

EL TRATADO DE ASUNCION Y EL MERCOSUR

por

MIGUEL BERTHET (*)

Comenzaré por hacer un resumen de esta exposición la que va a consistir en algunos conceptos generales jurídicos, pero también vamos a tener que hablar de conceptos de carácter económico y de las realidades que implica el Mercado Común. No tendría sentido que hiciéramos una aproximación meramente teórica a un tema como este, que tiene una importancia práctica de notoriedad.

CONCEPTOS BASICOS.

Pasamos a hablar de los conceptos básicos. Me gustaría empezar con algunas definiciones previas, para ponernos de acuerdo sobre lo que estamos hablando. Con la salvedad de que, como todos sabemos, para estos conceptos hay diversas definiciones. El concepto que yo tomo puede ser el que no acepte otro, pero no interesa formular una relación de las definiciones, sino simplemente dar un poco de precisión a nuestro lenguaje.

Se habla mucho de mercado común; pero, ¿qué es un mercado común? En primer lugar, ¿qué es un mercado? Un mercado, desde el punto de vista del lenguaje común, es un lugar físico donde se venden y compran determinados bienes, determinadas mercaderías. La expresión del lenguaje común pasó al lenguaje económico. Es así como se pasó a hablar de un "mercado"; desde el punto de vista de la ciencia económica, un mercado comprende a las personas que inciden en la determinación del precio

(*) Texto de la conferencia pronunciada por el Embajador Dr. Miguel Berthet —Director de Relaciones Económicas Internacionales y de Comercio Exterior de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas— en nuestra Facultad el 25 de abril de 1991, explicando el significado y alcance del Tratado de Asunción, suscrito pocos días antes de esta exposición. La conferencia estuvo principalmente orientada a dar nociones básicas para los estudiantes.

de las mercaderías incluyendo la prohibición, la comercialización y el consumo.

Desde el punto de vista geográfico, un mercado comprende áreas en las cuales se realiza la producción, se procesa la distribución y el consumo. Ese mercado comprende las contrataciones verificadas entre productores, comerciantes —sean comerciantes mayoristas o minoristas— y consumidores.

El concepto de mercado trasciende hoy en día la comercialización de bienes físicos y se habla de mercado financiero, de mercado de capitales, de mercado monetario, de mercado del trabajo, etc.

Ahora bien, ¿qué es un mercado común? Partiendo de estas ideas básicas, mercado común es un mercado extendido o generalizado a varios países, más allá de sus límites geográficos y por lo tanto alcanza al territorio de dos o más Estados.

Un mercado común supone dos elementos fundamentales: por un lado, tenemos la eliminación de las barreras al comercio entre los Estados miembros, barreras que pueden ser de carácter arancelario y no arancelario, para que los productos originarios de cada uno de los países que integran este mercado tengan libre acceso y circulen libremente en los demás países, como si fueran el propio territorio del cual son originarios. Sin más costos adicionales que los derivados del transporte, y algún gasto de carácter administrativo, o los vinculados a los seguros.

Un mercado común supone, además de esta eliminación de barreras al comercio, una unión aduanera. Según el GATT, el Acuerdo General para Aranceles y Comercio que constituye el marco jurídico básico del comercio internacional, y del cual nuestro país es parte, en su artículo 24 numeral 8, una unión aduanera es la sustitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero. En una palabra: el Uruguay tiene su territorio aduanero, tiene sus límites aduaneros que coinciden con los límites geográficos; el Brasil lo mismo; la Argentina lo mismo; y el Paraguay lo mismo. Al formarse el Mercado Común del Sur, el Mercosur, se integra un solo territorio aduanero con los territorios de los cuatro países.

Pero para tener un solo territorio aduanero, es decir una unión aduanera, hay que tener un solo arancel frente al resto del mundo, porque lo que determina ese territorio aduanero es el arancel, es lo que los Estados cobran para el ingreso de productos que son originarios de países ajenos a la región. La unión aduanera se logra a través de la adopción de un arancel o tarifa externa común, que son expresiones sinónimas.

Me apresuro a decir algo, anticipándome a lo que debería comentar en el momento oportuno: no se trata aquí de levantar una muralla; no se trata aquí de levantar una barrera frente al resto del mundo. Muy por el contrario, el arancel externo común tendrá que tener un nivel lo suficientemente bajo como para que el Mercado Común del Sur no quede aislado del resto del mundo; para que pueda progresar integrado al resto del mundo.

Lo que acabo de señalar está en una de las disposiciones del Tratado al establecer que el Arancel Externo Común tendrá que procurar la competitividad externa de los países del Mercado Común.

Otro concepto que se maneja en estos casos —muchas veces sin precisar su contenido— es el de “integración económica”. La integración puede ser política o puede ser económica. Es política, por ejemplo, cuando dos o más Estados se fusionan para formar un tercer Estado. Es integración económica cuando lo que se produce es el proceso de integrar las economías sin afectar las soberanías y sin afectar las estructuras jurídicas. Con una salvedad. En la Comunidad Económica Europea se aplica el principio de supranacionalidad, que es la transferencia de una parte de la soberanía estatal en áreas económicas específicamente determinadas por el Tratado de Roma, a los órganos creados por la Comunidad, que son órganos de carácter comunitario.

Debo señalar desde ahora que el Mercado Común del Sur no está construido sobre la base del principio de la supranacionalidad. Por lo menos en la etapa actual, por lo menos durante su período de transición, no se rige por el principio de la supranacionalidad. Lo cual no quiere decir que, luego que esté configurado —es decir, a partir del 1º de enero de 1995— no se le pueda dotar de órganos de carácter supranacional. De conformidad con el Tratado, en 1994 será necesario hacer una negociación, al finalizar el período de transición, para adoptar la fisonomía permanente de este Mercado Común.

Pero hablábamos de integración económica. Integrar, es formar parte de un todo, de acuerdo al diccionario. Integrar es completar en un todo las partes que faltan. Integrar las economías es promover un proceso tendiente a que economías que han sido separadas tiendan a formar un conjunto, tiendan a formar un todo. Que puede ser más o menos importante, más o menos profundo, según el grado de integración económica que hayamos alcanzado.

El Mercado Común del Sur en el contexto jurídico del comercio mundial.

Hablemos un poco del Mercado Común del Sur en el contexto del sistema de comercio mundial. El Mercado Común del Sur es una unión aduanera, de conformidad con el artículo 24 del GATT, que ya he mencionado. Pero además, existe una decisión del GATT, que es la resolución L/4903, del 28 de noviembre de 1979, por la cual las Partes Contratantes, mediante la llamada Cláusula de Habilitación —que es el nombre que se le da en la práctica— autorizan a los países en desarrollo a celebrar entre sí acuerdos tendientes a reducir o eliminar las trabas al comercio, entre los propios países en desarrollo.

En este sentido, el Mercado Común del Sur está comprendido en esta decisión del GATT que permite celebrar acuerdos entre países en desarrollo y que constituye una excepción a la cláusula de la nación más favorecida del GATT.

El Mercado Común del Sur en el contexto de la integración latinoamericana.

Conviene situar también al Mercado Común del Sur en el contexto de la integración latinoamericana. El proceso de integración latinoamericana ha tenido diversas etapas. Las principales son las siguientes:

A partir de estudios realizados por la CEPAL, en la década de los cincuenta, América Latina adoptó un modelo de desarrollo fundado en la sustitución de importaciones. Lo que se trataba era de desarrollar las producciones de cada país, en lugar de importar productos desde otros países, consumir los productos elaborados dentro de cada uno de los países de la región.

Esa política era complementada con un esfuerzo tendiente a incrementar el comercio intrarregional entre los países latinoamericanos. Esta política fue buena para la época en que fue adoptada. El punto es muy discutido. Mi opinión personal es que esta política fue adecuada para el momento en que se tomó y rindió sus frutos en aquella época. Pero, como toda política económica, no tiene por qué ser inmutable, porque la realidad es esencialmente cambiante.

Fue así que se procuró una Zona de Libre Comercio en América Latina, ALALC, en los años sesenta, a través del Primer Tratado de Montevideo. El Tratado de Montevideo de 1960 trataba de llegar a una zona de libre comercio en toda América Latina a través de la creación de una lista común. Una lista común era una lista de productos en la que todos los países se ponían de acuerdo en que no tendrían ningún obstáculo, ninguna barrera para la comercialización entre todos ellos.

Llegó un momento en que la elaboración de la lista común sufrió un impase frenándose el proceso de integración.

El Uruguay, en 1974 y 1975, fue una vez más precursor. Porque fue el primer país de la región que celebró lo que en aquella época se llamaba "acuerdos por pares de países", entre dos países. En lugar de ese proceso de negociación tan complejo que había en la ALALC dado que la ALALC se había estancado, nuestro país negoció dos acuerdos básicos: con Argentina el Convenio Argentino-Uuguayo de Cooperación Económica, cuya sigla es CAUCE y con el Brasil otro Convenio, que se llamó Protocolo de Expansión Comercial (cuya sigla es PEC), ambos bajo la conducción del Embajador Gustavo Magariños.

Estos convenios están vigentes en la actualidad. Han dado a nuestro país un impulso muy grande, le han permitido desarrollar su comercio hacia los países vecinos en forma importantísima, le han permitido exportar hacia los países vecinos bienes que no podría nunca exportar el Uruguay extra-zona, o que le resultaría muy difícil exportar extra-zona, a países industrializados.

Estos dos acuerdos permitieron que surgieran industrias exportadoras y permitieron que esas industrias se desarrollaran primero hacia los mercados vecinos, porque es más fácil acceder a un país vecino que acceder a un país lejano, por múltiples razones. No son acuerdos congelados. Son acuerdos que tienen un proceso de negociación permanente; todos los años se realizan negociaciones —o periódicamente, no tiene por qué ser exactamente todos los años— para incrementar concesiones y expandir el comercio recíproco.

Llegamos así al hito de 1980, que es el Tratado de Montevideo que rige la ALADI, que está en vigor en la actualidad. Es un instrumento realista y amplio, que reacciona contra la rigidez del Tratado de ALALC, que establece mecanismos simplificados que permiten avanzar; por ejemplo, los acuerdos por pares de países; esos dos que acabo de mencionar, que eran una excepción al régimen de ALALC, son ahora permitidos y están establecidos en el Tratado de Montevideo: se llaman Acuerdos de Alcance Parcial. Son acuerdos que son realizados no por todos los países integrantes de ALADI, sino que son celebrados por dos, tres, o más países. El Mercado Común del Sur y el Tratado de Asunción, que se firmó el 26 de marzo de 1991, en términos de ALADI constituirán un acuerdo de alcance parcial.

El Tratado de Montevideo de 1980, a texto expreso no prevé la creación de mercados comunes. Pero no los impide, y al mismo tiempo, contiene disposiciones que permiten su formación.

El Tratado de Asunción es el primer mercado común que se realizará en el ámbito de ALADI y en nuestra opinión es una consecuencia exitosa de la aplicación del Tratado de Montevideo. Gracias al Tratado de Montevideo tenemos la cobertura jurídica necesaria, contamos con el mecanismo, y además contamos con algo importante: contamos con una experiencia profunda de negociación comercial; contamos además con órganos técnicos que nos facilitan la negociación. El Mercosur es un resultado positivo de ALADI.

Cambiando un poco el enfoque, conviene recordar que la Constitución de nuestro país, en su artículo 6º, contiene un mandato en materia de integración, que muchas veces se olvida. La Constitución dice que "La República procurará la integración social y económica de los Estados latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas". Agrega: "Asimismo propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos".

De esta manera dejamos terminada la etapa de conceptos básicos sobre el mercado común. Nos vamos a referir al proceso de integración entre Argentina y Brasil, muy brevemente, proceso sin el cual es difícil entender el Tratado de Asunción y el Mercado Común del Sur.

PROCESO DE INTEGRACION ENTRE ARGENTINA Y BRASIL.

Prescindiendo de antecedentes más lejanos, que se pueden remontar a los años ochenta, a partir de 1985, con el advenimiento de los regímenes democráticos en la República Argentina y en la República Federativa de Brasil, los dos gobiernos toman la decisión política de iniciar un proceso de integración muy profundo, y muy acelerado. Es así que —no voy a mencionar más que los hitos principales, para no extenderme en estas consideraciones preliminares— en Buenos Aires, en una reunión realizada en noviembre de 1988, se suscribió el Tratado de Amistad, Cooperación y Comercio entre Argentina y Brasil. Este Tratado tiene antecedentes: en 1985 hubo una Primera Declaración de Iguazú, el 30 de noviembre de 1985; el 29 de julio de 1986, Argentina y Brasil suscribieron un Acta para la Integración y Desarrollo. Pero lo interesante desde nuestro punto de vista es este Tratado de Integración, Cooperación y Comercio suscripto en Buenos Aires el 29 de noviembre de 1988, que establecía preceptivamente la creación de un espacio económico común, y les señalo que ésta era la expresión utilizada “espacio económico común”, en un lapso de diez años. Y que preveía la adhesión de cualquier país de ALADI cinco años después de que ese Tratado entrara en vigor.

¿Pero qué ocurrió? Luego, con el advenimiento de los Presidentes Menem y Collor, los dos países decidieron acelerar este proceso de integración. El 6 de julio de 1990 firmaron el Acta de Buenos Aires, en la cual decidieron tres cosas fundamentales, entre otras. La primera, crear un Mercado Común Argentino-Brasileño. Ya no era un espacio económico común, ya no era una figura económica indefinida. Aquella figura del Tratado de 1988 adquirió un perfil jurídico y económico preciso, que todo el mundo sabe de qué se trata y cuáles pueden ser sus consecuencias en el plano económico: un Mercado Común. En segundo lugar, fijaron una fecha. Ese Mercado Común tenía que estar constituido al 31 de diciembre de 1994. En una palabra, se dieron un plazo corto para hacer ese Mercado Común. En tercer lugar crearon el órgano —una Comisión Binacional para negociar el Mercado Común— y le dieron una metodología.

El hecho conmovió al Uruguay por una razón muy simple: porque debido a nuestra ubicación geográfica, un Mercado Común Argentino-Brasileño, que cubre la mayor parte de América del Sur, tiene consecuencias inevitables sobre nuestra economía, sobre nuestra sociedad, sobre nuestros trabajadores.

¿Y por qué tiene consecuencias inevitables? Porque el Mercado Común supone la libre circulación de mercaderías. Entre otros motivos, la libre circulación de mercaderías entre Argentina y Brasil, el hecho de que las mercaderías, y luego los servicios, y más adelante los trabajadores, en la medida en que se profundizara el Mercado Común, circularan libremente entre los dos países, significaba que todas nuestras preferencias para acce-

der al mercado argentino y para acceder al mercado brasileño, negociadas laboriosamente a través del CAUCE y del convenio PEC perdían significación.

Esto generó en nuestro país una inquietud muy grande, tanto en el sector público como en el sector privado. Se hicieron análisis acelerados. Se estudió si Uruguay podía o no ingresar a un Mercado Común, y cosa curiosa, en todos los países y tal vez más en el nuestro, se llegó a una decisión unánime. Hay alguna opinión minoritaria, pero prácticamente la unanimidad de las personas que estudiaron este asunto, llegaron a la conclusión de que el Uruguay no tendría posibilidades de desarrollo si quedara fuera del Mercado Común.

A partir de ese momento se realizó una labor diplomática muy intensa, tendiente a cambiar aquella decisión política de que ningún otro país podía ingresar al Mercado Común Argentino-Brasileño antes de cinco años de que estuviera en vigor. Ingresar luego de cinco años de que estuviera en vigor implicaba tener que aceptar las reglas de juego creadas por otros. Lo que se deseaba era ingresar al Mercado Común desde el momento de su formación, cuando todavía se podía influir en las reglas de juego, cuando todavía se podía lograr una compatibilización de los intereses de todos los países involucrados.

Esa labor diplomática culminó exitosamente con una reunión realizada en la ciudad de Brasilia el 1º de agosto de 1990, no hace un año. En ese momento Argentina y Brasil aceptaron que Uruguay pasara a integrar el Mercado Común, y al mismo tiempo se invitó a Paraguay, que aceptó la invitación, para ingresar al Mercado Común. Con lo cual el Mercado Común dejó de ser bilateral, dejó de ser Argentino-Brasileño y se transformó en un Mercado Común cuatrilateral.

¿Qué ocurrió a partir de ese momento? En un gesto realmente destacable, Argentina y Brasil permitieron que los funcionarios uruguayos participaran en todos los grupos de negociación que habían creado bilateralmente. Superando las barreras jurídicas, porque no éramos parte del Tratado, superando los formalismos, los representantes de Uruguay participaron en pie de igualdad —jurídicamente en carácter de invitados, pero en la práctica opinando como los demás— en los grupos de negociación argentino-brasileños y también en el órgano de cúpula llamado Grupo Mercado Común. ¿Esto para qué? Para que Paraguay y Uruguay no tuvieran un retraso en los trabajos técnicos de formación del Mercado Común. Además, paralelamente, se creó un grupo de negociación que fue el grupo que negoció el tratado luego llamado Tratado de Asunción, el tratado del Mercosur.

En el Uruguay, la negociación fue acompañada por un grupo de expertos, designados por los principales grupos políticos que integran el espectro nacional; cada grupo designó a dos representantes técnicos, que fueron abogados especializados o economistas. Algunos nos acompañan en este momento, en particular el profesor Valdés Costa a quien me complace saludar. La negociación por lo tanto fue realizada por la Dirección Gene-

ral de Comercio Exterior a mi cargo, con otros órganos de la Administración, pero en consulta permanente con este grupo asesor, integrado por muy distinguidos técnicos nacionales.

La negociación finalizó en una reunión realizada en Buenos Aires, en diciembre pasado, luego de varias reuniones que no se caracterizaron por ser fáciles ni por estar exentas de complejidad, porque había que armonizar los intereses de cuatro países. Se llegó así al Tratado de Asunción, al tratado marco que hoy nos rige. Bueno, que todavía no nos rige, porque está sujeto a aprobación parlamentaria y a posterior ratificación, pero tratado que ha sido suscripto por los Poderes Ejecutivos de los cuatro Estados-Partes.

Voy a hacer una rápida descripción del Tratado de Asunción.

TRATADO DE ASUNCION.

El Tratado de Asunción, del 26 de marzo de 1991, es el Tratado para la constitución del Mercado Común del Sur. Se habla del Mercado Común del "Cono" Sur, una expresión provisoria que quedó superada al adoptarse el texto definitivo, por la sencilla razón de que el Brasil integra mucho más que el Cono Sur, prácticamente todas las zonas de América del Sur.

El tratado constituye un sistema jurídico formado por el tratado y cinco anexos. No se puede interpretar el Tratado prescindiendo de los anexos. Los anexos tienen tanta importancia como el tratado y por lo tanto han sido sometidos a ratificación de los Poderes Legislativos.

Los anexos son: El I, que contiene el Programa de Liberación Comercial. El Programa de Liberación Comercial es el programa de rebajas arancelarias recíprocas, que tiene que aplicarse durante el período de transición. El período de transición va desde el momento en que entre en vigor el Tratado hasta el 31 de diciembre de 1994, con algunas salvedades especiales para Paraguay y Uruguay que después voy a mencionar.

¿Cómo va a funcionar el comercio? ¿Cómo se van a producir las desgravaciones arancelarias durante este período? Es lo que está establecido en el Programa de Liberación Comercial. El Programa de Liberación Comercial es el motor de formación del Mercado Común, porque implica que los cuatro países vamos disminuyendo nuestros aranceles. Por lo tanto nuestros productos tienen más acceso al mercado de los otros países, pero al mismo tiempo los productos de los otros países tienen más acceso a nuestro mercado. Lo cual implica un riesgo. Es una operación complicada, por lo tanto lo que obliga a hacer el Mercado Común. Así se hizo el Mercado Común Europeo. El motor de construcción del Mercado Común Europeo fue también un programa de desgravación. Son estos compromisos los que obligan a trabajar en las demás áreas de armonización de legislaciones.

El sistema se completa con un Anexo II, que es el régimen de origen. Un Anexo III de solución de controversias. Un Anexo IV, sobre salva-

guardias. Y con un Anexo V que contiene los grupos de trabajo para llegar a la formación del Mercado Común.

Pero, ¿por qué digo para llegar a la formación del Mercado Común? Alguno de ustedes podrá preguntarse: ¿Pero esto no es un Mercado Común? ¿No es un Tratado de Mercado Común? Mi respuesta es: no. Este es un Tratado marco, un Tratado que contiene los principios de cómo llegar al Mercado Común, es una metodología para llegar al Mercado Común. Pero el tratado de Mercado Común definitivo, de acuerdo con una disposición del Tratado de Asunción, deberá ser elaborado antes del 31 de diciembre de 1994. Por lo tanto, antes del 31 de diciembre de 1994 habrá que decidir cuáles son los órganos definitivos que tendrá este Mercado Común, si se regirá por el principio de la supranacionalidad, si habrá una Comisión como la europea, si habrá un Parlamento como el europeo, si tendremos una Corte de Justicia como yo creo que debemos tener, para proteger los derechos de los particulares y también de los Estados.

Todo esto tendrá que ser decidido en ese tratado final. Este es un tratado transitorio. Pero no es totalmente transitorio. Hay algunas disposiciones que son fundamentales. Una es el compromiso de crear el "Mercado Común; esta disposición no tiene carácter transitorio; esta disposición es firme, porque no se podría negociar un Mercado Común si no existiera, en el artículo 1º del Tratado, un compromiso firme de los cuatro países de constituir el Mercado Común, de aquí al 31 de diciembre de 1994, con las salvedades que después voy a manifestar, y dentro de la metodología establecida en el Tratado.

Así que no se debe comparar el Tratado de Asunción con el Tratado de Roma que creó la Comunidad Económica Europea. La metodología ha sido diferente. El Tratado de Roma constituye una regulación muy completa, no constituye un Tratado marco. Lo que pasa es que se consideró, con criterio pragmático, que no estamos en condiciones de enfocar una negociación compleja, que podía llevar muchos años, y tratar de ponernos de acuerdo en un régimen tan profundo, como es el Tratado de Roma.

Se prefirió optar por una metodología diferente. Como toda opción es discutible. La opción fue política y técnica, desde luego. La opción fue de celebrar un tratado marco, y después ir avanzando por etapas, ir profundizando la realización de ese Mercado Común.

Desde el punto de vista institucional, ¿cuáles son los órganos? Como dije los órganos definitivos tendrán que ser adoptados al final del período de transición. Durante el período de transición, durante el período de formación del Mercado Común, habrá dos órganos nada más: un Consejo, integrado preceptivamente por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas de los cuatro Estados Parte. Pero que podrá llamar a sus reuniones a cualquier otro Ministro o a cualquier autoridad de nivel ministerial, como pueden ser, por ejemplo, los directores de Planeamiento.

Este órgano se reunirá cuantas veces lo estime necesario. Y por lo menos una vez por año con participación de los Presidentes de los cuatro países, para no perder el impulso político de máximo nivel durante el período de formación del Mercado Común. El Consejo es el órgano máximo. Tiene que velar por el cumplimiento del Tratado y dar las grandes directivas de cómo va a construir el Mercado Común.

Pero existe además un órgano ejecutivo que se llama Grupo Mercado Común; éste es el encargado de llevar adelante las negociaciones, de reunirse periódicamente, de reunirse con frecuencia. Es el órgano técnico encargado de llevar adelante la negociación.

Es importante señalar el régimen de votación. Fue uno de los puntos objeto de compleja negociación. El régimen aceptado es que todos los órganos del Mercado Común —es decir el Consejo, el Grupo Mercado Común y los diez subgrupos de trabajo que voy a mencionar más adelante— tienen que funcionar con la presencia de todos los Estados Partes; si falta un Estado Parte las decisiones son nulas; y en segundo lugar, funcionan por consenso; quiero decir que cualquiera de los Estados Partes puede vetar una decisión.

Esta solución, como todas, tiene sus ventajas y sus inconvenientes. Dota al mecanismo de cierta rigidez, porque los cuatro Estados tienen que ponerse de acuerdo para lograr una solución. Pero obliga a tratar de llegar a una decisión, porque si no se ponen de acuerdo los cuatro, no hay decisión. Por otra parte es la garantía de los pequeños, porque ni Paraguay ni Uruguay podían aceptar que los países con mayor población, con mayor magnitud, tuvieran mayor número de votos y les impusieran soluciones. Así que, por lo tanto, dos ideas fundamentales: presencia de todos y consenso para que se pueda tomar una decisión.

¿Cuáles son los instrumentos para la formación del Mercado Común? Un instrumento ya lo mencioné: es el Programa de Liberación Comercial. Otro instrumento es el Arancel Externo Común. Nos tenemos que poner de acuerdo entre los cuatro países— lo cual no será fácil— sobre cual va a ser el nivel de los aranceles que les vamos a cobrar a las mercaderías que vengan del exterior. Esto es muy importante; no es tanto un problema jurídico, es un problema económico. La estructura de ese arancel y el nivel de ese arancel incide fundamentalmente en la economía e incide por lo tanto en la capacidad de desarrollo de los Estados.

En tercer lugar, otro instrumento para la formación del Mercado Común son los Acuerdos Sectoriales. Podemos celebrar entre nosotros acuerdos sectoriales. ¿Qué quiere decir? Que se puede tomar un sector de la economía —por ejemplo, la electrónica, yo tengo acá un micrófono—, y decir: hacemos un acuerdo para la electrónica. Y lo regulamos de tal manera, durante el período de transición, para llegar al Mercado Común. O tomamos otro sector: el sector textil, o el sector del papel, o el sector ganadero. Y entonces damos normas especiales para llegar al Mercado Común. Esto es para poder manejar, de una manera adecuada, aquellas áreas sensibles o más dinámicas que pueden surgir durante la negociación.

Otro instrumento para la formación del Mercado Común, es la coordinación de políticas sectoriales y macroeconómicas. Obviamente, un Mercado Común no puede construirse si no se cuenta con reglas uniformes y armónicas en los cuatro países, para que la competencia sea leal. No puede haber una competencia desleal en un Mercado Común. Si vamos a tener un solo territorio aduanero, la competencia tiene que ser leal. No puede ser que un país esté subvencionando sus exportaciones por ejemplo. La coordinación de políticas sectoriales y macroeconómicas, que es muy amplia, cubre muy diversas áreas, es condición *sine qua non* de la formación del Mercado Común. Esto incluso lo establece el artículo 12 del Programa de Liberación Comercial; dice claramente que "a fin de dar cumplimiento al Programa de Liberación Comercial es necesario avanzar en la coordinación sectorial y macroeconómica". Lo dice en sentido positivo. A *contrario sensu*, si no se coordinan las políticas no se podrá dar cumplimiento al Programa de Liberación.

El Programa de Liberación, como ya dije, es el que tiende a incentivar el comercio entre los cuatro países durante el período de transición. ¿Cómo se maneja? Se maneja en base a dos grandes grupos de productos. Los productos no sensibles, y los productos sensibles. Los cuatro países tenemos productos sensibles. ¿Qué quiere decir productos sensibles? Son productos que no pueden enfrentar la competencia inmediatamente. Un producto sensible es un producto que si ahora, en este momento ingresaran al Uruguay, a partir de la vigencia del Tratado, las producciones argentina y brasileña, arrasarían nuestra industria; la liquidarían y producirían desocupación.

¿Cómo maneja esto? Esta situación se maneja a través de un régimen especial para los productos sensibles. Cada país tiene una lista de productos sensibles, y ha denunciado esa lista al Mercado Común, la ha comunicado. Es una metodología que viene de ALADI; hay una tradición de trabajar así, porque en ALADI hay un mecanismo de integración que es la Preferencia Arancelaria Regional, y en la Preferencia Arancelaria Regional no entran los productos sensibles. Con el pragmatismo que se ha tratado de emplear en esta negociación, se ha utilizado este mecanismo que ya se sabe como utilizarlo y que es frecuente en este tipo de negociaciones.

Para el universo de productos no sensibles, es decir para el total de los productos no sensibles, se va a aplicar un cronograma de desgravación arancelaria lineal y automático, independiente por lo tanto de la voluntad de los gobiernos. Una vez que el Tratado entre en vigor habrá que reducir los aranceles en forma automática, de acuerdo con una tabla que está establecida. Esta tabla es: 47% de rebaja al 1º de julio de 1991, y se le va agregando 7% de rebaja arancelaria cada seis meses, hasta llegar a una rebaja total, lo que equivale a tener arancel cero el 31 de diciembre de 1994. Con diferencias puntuales, que voy a indicar, para Paraguay y Uruguay.

Esto funciona automáticamente. Implica que a partir del 1º de junio de 1991, suponiendo que el Tratado entre en vigor antes que fue aprobado y ratificado por lo menos por tres países antes de esta fecha, va a producirse esta rebaja arancelaria que va a permitir el ingreso de productos de los otros países al Uruguay con esta preferencia. Pero también nuestros productos van a poder ingresar —siempre que no estén declarados como exceptuados— a los otros tres países con esa rebaja de 47%. Que es muy significativa, porque fíjense que si un producto paga 20% de arancel —vamos a suponer que sea 20% sobre el valor CIF— para ingresar a un mercado determinado, y se le hace una rebaja del 47%, va a estar pagando casi la mitad. Esto, para los productos no sensibles.

Para el total de productos sensibles nos hemos manejado en base a listas que fueron difíciles de negociar porque implican un tratamiento especial para el Uruguay y el Paraguay. Cuanto mayor número de productos sensibles se tiene al iniciar este período, más se puede proteger a los sectores industriales durante los años de la transición. Es así que Brasil tiene 324 productos sensibles; Argentina tiene 394; el Paraguay tiene 439; y el Uruguay tiene 960; es muchísimo más que los otros países.

Esto da una tranquilidad en Uruguay porque nos permite manejarlos durante este período. Pero con ciertas atenuantes que voy a explicar. En primer lugar un detalle técnico importante, porque esta es una casa de estudios: hablando simplificado se dice “productos”, pero son 960 ítems arancelarios de la Nomenclatura Arancelaria de ALADI, de la NALADI. La NALADI, que sigue los padrones de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas, a veces en un ítem pone varios productos. Así que, en la práctica, son más de 960 productos, pero digamos que no son muchos más. No altera la ecuación en términos globales.

Pero no podemos retener los 960 productos hasta el último día. Porque si no, no se formaría el Mercado Común. Estaríamos haciendo un Mercado Común de lo que poco interesa. Pero lo que realmente interesa no estaría entrando al Mercado Común. Entonces, ¿qué pasa? Hay un trasiego de un régimen al otro, de este régimen de protección al régimen de desgravación lineal, que se va produciendo en forma escalonada, durante cuatro años para Argentina y Brasil, y durante cinco años para Paraguay y Uruguay, que gozan de un tratamiento especial en este aspecto.

¿Cómo se hace? Cada país tiene la potestad absoluta de elegir cuales son los productos que retira de su lista de productos sensibles e incluye en el régimen de desgravación lineal y automática que acabo de explicar. En porcentajes, el Uruguay y el Paraguay retiran diez por ciento inicialmente, cuando el Tratado entre en vigor —diez por ciento de 960 son 96, así que Uruguay retira 96— cuando el Tratado entre en vigor. Otro diez por ciento, otros 96, el 31 de diciembre de 1991. Y después, el 31 de diciembre de 1992, el 31 de diciembre de 1993, el 31 de diciembre de 1994 y el 31 de diciembre de 1995, Paraguay y Uruguay tienen que retirar veinte por ciento más cada año, hasta no tener ya productos sensibles el 1º de enero de 1996.

Esto significa —como el veinte por ciento de 960 es 192— que el Uruguay puede mantener como productos protegidos, 192 ítems NALADI hasta el 31 de diciembre de 1995. A partir del 1º de enero de 1996, todo estará en el Mercado Común.

Yo no soy economista, ni pretendo serlo, solo puedo decir que casi todas las fuentes consultadas, del sector público y del sector privado, han coincidido en que este mecanismo es satisfactorio para la protección de los intereses nacionales.

Ahora bien: recién hablé de la coordinación sectorial y macroeconómica, sin la cual no se puede hacer un Mercado Común. Quisiera señalar que esta coordinación tiene que realizarse, de conformidad con lo que dice el Tratado, en base a los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio. Además, tiene que realizarse en forma gradual y convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias entre los cuatro Estados parte. Como ya dije, a fin de asegurar el cumplimiento del cronograma de desgravación, se otorgará prioridad a la coordinación de las políticas que inciden más en los flujos del comercio y en la configuración de los sectores productivos de los Estados Partes. La coordinación de políticas cubrirá, entre otras, las siguientes áreas: el comercio exterior; el área agrícola; la industrial; la fiscal; la monetaria; la cambiaria; los movimientos de capitales; la aduanera; los servicios; las comunicaciones y el transporte; a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre todos los Estados Parte.

El Grupo Mercado Común es el órgano encargado de coordinar todas estas actividades. En su primera reunión en el marco del Tratado, realizada la semana pasada en la Ciudad de Río, el Grupo Mercado Común adoptó un cronograma de actividades para el año 1991, y estableció las prioridades de negociación. Entre las prioridades de negociación para 1991, está la determinación de las pautas y criterios para la adopción del Arancel Externo Común.

En el supuesto de que el Tratado será aprobado y ratificado, los cuatro países, como los plazos son cortos, han dispuesto estas prioridades de trabajo, que están dirigidas a los diez grupos de trabajo. En el Anexo final del Tratado, en el Anexo 5 del Tratado, se crean los órganos de negociación. En los órganos de negociación hay un sub-grupo I, que maneja los temas comerciales; un subgrupo II, que maneja los temas aduaneros; —estoy citando de memoria la numeración, puede no ser exacta—; un subgrupo III, que maneja las normas técnicas; un subgrupo VIII, que maneja la política agrícola; un subgrupo X, de capital importancia, que es el que se ocupa de la coordinación de políticas macroeconómicas, etc.

Como decía al comienzo de mi exposición el Tratado se completa con un Anexo sobre Cláusulas de Salvaguardia. Salvaguardias para poder transitar en caso de que haya dificultades. Hay salvaguardias a nivel de productos. Si por ejemplo se produce un daño excesivamente grande en un producto determinado, si por ejemplo mañana una industria no puede soportar la competencia de un producto importado, porque se está practi-

cando el dumping o porque se está favoreciendo de una manera irregular el comercio internacional. Para esto existe un régimen de salvaguardias, todos los tratados de este tipo tienen régimen de salvaguardias, no es una innovación.

Pero también hay una salvaguardia de carácter global, que fue introducida a pedido del Uruguay y que Uruguay negoció muy intensamente; es lo que llamamos una salvaguardia en caso de dificultades en la balanza de pagos. Esta salvaguardia dice que cualquiera de los Estados Partes —porque desde luego, el régimen jurídico es igual para los cuatro Estados— que llegare a sufrir algún daño grave en su economía, sea cual fuere el origen —puede ser de origen extrarregional— podrá solicitar al Grupo Mercado Común que se reúna para estudiar esa situación anormal, esa situación especial, y para que se adopten las medidas correctivas que correspondan, a los efectos de poder transitar por esa situación. Es el artículo 7º del Anexo respectivo.

Es una norma que rige solamente durante el período de transición; cuando se elabore el estatuto final del Mercado Común, el régimen final, antes del 31 de diciembre de 1994, se evaluará en ese momento si es necesario o no el mantenimiento de este régimen con carácter permanente.

Para todo ello hay un procedimiento de urgencia. Cuando un país considere que tiene que solicitar la aplicación de una salvaguardia, el Grupo Mercado Común se debe reunir dentro de los diez días, y debe adoptar decisión dentro de los veinte días. Y, por supuesto, hay muchas disposiciones más que no podría comentar en esta apretada síntesis.

En materia de solución de controversias no fue posible avanzar demasiado. Es un tema complejo que tienen que manejar juristas especializados. Así que lo único que se estableció fue que, dentro de los ciento veinte días de la entrada en vigor del Tratado, el Grupo Mercado Común, a través de los mecanismos que estime del caso, deberá proponer a los gobiernos el régimen de solución de controversias a regir durante el período de transición. Y que, antes del 31 de diciembre de 1994, cuando se elabore el Tratado definitivo, se tendrá que adoptar el régimen permanente de solución de controversias para el Mercado Común. Nosotros consideramos que tiene que ser una Corte de Justicia o Tribunal de Justicia, similar al que existe en la Comunidad Europea.

Puede pensarse, ¿qué ocurre si surge una controversia dentro de esos ciento veinte días iniciales? Es un caso un poco hipotético, pero se previó algo, por las dudas. Se previó que en caso de que ocurra una controversia dentro de ese período, habrá un procedimiento de conciliación obligatorio de los Estados Parte, a nivel de los órganos que acabo de mencionar: del Grupo Común y del Consejo del Mercosur.

Esta fue la manera que se encontró —y lo digo con total transparencia— de manejar un tema tan complejo dentro del escaso tiempo disponible que hubo para la negociación.

El sistema se complementa, como ya anuncié, con un régimen de calificación del origen de las mercaderías. El Régimen de Origen es una cuestión muy técnica, no la voy a comentar asá. El Régimen de Origen tiende a que no se pueda introducir un producto —por ejemplo— europeo y hacerlo circular como si fuera un producto originario de uno de los cuatro países. Son disposiciones que también existen en el CAUCE con Argentina y en el PEC con Brasil; no es un régimen innovatorio. Es un régimen de origen que recoge los principios existentes en ALADI, en el CAUCE y en el PEC.

En lo interno, el 1º de abril el Poder Ejecutivo envió el Mensaje al Poder Legislativo solicitando la aprobación del Tratado. En el Mensaje está explicado el punto de vista del Poder Ejecutivo (1). Además, el mismo 1º de abril el Poder Ejecutivo dictó dos decretos:

Uno, creando una Comisión Sectorial del Mercado Común. La Comisión Sectorial tendrá subsectores, y estarán representados la industria, el comercio, el agro, los trabajadores, los servicios. Tiene que ser un gran foro de discusión sobre el tema Mercado Común, y tiene que ser el foro donde se canalicen y analicen las preocupaciones que puedan asaltar a todos los sectores de nuestra población, en lo referente a un tema tan importante como éste.

La Comisión Sectorial en este momento está en la etapa de ser integrada.

Además, en otro decreto también dictado el 1º de abril, se creó una Comisión Interministerial (a la que se ha dado la sigla CIMERCOSUR, Comisión Interministerial del Mercosur) formada por el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Economía y Finanzas, el Ministro de Industria, Energía y Minería, y el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca. Los cuatro Ministros y —obviamente— el Presidente de la República cuando corresponde, integran el órgano de cúpula que tendrá que llevar adelante este proceso. De ese órgano de cúpula surgen dos líneas jerárquicas: una es la Coordinación Internacional que lleva a cabo las negociaciones externas, y que son las oficinas a mi cargo, es decir la Dirección General de Comercio Exterior y la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales. También depende de la Comisión Interministerial, la Coordinación Interna. Habrá un Coordinador Interno que va a ser el Director de la Comisión Sectorial. El país, durante el período de transición, tiene que adecuarse al Mercado Común. Las industrias tienen que adecuarse mediante financiamientos que se van a proveer. Se tendrán que adaptar al Mercado Común. Estas actividades van a ser orientadas a través de este mecanismo que acabo de señalar. Las designaciones correspondientes recaerán dentro de plazos breves.

(1) Este Mensaje fue cuidadosamente preparado a efectos de dejar constancia de importantes aspectos de la negociación del Tratado.

En cuanto al tema de la reconversión industrial creo que excede los límites de esta exposición, pero quiero señalar que se estudia con profundidad y que acabo de participar —antes de venir aquí— en una reunión en la Cámara de Industrias, en la cual se debatió este tema.

OBJETIVOS DEL MERCADO COMUN.

¿Cuáles son —para terminar— los objetivos perseguidos por el Uruguay con la creación del Mercado Común?

En primer lugar, el Mercado Común es la respuesta que se ha encontrado a la tendencia a la globalización de las relaciones económicas que se registra en el mundo contemporáneo. En el mundo contemporáneo se están formando grandes bloques económicos; se hace cada vez más difícil el crecimiento y el desarrollo de los países subdesarrollados cuando son pequeñas unidades económicas.

Del Este al Oeste, tenemos el Japón y su zona de influencia en el Asia; luego tenemos la Comunidad Europea, que son doce países, que probablemente en algún momento podrá incorporar a los hasta ayer llamados “países del Este europeo”; luego, en América, tenemos la Zona de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá a la cual se está incorporando México, así que vamos a tener una gran entidad económica con Estados Unidos, Canadá y México.

En primer lugar, una respuesta del Sur, una respuesta de nuestra región, a la globalización de la economía mundial. En segundo lugar, una respuesta a la tendencia a la sub-regionalización que hay en América Latina. Porque en América Latina, por un lado tenemos el Pacto Andino; por otro lado tenemos los países de América Central que tienen sus propios mecanismos; tenemos el Grupo de los Tres, que se acaba de formar entre Colombia, Venezuela y México, con miras a crear una Zona de Libre Comercio; en el Sur, se crea el Mercado Común del Sur, que es concebido como un esfuerzo tendiente a la formación del Mercado Común Latinoamericano.

Esto no hay que olvidarlo: el ideal de crear el Mercado Común Latinoamericano está siempre presente. Por eso este Mercado Común se hace dentro del ámbito más amplio de ALADI. El objetivo final de ALADI es crear el Mercado Común Latinoamericano.

En tercer lugar, es también una respuesta a los escasos avances de la Ronda Uruguay del GATT. La Ronda Uruguay en la que ciframos tantas esperanzas, no logra los resultados que se esperaban; probablemente termine con resultados mucho más modestos que los esperados. El acceso de nuestros productos a los mercados del Norte, a los mercados de los países industrializados, todo permite pensar que no va a ser mejorado tanto como hubiéramos deseado. Va a ser mejorado, sí; la Ronda Uruguay no ha fracasado, y pensamos que no va a fracasar. Pero no va a obtener resultados tan significativos como los que se esperaban inicialmente, cuan-

do fue lanzada. Por lo tanto, vamos a seguir teniendo dificultades para ingresar al resto del mundo. Tenemos que tratar de desarrollarnos en nuestra región.

En cuarto lugar, otro objetivo buscado es potencializar la acción internacional de la República. Una de las disposiciones del Tratado dice que vamos a actuar conjunta y coordinadamente en los foros económicos internacionales. Obviamente una cosa es que el Uruguay actúe sólo en los foros internacionales, y otra es que el Uruguay actúe en forma coordinada con Brasil, Argentina y Paraguay. Vamos a tener más peso que el que tenemos ahora, individualmente.

En quinto lugar, otro de los objetivos perseguidos es —digámoslo claramente— crear un Mercado Común entre cuatro, y que no hubiera sólo un Mercado Común entre dos. Ya expliqué cuáles habrían sido los riesgos del Mercado Común Argentino-Brasileño para nuestro país. Por lo tanto, un objetivo perseguido es la creación de un Mercado Común cuatrilateral en lugar de un Mercado Común bilateral.

Otro, un sexto, es la potencialización del país para atraer inversiones extranjeras. Seamos claros en ésto: desde el punto de vista jurídico tenemos uno de los mejores regímenes jurídicos para la inversión extranjera. Pero la inversión extranjera no viene, o viene poco al Uruguay. ¿Por qué? Entre otros motivos porque somos un mercado chico, tenemos sólo tres millones de habitantes. Entonces al inversor extranjero no le vale la pena hacer una inversión para sólo tres millones de habitantes, con lo que cuesta implantar una empresa importante hoy en día, con altas tecnologías. Potencializar nuestro país como mercado atractivo para radicar la inversión extranjera es otro de los objetivos perseguidos.

La inversión extranjera se ve ahora limitada por las cuotas. El CAUCE y el PEC, los dos protocolos con Argentina y con Brasil, tienen cuotas. No podemos exportar más de tantas unidades, no podemos exportar más de tantos dólares. Esto constituye un disuasivo para la inversión, porque ¿cómo se van a implantar industrias para exportar a Argentina o para exportar a Brasil, si ya las cuotas están cubiertas, si no hay más cuota?

Otro objetivo perseguido— séptimo— es tener un mejor acceso a las materias primas y a los insumos industriales de nuestros dos grandes vecinos. Este es un país que necesita importar materias primas, necesita importar insumos. Como la comercialización de estos productos va a ser libre, no habrá restricciones, como hay ahora, para la exportación de ciertos productos básicos e insumos industriales.

También procuramos aumentar la competitividad para exportar hacia terceros mercados. También procuraremos desarrollar el sector de servicios. Nuestro país es privilegiado para los servicios. Sin perder nuestra base industrial y sin perder nuestra base agropecuaria, vamos a tratar de potencializar simultáneamente, el sector de servicios: la banca, los transportes, las consultorías, etc.

Y finalmente, pero no menos importante, otro objetivo es impulsar la modernización del país. Porque este desafío implica una modernización del país. De esto somos todos conscientes, y por eso están todos ustedes aquí. Todos sabemos que nuestro país, a través de este impulso, va a tener que cambiar y va a tener que modernizarse para responder a este desafío que constituye el Mercado Común.

El Mercado Común, en definitiva, para el Uruguay responde a la necesidad de tener cambios profundos, cambios cualitativos, reclamados por la mayor parte de nuestra sociedad. Es necesario modernizar el país y adecuarlo a los requerimientos actuales, para que tenga posibilidades de crecimiento y de desarrollo en el futuro próximo.