

PÉREZ GUERRERO TRUST FUND
FOR ECONOMIC AND TECHNICAL COOPERATION
AMONG DEVELOPING COUNTRIES MEMBERS OF THE GROUP
OF 77

FINAL REPORT

December 2001

MERCOSUR ECONOMIC RESEARCH NETWORK
RED MERCOSUR

NUMERO DE PROYECTO: N°INT/00/K01

FECHA: 05/11/01

TITULO DEL PROYECTO: Programa de Cooperación Técnica en el área de la Integración en los países miembros del Mercosur

Solicitud de Pago

Sr. Representante Residente
del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Montevideo - Uruguay

Le agradeceré se sirva efectuar el pago por la suma de: \$ US\$ 4.000

Son: cuatro mil dólares americanos

A: Centro de Investigaciones Económicas (CINVE)

Banco: Banco de Boston, Sucursal 18 de Julio, 18 de Julio
1322

Titular: Ec. Rosa Osimani

Nº de cta.: N° 776877

Aviso de pago a: Fernando González Guyer

Tel.: 900 71 94 Int.16

Proceso realizado por PNUD:

Cuota Contrato Consultor:
(sujeta autorización)

Bienes/OC N°:
Servicios Contrato N°:

Proceso realizado por Proyecto:

Se adjunta documentación correspondiente:

Se adjunta factura N°:

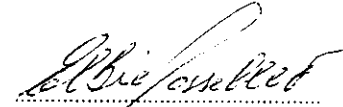
Línea Presupuestaria:

Presupuesto:

Por concepto de: 3ª entrega correspondiente al 10% del monto total equivalente a U\$S 4.000 (entrega final)

Observaciones: Este pago corresponde a la 3ª y última entrega estipulada para 31 de agosto de 2001, según el convenio oportunamente firmado entre el Gobierno de la República Oriental del Uruguay, a través de su Ministerio de Relaciones Exteriores, representado por el Embajador Elbio Rosselli en su carácter de Director General de Integración y Mercosur, y el Centro de Investigaciones Económicas (CINVE) en carácter de organismo ejecutor, **representando a la Red de Investigaciones Económicas del Mercosur.**

El infrascrito certifica, por la presente, que el pago que se solicita no ha sido efectuado anteriormente; corresponde a bienes o servicios entregados o prestados a plena satisfacción de la Agencia Ejecutora, de conformidad con el Documento del Proyecto.


por la Dirección del Proyecto
(Aclaración de Firma)

ELBIO ROSSELLI
EMB. DIRECTOR GENERAL INTEGRACION Y
MERCOSUR

PARA USO INTERNO DE LA OFICINA DEL PNUD.

Recibido fecha:

	FECHA	Observaciones:
UGP		
CONTAB.		DV N°

PÉREZ GUERRERO TRUST FUND
FOR ECONOMIC AND TECHNICAL COOPERATION
AMONG DEVELOPING COUNTRIES MEMBERS OF THE GROUP OF 77
FINAL REPORT

COUNTRY	: Regional project (Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay)
TITLE	: Program for Regional Technical Cooperation on Integration Issues
NUMBER	: INT/00/K01
PEREZ-GUERRERO TRUST FUND INPUTS	: US\$ 40.000
OTHER INPUTS	: US\$ 54.000 (OAS)
TOTAL COST OF THE PROJECT	: US\$ 94.000
SUBMITTED BY	: Member institutions of the Mercosur Economic Research Network through the Ministry of Foreign Affairs of Uruguay ¹
EXECUTING INSTITUTION	: Centro de Investigaciones Económicas (CINVE)
BENEFICIARIES	: Member countries of Mercosur (Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay)
DURATION OF PROJECT	: 6 months
STARTING DATE	: May 2001
FINAL REPORT RESPONSABLE	: Mercosur Economic Research Network's General Coordinator (redmsur@adinet.com.uy)

SUMMARY

This project was designed to support the governments of the Mercosur Member Countries (Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay) by supplying high quality research inputs that effectively contribute to the advancement and deepening of the integration process.

Through a participatory set of activities, including two Regional Fora and the elaboration of policy-oriented research papers, this project articulated the generation of knowledge with the needs and demands of policy makers, negotiators and other key actors of the integration process. The project created a framework to discuss and broadly disseminate the results of studies developed within and outside the Mercosur Economic Research Network, with the objective of reaching all key sectors in the integration process and to foster the relationship among technical teams working at the regional level.

¹ **ARGENTINA:** Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES); Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT); Instituto Torcuato DiTella ; **BRAZIL:** Instituto de Economía, Universidade Estadual de Campinas; Instituto de Economía, Universidade Federal de Rio de Janeiro; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); **PARAGUAY:** Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP); **URUGUAY:** Centro de Investigaciones Económicas (CINVE); Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

A) PROBLEMS ADRESSED BY THE PROJECT

The project contributed to the integration process in the MERCOSUR member countries, through the promotion of a fluent exchange of viewpoints among experts, government representatives and civil society actors on regional priority issues. The activities developed by the *Mercosur Economic Research Network* were considered to be of “high priority” by the Mercosur governments.

The project was aimed to reduce the gap between the technical knowledge available that is being generated by economic research institutions, and the concrete needs of the decision-makers in the region.

The results of the project contribute particularly to the economic diversification and integration, trade liberalization and market access, through the identification of policies that foster diversification and integration of the Mercosur economies, the design of strategies of concerted liberalization, and the formulation of consistent policies, that allow a better performance in the international markets, through the mutual reinforcement of their competitive capabilities.

B) RESULTS

The project executed by the Mercosur Economic Research Network/Mercosur-Network (see Annex 1) consisted basically of two 6- month Modules including each:

- a) 2 Regional Fora
- b) development and publication of documents (contracts, printing expenses)
- c) development and maintenance of a website
- d) coordination of all the above mentioned activities (contract)

The PGTF, after having examined the Mercosur-Network proposal in the year 2000, finally decided to grant U\$S40.000 to this project (instead of the U\$S126.000 originally requested), and asked the Uruguayan Government to re-define the allocation of the funds actually granted. After having consulted with all actors involved, the Uruguayan Government suggested that the funds granted by the PGTF should be invested in the strengthening of an OAS funded project which was already in progress (see Annex 2).

The Uruguayan Government (in charge of the pro-tempore presidency of Mercosur) considered that the funds granted by PGTF for the year 2001 should be used to support the following components of the ongoing project:

- a) development of documents (US\$ 31.000)
- b) coordination of activities (Us\$ 9.000)

The PGTF funds were incorporated to the project's Second Module, and used to elaborate documents and support the coordination of activities. The concrete outcomes of this Second Module were: 18 documents and 2 Regional Fora.

Both Regional Fora:

-Asuncion, March 2001

<http://www.redmercosur.org.uy/conferencia/asuncion/presentacion.htm>

-Montevideo, August 2001

<http://www.redmercosur.org.uy/conferencia/foroagosto2001.htm>),

-and 8 documents were funded through the OAS grant; other 10 documents and the coordination of activities were funded with the PGTF grant).

The drafting of the **10 documents funded by the PGTF** were developed covering a wide range of regional topics that were identified in a participatory process (see Annex 3):

- 1) Mercosur's first decade and growing integration's challenge
- 2) Mercosur's agricultural sector
- 3) Mercosur's Competitiveness Policy
- 4) Mercosur's challenges
- 5) Creation of regional institutions
- 6) Trade conflicts and institutional fails
- 7) Mercosur's External trade negotiations Scenarios
- 8) Mercosur's Concurrence Policy
- 9) Mercosur's Economic Geography
- 10) The new energetic integration

Additional funds were approved by the Inter-American Development Bank/ IDB, for the edition, publication and dissemination of a Book containing all the documents elaborated in the project's 2nd Module.

This Book (with includes a Foreword by the President of IDB, Enrique Iglesias) will be presented to the Mercosur presidents during the December 2001 Mercosur Summit in Montevideo (in the context of the 10th Anniversary of Mercosur).

The G77 logo has been included in the publication, and a special reference to the PGTF contribution is to be found in the Preface of the book.

C) PROJECT CONTRIBUTION FOR THE REGIONAL PROCESS

The aim of this project was to define and implement a set of activities in order to create, consolidate and strengthen the articulation among the main stakeholders in the regional integration process of the Southern Cone and the regional economic researchers.

This interaction was developed all along the two project's modules (12 months) and specially during the last 6 months (the PGTF co- financed Second Module of the project). During this period, the Mercosur Economic Research Network organized a Regional Workshop at the headquarter Latin-American Integration Association /ALADI in Montevideo with the participation of Enrique Iglesias (President of IDB) and a large group of researchers, were the 18 draft documents developed in the framework of the project were presented and discussed.

It this sense, the Mercosur Economic Research Network produced relevant research that will contribute to the management and development of the integration process, promoting a more efficient performance of the countries and actors involved. The Mercosur Network's research outputs and conclusions (resulting from the project's Second Module) were presented at the Mercosur Economic Research Network Regional Forum organized at the

Mercosur Building/Edificio Mercosur, in Montevideo in August 2001. This Regional Forum involved researchers of the four Mercosur countries, negotiators and government officials, including Ministers, Ambassadors, scholars, journalists, students, business and trade union representatives, etc.

Finally, the Book that will be published and presented to a broad audience in the context of the next Mercosur's Presidents Summit in December 2001 is expected to have a considerable impact on the regional community.

This Book includes some of the most prestigious analysts and researchers of the region, and it covers the most relevant topics of the Mercosur integration process. The Book presenting an assessment and perspectives of the Mercosur "ten years after the signing of the Asuncion Treaty" will be a useful tool for researchers, government officials, negotiators and civil society at large.

D) CONCLUSIONS AND LESSONS

These kind of collaborative activities and interactions between economic research and policy-making benefits both the academic and the governmental sectors in the developing world by:

- a) helping the economic researchers to better orient their work, producing useful outputs to feed the regional decision-making process
- b) supporting governments to improve the quality of the regional decision-making process, by incorporating relevant technical inputs produced by academia.

The organic linkage between the Mercosur governments and a wide network of economic research institutions represents a significant contribution to the capacity-building of the Region.

E) RECOMMENDATIONS FOR THE MERCOSUR'S GOVERNMENTS

The studies funded by the PGTF as a part of this project are policy-oriented analysis that include in all cases guidelines and recommendations that will contribute and enhance the policy-making process in the Mercosur region. These studies will help the governments to adopt better informed decisions that will strengthen the integration process.

Bearing in mind the success and usefulness of this OAS/PGTF joint project that culminated in November 2001, it could be advisable to promote and support a new round of activities to be executed during the 2002-2003 period.

F) ANNEXES

- 1-Project Document
- 2-Uruguayan Government's letter
- 3-Mercosur Economic Research Network's Documents (10 documents)
- 4-Consultants/Contracts
- 5-Consultants/Payments
- 6-Mercosur-Network institutional brochure

ANNEX 1 Project Document

PROYECTO N°INT/00/K01

PROGRAMA DE COOPERACIÓN TÉCNICA REGIONAL EN EL ÁREA DE LA INTEGRACIÓN EN LOS PAÍSES MIEMBROS DEL MERCOSUR

CONTRATO DE EJECUCIÓN

En Montevideo, a los 8 días del mes de mayo del año 2001, entre por una parte, el Proyecto INT/00/K01 "Programa de Cooperación Técnica Regional en el área de la integración en los países miembros del Mercosur", presentado por el Mercosur al Fondo Pérez Guerrero/G77; representado por el Emb. Elbio Rosselli y por otra parte la Red de Investigaciones Económicas del Mercosur (Red-Mercosur) representado por CINVE a través de su representante legal, Ec. Fernando Lorenzo, acuerdan celebrar el presente convenio sujeto a las estipulaciones que se establecen a continuación:

1. Las partes en este Contrato

- 1.1 El Gobierno de la República Oriental del Uruguay, a través de su Ministerio de Relaciones Exteriores, representado por el Embajador Elbio Rosselli en su carácter de Director General de Integración y Mercosur, (en adelante llamado, CONTRATANTE), y
- 1.2 el Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), persona jurídica de derecho privado, con domicilio en 18 de Julio 1324 piso 6, Montevideo, en carácter de organismo ejecutor, a través de su Director, Ec. Fernando Lorenzo, (en adelante llamado CONTRATISTA), representando a la Red de Investigaciones Económicas del Mercosur.

2. Objeto del contrato

El "Contratista" se obliga a ejecutar el "Programa de cooperación técnica regional en temas de integración" (en adelante, "el proyecto") aprobado por el 24° Encuentro Anual de Ministros de Asuntos Exteriores del Grupo de los 77 en setiembre de 2000, por resolución INT/00/K01, presentado como Anexo I de este contrato.

3. Documentos integrantes de este contrato

Este Contrato está integrado por los siguientes documentos: (a) el Cuerpo del Contrato de Ejecución del proyecto N°INT/00/K01; (b) el Anexo I: Proyecto N°INT/00/K01 aprobado por el Fondo Pérez Guerrero y firmado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay el 27 de marzo de 2001; (c) documentos probatorios de la afiliación a la Seguridad Social y exoneración de DGI de CINVE.

4. Duración del contrato

La duración del Contrato será de 6 meses, a partir de la fecha de su firma.

5. El "Contratante" se obliga a abonar por tal tarea y por todo concepto la suma total de cuarenta mil dólares americanos (US\$ 40.000) que se abonarán de la siguiente forma:

1ª entrega correspondiente al 15% del monto total equivalente a 6000 U\$S el 14 de mayo de 2001

2ª entrega correspondiente al 75% del monto total equivalente a 30.000 U\$S el 10 de julio de 2001.

3ª. Entrega correspondiente al 10% del monto total equivalente a U\$S 4.000 sujeto a aprobación del Informe final del proyecto que se entregará el 31 de agosto de 2001.

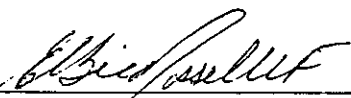
6. Los pagos se harán efectivos en el marco del Proyecto INT/00/K01 a través del PNUD, a solicitud del mencionado Proyecto, mediante transferencia bancaria a la siguiente cuenta de CINVE: Cuenta Bancaria en dólares de CINVE N° 776877 del Banco de Boston, Sucursal 18 de Julio, 18 de Julio 1322.

Este convenio no podrá ser modificado sin acuerdo escrito de las Partes. Las modificaciones no entrarán en vigor hasta que hayan sido firmadas por ambas Partes.

En Fé de lo cual las Partes han dispuesto que se firme este convenio en sus respectivos nombres.

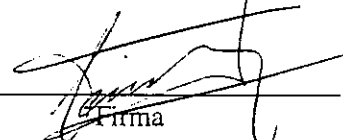
Lugar y Fecha: Montevideo, 8 de mayo de 2001.

Por el "CONTRATANTE"


Firma
ELBIO ROSSELLI

ELBIO ROSSELLI
Nombre
Embajador
Director General
para Asuntos de Integración
y Mercosur
Título

Por el "CONTRATISTA"


Firma

FERNANDO LORENZO
Nombre
DIRECTOR DE CINVE
Título

NUMERO DE PROYECTO: N°INT/00/K01

FECHA: 14/05/01

TITULO DEL PROYECTO: Programa de Cooperación Técnica en el área de la Integración en los países miembros del Mercosur

Solicitud de Pago

Sr. Representante Residente
del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Montevideo - Uruguay

Le agradeceré se sirva efectuar el pago por la suma de: \$ US\$ 6000

Son: Seis mil dólares americanos

A: Centro de Investigaciones Económicas (CINVE)

Banco: Banco de Boston, Sucursal 18 de Julio, 18 de Julio
1322

Titular: Ec. Rosa Osimani

Nº de cta.: N° 776877

Aviso de pago a: Fernando González Guyer

Tel.: 900 71 94 Int.16

Proceso realizado por PNUD:

Cuota Contrato Consultor:

Bienes/OC N°:

(sujeta autorización)

Servicios Contrato N°:

Proceso realizado por Proyecto:

Se adjunta documentación correspondiente:

Se adjunta factura N°:

Línea Presupuestaria:

Presupuesto:

Por concepto de: 1ª entrega correspondiente al 15% del monto total equivalente a U\$S 6000 el 14 de mayo de 2001

Observaciones: Este pago corresponde a la 1ª entrega estipulada para el 14 de mayo de 2001, según el convenio oportunamente firmado entre el Gobierno de la República Oriental del Uruguay, a través de su Ministerio de Relaciones Exteriores, representado por el Embajador Elbio Rosselli en su carácter de Director General de Integración y Mercosur, y el Centro de Investigaciones Económicas (CINVE) en carácter de organismo ejecutor, **representando a la Red de Investigaciones Económicas del Mercosur.**

El infrascrito certifica, por la presente, que el pago que se solicita **no** ha sido efectuado anteriormente; corresponde a bienes o servicios entregados o prestados a plena satisfacción de la Agencia Ejecutora, de conformidad con el Documento del Proyecto.


Elbio Rosselli
por la Dirección del Proyecto
(Aclaración de Firma)
Director
para asuntos de Integración
y Mercosur

PARA USO INTERNO DE LA OFICINA DEL PNUD.

Recibido fecha:

	FECHA	Observaciones:
UGP		
CONTAB.		DV N°

NUMERO DE PROYECTO: N°INT/00/K01

FECHA: 10/07/01

TITULO DEL PROYECTO: Programa de Cooperación Técnica en el área de la Integración en los países miembros del Mercosur

Solicitud de Pago

Sr. Representante Residente
del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Montevideo - Uruguay

Le agradeceré se sirva efectuar el pago por la suma de: \$ US\$ 30.000

Son: treinta mil dólares americanos

A: **Centro de Investigaciones Económicas (CINVE)**

Banco: Banco de Boston, Sucursal 18 de Julio, 18 de Julio
1322

Titular: Ec. Rosa Osimani

Nº de cta.: N° 776877

Aviso de pago a: Fernando González Guyer

Tel.: 900 71 94 Int.16

Proceso realizado por PNUD:

Cuota Contrato Consultor:

Bienes/OC N°:

(sujeta autorización)

Servicios Contrato N°:

Proceso realizado por Proyecto:

Se adjunta documentación correspondiente:

Se adjunta factura N°:

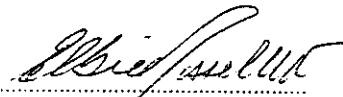
Linea Presupuestaria:

Presupuesto:

Por concepto de: 2ª entrega correspondiente al 75% del monto total equivalente a US\$ 30.000 el 10 de julio de 20001

Observaciones: Este pago corresponde a la 2ª entrega estipulada para el 10 de julio de 2001, según el convenio oportunamente firmado entre el Gobierno de la República Oriental del Uruguay, a través de su Ministerio de Relaciones Exteriores, representado por el Embajador Elbio Rosselli en su carácter de Director General de Integración y Mercosur, y el Centro de Investigaciones Económicas (CINVE) en carácter de organismo ejecutor, **representando a la Red de Investigaciones Económicas del Mercosur.**

El infrascrito certifica, por la presente, que el pago que se solicita no ha sido efectuado anteriormente; corresponde a bienes o servicios entregados o prestados a plena satisfacción de la Agencia Ejecutora, de conformidad con el Documento del Proyecto.


por la Dirección del Proyecto
(Aclaración de Firma)
Director General
para asuntos de Integración
y Mercosur

PARA USO INTERNO DE LA OFICINA DEL PNUD.

Recibido fecha:

	FECHA	Observaciones
UGP		
CONTAB		

ANNEX 2 Uruguayan Government's letter

To: Pérez Guerrero Trust Fund (PGTF), UN, New York
From: Ambassador Elbio Roselli, National Coordinator for Mercosur
Ministry of Foreign Affairs/Uruguay
Subject: Mercosur Network Project / Pérez Guerrero Trust Fund

- 1) In May 1998 the four Mercosur countries submitted to the PGTF a project with a US\$ 126.000 budget through the Mercosur Technical Cooperation Committee.
- 2) The project, to be executed by the Mercosur Economic Research Network/Mercosur-Network (a non-governmental institution made up of nine economic research centers of the region) consisted basically of two modules (6 months each) each one including:
 - a) 2 Regional Fora (airfare, per diem, logistics expenses)
 - b) development and publication of documents (contracts, printing expenses)
 - c) 4 National Seminars (logistics expenses, local fare)
 - d) development and maintenance of a website
 - e) coordination of all the above mentioned activities (contract)
- 3) The PGTF, after examining the project in the year 2000, finally decided to grant US\$40.000 (instead of the US\$126.000 originally requested) and asked the Uruguayan Government to re-define the allocation of the funds actually granted.
- 4) Bearing in mind that Mercosur-Network is currently working on the second phase of a project financed by OAS that is also under the auspices of Mercosur governments, which includes 2 Regional Fora to be carried out in the year 2001 with document development and publication, the Uruguayan Government (after consultation with all actors involved) suggests that the funds granted by the PGTF should be used to strengthen this process which is already in progress, that is considered to be of "high priority" by the Mercosur governments.
- 5) It is therefore proposed that the remaining OAS funds (US\$60.000) should be used as "counterpart funds" for the project the Mercosur Network will carry out with PGTF between the months of February and August 2001 as already scheduled (see enclosed calendar).
- 6) After careful evaluation of the project's needs and priorities, the Uruguayan Government suggests that the funds granted by PGTF for the year 2001 are used to strengthen the following components of the ongoing project:

a) development of documents	US\$ 31.000
b) coordination of activities	US\$ 9.000

Total	US\$ 40.000
- 7) All documents resulting from this project's second phase will mention and underline PGTF's valuable contribution to their elaboration process as well as to the general coordination of the activities.

**ANNEX 3 Mercosur Economic Research Network's Documents
(10 documents)**

Consultants/Chapters

	CONSULTANT	Document/Chapter
1	José María Fanelli	El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del Mercosur en su primera década/ Introduction
2	Roberto Bouzas	La formación de instituciones regionales en el Mercosur/ Chapter 10
3	Martín Piñeiro	Balance y perspectivas de la agricultura en el Mercosur / Chapter 6
4	Renato Flores	Concentración o dispersión en el Mercosur/ Chapter 16
5	Diana Tussie	Arquitectura institucional del Mercosur / Chapter 11
6	Pedro da Motta Veiga	Escenarios de evolución del Mercosur y las negociaciones pendientes / Chapter 13
7	José Tavares de Araújo	Política de competencia en el Mercosur/ Chapter 8
8	João Bosco Mesquita Machado	Infraestructura no Mercosul: obstáculos físicos ao fluxo regional de comércio e uso compartilhado de energia elétrica / Chapter 17
9	Mariano Laplane	Políticas de competitividad en el Mercosur / Chapter 15
10	Roberto Lavagna	Los desafíos del futuro próximo del Mercosur / Chapter 9

**El desafío de integrarse para crecer.
Balance y perspectivas del Mercosur en su primera década.**

Daniel Chudnovsky

José María Fanelli

Introducción

El Tratado de Asunción dio nacimiento al Mercosur en 1991. A una década de ese evento, el balance global del proceso de integración arroja un saldo positivo. Entre los éxitos de relevancia del Mercosur se cuentan el aumento sustancial del comercio intrarregional y la atracción de fuertes inversiones externas. Asimismo, la formación del bloque acrecentó la visibilidad y presencia de la región en la arena política internacional y reafirmó que se trata de una zona de paz y estabilidad. Este último hecho es importante no sólo para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos sino también como factor de atracción de inversiones.

Estos logros marcan con nitidez que el Mercosur tiene un gran potencial en cuanto instrumento para la integración de sus miembros en la economía globalizada. En la actualidad, sin embargo, el proceso de integración enfrenta problemas y desafíos de envergadura. En verdad, la década comprende dos etapas marcadamente diferenciadas. La primera se extiende entre la firma del Tratado y mediados de 1998 y en ella se produjeron los avances más significativos. Hacia fines de este último año, en cambio, el período de auge del Mercosur se diluye en la crecientemente enrarecida atmósfera financiera que la crisis asiática primero, y la moratoria rusa después, contribuyeron a crear en los mercados emergentes. En esta segunda etapa, los dos socios mayores del Mercosur experimentaron dificultades macroeconómicas y financieras de magnitud que se reflejaron tanto en el nivel de actividad interno como, por supuesto, en los flujos de comercio intrarregional. Asimismo, impulsados por la dinámica de la crisis, los países tomaron decisiones unilaterales que muchas veces resultaron perjudiciales para los socios. Esto generó un clima de desconfianza y malestar. Esta segunda etapa aún no ha concluido y su dilatada duración se está constituyendo, en sí misma, en una fuente de gran incertidumbre.

Una de las razones por las cuales las decisiones unilaterales, especialmente de Argentina y Brasil, no tuvieron consecuencias aún más severas sobre el acuerdo regional es que ocurrieron en un contexto en el que resultaba claro para el resto de los socios que esos países estaban actuando obligados por el imperio de las circunstancias, más que por

una súbita voluntad de beneficiarse a costa del vecino. Asimismo, hay dos razones adicionales que actuaron en igual sentido. La primera es que la integración comercial ha aumentado la interrelación entre los miembros. Por ende, antes de decidir una represalia, los países en general toman en cuenta las consecuencias que podría tener sobre su propia economía un agravamiento de los desequilibrios del socio en problemas. La segunda es que el prestigio internacional de los socios se vería ciertamente debilitado ante un fracaso para enfrentar los desafíos de construir el bloque. Estos factores jugaron sin dudas un rol importante para mantener vivos el diálogo y la voluntad política de integración. Pero está claro que la actual situación no podría prolongarse indefinidamente sin hacer peligrar seriamente los logros ya obtenidos y el proceso mismo de integración. Para despejar la incertidumbre el Mercosur necesita imperativamente reafirmar su identidad y, para ello, es vital definir cuáles son los objetivos estratégicos del acuerdo en el actual contexto. En este sentido, si bien la crisis actual del Mercosur se origina en una serie de shocks locales y externos, no es menos cierto que la misma ha sido alimentada por la orfandad de pensamiento estratégico.

Los socios no encontrarán incentivos suficientes para trabajar en la superación de la actual situación de *impasse* si no se asegura que cada uno de ellos vuelva a percibir el proceso de integración como un juego de suma positiva. Encontrar un conjunto de estrategias para los socios que cumpla con esa condición supone dos requisitos: hallar vías efectivas de negociación para superar los obstáculos presentes y, sobre todo, precisar qué oportunidades se abren cuando se mira hacia el futuro. Específicamente, esto último implica identificar fuentes de crecimiento económico e integración competitiva en la economía global que pueden ser explotadas en forma conjunta por los socios pero que no están disponibles fuera del bloque.

El objetivo básico de este libro es, justamente, aportar elementos para el diseño de estrategias que cumplan con estos requisitos. Con tal propósito se realiza un análisis de la evolución del Mercosur en la última década y se evalúan las perspectivas en términos de obstáculos a superar y de oportunidades que podrían explotarse.

Cada uno de los capítulos del libro aborda un tema que se considera de relevancia para pensar estratégicamente el Mercosur y estructurar una agenda de negociación capaz

de volver a colocar al bloque en la senda de crecimiento de la cual la apartaran las dificultades de los últimos años. La elaboración de cada capítulo estuvo a cargo de investigadores con experiencia en el tema que realizaron un balance de lo ocurrido, evaluaron las perspectivas e hicieron propuestas para seguir avanzando. Respetando la restricción de no sacrificar rigurosidad, las contribuciones tratan de eludir tecnicismos ya que el libro se propone ser de utilidad y consulta para un amplio espectro de ciudadanos involucrados, o simplemente interesados, en el proceso de integración.

Hemos agrupado los capítulos en tres partes o áreas temáticas. La parte I estudia los desafíos de la integración profunda. Comienza con sendos artículos que examinan dos tareas pendientes que son vitales para redinamizar el bloque: la coordinación macroeconómica y el perfeccionamiento de la unión aduanera. A continuación se reúnen una serie de contribuciones que se ocupan de temas críticos para avanzar en la integración profunda. Se analiza cómo progresar en la liberalización del comercio de bienes y de servicios y en los problemas específicos que existen en el sector agropecuario. Los dos últimos capítulos de esta parte plantean la necesidad de establecer líneas de acción consistentes en el plano de las políticas de defensa de la competencia y de protección al consumidor.

Para sacar el proceso de integración de la actual *impasse* no sólo es necesario tener en claro qué hacer con los obstáculos que presenta la macroeconomía y cómo progresar en la integración profunda, también se requiere contar con un bloque políticamente activo y consolidado que sea capaz de realizar esas tareas. Este es el objeto de la Parte II. Las contribuciones reunidas en ella identifican dos áreas vitales para fortalecer el bloque. La primera es la construcción de la institucionalidad común. La segunda es consolidar la identidad internacional del bloque. Así, en los capítulos de esta parte, se analizan las tareas de construcción institucional más urgentes y la forma de abordarlas, sin olvidar los obstáculos que representan las disputas comerciales en el actual contexto de incertidumbre y desequilibrio macroeconómico. La parte concluye con dos capítulos en los que se evalúan las negociaciones externas y los posibles escenarios en los que ellas podrían tener lugar.

Si el Mercosur es una oportunidad, la integración debe ser un instrumento para promover la competitividad¹ y el crecimiento. La creación de un espacio económico común debe permitir realizar ganancias de escala, de especialización, de asignación (por la vía de la movilidad de bienes, servicios y factores) y de reducción en los costos de transacción y la incertidumbre (a través de la integración financiera y la coordinación macroeconómica). Obviamente, el efecto de la conformación del espacio compartido será mayor cuanto mayores sean las oportunidades de inversión rentable que la región esté en condiciones de ofrecer. La parte III del libro aborda estos temas. Las contribuciones agrupadas en ella evalúan las oportunidades para atraer inversión externa, para encarar políticas regionales de competitividad y para aprovechar las ventajas de la geografía. También se evalúa qué sería conveniente para que el Mercosur sea un instrumento de crecimiento para las economías más pequeñas del bloque.

En lo que resta de esta introducción recogemos y sistematizamos los resultados más importantes de las contribuciones incluidas en las tres partes mencionadas. El principal propósito es evaluar en qué sentido constituyen un aporte para pensar estratégicamente el Mercosur. En la sección I tratamos de identificar los obstáculos y las oportunidades estratégicas y en la II presentamos los desafíos y las propuestas para enfrentarlos que aparecen en los capítulos del libro.

¹ Para una breve discusión del concepto de competitividad y los distintos factores que la impulsan veáse el capítulo de Laplane *et al*

I. Obstáculos y oportunidades estratégicas.

A la hora de pensar el bloque en términos estratégicos, la primera cuestión que surge es la de las alternativas. El Mercosur no es la única estrategia de integración en la economía internacional a la cual los países del bloque podrían apostar. De hecho, las dificultades recientes han puesto en primer plano esta cuestión. Se han estado evaluando alternativas que van desde apostar a un área de libre comercio en vez de una unión aduanera hasta la de privilegiar la aceleración de acuerdos unilaterales con otros bloques. Para que el Mercosur pueda constituir una opción estratégica superior, la pertenencia al bloque debe abrir oportunidades de mayor valor agregado que las disponibles bajo otras alternativas. Sólo bajo tales circunstancias el abandono de la identidad Mercosur tendría costos de oportunidad de relevancia para un socio dado. En este sentido, identidad y oportunidades están íntimamente ligados: la mejor forma de robustecer la identidad es identificar cuáles son las fuentes de valor agregado específico y diferencial del proyecto Mercosur². Por ejemplo, si la identidad del Mercosur estuviera dada por la de constituir una unión aduanera, ésta sería una identidad que tendería a diluirse con el tiempo. Si el bloque negocia exitosamente zonas de libre comercio con los países del NAFTA y la Unión Europea (UE), la tarifa externa común sería relevante para una porción muy reducida del comercio³. Bajo estas circunstancias, el bloque no tendría mucho valor agregado. Este ejemplo sugiere, por otra parte, que la cuestión del valor agregado y la identidad no son independientes del paso del tiempo y el momento histórico.

La identidad del bloque y los objetivos estratégicos

¿Dónde buscar el valor agregado del Mercosur? ¿Sobre qué premisas construir las reglas de un juego de suma positiva? Sería difícil abordar estas preguntas sin una elaboración previa sobre cuáles son las metas estratégicas que el Mercosur debería cumplir.

² Es claro que, desde el punto de vista estratégico, el Mercosur tiene una dimensión estrictamente política además de la económica. Vale la pena aclarar, por lo tanto, que nuestra preocupación se centra exclusivamente en los aspectos estratégicos relacionados con lo económico.

Para evaluar los objetivos estratégicos del Mercosur es necesario tener en cuenta dos elementos del contexto que jugaron y siguen jugando un rol crítico en la formación y evolución del acuerdo de integración. El primero, específico de la región, es la dificultad que han mostrado los miembros del bloque para diseñar una estrategia consistente de crecimiento sostenido en el período que se inaugura con la crisis de la deuda. El segundo elemento pertenece al ámbito internacional: la profundización de la globalización y la aparición del “nuevo” regionalismo como una estrategia de integración/adaptación en los años noventa (World Bank, 1999).

El impacto que la crisis de la deuda de los ochenta tuvo sobre el proceso de crecimiento de la región sería difícil de exagerar (Cepal 1998; Fanelli, 2000). Fue en ese marco, justamente, que se produjeron los primeros intentos de integración entre Brasil y la Argentina. Lavagna documenta claramente este hecho en su artículo. El objetivo explícito de los acuerdos sectoriales de integración era dinamizar el crecimiento económico. Esta preocupación por el crecimiento se mantuvo y es clara en el propio Tratado de Asunción.

Las dificultades para definir una estrategia exitosa de crecimiento, sin embargo, no fueron independientes de la evolución internacional. El fenómeno de creciente globalización convirtió en obsoletas muchas de las herramientas y estrategias que los países habían utilizado para crecer y relacionarse con el resto del mundo. En el caso específico de la región, hay cuatro características del mundo post-Bretton Woods a las cuales resultó especialmente difícil adaptarse:

- la flotación del tipo de cambio entre las monedas de reserva más importantes;
- el proteccionismo comercial (sobre todo agrícola y no tarifario);
- el aumento de los flujos de capital en un contexto de desregulación financiera.
- la aceleración del cambio tecnológico

Entre las consecuencias de mayor relevancia para nuestro análisis cabe remarcar tres. Primero, la desregulación y el fácil acceso de los inversores locales a los mercados

³ Este ejemplo pertenece al capítulo de da Motta Veiga.

financieros internacionales convirtió en obsoleto el modelo latinoamericano basado en la represión financiera y el control de cambios como sustento de la sustitución de importaciones. Esto determinó la necesidad de una rápida liberalización doméstica para evitar la desintermediación financiera. Segundo, la volatilidad de los tipos de cambio y de los movimientos de capital agregó un factor de inestabilidad macroeconómica en una región de por sí inestable⁴. Tercero, el proteccionismo de los países ricos fue particularmente dañino para las exportaciones de la región, dada su configuración de recursos y, por ende, de ventajas comparativas naturales (no es por casualidad que los países de la región tienen un papel activo en el grupo Cairns, por ejemplo)⁵. En este contexto, se lanzaron iniciativas unilaterales de liberalización comercial que no fueron, en general, acompañadas por políticas complementarias destinadas a mejorar la competitividad empresarial en las diversas cadenas productivas. No resulta sorprendente que, en estas condiciones, las mismas no han dado los resultados esperados en términos de creación de comercio y fortalecimiento de la competitividad.

Hay indicadores bastante obvios de la dificultad para encontrar el “nuevo modelo” para impulsar la competitividad y el crecimiento bajo estas condiciones. Respecto del crecimiento, es fácil constatar que la tasa de aumento del ingreso per cápita de la región fue muy superior en el período anterior a la crisis del dólar y del petróleo en los setenta que en el período de creciente globalización que la siguió. Esto es muy marcado en el caso de Brasil, cuyo proceso de crecimiento a tasas de “milagro” se diluyó, a partir de los ochenta, en un período gris signado por grandes fluctuaciones de corto plazo y tasas tendenciales de crecimiento muy mediocres.

⁴ La región tiene una configuración de su comercio exterior y una inserción en los mercados financieros internacionales que hace que los desajustes entre el dólar y el resto de las monedas la afecte particularmente. Por ejemplo, tanto la Argentina como Brasil son países que se encuentran financieramente dentro del área dólar y tienen buena parte de su comercio exterior fuera de ella. Esto genera, para la firma productora, la necesidad de hacer *hedging* del riesgo de descalce de monedas (obligaciones financieras en dólares e ingresos por ventas en euros o yenes). Pero el subdesarrollo financiero hace muy difícil el gerenciamiento de los riesgos. Esto se traduce en situaciones recurrentes de *stress* financiero.

⁵ En este sentido, la globalización es bastante asimétrica: es muy fuerte en lo financiero y débil en lo comercial. Y algo inconsistente: Argentina y Brasil son participantes clave en los mercados financieros emergentes pero encuentran serias dificultades para acceder a los mercados de los países que son sus acreedores. Para los países con alta acumulación de capital y baja tasa de retorno sería muy conveniente explotar la mayor tasa de beneficio que los proyectos tienen en los países en desarrollo. En particular teniendo en cuenta el fenómeno de envejecimiento de la población en los países desarrollados. Pero los países en desarrollo tendrán dificultades para realizar su mayor tasa de retorno potencial y ser buenos deudores si no se les permiten vender sus productos donde se concentra el mayor poder adquisitivo del planeta.

Respecto de la competitividad, es evidente que la "falta" de comercio y, en especial, de exportaciones que mostraron la Argentina y Brasil durante la etapa sustitutiva no ha desaparecido a pesar de la mayor globalización y apertura doméstica. Hoy, Brasil y la Argentina muestran coeficientes de apertura menores al 20%. Si bien ese coeficiente supera el 30% en Uruguay y Paraguay, éstas son economías mucho más pequeñas. En realidad, es bastante sorprendente que el coeficiente de apertura no haya experimentado un aumento de mayor significación en los últimos años. Además del propio acuerdo preferencial, los cuatro países del Mercosur han estado realizando esfuerzos significativos por incrementar ese coeficiente, al implementar iniciativas bastante profundas de apertura unilateral como parte de las reformas estructurales de los noventa. Ello redujo marcadamente el sesgo anti-comercio que la estrategia de sustitución de importaciones había introducido en la posguerra. En la actualidad los niveles de protección son en general mucho más bajos. Sin embargo, se ha avanzado relativamente poco en la promoción de exportaciones no tradicionales y menos aún en el fortalecimiento de la competitividad empresarial y de las cadenas productivas. De todas formas, las dificultades para lograr una mayor apertura sugieren que existen obstáculos estructurales que no favorecen el aumento del comercio y que van más allá de los efectos anti-comercio que pueden haber tenido ciertas políticas de la etapa sustitutiva. Entre esos factores cabe señalar: la ubicación geográfica relativamente aislada y alejada; el hecho de encontrarse en América Latina que es una región relativamente bastante cerrada y de bajo ingreso, y el proteccionismo de los países del norte.

Dadas las dificultades para crecer y expandir las exportaciones, no resulta sorprendente que ya desde mediados de los ochenta, Brasil y la Argentina buscaran en la integración nuevas oportunidades para mejorar la competitividad. Ni tampoco lo es que, en los noventa, el Mercosur se convirtiera en protagonista del nuevo regionalismo. En la actualidad, los elementos del contexto local e internacional que hemos marcado como problemáticos no han desaparecido y nada indica que lo harán rápidamente. En función de ello, parece justificado asumir que el éxito del bloque regional y la percepción de cada miembro de estar jugando un juego de suma positiva estará íntimamente relacionada con la capacidad del Mercosur para cumplir dos objetivos estratégicos:

- *potenciar la competitividad en el mundo globalizado*

- *acelerar el crecimiento de cada uno de los países que lo componen.*

Comercio, geografía y productividad

¿Tiene sentido pensar el regionalismo en estos términos? ¿Es razonable que el Mercosur intente reafirmar su identidad sobre la base de estos dos objetivos estratégicos? La única forma de sustentar sólidamente un proceso de crecimiento es asegurar el incremento sostenido de la productividad. Asimismo, un país refuerza su capacidad competitiva sólo cuando logra mantener un ritmo de incremento en su productividad que es comparable o superior al de la economía internacional. De esta forma, si los dos objetivos estratégicos del bloque son el crecimiento y la integración internacional competitiva, ambos objetivos en gran medida se resumen en uno solo: acelerar el incremento de la productividad. Pensar estratégicamente el Mercosur, en consecuencia, implica contestar dos preguntas secuenciales: ¿cuáles son las ventajas específicas que presenta el Mercosur en cuanto instrumento para promover el crecimiento de la productividad? Y, si esas ventajas existen, ¿es posible definir un conjunto de estrategias que el bloque pueda seguir para explotarlas?

Para abordar la primera pregunta es conveniente adoptar un enfoque integral del proceso de integración. Esto es, además de los elementos señalados por la tradición de análisis del regionalismo que comienza con la identificación de los factores de creación y desvío de comercio, el estudio de la relación entre productividad y Mercosur supone introducir otros efectos de la integración que han sido identificados como críticos para el crecimiento de la productividad por la literatura posterior: los efectos sobre la escala y la diferenciación de productos; sobre la capacidad de innovación y adopción de nuevas tecnologías; y el papel de la geografía, las instituciones, los mercados de capital y la macroeconomía.

Desde el punto de vista estrictamente comercial, el regionalismo es una estrategia basada en la discriminación, que puede tener efectos positivos sobre la productividad en la medida en que cree y no desvíe comercio. Asimismo, podría convertirse en una fuente de ganancias de ingreso por la vía del mejoramiento de los términos del intercambio. En

principio, el Mercosur no parece haber desviado comercio⁶ y existen indicios de que ha tenido efectos positivos sobre los términos del intercambio (World Bank, 1999).

La forma que tomó la creación de comercio dentro del bloque tuvo dos rasgos adicionales que es importante remarcar. El primero es que hay evidencia de que se creó comercio en industrias con economías de escala. Por ejemplo, cuando se compara el patrón de intercambio en el Mercosur con el patrón de intercambio con el resto del mundo, el comercio intra-Mercosur muestra un mayor componente de comercio intraindustrial y de comercio intraindustrial de alta calidad, especialmente en el caso argentino (Fanelli, 2001). El segundo es que en el ámbito del Mercosur, el comercio presenta una mayor diversificación sectorial. Este es un hecho positivo en la medida en que es un factor de mitigación del riesgo. En efecto, los países de la región muestran una cierta dependencia de un reducido grupo de sectores para generar superávit de comercio. La concentración de la capacidad de generar un saldo neto positivo de divisas en sectores expuestos a shocks de magnitud crea riesgos financieros y es muy difícil cubrir o diversificar esos riesgos financieros debido a las fallas en los mercados internacionales de capital. Bajo estas condiciones, el riesgo nacional no puede diversificarse eficientemente y ello se traduce en mayor volatilidad macroeconómica (Fanelli, 2000). Así, bajo condiciones de mercados de capital imperfectos la diversificación sectorial del comercio es no sólo una herramienta para la mitigación del riesgo sino, también, para la estabilidad macroeconómica.

En síntesis, si el Mercosur lograra convertirse en un factor para crear comercio y lo creara de manera diversificada, su rol podría ser muy significativo en una región en la que la "falta" de comercio y la exposición a riesgos no diversificables son rasgos estructurales de debilidad. Una ampliación sistemática del tamaño de los mercados podría generar economías de especialización y de escala y, por ende, tener impactos sustanciales sobre la productividad.

La importancia de las variables relacionadas con el comercio, sin embargo, no debería hacernos perder de vista otras dimensiones del regionalismo. El regionalismo

⁶ Véase al respecto los trabajos de Yeats (1997), Devlin (1997) y Nagarajan (2000).

puede también ser concebido como una forma de explotar las oportunidades que brindan la geografía y la cooperación. De hecho, cuando se acentúa esta segunda dimensión, el proteccionismo pierde protagonismo en favor de las actividades de coordinación y cooperación. La tarea central del bloque pasa a ser la construcción del espacio económico común. El valor agregado del regionalismo pasa a depender más y más de las oportunidades que genera el espacio económico ampliado para acelerar el crecimiento de la productividad y, por ende, de la competitividad.

Para que esta concepción del regionalismo adquiriera pleno sentido, es necesario hacer una referencia breve a cómo utilizamos el concepto de espacio económico común. En un sentido abstracto, se lo puede definir como un espacio de “arbitraje pleno” en el cual no existen disparidades en la productividad con que se usan factores relativamente homogéneos. En este sentido, un espacio económico común es lo contrario de un espacio dual. En un espacio dual factores similares se utilizan con productividad diferente en distintas localizaciones. También, dentro de un sector dado, se podrá observar el uso de tecnologías de producción distintas para producir lo mismo. Debido a que en el mundo real existen fricciones de todo tipo y a que, en particular, las economías de la región se caracterizan por su dualidad, a los efectos de este trabajo adoptaremos una definición algo más suave y relativa. Diremos que un espacio económico en el que la productividad no está plenamente arbitrada deviene “más compartido” cuando aumenta la velocidad con la que convergen hacia un valor común los distintos niveles de productividad con que se usan factores relativamente homogéneos en sectores o localizaciones diferentes. En un espacio económico crecientemente compartido, *ceteris paribus*, la dualidad se reducirá más rápidamente.

El regionalismo, en esta perspectiva, es un instrumento para crear las condiciones que favorezcan un aumento en la velocidad de convergencia hacia un mismo patrón de productividad de sectores y localizaciones ubicados en distintos países. El regionalismo, así, se convierte en un catalizador del crecimiento en tanto la construcción de un espacio económico común hace más fácil el arbitraje de las diferencias de productividad en el uso de factores. Deviene en un intento de crecer por la vía de eliminar la “ineficiencia X” (o sea el uso de los recursos con un nivel de eficiencia menor que el máximo posible) que impone la geografía política.

Ciertamente, la idea de concebir la eliminación de la dualidad como una fuente de crecimiento de la productividad no es nueva. Ya fue resaltada por los primeros autores del desarrollo (Lewis, 1955). Llamar la atención sobre este punto en relación con la integración, no obstante, es vital en el marco del Mercosur. Dada la disparidad en los ingresos promedio de los países y subregiones que lo componen, una aceleración en la velocidad de convergencia entre los niveles de productividad podría ser muy rentable en términos de crecimiento. Si la unificación del espacio fuera lo suficientemente profunda, las disparidades de productividad podrían ser una fuente de crecimiento por un período prolongado. Es posible conjeturar que, antes de que las diferencias de productividad hubieran sido más o menos totalmente arbitradas, se habrían ganado varios miles de dólares en ingreso per cápita en ciertas áreas de la región. Y cuanto más rápida fuera la convergencia más rápido se materializaría ese aumento en el ingreso.

En una economía de mercado, un factor fundamental para eliminar las diferencias de productividad en el uso de los factores es el arbitraje de precios. Cuando el comercio ejerce su poder de arbitraje libremente, tienden a desaparecer las diferencias entre los precios de “autarquía” de diferentes localizaciones. Consecuentemente, para conformar un espacio económico común hay que permitir un grado creciente de arbitraje de precios. Hay que tender a unificar los mercados. De esto se sigue, *ceteris paribus*, que las ganancias de productividad en el ámbito regional serán mayores cuanto más profunda sea la integración en los mercados de bienes, servicios reales y financieros y factores productivos. En este sentido, integración profunda y productividad van de la mano.

Las oportunidades de aumento de la productividad que abre una mayor unificación del espacio por la vía del regionalismo, sin embargo, no se agotan en el “arbitraje de la dualidad”. La integración creciente de los mercados permite una mayor especialización y, por ende, facilita la explotación de economías de escala tanto estáticas como dinámicas. Esto es verdad para cualquier política que resulte en el ensanchamiento de los mercados. Pero los países geográficamente vecinos suelen tener un espectro ampliado de ventajas de escala a explotar. Esto es especialmente así en cuanto a la explotación de las ventajas de escala en la construcción de la infraestructura física del comercio y la producción, en sectores clave como energía, telecomunicaciones y transporte. Los países del Mercosur

tienen un enorme potencial a explotar en este sentido, como se detalla en diversos capítulos de este libro, pero especialmente en los de Calfat y Flores y de Almeida y Bosco Machado. Por otra parte, el hecho de que un bloque de países coopere para construir la infraestructura física con el objeto explícito de incrementar el volumen de comercio puede actuar como un catalizador de inversiones, reduciendo al mismo tiempo la probabilidad de ocurrencia de conflictos armados. Frecuentemente, el hecho mismo de construir una carretera donde no la había es una señal muy fuerte de que ciertas hipótesis de conflicto se han debilitado y que la apuesta política es la de reforzar los lazos del bloque natural.

Otro ámbito propicio para la explotación de economías de escala y especialización son los sistemas nacionales y regionales de innovación. La inversión orientada a desarrollar la capacidad de la firma para incorporar tecnologías, innovar y aprender demanda recursos importantes tanto públicos como privados. Frecuentemente, el monto de inversión requerido no se justifica debido, justamente, a que la falta de escala no permite amortizar esa inversión. A través de la coordinación de esfuerzos y la cooperación, sería posible dividir los costos fijos de la inversión y amortizarlos más rápidamente a nivel regional. Asimismo, un espacio económico ampliado permite una absorción mayor de las externalidades que genera la inversión en investigación y desarrollo y facilita los fenómenos de aglomeración. Un abaratamiento de la inversión en capital de conocimiento por esta vía podría constituirse en un fuerte incentivo para las ramas con alto contenido de aprendizaje, lo cual dinamizaría la tasa de crecimiento de largo plazo de la productividad.

Si el acuerdo regional avanzara más allá de las meras políticas comerciales, hacia la construcción de un espacio económico común, podría también desarrollar ventajas competitivas en actividades que son intensivas en la demanda de coordinación. La planificación de la inversión en los sectores de infraestructura y de capital de conocimiento antes mencionados y el manejo de los problemas medioambientales son ejemplos obvios. Pero hay dos áreas que son particularmente relevantes: la macroeconomía y el manejo del período de transición durante la apertura económica. Estos dos aspectos son de alta importancia. La experiencia de América Latina muestra muchos casos en los que la apertura económica no rindió los frutos esperados debido a

que en el proceso se produjeron desequilibrios macroeconómicos, productivos y sociales muy difíciles de manejar.

Desde el punto de vista macroeconómico, los procesos de apertura unilateral o los regionales débiles como las áreas de libre comercio, presentan una diferencia específica con acuerdos de integración más profunda. Mientras que en el primer caso los problemas macroeconómicos de la apertura deben ser manejados por el país que se abre, en el segundo es posible plantearlo como un problema que necesita de la coordinación en el nivel regional. Esto es relevante si a nivel regional existen instrumentos de política que no están disponibles en el nivel nacional. El capítulo de Fanelli hace un esfuerzo por mostrar el valor agregado en términos de estabilidad macroeconómica que podría tener la coordinación y la cooperación en el nivel regional.

Uno de los problemas más difíciles de manejar en el proceso de apertura son las políticas de compensación entre ganadores y perdedores. Este punto adquiere mucho mayor relevancia en el caso del Mercosur debido al sesgo extremadamente regresivo de la distribución del ingreso en los países del área. En principio, si las ganancias de productividad generadas por el mayor comercio se internalizan dentro de la región, los países podrían coordinarse mejor para instrumentar políticas compensatorias que si tales ganancias se diluyen en la economía global. Un ejemplo típico en este sentido es el desarrollo de políticas para amortiguar los efectos regionales de la apertura. El capítulo de Masi y Bittencourt llama la atención sobre la necesidad de tomar en cuenta las consecuencias para los países y regiones de menor desarrollo relativo. Otro ejemplo importante de ventajas para la coordinación son las políticas de movilidad del trabajo. Parece más fácil, en principio, tratar este tema en el ámbito regional que en el multilateral.

En suma, los argumentos anteriores sugieren que un camino posible para reafirmar la identidad del bloque es acelerar y profundizar la construcción del espacio común con el propósito de impulsar el crecimiento de la productividad. Esto implica superar la visión meramente comercial del regionalismo. Implica concebir el regionalismo como vehículo para la explotación de economías de escala, la eliminación de la dualidad, la coordinación y la cooperación. Dentro de este enfoque, la nueva identidad del Mercosur es la productividad.

Instituciones, comercio y coordinación

La integración de los espacios económicos no es rápida ni fácil, como la experiencia europea lo sugiere. El Mercosur ya dio pasos importantes en esa dirección, pero aún es mucho lo que resta por avanzar y no está claro, por otra parte, hasta qué grado se proponen los socios integrar sus espacios económicos. Hubo un aumento en el arbitraje en bienes, pero se progresó poco en servicios y menos aún en factores. Este resultado es hasta cierto punto natural. Para los primeros pasos de la integración alcanzó con administrar la reducción de aranceles. Pero la integración profunda supone desafíos más importantes. La superación del actual estadio de unión aduanera imperfecta, en particular, requiere de avances importantes en el plano institucional.

Si, como la experiencia indica, la construcción de un espacio común es un proceso más que un evento, es natural que se produzcan avances y retrocesos y que aparezca la necesidad de rediseñar estrategias sobre la marcha en respuesta a los cambios endógenos y exógenos en el entorno. El rediseño puede abarcar, incluso, el grado de integración que se desea alcanzar. Esto sugiere que tendrán un rol decisivo las estructuras institucionales que actúen de soporte para las decisiones políticas, el diseño y la ingeniería del proceso. La habilidad para la toma de decisiones y la eficiencia en la implementación no serán independientes de la calidad de las estructuras de gobernabilidad y gerenciamiento. En el caso concreto del Mercosur, existe consenso entre los autores que abordan el tema en este libro (Bouzas, Lavagna, Tussie) respecto

de que las actuales estructuras y prácticas institucionales son deficientes y obstaculizan la gobernabilidad y el gerenciamiento del proceso de integración.

Un avance importante en el plano institucional y en la eficiencia del gerenciamiento del acuerdo no sólo tendría efectos positivos sobre el volumen del comercio sino, también, sobre la inversión, la macroeconomía y la imagen externa. Un Mercosur con mejores instituciones de gobierno y ámbitos más adecuados para la negociación y la elaboración de políticas favorecería la percepción de los activos de la región como un todo por parte del resto del mundo y su capacidad de negociación con otros bloques. Cuando se lo mira con esta perspectiva resulta claro que el desarrollo institucional tiene valor económico y que la capacidad para la ingeniería institucional debe considerarse una fuente de ventajas competitivas.

La inversión de recursos para desarrollar la capacidad de ingeniería institucional dentro del bloque podría tener un alto retorno por otra razón. Un espacio común debe contar con la infraestructura institucional que los mercados necesitan para funcionar. En este contexto es útil recordar la afirmación de North (1990) respecto de que las instituciones son la matriz del intercambio. Sin instituciones que soporten el comercio no puede haber arbitraje entre los precios de "autarquía". Sin infraestructura de regulaciones y normativas armonizadas es difícil integrar los mercados de capital y financieros y coordinar la macroeconomía se hace más difícil. Asimismo, la armonización puede ser un incentivo para el fortalecimiento de una clase empresarial a nivel del Mercosur a la cual no le resultaría traumática la adaptación al ambiente legal de cada socio. También podría favorecer la percepción de los inversores extranjeros como un área económica común que goza de seguridad jurídica.

El Mercosur muestra ventajas y debilidades para desarrollar una ventaja competitiva en ingeniería institucional. Entre las ventajas, la más evidente es que la tarea de armonización de regulaciones y la adopción de prácticas comunes debería, *ceteris paribus*, ser más sencilla entre países que comparten fronteras e idiomas y poseen raíces históricas, culturales y jurídicas similares. La debilidad más marcada es el subdesarrollo de la estructura institucional preexistente en cada país.

Es importante enfatizar que el actual subdesarrollo institucional no es una desventaja menor a la hora de encarar la tarea de integración profunda. En la literatura recibida, típicamente se enfatiza la necesidad de eliminar las asimetrías regulatorias y otras barreras no tarifarias al comercio. Sin embargo, en el caso del Mercosur, el éxito de la integración profunda no sólo requiere desregular y armonizar las normas. En muchos casos se trata sobre todo de construir instituciones que no existen o de fortalecerlas sustancialmente. Este hecho marca una diferencia importante con la experiencia europea. En el caso europeo los mercados a integrarse ya existían en gran medida con anterioridad. En el caso del Mercosur, en cambio, no se trata sólo de integrar mercados que existen sino de desarrollar los mercados que faltan o que son incompletos. Una característica central del Mercosur es la mayor incompletitud e imperfección de su estructura de mercados. Esto es particularmente así, por ejemplo, en el caso de los mercados financieros. Una razón importante que explica la fuerte incompletitud de estos mercados es la falta de una infraestructura institucional que los sustente. En este sentido, el Mercosur no sólo necesita integración profunda. También requiere “cooperación profunda” para desarrollar la infraestructura institucional que sustente los mercados del espacio común.

II. Los desafíos y las propuestas

Cualquiera sea el grado de compromiso elegido con la integración regional, lo cierto es que para superar la *impasse* actual se requieren iniciativas. En esta sección presentamos sintéticamente las propuestas de mayor relevancia que aparecen en los capítulos del libro. Las hemos agrupado en función de los tres desafíos que surgen de nuestra discusión anterior: avanzar en la integración profunda; consolidar el bloque tanto en lo institucional como en su presencia internacional; y convertir el regionalismo en un instrumento para promover la productividad y la competitividad. Como se constatará, algunas implican sólo pasos concretos y acotados para salvar la actual *impasse* mientras que otras son más ambiciosas y llevan implícita la visión estratégica de que el Mercosur debe reafirmar su identidad a partir de la coordinación y la cooperación para acelerar el incremento de la productividad.

El desafío de profundizar la integración

Los dos obstáculos de mayor significación inmediata para profundizar la integración son la macroeconomía y los problemas que generan los desniveles de competitividad sectorial. Además, ambos no son independientes. Las dificultades de los sectores sensibles se agravaron con los fuertes desequilibrios macroeconómicos en Argentina y Brasil. Como argumenta Fanelli en su capítulo, si bien los diferentes contextos macroeconómicos en ambas economías no impidieron el aumento del intercambio comercial hasta mediados de 1998, los distintos regímenes cambiarios y el bajo nivel de actividad conspiraron contra la marcha de la integración en el último trienio.

Ya hemos señalado que la dualidad económica es, a la vez, una fuente potencial de crecimiento y de obstáculos pues, si bien el proceso de convergencia en la productividad aumenta el ingreso promedio, también genera sectores y regiones que ganan y que pierden. Justamente, como las instituciones de gobernabilidad y gerenciamiento del Mercosur son deficientes, no hubo coordinación para enfrentar el problema de las

desiguales condiciones de competitividad a nivel sectorial. En este sentido, la falta de iniciativas coherentes para los sectores sensibles y para la macroeconomía, son la contracara de la proliferación de las restricciones no arancelarias (RNA) y de las perforaciones al arancel externo común (AEC)

Es claro, entonces, que una condición para enfrentar el desafío de profundizar la integración es mejorar los mecanismos institucionales y las políticas para la coordinación y cooperación dentro del bloque. Un avance en este sentido generaría, además, efectos de aprendizaje que podrían ser muy positivos. Si los socios aprendieran a coordinarse para solucionar estos problemas podrían utilizar esa experiencia para avanzar en la agenda positiva de la macroeconomía y la competitividad. Las tareas en las que sería prioritario concentrar los esfuerzos son: la coordinación macroeconómica, la eliminación de las barreras al comercio intra bloque, la consolidación del AEC y la eliminación o armonización de regulaciones que afectan al comercio. Seguidamente nos ocupamos de las políticas en relación con estos puntos y, en el apartado que sigue, de los cambios en los mecanismos institucionales que serían necesarios.

El artículo de Fanelli se ocupa de la coordinación macroeconómica. La hipótesis central que defiende es que avanzar en la coordinación macroeconómica no sólo es una necesidad para afianzar el proceso de integración sino que tiene un valor agregado específico porque los países podrían lograr resultados que no estarían disponibles para cada uno de ellos por separado. Lo ejemplifica con el posible establecimiento de un fondo regional orientado a reducir la inmovilización de reservas y actuar como mecanismo de señalamiento. A los efectos de mejorar la credibilidad propone que los socios expresen firmemente su voluntad de coordinar fuertemente la evolución de sus variables fundamentales e, incluso, formar una unión monetaria en el largo plazo. Establecer objetivos estratégicos claros en cuanto al régimen-meta es indispensable, dadas las diferencias actuales en los regímenes cambiarios y la necesidad de descartar soluciones unilaterales, como la dolarización. Para el período de transición considera que la línea de trabajo establecida en Florianópolis en cuanto a metas macroeconómicas es consistente con la situación actual pero que es fundamental agregar mecanismos de *enforcement* para las metas fijadas e instancias institucionales que faciliten el monitoreo de la evolución macroeconómica del bloque y la discusión de estrategias. En este sentido, se

sugieren una serie de mecanismos y la utilización de una canasta de monedas que refleje el comercio del bloque, como patrón de referencia para el monitoreo macroeconómico.

Uno de las señales más claras de retroceso en el proceso de integración es la proliferación de trabas para el acceso a los mercados como resultado de las RNA que han ido aumentando en importancia recientemente. Durante los dos años previos a la devaluación del real en 1999, Brasil había impuesto restricciones a las importaciones sin exceptuar a los socios del Mercosur. Con la devaluación y la terminación del régimen de adecuación, proliferaron las restricciones al comercio dentro del bloque dando lugar a situaciones conflictivas que sólo excepcionalmente se canalizan a través del sistema vigente de resolución de controversias (ver el capítulo de Tussie *et al*). Esto representa una amenaza seria. Las restricciones reducen el valor de las concesiones recíprocas en el marco del Mercosur y, sobre todo, desvirtúan los notables avances que en materia de liberalización del comercio de bienes se habían logrado. En ese sentido, hay que tener presente que, en enero de 1995, más del 85 % de los flujos de comercio intra-regional se beneficiaban de aranceles cero (Bouzas, 2001).

En este difícil contexto, es vital desarrollar políticas que permitan un tratamiento de los problemas sectoriales. Estos se habían abordado con políticas específicas en el caso de la industria automotriz y de autopartes. Pero hoy existen problemas sustantivos en una serie de productos como calzados, acero, lácteos, pollos, etc. Piñeiro y Piñeiro en su capítulo sobre el sector agropecuario, proponen que las iniciativas en este sentido podrían tomar la forma de políticas de estabilización que impongan límites razonables a las fluctuaciones del comercio. Esto serviría para atenuar los conflictos que se han suscitado en productos sensibles como lácteos, el arroz y la carne aviar. Sin embargo, si se quiere ir más allá de las políticas de emergencia, sería necesario plantear la problemática de los sectores y, también, de las regiones, dentro del marco de las políticas estratégicas de competitividad y de manejo del proceso de transición. En particular, se necesitan estrategias de reconversión productiva. En este sentido, hay que tomar en cuenta que el Mercosur se construyó con una inversión muy reducida en este rubro; sobre todo si se lo compara con el caso de la UE. Obviamente, la región no cuenta con los recursos de los países europeos y, justamente, el desafío de las políticas de competitividad es diseñar

senderos de ajuste que minimicen el costo fiscal y maximicen la tasa de convergencia de la productividad y, por ende, de reducción de la dualidad.

El arancel externo común (AEC) que empezó a aplicarse en 1995 ha sido el instrumento distintivo de la unión aduanera, a pesar de las excepciones acordadas en su momento y de las perforaciones al AEC que se aplicaron posteriormente por motivos, en general, de la coyuntura macroeconómica. Como lo analizan Kume y Piani en su contribución, los niveles de los distintos capítulos del AEC son compatibles con un modelo de integración abierto al mundo, sobre todo para una economía como la brasileña que había crecido en el pasado con niveles de protección a su producción local relativamente elevados. En la negociación del AEC, Brasil buscó reproducir su estructura tarifaria a nivel del Mercosur en su conjunto. En lo que respecta a la producción de bienes de capital, la tarifa modal fue fijada en 14 %, inferior en seis puntos porcentuales a la tarifa modal brasileña para el sector pero bastante superior a lo efectivamente pagado por los otros socios. En ese sentido, la solución negociada en Ouro Preto de una convergencia lineal en el AEC hasta el año 2001 y 2006 para enfrentar los problemas de desvío de comercio que podían perjudicar a sus socios en lo referente a bienes de capital y a productos de informática y telecomunicaciones, respectivamente, no ha sido satisfactoria. En este contexto, las violaciones al AEC se agravaron. En el 2001 Argentina primero y Uruguay, después, han reducido a cero las tarifas para bienes de capital eliminado las preferencias para las importaciones procedentes de Brasil.

Más allá de la presente situación de emergencia, no hay duda que el nivel de protección a la producción local en este sector (que se encuentra básicamente localizada en Brasil) debería ser revisada. Al respecto, Kume y Piani observan que el nivel de protección efectiva de los productores de máquinas y equipos no difiere mucho de la media, aunque la tarifa relativa sobre los bienes de capital es más elevada en el Mercosur que en los países asiáticos en desarrollo y los industrializados. Hay que tener en cuenta, no obstante ello, que el arancel cero a los bienes de capital no encuentra respaldo en la experiencia internacional.

Para superar los obstáculos actuales es urgente una negociación coherente sobre el nivel de protección nominal y efectiva a la producción de bienes de capital. En una visión

más “constructivista” del Mercosur, sin embargo, tal negociación no es suficiente y, de hecho, se vería beneficiada enormemente si los socios integran en la discusión otras cuestiones estratégicas. Específicamente, es necesario acordar pautas mínimas respecto del papel que tanto la producción local como las importaciones de bienes de capital (incluidos los de informática y telecomunicaciones) deberían desempeñar en cada uno de los países del Mercosur. En este cuadro más amplio deberían integrarse instrumentos de política como el financiamiento y la asistencia tecnológica a los productores locales. Si bien el acceso a la tecnología incorporada en la maquinaria y equipo importados es central para elevar la competitividad de las industrias usuarias, el contar con una producción competitiva local de estos bienes permite generar vínculos provechosos entre productores y usuarios, da empleo a personal calificado y permite ganar nichos dinámicos en el mercado mundial.⁷ Obviamente, esta cuestión está íntimamente ligada a la de coordinarse para explotar economías de escala y especialización en las actividades de innovación, investigación y desarrollo.

La protección a los bienes de capital no es el único problema en la implementación del AEC. Otro serio problema es la persistencia de los regímenes de *draw back* y admisión temporaria que perforan la protección del AEC (al exonerar del pago del arancel o su ingreso con alícuotas más bajas), debido al incumplimiento sistemático de la decisión 10/94 del Consejo de Mercado Común (CMC). Como lo señalan Tussie *et al* en su capítulo, las sucesivas prórrogas en la eliminación de estos regímenes que se usan principalmente en los países más pequeños, es en los hechos una concesión de los países más grandes para evitar que paguen un AEC tan alto como el que se fijó en 1994. Nuevamente, en el corto plazo es necesario llegar a acuerdos razonables pero estos serían más fáciles si se discutieran en el marco general de políticas de aceleración del aumento de la productividad en zonas rezagadas.

Hay que tomar en cuenta, no obstante, que el problema de la integración profunda va más allá del problema de los sectores sensibles y abarca un espectro muy amplio de cuestiones donde la coordinación y la cooperación son insumos imprescindibles. Como lo analiza Vaillant en su capítulo, las RNA abarcan una serie de medidas que van desde las

⁷ Véase Chudnovsky y Erber (1999) para un análisis del impacto del MERCOSUR en el desempeño del sector de máquinas y herramientas

restricciones cuantitativas a las barreras técnicas al comercio pasando por los derechos antidumping y los procedimientos aduaneros. Al examinar las consultas a la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) en 1995-2001 se pone de relieve que las más frecuentes están en los productos agroalimentarios y que las barreras técnicas al comercio y problemas relativos a asimetría de los estándares son las RNA más difundidas.

En los estudios de percepción a exportadores efectuados en Argentina, Brasil y Uruguay (Berlinski, 2001) se destacan claramente las barreras técnicas al comercio, el uso discriminatorio de impuestos domésticos y las dificultades en la obtención de las licencias de importación. A partir del año 2000 aparecen con frecuencia los problemas de valoración en las aduana y el recurso al canal morado dentro de las mismas.

Teniendo en cuenta que el Protocolo de Montevideo (1997) sigue los criterios acordados en el GATS, en lo que respecta al proceso de liberalización de los servicios, Berlinski en su capítulo analiza en detalle las concesiones de cada país miembro del Mercosur (así como las de Bolivia y Chile) al GATS en el año 1994. Argentina tenía la mayor cantidad de compromisos negociados y de los considerados sin ninguna restricción. Los otros países fueron más restrictivos en el acceso al mercado.

Los países con menores concesiones a nivel transfronterizo generan una mayor protección que sus vecinos y, por ende, se hace necesario una negociación regional tendiente a la convergencia de las respectivas concesiones nacionales. Asimismo, los sectores no negociados dentro de la OMC por los países del Mercosur y sus asociados son básicamente las áreas donde las señales a los inversores deben ser armonizadas.

Si bien la apertura unilateral y la desgravación arancelaria preferencial constituyen poderosos estímulos a la competencia y, por esa vía, contribuyen a mejorar el bienestar de los consumidores, la vigencia de la competencia y de la protección al consumidor requieren de instrumentos regulatorios específicos, especialmente en los servicios o en sectores productores de bienes altamente concentrados.

A su vez, el peso creciente que han adquirido las fusiones y adquisiciones de empresas dentro de los flujos de inversión extranjera directa (IED) en el Mercosur, la

existencia de incentivos específicos para atraer inversiones (ver el capítulo de Chudnovsky y López) y la frecuente utilización de medidas antidumping hacen imprescindible contar con una política de defensa de la competencia para favorecer los objetivos del proceso de integración regional.

El Protocolo de Fortaleza firmado en 1996 tenía como propósito adoptar normas comunes en esta materia que nunca se implementaron (véase el capítulo de Leopardi Mello para un análisis del Protocolo). Por otra parte, como lo señala Tavares de Araujo en su capítulo, la limitación fundamental del Protocolo de Fortaleza es que trata sólo de asuntos que tengan impacto en el comercio regional y, por ende, transfiere el poder decisorio a la Comisión de Comercio del Mercosur como si fueran disputas comerciales.

Como en la actualidad tanto Brasil como Argentina tienen legislaciones modernas sobre defensa de la competencia y ambas tienen efectos extraterritoriales, Tavares de Araujo propone en su capítulo que las conductas anticompetitivas y los actos de concentración con impacto regional pasen a ser investigados conjuntamente por las respectivas autoridades nacionales. Como lo señala Leopardi Mello, también habría que extender la cooperación a Uruguay y Paraguay (que aún no poseen legislaciones específicas) y se debería seguir trabajando con el propósito de establecer normas e instituciones comunes a nivel Mercosur y de sustituir la legislación antidumping por la de defensa de la competencia.

Los cuatro países del Mercosur tienen legislaciones específicas de protección al consumidor, siendo la ley brasileña la más antigua y comprensiva. Como lo analiza Leopardi Mello en su capítulo, fue justamente esta asimetría la que impidió acordar un reglamento común en la materia que había sido elaborado en 1997. Posteriormente, la Declaración Presidencial de los Derechos Fundamentales de los Consumidores del Mercosur de diciembre de 2000 superó la visión habitual que considera que los derechos al consumidor pueden constituir barreras al comercio y los considera como derechos fundamentales a ser armonizados para mejorar la calidad de vida de los consumidores de la región.

La autora plantea que la mejor alternativa para el Mercosur sería una armonización a partir del establecimiento de un patrón mínimo de protección a los consumidores a ser garantizado en todos los países. En la medida en que se garantice un tratamiento no discriminatorio a los productos nacionales respecto a los importados las leyes más protectoras de los derechos al consumidor no deberían constituir barreras al comercio intrarregional.

El desafío de consolidar el bloque interna y externamente

Hay tres razones de peso para asignar al mejoramiento de las instituciones del bloque un lugar de privilegio en la agenda. La primera es, en cierto sentido, negativa. Aduce que tal mejoramiento es necesario para superar los conflictos comerciales y evitar la inestabilidad y los efectos derrame que provocan las acciones macroeconómicas unilaterales que han sido frecuentes. La segunda se origina en la evolución propia del acuerdo. Es lógico que, en función de tal evolución, la arquitectura institucional del acuerdo demande un rediseño. En los estudios sobre áreas monetarias óptimas, varios autores (Frankel y Rose, 1996) llamaron la atención sobre el hecho de que los procesos de integración generan cambios endógenos en la dinámica macroeconómica, cambiando, por ejemplo, la correlación de ciclos. No parece aventurado, entonces, pensar que esos procesos exigen también cambios adaptativos en las instituciones. La evolución de la institucionalidad en Europa desde un simple acuerdo sobre carbón y acero hasta la Unión Europea es, en principio, compatible con esta visión. Esto sugiere que si efectivamente existen fuerzas endógenas que exigen una adaptación institucional, el Mercosur podría sufrir importantes retrasos si ello no ocurre por falta de visión, de voluntad política o de liderazgo. La tercera razón se relaciona con el argumento que ya adelantáramos en el sentido de que una mayor coordinación y cooperación dentro del bloque puede ser una fuente de oportunidades y no sólo de restricciones. Actuando en el plano regional, los países podrían acceder a alternativas de construcción institucional y a instrumentos de política que no están disponibles para cada país aisladamente.

El modelo institucional del Mercosur está basado en órganos intergubernamentales cuyo desempeño ha sido bastante desigual. Asimismo, los actos normativos del Mercosur no se han efectivizado en la legislación pertinente (sólo 183 de las 840 normas aprobadas

habían sido incorporadas por los cuatro países en 1999) y la realidad ha puesto de manifiesto que no tiene mecanismos efectivos para resolver las controversias. Como argumentan Bouzas y Soltz en su capítulo, este modelo fue efectivo en los primeros años en los que la negociación estaba focalizada en la eliminación de aranceles que se realizaba simultáneamente con la apertura unilateral en un contexto internacional favorable aunque bastante volátil en el plano macroeconómico. A su vez, en ese período la ecuación política que racionalizaba la cooperación entre Argentina y Brasil (acceso preferencial al mercado brasileño a cambio de apoyo argentino a los objetivos de protagonismo internacional de Brasil, especialmente respecto a los Estados Unidos) favorecía el modelo institucional elegido.

El diseño institucional entra en rendimientos decrecientes en los últimos años cuando la problemática del proceso de integración se hace mucho más compleja, el contexto internacional es más desfavorable y comienza a fracturarse la ecuación política comentada. En este sentido, como argumenta Lavagna en su capítulo no sólo ganan peso algunas posiciones minoritarias en Argentina y Brasil que no apoyan el proyecto Mercosur. También adquiere fuerza una posición dentro del bloque que sostiene que Brasil debe asumir un mayor liderazgo en el proceso de integración a cambio de hacer más concesiones a sus socios para asegurar la marcha del proceso.

En una situación de fuertes demandas y débiles ofertas para reforzar el modelo institucional vigente se hacen sistemáticos los incumplimientos de los compromisos asumidos (como lo documenta Tussie *et al* en su capítulo). Esto aumenta la brecha de implementación y da lugar a una crisis de credibilidad que conspira contra los mismos propósitos del proceso de integración.

Para revertir esta situación Bouzas y Soltz proponen avanzar hacia un marco institucional más sólido y creíble en forma gradual y tomando en cuenta las restricciones estructurales. Plantean que lo que se requiere no son órganos “supranacionales” sino mejorar la calidad y el apoyo técnico de los órganos existentes de toma de decisiones. En ese sentido, sugieren crear una instancia técnica independiente que aumente la transparencia y haga explícitos los costos y beneficios de diversas alternativas de política.

Para resolver los serios problemas de falta de transposición de normas a la legislación interna, Tussie *et al* hacen notar que la decisión 23/00 estableció un mecanismo de notificación a la Secretaría Administrativa del Mercosur de la incorporación de las normas a la legislación interna. A su vez, Bouzas y Soltz proponen la adopción de un mecanismo instrumental como la vía rápida que el Congreso norteamericano otorga al Ejecutivo para que éste desarrolle las negociaciones comerciales.

A los efectos de mejorar la efectividad de la CCM para resolver las consultas que se le presentan, Tussie *et al* sugieren que se habilite la participación del sector privado en la instancia de la consulta y se mejore sustancialmente el funcionamiento de los Comités Técnicos dentro de la CCM. Al mismo tiempo, plantean reemplazar los tribunales *ad hoc* que en la actualidad se convocan para cada controversia por un tribunal permanente pero no supranacional. Bouzas y Soltz sugieren también la creación de un tribunal permanente o el establecimiento de un órgano de apelación de carácter estable que sirva como instancia final en los dictámenes de los tribunales *ad hoc*.

A pesar de los serios problemas internos por los que atraviesa el Mercosur como unión aduanera en los últimos años, está participando como un bloque regional en las negociaciones del ALCA y en tanto tal ha comenzado un proceso de negociación con la Unión Europea. Ambos procesos deben culminar en el 2005 y sus resultados van a ser claves para precisar la forma de integración del bloque con los dos centros económicos de mayor peso en la economía mundial.

En la medida en que ambas negociaciones se desarrollan conjuntamente con los esfuerzos multilaterales que tienen lugar en la OMC para avanzar en los viejos y nuevos temas de la agenda comercial mundial luego de la ronda Uruguay, en su capítulo da Motta Veiga plantea cuatro escenarios distintos que el Mercosur podría llegar a enfrentar en los años venideros. En la visión del autor, un nuevo consenso multilateral en el seno de la OMC es el mejor escenario para el éxito en las negociaciones externas del Mercosur con la Unión Europea y en el ALCA. En contraste, una *impasse* en las negociaciones multilaterales combinada con una crisis en los proyectos regionales es el peor escenario. Por otra parte, un escenario basado en la hegemonía de los Estados Unidos daría como resultado un cuadro de globalización y regionalización asimétrica con fuertes presiones

para una liberalización comercial que complicaría la suerte de los acuerdos regionales al interior del ALCA.

Laens y Osimani en su capítulo analizan las prioridades que tiene el Mercosur en las negociaciones en el ALCA y con la Unión Europea en términos de un mejor acceso al mercado. En tanto que la protección a la agricultura es el tema central en la negociación con la Unión Europea, la eliminación de los costos de la discriminación que sufren los países del Mercosur en el mercado de Estados Unidos aparece como clave en la negociación en el ALCA. En este último caso, la posibilidad de aumentar los flujos de comercio intraindustrial tanto con los Estados Unidos como con el resto de los países del ALCA aparece también como un aliciente importante en las negociaciones. Por otra parte, como señalan las autoras cuanto más avance el ALCA mayor será el estímulo para que la Unión Europea llegue a un acuerdo con el Mercosur para evitar desvíos de comercio e inversiones.

A pesar de que los países han negociado juntos hasta ahora, las diferencias entre Argentina y Uruguay, por un lado, y Brasil, por el otro, en relación al ALCA son significativas. Las diferencias son en parte motivadas por las distintas visiones estratégicas que prevalecen en la región acerca de las formas de integración en la economía mundial. La complejidad de las negociaciones en curso hace cada vez más necesario desarrollar una visión convergente sobre el proyecto estratégico para la región y tratar de encontrar respuestas comunes en una serie de cuestiones centrales en la negociación internacional como plantea Lavagna en su capítulo.

En lo que respecta a las negociaciones agrícolas internacionales, el hecho de que los países del bloque son miembros del Grupo Cairns que representa los intereses de los países exportadores sin subsidios ha facilitado una convergencia en este tema fundamental. Pero, como argumentan Piñeiro y Piñeiro en su capítulo, el bloque no ha utilizado plenamente su capacidad de negociación en los foros internacionales. En el caso del ALCA, los autores señalan que dentro del NAFTA, México es el mercado donde existen mayores posibilidades de crecimiento de las exportaciones agropecuarias del Mercosur, dado que no hay evidencias claras que Canadá y Estados Unidos estén

dispuestos a abrir sus mercados en el corto y mediano plazo y, además su producción es en parte complementaria a la de los países del Mercosur.

La etapa por la cual atraviesa el proceso de globalización financiera aporta otra razón por la cual el desarrollo de instituciones e instrumentos de coordinación regional podría tener un valor agregado significativo. En efecto, las instituciones y los instrumentos de coordinación bien podrían desarrollarse con la mirada puesta en (y tratando de coordinarse con) los esfuerzos para estructurar la nueva arquitectura financiera internacional. Construir una nueva arquitectura financiera internacional implica no sólo trabajar en el plano multilateral y global sino también en los planos nacional y regional (Ocampo, 1999; Agosín, 2001; Fanelli y Medhora, 2001). Así, las instituciones y los instrumentos de política macroeconómica que se desarrollaran en el marco del esfuerzo de coordinación no sólo realizarían un aporte a la estabilidad de los países del Mercosur. También podrían convertirse en uno de los bloques constitutivos de la nueva arquitectura financiera internacional en el nivel regional.

El desafío de la competitividad y el crecimiento

Ya hemos argumentado que es posible concebir al regionalismo como un proceso de construcción de un espacio económico común para acelerar el incremento de la productividad. Pero en el caso del Mercosur ha sido poco lo realizado con ese objetivo explícito. Calfat y Flores en su capítulo, por ejemplo, remarcan el hecho de que la geografía económica es uno de los temas que casi no se ha abordado en el Mercosur, excepto en cuestiones puntuales. También hemos sugerido que el regionalismo podría hacer un aporte propio para manejar el proceso de cambio estructural de sectores y regiones. La estrategia sería simple: internalizar al máximo los beneficios dentro del espacio ampliado y tratar de minimizar los problemas macroeconómicos y de desempleo durante la transición mediante el diseño de mecanismos apropiados. En este sentido, dado que la globalización hizo inviable el modelo de economía cerrada, el regionalismo podría ser una vía para hacer políticamente más digerible el proceso de transición. Sería una forma de construir la apertura desde adentro hacia fuera y no desde afuera hacia adentro, como en el caso de la apertura unilateral.

Ahora bien, ¿existen realmente oportunidades concretas y políticas para ensayar estrategias orientadas taxativamente a acelerar el crecimiento de la productividad en el espacio ampliado y a manejar el proceso de cambio estructural de sectores y regiones en la transición? En los capítulos del libro, efectivamente, se presentan una serie de propuestas concretas que sugieren que la respuesta a esta pregunta es afirmativa. Aquí expondremos brevemente las de mayor relevancia. Ellas se relacionan con las políticas sectoriales y energéticas, los incentivos a la inversión extranjera y los mercados de capital y las nuevas políticas de competitividad

Varios autores afirman que una de las fallas del Mercosur ha sido dejar de lado las dimensiones sectoriales (o de cadenas productivas) de la competitividad, al no plantearse políticas específicas. Esto se considera una debilidad, aún cuando dista de haber un consenso acerca de los méritos del régimen automotriz y del impacto del Mercosur en el desarrollo de la producción y el comercio sectorial (véase al respecto el capítulo de Lavagna y el estudio de Bastos Tigre *et al*, 1999). Las políticas para este sector fueron las únicas implementadas de forma sistemática.

Obviamente, ninguno de los autores aboga por una vuelta a las políticas activas de la etapa sustitutiva. Pero, como lo analizan Laplane *et al* en su capítulo, el proceso de transición y experimentación en la formulación e implementación de nuevas políticas de competitividad sectorial y de cadenas productivas que ha ido experimentando el Brasil en años recientes no ha tenido correlato alguno a nivel del Mercosur. Tampoco ha habido progresos en cuanto a los determinantes sistémicos de la competitividad. Sólo se registra un avance en la adopción de un enfoque sistémico de competitividad y de cadenas productivas regionales en las reuniones de competitividad sectorial del Sub Grupo de Trabajo de Industria a partir del 2000.

En estas condiciones de orfandad de políticas para facilitar la reestructuración productiva, no resulta sorprendente el recrudecimiento de los pedidos de protección especialmente luego de la devaluación del real en 1999 y de la aplicación de los RNA para enfrentar las consecuencias pero no las causas de las desiguales condiciones de competitividad a nivel de cadenas productivas dentro del bloque. En ese sentido, como plantea Lavagna a los aranceles hay que acompañarlos de políticas específicas

destinadas a lograr el desarrollo a lo largo de toda la cadena de valor por cadenas productivas en el ámbito regional.

En su capítulo sobre el desempeño de Paraguay y Uruguay, Masi y Bittencourt analizan las dificultades adicionales que se le presentan a los sectores exportadores en ambos países con el desarrollo del Mercosur. Los autores también enfatizan la importancia que debería tener la promoción de la competitividad para nivelar el campo de juego dentro del bloque y permitir un desarrollo más acelerado de las economías más pequeñas del Mercosur, a través de una estrategia de industrialización exportadora. En ese sentido, la instalación de la maquila en Paraguay puede modificar la estrategia seguida hasta el momento por las firmas extranjeras en ese país.

Uno de los grandes éxitos del Mercosur ha sido su capacidad de atracción de flujos de IED. Como lo analizan Chudnovsky y López en su capítulo, el Mercosur en su conjunto pasó de absorber un 1,4% de los flujos mundiales de IED en 1984-1989 a un 6% entre 1997 y 1999. A su vez, los servicios han pasado a ser el principal destino de la IED. Esto se vincula tanto a la incidencia que las privatizaciones de empresas públicas han tenido en la atracción de IED como al gran peso relativo que los servicios tienen en las economías de la región (ver al respecto el capítulo de Berlinski).

Aunque este fuerte ingreso de IED se explica en buena medida por factores puramente nacionales, el tamaño y potencial de crecimiento del bloque ha sido también un importante elemento de atracción para las empresas multinacionales. A su vez, es un hecho manifiesto que se han otorgado diversos tipos de incentivos para atraer inversiones hacia ciertas actividades como el sector automotriz. Si bien los incentivos no discriminan según el origen de capital, en los hechos los esfuerzos de atracción se concentran en proyectos de IED.

Los autores sugieren que, en lugar de intentar buscar su eliminación, se debería tender a reformular la asignación de incentivos fiscales y financieros a la inversión dentro del Mercosur, sobre la base de aumentar la transparencia, promover el desarrollo de la regiones menos avanzadas y tratar de fomentar las externalidades asociadas a la IED. Esto último permitiría aumentar la contribución de la IED al desarrollo económico de los

países del Mercosur que, como lo indican los hallazgos de investigaciones recientes (Chudnovsky, 2001), ha sido más limitada que la que a veces sugiere la literatura recibida.

Para beneficiarse más de los aportes microeconómicos de la IED y, sobre todo, para fortalecer la capacidad competitiva de las empresas nacionales, alentar su internacionalización y promover el surgimiento de nuevas empresas, el Mercosur debería impulsar políticas comunes de competitividad. En ausencia de estas políticas, se agravan las diferencias de competitividad dentro del bloque y en relación con el resto del mundo y proliferan las RNA y otras medidas proteccionistas como lo señalan Laplane *et al* en su capítulo. Sin embargo, los autores observan que algunas de las iniciativas recientes de apoyo a la competitividad empresarial y a la innovación tecnológica a nivel nacional se inspiran en los enfoques modernos en la materia y podrían ser la base de un esfuerzo regional como ha ocurrido en la experiencia de la Unión Europea.

El nuevo esquema regulatorio en la provisión de energía que se ha puesto en práctica primero en la Argentina y posteriormente en Brasil ha permitido la creciente participación de las grandes empresas multinacionales en las industrias del gas y electricidad del Mercosur. Además de los desafíos que la nueva estructura de la oferta implica para los organismos regulatorios y de defensa de la competencia, se abren grandes oportunidades de inversión para desarrollar una nueva matriz de integración energética que aproveche las complementariedades existentes en el bloque (que también incluye a Bolivia como exportador y Chile como importador) como lo plantean Almeida y Bosco Machado en su capítulo.

Para afrontar los desafíos de la integración más profunda sería importante replantear el modo de operación y el alcance de algunos grupos técnicos que actualmente funcionan. Por ejemplo, para poder coordinar las inversiones que plantea la nueva integración energética y para hacer frente a las asimetrías regulatorias entre los distintos países del bloque, Almeida y Bosco Machado plantean crear algún instrumento comunitario de coordinación y planeamiento en el área energética. A su vez, si el Mercosur decide encarar una Agencia común para la atracción de inversiones,

enfatisando proyectos regionales y priorizando inversiones de calidad como lo sugieren Chudnovsky y López, la estructura institucional actual no es ciertamente la adecuada.

Por último, en la línea de la reciente literatura sobre la relación entre crecimiento y desarrollo financiero, Fanelli en su capítulo llama la atención sobre la importancia de la integración de los mercados de capital regionales como incentivo para el aumento de la productividad. Por ejemplo, la constitución de fondos de tipo fiduciario o la emisión de bonos para financiar la construcción de infraestructura o desarrollo de proyectos energéticos podrían usarse como base para estructurar un mercado de capitales de nivel regional.

Reflexiones finales

El balance del Mercosur que hemos realizado sugiere que, a pesar de sus éxitos, el acuerdo se encuentra en una difícil encrucijada. Las alternativas del dilema que debe resolver son claras. Por una parte, la vuelta atrás en el proceso de integración no parece una opción ventajosa. Más allá del Mercosur, ninguno de los socios ha demostrado poseer un proyecto estratégico para integrarse en la economía global. Todos necesitan crear comercio y las características negativas del contexto internacional que hemos marcado siguen ahí. Además, un retroceso impondría sus propios costos en términos de prestigio internacional. Pero, si bien esto es cierto, también lo es que los desequilibrios macroeconómicos y la resistencia de una serie de sectores puntuales a cargar con los costos de la transición poseen entidad como para descarrilar la marcha de la integración.

Hemos sugerido que un camino posible para salir de la encrucijada es reafirmar la identidad del Mercosur sobre la base de los objetivos estratégicos de la integración competitiva en la economía global y el crecimiento. También hemos identificado los desafíos de mayor relevancia e iniciativas para enfrentarlos. Pero aún si los socios decidieran hacer un uso más pasivo del regionalismo, es muy difícil que estén en condiciones incluso de mantener el *status quo*, sin avanzar en algunos puntos clave incluidos en estos desafíos. El Mercosur no puede ser un instrumento eficiente para crear comercio en las actuales circunstancias.

Según el balance que surge de este libro, existen probabilidades ciertas de éxito si se apuesta en mayor medida en la línea de una integración profunda que favorezca la productividad. Pero encarar la tarea de eliminar la ineficiencia X de la geografía política demanda una fuerte inversión en desarrollar ventajas competitivas para la ingeniería institucional. Una inversión significativamente más alta que en el pasado. Esta tarea no es compatible con la solución de los problemas en base a la diplomacia de los presidentes.

La adopción de una estrategia más “constructivista” en lo institucional y que reafirmara el Mercosur de la productividad tendría un beneficio adicional muy importante en la coyuntura actual. El Mercosur aparecería como un producto claramente diferenciado. Como un acuerdo con una riqueza de posibilidades que lo distinguirían, como alternativa, de una mera zona de libre comercio y que, lejos de ser un sustituto de acuerdos más amplios como el ALCA, representaría un complemento necesario para su concreción. El Mercosur estaría realizando un aporte específico y diferenciado a la creación de comercio y a la estabilidad macroeconómica y financiera regional. Podría devenir una pieza de relevancia no sólo en el tablero de los acuerdos de comercio sino, incluso, en la nueva arquitectura financiera internacional.

Referencias

Agosin, Manuel (2001), "Fortalecimiento de la cooperación financiera regional", Revista de la Cepal Nro 73, Santiago de Chile.

Bastos Tigre, Paulo et al (1999) "Impacto del MERCOSUR en la dinámica del sector automotor" en J.J.Taccone y L.J. Garay (ed) Impacto sectorial de la integración en el MERCOSUR, Buenos Aires, BID/INTAL

Berlinski, Julio (coord.) (2001) Sobre el beneficio de la integración plena en el MERCOSUR, Siglo XXI, Madrid

Bouzas, Roberto (2001), "El MERCOSUR diez años después" Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales, Buenos Aires, julio-setiembre

Devlin Robert (1997) "En defensa del MERCOSUR" en Archivos del Presente, Buenos Aires, enero-marzo

Cepal (1998), Cepal, Cincuenta Años. Reflexiones sobre América Latina y el Caribe, Revista de la Cepal, Número Extraordinario, Santiago de Chile.

Chudnovsky Daniel y Erber Fabio (1999) "El impacto del Mercosur sobre la dinámica del sector de máquinas y herramientas" en Taccone y Garay (ed) op cit

Chudnovsky Daniel (coord) (2001) El boom de inversión extranjera directa en el Mercosur Siglo XXI, Madrid

Fanelli, José María (2000) "Macroeconomic Regimes, Growth and the International Agenda in Latin America", Latin American Trade Network, Flacso, Buenos Aires.

Fanelli, José María (coord) (2001) La coordinación macroeconómica en el Mercosur, Siglo XXI, Madrid.

Fanelli, J. M. y Medhora, R.(2001) "The Emerging International Financial Architecture and Its Implications for Domestic Financial Architecture", Atlanta, Federal Reserve Bank.

Frankel, J.A. and A.K. Rose (1996). "The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria", Working Paper 5700, NBER Working Paper Series, Cambridge, MA, August.

Lewis, W. Arthur (1955), The Theory of Economic Development, Homewood, IL, Irwin.

Nagarajan Nigel (2000) "La evidencia sobre el desvío de comercio en el Mercosur" Integración & Comercio Nro. Especial, Buenos Aires, Intal

North, Douglas (1990), Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge, Cambridge University Press.

Ocampo, José Antonio (2000), "Recasting the International Financial Agenda", Mimeo, Cepal, Santiago.

World Bank (1999) Trade Blocs and Beyond: Political Dreams and Practical Decisions, Washington DC, The World Bank.

Yeats, Alexandre (1997) Does Mercosur's trade performance justify concerns about the effects of regional trade arrangements? Yes Policy Research Working Series Nbr 1729
World Bank

LA FORMACION DE INSTITUCIONES REGIONALES EN EL MERCOSUR*

Roberto Bouzas y Hernán Soltz
(FLACSO/CONICET)

“All politics is local”, Tip O’Neill
“All economics is international”, Peter Drucker
(Jackson 1997)

El Mercado Común del Sur (Mercosur) fue creado en marzo de 1991 por un acuerdo marco (el Tratado de Asunción) con una extensión que no excede las veinticinco páginas impresas. En doce artículos el documento expuso los objetivos, principios e instrumentos del proceso de integración; estableció una estructura orgánica y definió los mecanismos y procedimientos para la adhesión y la denuncia. En cinco anexos además dispuso: a) un Programa de Liberalización Comercial (PLC) lineal, automático y generalizado; b) un régimen general de origen; c) un mecanismo transitorio de salvaguardas intra-regionales; d) un plazo para implementar un mecanismo de solución de controversias (MSC); y e) diez grupos de trabajo para coordinar las políticas macroeconómicas y sectoriales. Los gobiernos de la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay también se comprometieron a establecer una estructura institucional permanente y definir los procedimientos para la toma de decisiones y las responsabilidades específicas de los órganos de gobierno antes del fin del “período de transición”, previsto para el 31 de diciembre de 1994.

Pocos meses después de la firma del Tratado de Asunción, en diciembre de 1991, los estados parte suscribieron el Protocolo de Brasilia sobre Solución de Controversias (PBSC). En este acuerdo se estableció un régimen transitorio para la solución de controversias basado en un procedimiento arbitral que incluye un tribunal *ad hoc* con jurisdicción obligatoria. Este régimen estaría vigente hasta la adopción de un sistema definitivo, lo que también ocurriría al final del período de transición. Tres años más tarde, en diciembre de 1994, los cuatro gobiernos firmaron otro protocolo adicional al Tratado de Asunción (el Protocolo de Ouro Preto sobre la Estructura Institucional del Mercosur, POP). En cincuenta y tres artículos y un anexo el POP creó nuevos órganos y asignó responsabilidades más detalladas a los existentes, dió personalidad jurídica internacional al Mercosur y estableció un mecanismo para tomar decisiones y poner los acuerdos en vigor. El POP también precisó las fuentes legales del Mercosur, estableció el alcance del MSC (definiendo que controversias podrían someterse al PBSC) y creó un nuevo procedimiento para formular reclamaciones ante la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM). Además, pospuso la adopción de un régimen definitivo de solución de controversias hasta la plena puesta en marcha de la unión aduanera, prevista en ese entonces para el año 2006.

* Este trabajo es una versión revisada de Bouzas y Soltz (2001). Los autores desean agradecer los comentarios de Daniel Chudnovsky, Julián Peña, Ramón Torrent y Susana Zaldueño, así como los de los participantes en el workshop “Regional Integration in Latin America and the Caribbean: An Assessment of Open Regionalism”, realizado en el Institute of Latin American Studies (ILAS) de la Universidad de Londres en julio de 2000. Los errores de hecho o interpretación remanentes son responsabilidad exclusiva de los autores.

El Tratado de Asunción, el PBSC y el POP (que establecieron la estructura institucional básica del Mercosur) difieren tanto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) como del Tratado de Roma que dio origen a la Comunidad Económica Europea. El TLCAN es un acuerdo “contractual” que en 245 artículos y cerca de mil doscientas páginas establece compromisos y reglas precisas que deben cumplir los signatarios. El TLCAN creó un aparato institucional mínimo y no estableció ningún mecanismo para la creación de nuevas reglas. En este sentido, es un acuerdo “estático” que crea obligaciones para sus miembros por única vez (Torrent, 2001). El Tratado de Roma, en cambio, es un acuerdo de tipo “constitucional” que se distingue por la naturaleza de los órganos de gobierno que crea, por la existencia de un orden legal “autónomo” y por los procedimientos establecidos para tomar decisiones y producir nuevas reglas. En este sentido, se trata de un acuerdo “dinámico” que incluye en su seno los mecanismos y procedimientos para su ulterior desarrollo. A pesar de que es usualmente presentado como un ejemplo paradigmático de institucionalidad para la integración, las formas por él adoptadas no son en modo alguno las únicas posibles.

El hecho de que las instituciones del Mercosur no se correspondan con ninguno de estos dos “modelos” no es en sí mismo un hecho problemático: no hay ninguna razón por la cual debieran hacerlo. En todo caso, el criterio relevante debiera ser el de la eficacia con la que una modalidad institucional puede dar respuesta a las demandas decisorias y de gestión de un proceso de integración particular. La experimentación, el aprendizaje y la adaptación son mecanismos a través de los cuales distintos tipos de arreglos institucionales pueden ajustarse para enfrentar las demandas cambiantes de mecanismos de decisión e implementación. Mas que la réplica de determinados modelos institucionales, lo que es necesario son procedimientos eficaces para tomar decisiones y ponerlas en práctica.

Sería un equívoco pretender explicar el desempeño del Mercosur a partir de sus atributos y formas institucionales. El balance de la última década ha sido el resultado de determinantes más profundos, que también influyeron sobre la naturaleza de las instituciones y los procedimientos.¹ Estos arreglos fueron eficaces durante los primeros años del Mercosur, pero han estado sometidos a rendimientos decrecientes. Durante la segunda mitad de los noventa quedó en evidencia que las fragilidades institucionales del Mercosur se habían ampliado *pari passu* con la creciente complejidad del proceso de integración. A comienzos de su segundo decenio el Mercosur tiene como un escenario posible la reiteración de la trayectoria de irrelevancia que ha caracterizado a la mayoría de los acuerdos preferenciales entre países en desarrollo. El escenario alternativo supone desarrollar un proceso de aprendizaje y adaptación que permita responder a los desafíos que se plantean en la actualidad con eficacia.

Este artículo tiene tres secciones. En la primera se evalúa el desempeño institucional del Mercosur, identificando fortalezas y debilidades y cómo el balance entre éstas ha cambiado a lo largo del tiempo. En la segunda sección se ensaya una explicación ecléctica

¹ Para un análisis de los determinantes del desempeño del Mercosur en su primera década véase Bouzas (2001)

sobre los factores que han estado en la base de las formas institucionales adoptadas. Finalmente, en la tercera sección se plantean algunas conclusiones y se formulan varias recomendaciones de política.

1. Una evaluación del desempeño institucional del Mercosur

Un acuerdo internacional eficaz requiere la operación de dos procedimientos conceptual y funcionalmente diferentes, uno para crear normas y otro para aplicarlas (incluyendo un mecanismo de solución de controversias) (Jackson, 1997). Con base en esta distinción los tres principales rasgos institucionales del Mercosur son: a) el perfil exclusivamente intergubernamental de sus órganos; b) el carácter “incompleto” de los actos legales que éstos producen; y c) la ausencia de una instancia jurisdiccional independiente. Este diseño institucional otorgó a los gobiernos un alto grado de control sobre la toma de decisiones y el control de implementación, asegurando el gradualismo y la flexibilidad del proceso de integración. El enfoque fue muy efectivo durante las primeras etapas, cuando la interdependencia económica era baja y el compromiso político de los miembros estaba en un máximo nivel. No obstante, con el paso del tiempo este modelo institucional se puso en cuestión. Aún si el Mercosur no fuera más allá de un acuerdo de integración “superficial”, los procedimientos y las reglas actualmente existentes serían insatisfactorios. Lo son aún más si el propósito es establecer una unión aduanera y, eventualmente, un mercado común.

1.1 Organos intergubernamentales

Todos los órganos decisorios del Mercosur (el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio) tienen un carácter intergubernamental. Por consiguiente, la conducción y gestión del proceso de integración descansa exclusivamente en manos de funcionarios públicos nacionales. Con excepción de una modesta Secretaría Administrativa con limitadas atribuciones logísticas, depositarias e informativas, no existe una “burocracia” distinta a la de las administraciones nacionales.

La creación de órganos estrictamente intergubernamentales tuvo como propósito mantener el control del proceso en manos de las administraciones nacionales. Dadas las experiencias previas de integración en América Latina (dominadas por burocracias aisladas de los gobiernos nacionales o por representantes diplomáticos con limitada capacidad para implementar decisiones en sus propias administraciones), se esperaba que el involucramiento en el proceso de formación de políticas de las agencias y burocracias nacionales responsables por su puesta en práctica (especialmente en los Ministerios de Economía) evitaría el aislamiento de quienes tomaban las decisiones de aquéllos que debían implementarlas.

El Consejo del Mercado Común (integrado por los Ministros de Economía y Relaciones Exteriores) se estableció como la instancia decisoria máxima. Sus reuniones semestrales (regularmente seguidas por las cumbres presidenciales) constituían eventos clave para la “señalización” y la toma de decisiones. Como está integrado por ministros que usualmente operan con fuertes restricciones de tiempo, la efectividad de cada encuentro

varió en función de la calidad y la profundidad del trabajo preparatorio. Este, a su vez, fue tributario del énfasis cambiante que las administraciones nacionales pusieron en el establecimiento de un régimen regional, de la iniciativa y los recursos a disposición del gobierno a cargo de la presidencia *pro tempore* y de la naturaleza de los temas bajo tratamiento. La efectividad de las reuniones del CMC también se vió afectada por las coyunturas económicas nacionales, en la medida que estas últimas contribuían a concentrar o diluir el interés de los máximos responsables políticos con relación a la marcha del proceso de integración.

Desde 1991 el CMC emitió un promedio de veinticuatro Decisiones por año, con picos de setenta en 2000 y veintinueve en 1994 . El análisis de la actividad del CMC permite extraer varias constataciones. La primera es que mientras que en el “período de transición” la mayor parte de las Decisiones (71%) estuvo referida a asuntos comerciales e institucionales, durante la segunda mitad de los noventa esta participación decayó notablemente a favor de los temas vinculados con la justicia, la cultura, la educación y la seguridad. La segunda constatación es el significativo aumento en el número de Decisiones adoptadas en la segunda mitad de los noventa (un promedio anual de veintinueve), en comparación con el “período de transición” (diecisiete por año). En particular, durante el año 2000 se adoptaron setenta Decisiones, buena parte de ellas vinculadas a la “agenda de relanzamiento” y referidas a asuntos pendientes. Finalmente, mientras que en los primeros años del Mercosur el CMC produjo mandatos de trabajo detallados y estableció lineamiento precisos para conducir las actividades de los órganos subordinados (como el *Cronograma de Las Leñas* en 1992 o el *Programa de Acción Mercosur 2000* en 1995), desde mediados de los noventa no hubieron nuevas “hojas de ruta” que incluyeran objetivos y cronogramas para orientar la actividad técnica y de negociación. Una excepción fue la *Agenda de Relanzamiento del Mercosur* de junio del 2000, en la que se formularon instrucciones a los órganos subordinados para que éstos precisaran el estado de situación y las tareas que debían realizarse para fortalecer la unión aduanera, así como los plazos a cumplirse. Estos últimos fueron extendidos prácticamente en todos los casos en la reunión cumbre de Asunción en junio de 2001.

Con el correr del tiempo la credibilidad y la efectividad de las reuniones del CMC decayeron visiblemente. La creciente dificultad para resolver las diferencias en los niveles de menor jerarquía sobrecargó la agenda en los niveles superiores de decisión. La credibilidad de las cumbres presidenciales también se redujo *pari passu* con la ampliación de la “brecha de implementación” y de la agenda de asuntos pendientes desde mediados de los noventa. La intervención regular de los jefes de Estado en las disputas comerciales y de política (la “diplomacia presidencial”) sirvió ocasionalmente para desbloquear las negociaciones o limitar el conflicto. Pero en tanto la puesta en práctica y el *follow up* de estas intervenciones fue por lo general insatisfactorio, el recurso sólo sirvió para exponer excesivamente a los máximos líderes políticos, dañar su credibilidad y poner en evidencia los problemas de arbitraje de las diferencias que existían entre las distintas agendas nacionales.

La efectividad del Grupo Mercado Común (GMC) para desarrollar las negociaciones técnicas, sentar las bases para reuniones sustantivas del CMC y cumplir las instrucciones de este último también se redujo a lo largo del tiempo. Los Subgrupos de

Trabajo (SGT) fueron concebidos como órganos responsables por el desarrollo del trabajo cotidiano necesario para cumplir con los objetivos y las Decisiones adoptadas por el órgano superior.² Los SGT debían ser los vehículos institucionales para involucrar a las burocracias nacionales en el proceso de integración, asentando las negociaciones y el trabajo técnico tan sólidamente como fuera posible en las agencias nacionales competentes. En tanto Mercosur carece de un procedimiento para implementar de manera automática las Decisiones, el involucramiento activo de funcionarios públicos con capacidad de implementar e impulsar la agenda dentro de las respectivas administraciones nacionales fue visto como una forma de aumentar la efectividad. Los SGT encargados del desarrollo de los trabajos preparatorios se convirtieron en órganos mixtos con un carácter simultáneamente técnico y de negociación.³

Inicialmente las actividades del GMC y de los SGT estimularon el conocimiento recíproco entre las burocracias nacionales y contribuyeron a desarrollar un sentido de objetivo común.⁴ A partir de mediados de los noventa, sin embargo, la efectividad del GMC se deterioró notablemente como resultado de la gran cantidad de temas irresueltos acumulados en los niveles decisorios más altos y de la falta de autoridad de los estamentos técnicos para resolver las *impasses* en áreas contenciosas. Cuando había desacuerdo a nivel decisorio en torno al contenido preciso de los objetivos, los niveles técnicos simplemente replicaban las diferencias sin registrar avances. Esto tuvo efectos negativos sobre la moral de los involucrados y la credibilidad del proceso. Los problemas se agravaron debido a que los funcionarios públicos nacionales generalmente estaban sobrecargados de responsabilidades, en tanto debieron agregar a sus tareas ordinarias la participación en las negociaciones regionales. La efectividad de los SGT también sufrió debido a la falta de vinculación entre cada foro técnico, aún en temas funcionalmente interconectados.⁵

En resumen, las dificultades del GMC para alcanzar consenso en la toma de decisiones y para establecer objetivos y calendarios precisos para orientar el trabajo de los SGT fue un factor que contribuyó a la decreciente efectividad del trabajo técnico. Así, los intercambios informales que durante los primeros años sentaron las bases para reuniones sustantivas del GMC, fueron progresivamente reemplazados por sesiones plenarios formales que simplemente reproducían el desacuerdo (especialmente en el período crítico 1998/2001). En esta última fase los coordinadores de las secciones nacionales del GMC

² El Cronograma de Las Leñas, por ejemplo, estableció un plan de acción detallado para los SGT, incluyendo una secuencia de actividades y calendarios que deberían cumplirse para diciembre de 1994. A pesar de estas instrucciones detalladas los SGT tuvieron un desempeño heterogéneo.

³ Idealmente, el papel del GMC y de los SGT podrían asimilarse al de Comité de Representantes Permanentes (Coreper) en el Consejo de la Unión Europea. Sin embargo, el Coreper es un foro mucho más estructurado y sistemático: el Coreper “se reúne al menos una vez por semana para tratar temas que están en la agenda del Consejo y para identificar aquellos que necesitan ser discutidos (y no solamente endosados) por los ministros” (Wallace, 2000)

⁴ Al principio, las negociaciones intergubernamentales ofrecieron la oportunidad de entrenar recursos humanos en actividades complementarias a sus tareas rutinarias (como la negociación internacional, el desarrollo de capacidades de relación interpersonal, la preparación de proyectos de resolución, y el desarrollo de habilidades de comunicación y comprensión del modo de operación de las contrapartes).

⁵ Las restricciones presupuestarias también afectaron la efectividad de las instancias técnicas de negociación debido al deterioro en el número y calidad del personal idóneo y a la reducción en los viajes de los funcionarios.

dejaron incluso de reunirse regularmente, como había sido la regla anteriormente (normalmente una vez al mes) (Peña 1999).

La necesidad de administrar temas relacionados con el comercio intrazona y de implementar y dar seguimiento a las políticas comerciales comunes llevó a la creación de la Comisión de Comercio en 1994.⁶ La actividad de la CCM (y de los comités técnicos, CT que estaban bajo su órbita) se vió afectada por muchos de los mismos problemas que plagaron la actividad del GMC y de los SGT. A pesar de que los CT combinaban la responsabilidad de llevar adelante las negociaciones técnicas y de administrar las disputas comerciales, en la práctica estas últimas desplazaron la atención desde las primeras.⁷ Después del máximo alcanzando en 1995 el número de Directivas emitidas por la Comisión de Comercio mostró una tendencia claramente decreciente.

El carácter intergubernamental de los órganos del Mercosur le dio al proceso flexibilidad y lo hizo costo-efectivo en los primeros tiempos. Pero también estimuló un cierto “encapsulamiento” del proceso de toma de decisiones respecto de la sociedad civil y de otros agentes públicos (como los Congresos y los gobiernos provinciales y locales). El establecimiento de un órgano consultivo (el Foro Consultivo Económico y Social) en 1995 no consiguió cerrar esta brecha. Los actores privados nacionales percibieron correctamente que su capacidad para influir los resultados podía ejercerse con mayor efectividad en el plano doméstico, mas que a través de instancias regionales en buena medida simbólicas. El desempeño del órgano legislativo consultivo (la Comisión Parlamentaria Conjunta) tampoco fue mas satisfactorio. La CPC no alcanzó a desempeñar un papel propositivo o de asesoramiento de los estamentos técnicos y decisorios ni de acelerar o facilitar las tareas de internalización de la normativa Mercosur. Tampoco intervino o se expidió frente a medidas unilaterales adoptadas por las legislaturas nacionales, como la ley argentina de protección al azúcar.⁸

1.2 Actos legales “incompletos”.

El Tratado de Asunción estableció el principio del consenso (con la presencia de todas las partes) para la toma de decisiones, las disposiciones relativas a la duración del acuerdo y los mecanismos de adhesión y denuncia. El POP, por su parte, definió las fuentes legales del Mercosur (el Tratado de Asunción, sus protocolos e instrumentos relacionados; los

⁶ La creación de la CCM fue institucionalizada formalmente a través del POP. Todas las decisiones previas a la entrada en vigencia del POP fueron convalidadas por el artículo 53 de ese protocolo.

⁷ Con excepción del CT 5 (que redactó el Protocolo sobre Defensa de la Competencia) y el CT 6 (que redactó el reglamento común sobre antidumping), la actividad de los CT sufrió de los mismos problemas que la CCM: sus miembros se vieron involucrados en el tratamiento de los problemas de acceso a los mercados mas que en la implementación de los instrumentos de política comercial común. Las controversias sobre RNAs, perforaciones al AEC, los temas sectoriales (como el régimen común automotriz) o las reglas de origen se volvieron el centro de las negociaciones y ocuparon el grueso de las energías de los CT.

⁸ En 1997 el Congreso argentino aprobó una ley que protege al azúcar hasta tanto Brasil elimine su programa de subsidios a la producción azucarera y de alcohol. La ley fue vetada por el Poder Ejecutivo, pero el Congreso insistió en su aprobación con una nueva votación con mayoría calificada. El artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional argentina establece que los tratados internacionales tienen jerarquía superior a las leyes.

acuerdos realizados en el contexto del Tratado de Asunción y otros instrumentos relacionados; y las decisiones, resoluciones y directivas emanadas de los órganos competentes del Mercosur) e hizo algunos progresos en materia de definición de reglas, especialmente por lo que respecta a la implementación. En relación a esto último los Estados parte se comprometieron a “adoptar todas las medidas necesarias para asegurar” la implementación doméstica de las normas (incluyendo la “internalización” cuando ésta fuera necesaria) y definieron dichos actos como “obligatorios”. El POP también estableció un engorroso procedimiento para asegurar una implementación simultánea en todos los Estados parte a través de un sistema de notificaciones a la Secretaría Administrativa.

Si bien todos los actos emanados de los órganos decisorios del Mercosur son “obligatorios”, no tienen “aplicabilidad inmediata” ni “efecto directo”.⁹ En este sentido es que caracterizamos a dichos actos como “incompletos”, en tanto son asimilables (aunque no idénticos) a un acuerdo internacional firmado pero todavía no ratificado.¹⁰ En Mercosur la mayoría de las normas debe ser “internalizada” a través de actos administrativos y legislativos de acuerdo a los mecanismos y procedimientos establecidos por los ordenamientos legales domésticos.¹¹ Hasta 1998 la aplicación práctica de la obligación de “internalizar” se veía obstaculizada por la inexistencia de plazos definidos. A partir de entonces se estableció que las normas que requerían solamente de actos administrativos nacionales debían incluir un plazo explícito para completar el proceso de “internalización” (acordado por consenso) y, cuando fuera posible, la identificación de las agencias involucradas y los pasos requeridos. Como consecuencia de los pobres resultados obtenidos por el mecanismo adoptado en el POP, los Estados parte tomaron una serie de medidas para acelerarla y facilitarla, aunque la mayoría de ellas fue de carácter exhortativo.¹²

⁹ Los principios de “aplicabilidad inmediata” y “efecto directo” son más fáciles de citar que de definir. De hecho, la Corte Europea de Justicia los usa con frecuencia de manera indistinta. El principio de “aplicabilidad inmediata” es más “formal” y significa que las normas producidas al nivel internacional no necesitan ser “transpuestas” a la legislación doméstica para “aplicarse plenamente” (o desarrollar todos sus efectos) sobre las personas físicas y jurídicas. El efecto de las normas aplicables inmediatamente puede variar dependiendo de la naturaleza y el contenido de la norma. El principio de “efecto directo” es más “material”, en la medida que da a las personas físicas y jurídicas el derecho de invocar ante las cortes domésticas (o comunitarias) las normas producidas a nivel internacional, aún si estas normas requieren ser “transpuestas” para desarrollar *plenamente todos* sus efectos.

¹⁰ Desde una perspectiva estrictamente jurídica las disposiciones del Mercosur son actos “completos” porque su contenido no requiere ser complementado posteriormente, no tratándose por consiguiente de lo que en derecho se conoce como “normas abiertas”. Usamos el término “incompleto” para destacar la idea de que aún cuando la norma se origine y se complete con los actos legales de los órganos del Mercosur, requiere (cuando es el caso) otro acto legal o administrativo nacional para que sea internamente aplicable. Susana Zalduendo ha sugerido usar el término “bifuentes” en lugar de “incompletas”.

¹¹ No todas las normas necesitan ser “internalizadas”, como es el caso de un estándar técnico idéntico al que ya se encuentra en vigencia en todos los miembros o la normativa que regula el funcionamiento interno de los órganos del Mercosur. Según Pérez Antón (2001), de las 1128 normas emanadas de los órganos del Mercosur entre 1991 y 2000, 741 requerían “internalización”. Sin embargo, hasta fines el año 2000 sólo se había “internalizado” plenamente un 34%.

¹² El julio de 1998 el GMC resolvió “desarrollar los máximos esfuerzos posibles” para “internalizar” normas que requieren sólo decisiones administrativas y solicitó a la CPC facilitar el tratamiento legislativo de aquéllas que exigen cambios legales. EL CMC, por su parte, solicitó a la CPC acelerar los procedimientos legislativos en aquellos casos en los que se requería la participación del Congreso. Los grupos técnicos y de negociación (SGT y CT) también recibieron instrucciones para informar a las “secciones nacionales” de cualquier

Estos precarios procedimientos de “internalización” resultaron en un proceso lento, desigual y vulnerable a la buena voluntad y a los obstáculos (legales, administrativos o políticos) enfrentados por cada administración nacional. Las demoras se agravaron debido a la falta de consideración por parte de los órganos decisorios de los obstáculos administrativos, legales o constitucionales que enfrentaría cada gobierno en el proceso de “internalización”. Dado que para tener plena vigencia una norma debía ser “internalizada” por todos los Estados parte, el retraso de una de las partes implicaba la no entrada en vigencia de la norma. El proceso de “internalización” también se resintió debido a la falta de notificación a la Secretaría Administrativa o, incluso, debido a la “internalización” de versiones modificadas o parciales de la norma original.

Como resultado de la acumulación de asuntos pendientes y a fin de contar con un mecanismo para hacer un seguimiento del proceso de “internalización”, en 1998 la Secretaría Administrativa recibió la instrucción de preparar informes regulares identificando la situación de cada norma aprobada. No obstante, como estos informes son confidenciales el mecanismo no contribuyó a aumentar la transparencia y, por esta vía, a crear presiones indirectas para el cumplimiento.

La iniciativa mas reciente fue la Decisión 23 aprobada en el año 2000, por la cual se dispuso señalar de manera explícita cuando una norma no requería de “incorporación” (ya sea porque se refiere a materias de funcionamiento interno o porque ya existe una norma nacional idéntica) y se estableció explícitamente el carácter obligatorio de los plazos fijados para la “incorporación” (cuando dicho plazo se incluya por consenso en la aprobación de la norma). Si bien aún es temprano para evaluar el impacto de este cambio, hay evidencias de que algunas agencias nacionales responsables por los actos administrativos internos han acelerado su ritmo a fin de no hacer incurrir a los Estados parte en responsabilidad internacional.

1.3 Un mecanismo negociado de solución de controversias

Jackson (1997) señala que los mecanismos de solución de controversias (MSC) pueden estar más orientados a procurar una solución diplomática o negociada o una solución basada en reglas y principios jurídicos. El MSC del Mercosur comparte rasgos de ambos, pero en la práctica se ha inclinado hacia las soluciones del primer tipo. Los procedimientos para resolver disputas en el Mercosur fueron establecidos por el Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias (PBSC) en diciembre de 1991. Estos procedimientos fueron inicialmente concebidos como expedientes provisorios que regirían durante el “período de transición”, pero su vigencia fue prorrogada por el POP hasta el año 2006. El POP también definió los procedimientos para elevar reclamos a la Comisión de Comercio.

El MSC del Mercosur incluye tres procedimientos alternativos que van desde mecanismos de “auto-ayuda” (como las consultas y las reclamaciones) hasta un recurso

decisión, resolución o directiva bajo consideración, a fin de facilitar la identificación de obstáculos legales o administrativos potenciales al proceso de “internalización”.

arbitral en el que una tercera parte formula determinaciones sobre demandas específicas. Las consultas ofrecen un mecanismo para resolver las disputas a través de negociaciones directas según términos y procedimiento pre-establecidos.¹³ Las consultas permiten a los Estados parte intercambiar explicaciones, hacer clarificaciones y administrar conflictos comerciales que no justifican en principio el inicio formal de una reclamación o de una instancia arbitral. Las consultas pueden iniciarse por los Estados parte en representación de las administraciones centrales, locales o el sector privado.

Las reclamaciones son un mecanismo de tipo pre-judicial para resolver diferencias. Las reclamaciones deben iniciarse por una “sección nacional” y referirse a temas comerciales que caigan bajo la jurisdicción de la CCM. Si la cuestión no se resuelve a nivel de la CCM (incluyendo la eventual intervención de un comité técnico que debe arribar a una conclusión por consenso), la reclamación puede llevarse al GMC y, si nuevamente quedara sin solución, someterse al procedimiento arbitral del PBSC.¹⁴

Por último, el PBSC estableció un mecanismo secuencial con modalidades de inicio diferentes según la disputa sea planteada por un Estado o por un particular (en este último caso un Estado deberá hacer suya la demanda, derivando también en un conflicto entre Estados).¹⁵ Los Estados parte pueden iniciar disputas sobre materias de interpretación, implementación o violación de las reglas establecidas por el Tratado de Asunción o cualquier otro instrumento legal (como los protocolos, acuerdos, decisiones, resoluciones y directivas). Los procedimientos formales del mecanismo establecido por el PBSC contemplan tres etapas: las negociaciones directas, la intervención del GMC y un recurso arbitral (cada uno sujeto a plazos relativamente flexibles). Todas las disputas deben agotar las dos primeras instancias antes de activar el recurso arbitral (excepto cuando el tema ya fue objeto de una reclamación). El recurso arbitral es desarrollado por un tribunal *ad hoc* integrado por tres miembros que realiza determinaciones “obligatorias y definitivas”.¹⁶

En resumen, el mecanismo de solución de controversias adoptado por el Mercosur tiene un fuerte sesgo favorable a la negociación. Este enfoque otorga flexibilidad a las partes y alienta el cumplimiento de los compromisos sobre la base de los beneficios esperados en el marco de una relación continua (reputación). Su mayor debilidad es la

¹³ Las consultas en el ámbito de la CCM se establecieron en 1995 y los procedimientos se definieron un año más tarde. A fines de 1999 se dispusieron nuevos procedimientos para acelerarlas. El número de consultas anuales cayó progresivamente después del pico alcanzado en 1995. Aunque en el año 2000 el número de consultas creció ligeramente, no alcanzó los niveles promedio del período 1995/97.

¹⁴ Entre 1995 y 2000 se formularon trece reclamaciones, siendo la Argentina el reclamante más frecuente (con un total de nueve). El carácter de “auto-ayuda” del mecanismo de reclamaciones queda en evidencia por el hecho de que los comités técnicos que entienden en los procedimientos no desempeñan el papel de una tercera parte, ya que están integrados por funcionarios nacionales.

¹⁵ El sector privado no puede activar de manera directa el MSC, sino que debe primero someter su caso a la “sección nacional” del GMC. Después de una serie de pasos, y si la cuestión no se resuelve en el ámbito del GMC o no se implementan medidas apropiadas, puede activarse el recurso arbitral entre Estados. En el Tribunal de Justicia europeo los particulares pueden accionar un recurso de nulidad para una norma comunitaria, pero no tienen derecho para recurrir el incumplimiento de un Estado miembro.

¹⁶ Cada tribunal, integrado por tres miembros, define sus propios procedimientos. Las decisiones se toman (a diferencia del resto de los casos) por mayoría. El tribunal puede fundar su decisión en las fuentes legales del Mercosur o sobre la base *ex aequo et bono*. (González, 1999)

limitada capacidad para terminar las controversias y, por consiguiente, el mantenimiento de un nivel relativamente alto de disputas sin solución.¹⁷ Desde 1998, cuando los Estados parte acordaron el código para regular la implementación del mecanismo de solución de controversias del PBSC, se concluyeron apenas cuatro casos a pesar de la alta conflictividad del período.¹⁸

El funcionamiento del mecanismo arbitral (y, mas en general, del procedimiento de solución de controversias) enfrenta varios problemas, la mayoría propios de su sesgo favorable a la negociación diplomática. El primero es la posibilidad de negociaciones prolongadas, ya que si las partes están de acuerdo pueden extender el plazo obligatorio para desarrollar negociaciones bilaterales (de quince días) de manera prácticamente indefinida. En los hechos esto significa que la adjudicación por una tercera parte puede dilatarse y reemplazarse por la negociación diplomática. A pesar de que es deseable que existan posibilidades de negociación antes de la activación de un mecanismo arbitral, la posibilidad de postergaciones indefinidas crea incertidumbre en torno a la aplicación de las reglas, especialmente para el sector privado.

Un segundo problema se deriva del carácter *ad hoc* de los tribunales arbitrales, lo que conspira contra el desarrollo de un cuerpo de interpretación común. Así, al hecho de que en el arsenal legal del Mercosur no existe nada equivalente a una “jurisprudencia”, se agrega el bajo nivel de compromiso moral con determinaciones previas que podría eventualmente plantearse como consecuencia de la existencia de tribunales *ad hoc* sin una instancia de apelación estable.¹⁹

Finalmente, a pesar de que el veredicto de los tribunales *ad hoc* son formalmente “finales y obligatorios” (no están sujetos a un procedimiento de apelación), el significado efectivo de la “obligatoriedad” es materia de debate (González, 1999).²⁰ El carácter efectivo de la “obligatoriedad” también se ha visto relativizado por el contenido de los dictámenes que, en ocasiones (por ejemplo el primer laudo arbitral sobre licencias de importación de Brasil) tuvo contenidos poco operativos.

¹⁷ Yarbrough and Yarbrough (1997) clasifican los mecanismos de solución de controversias en cuatro tipos estilizados, a saber: a) MSC-I, en el cual una tercera parte provee información sobre violaciones y disemina dicha información, y en donde la retorsión es el único castigo previsto; b) MSC-II, en donde una tercera parte hace determinaciones no obligatorias y en donde la retorsión también aparece como el único castigo; c) MSC-III, en donde una tercera parte hace determinaciones y existe un procedimiento de apelaciones; y d) MSC-IV, en donde una tercera parte hace determinaciones y asegura la adopción de las mismas como ocurre en los sistemas legales domésticos y en donde no existe la posibilidad de retorsión. De acuerdo a esta taxonomía el MSC del Mercosur es asimilable a la categoría MSC-II, mientras que el mecanismo de solución de controversias de la OMC y la Corte Europea de Justicia son versiones “débiles” y “fuertes” del MSC-III.

¹⁸ Argentina cuestionó el régimen brasileño de licencias de importación y los subsidios a la producción y exportación de carne porcina. Brasil cuestionó a la Argentina por las salvaguardias a los productos textiles y la aplicación de medidas antidumping a las importaciones de pollo. Como un indicador de la “debilidad” del mecanismo arbitral del Mercosur, en la disputa sobre salvaguardas textiles Brasil solicitó paralelamente consultas con la Argentina en el marco del Acuerdo ATV de la OMC.

¹⁹ Los veredictos de los tribunales *ad hoc* no son parte de las fuentes legales del Mercosur y su validez se circunscribe al caso y partes objeto de la disputa. No obstante, en la práctica los laudos arbitrales emitidos han invocado razonamientos y opiniones de los anteriores.

²⁰ La misma incertidumbre existe en el marco del mecanismo de solución de controversias de la OMC cuando se trata de disputas que surgen como consecuencia de la violación de los acuerdos (Jackson, 1997).

2. Una perspectiva ecléctica sobre el diseño institucional en el Mercosur

Con excepción de ciertos enfoques como la teoría de los derechos de propiedad, la historia económica o la nueva economía institucional, los economistas no han dedicado mucha energía a analizar el papel de las instituciones en los procesos de integración ni las razones que explican la variedad de formas institucionales adoptadas. La mayor parte de la reflexión sobre estos temas ha provenido del campo de las relaciones internacionales y/o de la ciencia política. En estas disciplinas la principal discusión se ha planteado entre los enfoques funcionalistas y neo-funcionalistas por un lado, y las perspectivas realistas y neo-realistas por el otro. Para los primeros los incentivos para cooperar, reducir costos de transacción y desarrollar regímenes regulatorios comunes están directamente relacionados con la intensidad de la interdependencia económica. Para los realistas y neo-realistas, en cambio, los conceptos de hegemonía, liderazgo y ganancias relativas son clave a la hora de entender las fortalezas y debilidades de los incentivos para construir instituciones regionales.

La evidencia disponible dista de ser concluyente. En oposición a la postura de los funcionalistas, la evolución de la interdependencia económica no parece ser buen predictor de la existencia y del éxito de las instituciones regionales (Grieco, 1997). Mientras que en algunas regiones la interdependencia económica creció sin un aumento paralelo en la institucionalización (como en el caso de la APEC), en otras ha habido una institucionalización modesta aún en ausencia de un aumento marcado de la interdependencia económica (como en el caso de la ASEAN). Alternativamente, la existencia de un líder hegemónico no parece haber sido una condición necesaria ni suficiente para el desarrollo de instituciones regionales. En el caso de la Unión Europea (el paradigma de instituciones regionales “densas”), la economía más grande (Alemania) hoy en día contribuye con apenas un cuarto del PIB regional y proporciona el mercado de destino para menos de un quinto de las exportaciones regionales totales. Esta explicación es aún menos verosímil si se aplica a la situación que prevalecía en la década del cincuenta, cuando el proceso de institucionalización europea adquirió sus rasgos fundamentales. En contraste, en la cuenca del Pacífico (donde existe una institucionalización más que modesta en el caso de la APEC) Estados Unidos contribuye con más de la mitad del producto regional y es el mercado de destino para cerca de un tercio de las exportaciones regionales totales.

Ambos enfoques parecen más complementarios que sustitutos cuando se trata de explicar el surgimiento y la forma que adoptan las instituciones regionales (Mattli, 1999). Las teorías funcionalistas, neofuncionalistas e institucionalistas proporcionan un marco adecuado para entender los factores que crean una “demanda” por instituciones regionales. Cuando existe un grado de interdependencia económica lo suficientemente intenso como para crear incentivos para una reducción en la fragmentación de los mercados y una armonización de las políticas, la formación de instituciones regionales puede resultar un vehículo apropiado. Sin embargo, la materialización de esas instituciones y la forma que adquieran dependerán también de la disposición y la capacidad de los actores políticos para dar respuesta a las presiones hacia una mayor integración, sacrificando autonomía y

flexibilidad. En este punto hacen su contribución las explicaciones realistas y neo-realistas, ayudando a entender las fortalezas y debilidades de las condiciones de “oferta” que hacen posible el establecimiento de instituciones regionales exitosas.

Por otra parte, las instituciones regionales pueden adoptar distintas formas, sin que exista *a priori* la presunción de superioridad de un arreglo institucional determinado. Los modelos institucionales que reproducen las características de los Estados nacionales (es decir, que enfatizan las reglas explícitas y la capacidad de aplicar sanciones) no necesariamente son la forma más eficiente en todos los contextos (Khaler, 1995). Así, instituciones descentralizadas e informales pueden ser muy efectivas cuando la información es escasa y cara y, por consiguiente, se requiere un trabajo importante de recolección de información antes de proceder a la construcción de instituciones más formales o cuando, por el contrario, la información sobre las preferencias y la reputación de las partes es tan abundante y barata que sistemas basados en la reputación pueden ser suficientes para asegurar el cumplimiento de los compromisos. Por otra parte, en un proceso de cooperación la formación de reglas puede asumir diversas modalidades. Cuando se establecen obligaciones irrevocables y universales en la práctica se anula la posibilidad de la experimentación y la competencia, lo que en determinadas circunstancias puede no resultar la mejor opción. Algún grado de flexibilidad y una convergencia “superficial” puede ser preferible mientras los miembros de un proceso de integración examinan el campo posible de convergencias “profundas” y el potencial para desarrollar preferencias convergentes (Cremona, 2001). No obstante, existe un umbral de credibilidad para los procedimientos y la aplicación de normas cuya vulneración coloca en cuestión la viabilidad misma del proceso de integración.

Finalmente, los incentivos y la dinámica de los procesos de integración dependen no sólo de la lógica interna de la discriminación, sino también de sus componentes reactivos. En efecto, los acuerdos regionales suelen responder a estímulos reactivos basados en motivaciones “defensivas” o efectos “dominó” (Bouzas y Ros, 1994 y Baldwin, 1993). Cuando se trata de la formación de acuerdos reactivos las consideraciones de “oferta” y “demanda” no son igualmente importantes, lo que ayuda a explicar por qué este tipo de acuerdos por lo general experimenta un progreso limitado, independientemente de la forma institucional que adquiera.

En el diseño institucional del Mercosur han estado presentes dos factores contextuales. El primero es el bajo nivel de interdependencia inicial entre los Estados parte y su carácter fuertemente asimétrico. El segundo es el peso que han tenido las consideraciones “defensivas” en el establecimiento y desarrollo del proceso de integración: a pesar de que la formación y el desarrollo del Mercosur no pueden explicarse exclusivamente por factores exógenos, éstos jugaron un papel clave en la marcha del proceso de cooperación, especialmente por el estímulo que ejercieron sobre el socio mayor (Bouzas 2001).

2.1 La “demanda” por instituciones regionales: baja, creciente y asimétrica

La organización institucional del Mercosur se explica en parte por la ausencia de demandas funcionales intensas para reducir la fragmentación de los mercados y estimular la armonización de políticas (promover la “integración positiva”). Tradicionalmente, la intensidad de la interacción entre las economías de la región (especialmente entre las dos mayores) fue modesta, como lo refleja un “coeficiente de comercio intra-regional” (exportaciones intra-regionales como proporción de las exportaciones totales) que en 1991 apenas superaba el 11%. En un contexto de interdependencia económica baja y asimétrica, el objetivo primario del Mercosur no fue el de administrar sus efectos sino el de generar incentivos para su aumento.²¹

Aún cuando las presiones de “demanda” para establecer instituciones regionales no fueron significativas, el proceso de reforma estructural que tuvo lugar en la segunda mitad de los ochenta y la gradual convergencia en las preferencias de política (especialmente en el plano microeconómico) durante los primeros años de la década del noventa incrementaron los beneficios potenciales y la viabilidad de un vínculo comercial intra-regional más intenso. Las políticas de reducción de la intervención estatal y de apertura unilateral crearon nuevas oportunidades para la especialización intra-regional y ampliaron el potencial para el aprovechamiento de economías de escala. La casi duplicación del “coeficiente de comercio intra-regional” entre 1991 y 1994 confirmó el potencial de crecimiento de la interdependencia económica, la que también aumentó a través de canales monetarios y financieros.

El rápido crecimiento de la interdependencia comercial durante los primeros años de la década de los noventa fue posible por una serie de circunstancias favorables, entre las que se destacan: a) las preferencias convergentes de política en el plano microeconómico y, especialmente, la prioridad asignada a la apertura unilateral (que permitieron la adopción de un programa de desgravación automática, generalizada y lineal de todo el universo arancelario); b) el carácter de la agenda de negociación (esencialmente centrada en torno a medidas de “integración negativa” consistentes en la eliminación de aranceles); y c) un ambiente externo que (a través de una abundante disponibilidad de financiamiento y de la creación de incentivos defensivos derivados de la creación del NAFTA y de la propuesta de establecer un área de libre comercio hemisférica) estimuló la inversión de recursos políticos en la consolidación del proceso regional.

La importancia de estos tres factores difícilmente puede exagerarse. El PLC fue innovador en relación a los programas clásicos de liberalización preferencial en América Latina, en los que la remoción de aranceles procedía a través de la negociación de concesiones materializadas en listas positivas. En contraste, el PLC instauró un proceso automático de eliminación de aranceles que se transformó en una obligación legal interna una vez que el Tratado de Asunción fue ratificado por los respectivos Congresos nacionales. Los gobiernos mantuvieron cierta flexibilidad para hacer frente a presiones puntuales (bajo la forma de intervenciones *ad hoc* en 1992/93 y la adopción del “régimen de adecuación” a partir de 1995), pero la lógica de las negociaciones de acceso a los

²¹ Paraguay y Uruguay siempre estuvieron muy vinculados a la región tanto a través de los flujos de comercio de bienes como de factores. No obstante, y debido a las diferencias de tamaño absoluto, en el caso de estos países la calidad del vínculo con la región difícilmente pueda calificarse de “interdependencia”.

mercados se invirtió completamente, permitiendo que el proceso de liberalización avanzara de manera rápida. Este cambio de metodología fue facilitado por la orientación más aperturista de la política comercial general.

El progreso no fue igualmente rápido en materia de restricciones no-arancelarias y otros componentes de la agenda de integración “positiva”. A partir de 1995 los Estados parte experimentaron una convergencia *de facto* en el plano macroeconómico, pero volvieron a diverger en el ámbito de las políticas microeconómicas con el resurgimiento de intervenciones más selectivas en el caso de Brasil (da Motta Veiga, 1999). A estas diferencias en las preferencias de política debe agregarse que el tratamiento de esta agenda es *per se* más complejo: en efecto, un proceso de integración “positiva” requiere avanzar en la armonización de ciertas normas y aceptar un proceso de competencia institucional en otras (por ejemplo a través de la adopción del principio de “reconocimiento mutuo”). Tampoco hubo progreso por lo que toca a la puesta en marcha de las políticas comerciales comunes, como lo requiere una unión aduanera. A pesar de que en 1994 se aprobó el AEC y el código aduanero, el primero se implementó parcialmente y el segundo nunca fue puesto en práctica.²² Los avances fueron aún menores en el plano de la coordinación macroeconómica y de las políticas sectoriales: los únicos resultados prácticos fueron la fijación de metas macroeconómicas indicativas y la conclusión del acuerdo automotriz durante el año 2000.

No obstante, el aumento en la interdependencia económica creó demandas por reglas más formales y sustantivas. Estas se volvieron especialmente relevantes para los países más pequeños, cuya vulnerabilidad frente a la evolución económica regional se vio incrementada por la mayor integración de los mercados. El mantenimiento del unilateralismo y la incertidumbre en la estabilidad del acceso a los mercados también redujeron los beneficios potenciales de la integración y el mercado ampliado. Las diferencias en torno al papel y la legitimidad de las ayudas e incentivos estatales y generó conflictos en torno a la localización de inversiones y estimuló episodios de competencia regulatoria (como ocurrió, por ejemplo, en la industria automotriz) (Chudnovsky y López, 2001). Los años críticos posteriores a 1999 también pusieron en evidencia los limitados e ineficaces recursos institucionales (reglas) existentes para administrar un *shock* tan significativo como la devaluación del Real en enero de ese año y el consecuente conflicto entre los regímenes monetarios de la Argentina y Brasil. Las acciones unilaterales, los acuerdos voluntarios del sector privado y una mucho más modesta e inefectiva “diplomacia

²² La implementación parcial del AEC se expresó tanto en la flexibilidad brindada por calendarios de convergencia hacia el AEC para distintos grupos de productos (como los bienes de capital, los productos de informática y telecomunicaciones y las “listas nacionales de excepciones”) como en la introducción de excepciones y perforaciones (como las que resultaron de la subsistencia y negociación de nuevos acuerdos preferenciales bilaterales con países de la ALADI, del mantenimiento de regímenes especiales de importación, de la autorización para elevar transitoriamente el AEC y de la introducción de otros mecanismos como los *ex-tarifarios*). A medida que el calendario de convergencia hacia el AEC fue avanzando, las diferencias de intereses entre los miembros se hicieron más explícitas, culminando en la situación de crisis abierta en la que ingresó la aplicación del AEC durante 2001. El código *aduanero* común nunca llegó a implementarse y aún se encuentra en revisión.

presidencial” ocuparon el centro de la escena, moderados sólo por consideraciones de reputación y restricciones legales domésticas.²³

En resumen, las débiles presiones funcionales para el establecimiento de instituciones regionales más sólidas que caracterizó desde un inicio al Mercosur ayudan a entender su forma de institucionalización. Aún así, y debido a un alto nivel de compromiso político en sus comienzos, los gobiernos fueron capaces de tomar decisiones trascendentes (como el PLC y, posteriormente, la adopción de un AEC). El aumento en la interdependencia económica que acompañó a esta primera fase no alteró un rasgo estructural básico de la región, cual es la asimetría en las relaciones de interdependencia económica derivada, a su vez, de diferencias de tamaño. A pesar de que Brasil fue el miembro que experimentó el mayor crecimiento relativo en el “índice de regionalización del comercio”, este indicador de interdependencia económica no alcanzó niveles suficientemente altos como para modificar la preferencia revelada por la flexibilidad *vis a vis* mecanismos más formales y reglas más predecibles. Este rasgo de “demanda”, combinado con la existencia de una importante deficiencia de liderazgo ayudan a entender tanto la *impasse* actual del Mercosur como su precariedad institucional.

2.2 La “oferta” de instituciones regionales: la brecha de liderazgo

Los factores de “oferta” pueden entenderse como las condiciones bajo las cuales los líderes políticos nacionales están dispuestos y en condiciones de dar respuesta a las demandas funcionales para la integración (o a eventos externos) (Mattli, 1999). Las consideraciones de “oferta” son la otra cara de la moneda para entender el tipo de institucionalización que ocurrió en el Mercosur. La “disposición” a construir instituciones que impliquen una disminución en la capacidad de acción discrecional depende en parte de los resultados esperados de la integración.

Esta “disposición” existió en forma embrionaria a principios de los noventa, cuando se firmó el Tratado de Asunción y se avanzó en la implementación del PLC. Como ya se dijo, esto fue facilitado por el ambiente de política comercial más general (la apertura unilateral), el carácter de la agenda (centrada en la “integración negativa”) y por un contexto externo favorable. En este marco, los costos “políticos” de la apertura preferencial se redujeron a la par que se incrementaron los beneficios esperados frente al desafío planteado por otros procesos de integración y la percepción generalizada de que la región corría el riesgo de quedar relegada en la nueva configuración de la economía internacional.²⁴

²³ El caso fue particularmente claro en la Argentina, donde debido a la primacía de los compromisos asumidos por el Tratado de Asunción las autoridades se vieron inhabilitadas para adoptar acciones compensatorias unilaterales. En efecto, en la Argentina y en Paraguay la violación de un derecho derivado de un acuerdo internacional puede ser cuestionada en las cortes domésticas y, al menos en el caso de la Argentina, existe jurisprudencia que avala una respuesta favorable.

²⁴ La Iniciativa para las Américas, la negociación del NAFTA y el derrumbe del socialismo en Europa central y oriental generaron incentivos defensivos, destacadamente en Brasil, para responder regionalmente a estos cambios en las circunstancias internacionales.

Pero esta “disposición” no creció en forma proporcional o simétrica al aumento en la interdependencia económica. La percepción de que las negociaciones del ALCA tomarían mucho tiempo y que el gobierno norteamericano no obtendría fácilmente una autorización para negociar del Congreso, la fractura de la “ecuación política” que racionalizaba la cooperación entre Argentina y Brasil (acceso preferencial al mercado brasileño a cambio del respaldo argentino a los objetivos de protagonismo internacional de Brasil, especialmente en lo que toca a la relación bilateral con Estados Unidos) y una agenda crecientemente exigente (vinculada a la “integración positiva”) condicionaron la “disposición” para proveer liderazgo a costas de una pérdida en la discrecionalidad.

Además, la “disposición” a proveer liderazgo puede no ser suficiente para que éste se materialice. Los gobiernos también necesitan resolver problemas objetivos de acción colectiva característicos de los procesos de integración económica. Las dinámicas de interacción reiterada, vinculación entre temas y acumulación de reputación pueden ayudar a superar algunos problemas de acción colectiva típicos de las relaciones comerciales internacionales. Pero en un contexto de incertidumbre e información incompleta estos mecanismos rara vez alcanzan para asegurar la no violación de los compromisos (Snidal, 1985). Esto hace necesario el desarrollo de “instituciones de compromiso” (como un mecanismo de solución de controversias) que mejoren las perspectivas de que los participantes cumplan con las reglas. Cuando existen demandas más complejas como las derivadas de “juegos de coordinación”, la condición es más exigente que la mera existencia de “instituciones de compromiso”. En estos casos se necesita un “punto focal” que coordine reglas, regulaciones y políticas y que reduzca las tensiones distributivas. Este papel de “punto focal” y facilitador es normalmente desempeñado por un líder regional que está en condiciones de proporcionar bienes colectivos y desarrollar otras actividades a favor del grupo que está procurando construir nexos más intensos

Analizadas desde esta perspectiva las condiciones de “oferta” en el Mercosur han sido muy débiles. Durante su primera década de existencia las consideraciones de reputación, la vinculación temática y la interacción reiterada fueron los principales mecanismos de estímulo a la cooperación y de reducción de los incentivos para defecionar. Pero su efectividad fue claramente en retroceso. Dada la reticencia de los miembros (y en particular de Brasil) a adoptar regímenes más transparentes y formales que impliquen un aumento en el costo de no cumplir con lo pactado y, por consiguiente, reduzcan el rango de la discrecionalidad, el énfasis recayó sobre mecanismos de “auto-ayuda” y otros instrumentos “opacos”.²⁵ Puede argumentarse que esta actitud fue estimulada por la percepción de que las asimetrías de tamaño generarían por sí solas fuerzas centrípetas irresistibles para que los miembros menores convergieran hacia las preferencias o el tipo de liderazgo implementado por el socio mayor. Pero esta premisa “realista” probablemente hizo caso omiso del hecho de que esa fuerza centrípeta no era lo suficientemente intensa como para generar los estímulos necesarios para dicha convergencia. Aún cuando el incremento en la interdependencia económica aumentó el costo de defeción para los socios menores, bajo condiciones de inestabilidad

²⁵ La resistencia a establecer mecanismos más estructurados se advierte incluso en el rechazo al uso de mecanismos de transparencia, como la publicación de los informes de la Secretaría Administrativa sobre estado de la “internalización” de normas.

macroeconómica, incertidumbre en el acceso y competencia regulatoria la relación costo-beneficio probablemente no se inclinó a favor del mantenimiento del compromiso.

Las condiciones más estrictas que requieren los llamados “juegos de coordinación” han estado casi completamente ausentes en el Mercosur. Excepto por algunos episodios de “politización positiva” a comienzos de los noventa, los dilemas distributivos o de coordinación no han tenido una respuesta adecuada. Esto se percibe en el estancamiento de la coordinación y la armonización de políticas en el plano comercial, de incentivos a la inversión, macroeconómico y cambiario y en las negociaciones con terceros. En todas estas áreas la evidencia muestra que los gobiernos han privilegiado el mantenimiento de la flexibilidad y la autonomía.

Las precarias condiciones de “oferta” para la provisión de instituciones regionales más sólidas ayudan a entender el carácter de las “instituciones de compromiso” que estableció el Mercosur. En particular, explican la fragilidad de los mecanismos de supervisión centralizada y de solución de controversias, los que se han caracterizado por su debilidad y falta de credibilidad. Estas condiciones de “oferta” también explican la ausencia de iniciativas eficaces de coordinación a nivel regional. Ya sea en el plano sectorial, macroeconómico, cambiario o de incentivos a la inversión, después de transcurrido un decenio del inicio del proceso de integración la flexibilidad y la discrecionalidad continúan siendo las opciones de política preferidas por sus miembros mayores.

2 A modo de conclusión: ¿refundación o aprendizaje institucional?

Los principales rasgos institucionales del Mercosur son órganos con un fuerte sesgo intergubernamental, actos normativos “incompletos” y la inexistencia de un orden legal “autónomo”, incluyendo la ausencia de un órgano jurisdiccional para resolver las controversias. Estos rasgos han sido consistentes con un modelo institucional que enfatiza la negociación, la flexibilidad y la adaptabilidad. Dadas las asimetrías estructurales, este enfoque fue efectivo para aumentar la interdependencia económica en un contexto económico volátil y en el que las demandas “funcionales” para la integración eran bajas. Durante los años iniciales del Mercosur las instituciones se adaptaron rápida y fácilmente a los cambios en el contexto, lo que les dio resistencia y durabilidad. Este período coincidió con un aumento significativo de la interdependencia económica, que no alteró su asimetría estructural. Con el correr del tiempo para algunos de los miembros (y para el proceso de integración en sí) estos arreglos institucionales comenzaron a exhibir rendimientos decrecientes. Es probable que lo mismo haya ocurrido en lo que se refiere a la percepción sobre el balance de beneficios netos derivados del proceso de integración. Así, desde mediados de los noventa se acumuló una “brecha de implementación” creciente, a la par que se desarrolló progresivamente una crisis de credibilidad.

Las características estructurales del proceso de integración permiten anticipar que todo avance hacia formas institucionales más densas será, en el mejor de los casos, gradual. En las actuales condiciones las propuestas de reforma radical parecen poco eficaces para mejorar la calidad institucional del Mercosur. Un enfoque más efectivo podría ser el de adoptar pasos discretos que permitan avanzar hacia un marco más sólido, creíble y

accesible de reglas. Se han sugerido varias reformas incrementales que, tomando en consideración las restricciones estructurales señaladas no implicarían una nueva arquitectura institucional pero sí la reafirmación de la decisión política de introducir ajustes para responder a las deficiencias percibidas en el contexto de un proceso de aprendizaje y mantenimiento del compromiso (Torrent 2000). A modo de conclusión mencionaremos tres áreas donde esto es posible y deseable, cada una referida a los tres temas que analizamos en la primera sección de este trabajo.

En primer lugar, no parece realista proponer una modificación en el carácter intergubernamental de los órganos de toma de decisiones en el Mercosur. La dicotomía que con frecuencia se establece entre órganos “intergubernamentales” y órganos “supranacionales” constituye una simplificación que distorsiona lo que es verdaderamente importante: cuán establecidos y creíbles son los procedimientos de creación e implementación de normas. Si bien las competencias exclusivas de la Comisión Europea y el papel del Tribunal de Justicia Europeo son ejemplos de “supranacionalidad” a los que se refiere con frecuencia, en el proceso de formación de políticas y adopción de normas en la Unión Europea los gobiernos nacionales han ocupado tradicionalmente un lugar fundamental. De hecho, el proceso de integración europeo sólo puede entenderse apropiadamente como el resultado de la decisión política nacional de cumplir normas producidas bajo determinados procedimientos (en los cuales las instancias intergubernamentales, como el Consejo Europeo, han tenido una participación fundamental). El propio TJE no tuvo, sino hasta muy recientemente y aún de manera embrionaria, ningún instrumento de coerción propio de una autoridad jurisdiccional nacional. Aún más, el proceso de integración europeo (convencionalmente caracterizado como “supranacional”) convivió y se profundizó con normas constitucionales nacionales que entraban en conflicto con el proceso establecido para la formación de reglas comunitarias. Por consiguiente, enfatizar la característica “intergubernamental” o “supranacional” de los órganos de toma de decisiones como mecanismo para enfrentar el problema de la eficacia no parece muy útil.

En el caso del Mercosur lo que se requiere no son órganos “supranacionales” (que muy probablemente serían irrelevantes), sino mecanismos para la definición y puesta en práctica de reglas que aseguren la credibilidad y la eficacia del proceso, lo que remite necesariamente a la creación de condiciones internas para que eso sea posible. Por otra parte, también sería deseable mejorar la calidad y el apoyo técnico de que gozan los órganos intergubernamentales de toma de decisiones a través de la creación de una instancia técnica independiente. La fragilidad de la base técnica con que se toman las decisiones en el Mercosur y con la que se encaran las negociaciones con terceros, así como la “captura” de las opciones alternativas de política por visiones estrictamente nacionales, limitan severamente la efectividad del proceso de formación de políticas. Una instancia técnica independiente no resolvería los problemas del proceso decisorio, pero podría contribuir como mecanismo propositivo y facilitador del arbitraje de intereses nacionales diferentes. Si los estudios técnicos cumplen el papel de aumentar la transparencia y hacer explícitos los costos y beneficios de opciones alternativas de política, un mecanismo de este tipo podría hacer un aporte significativo.

La segunda área en la que es posible registrar mejoras incrementales es la referida al mecanismo para la “internalización” de normas, apuntando a mejorar las condiciones internas para aumentar la credibilidad y la eficacia del proceso decisorio. Como vimos, los problemas de “internalización” en el Mercosur son muy importantes. Con el paso del tiempo la acumulación de retrasos crecientes en la “internalización” ha afectado negativamente la credibilidad y reducido el costo de nuevos incumplimientos. De esta forma, el papel de los órganos y del proceso de producción de normas se ha vaciado de contenido sustantivo y se ha transformado en un ejercicio formal y retórico. Un aumento en la eficacia del proceso de “internalización” no requiere de reformas fundamentales. Podrían lograrse efectos positivos a través de la adopción por parte de cada uno de los miembros de un mecanismo instrumental similar a la “vía rápida” que el Congreso norteamericano otorga al Ejecutivo para que éste desarrolle negociaciones comerciales, pero adaptado a las características y circunstancias del órgano que lo confiere. Un mecanismo como el de la “vía rápida” no vulneraría la potestad de las autoridades nacionales competentes de aprobar o rechazar normas o acuerdos comerciales (como no lo hace con el Congreso norteamericano respecto de los acuerdos comerciales), pero introduciría limitaciones a su ejercicio (por ejemplo, eliminando la posibilidad de enmiendas y estableciendo calendarios expeditos para su tratamiento). Dicho mecanismo, por consiguiente, podría ser un instrumento que, sin alterar los procedimientos de toma de decisiones, los haría más transparentes y eventualmente más efectivos.

Finalmente, la tercer área de innovación institucional incremental se refiere al mecanismo de solución de controversias. Sin desarrollar una instancia de tipo jurisdiccional como la que se estableció en la CEE y manteniendo un mecanismo arbitral, los procedimientos existentes podrían complementarse o bien con un tribunal permanente (y no *ad-hoc* como en la actualidad) o bien con el establecimiento de un Órgano de Apelación de carácter estable que entendiera como instancia final en los dictámenes que producen los tribunales *ad hoc*. Pueden extenderse las razones para la no adopción por parte del Mercosur de un régimen como el de la Unión Europea. Pero resulta más difícil de entender porqué sus miembros tienen un mecanismo de solución de controversias menos potente que el que se han comprometido a respetar en la OMC (o aún que el propio mecanismo de paneles para tratar conflictos en materia de derechos antidumping y compensatorios que existe en el TLCAN). La explicación más plausible es de naturaleza política y se vincula con la baja prioridad asignada, en los hechos, a la consolidación del proceso de integración regional.

Bibliografía

- Baldwin, R. (1993), "A Domino Theory of Regionalism", *Working Paper* No 4465 (Cambridge, Mass: National Bureau of Economic Research)
- Bouzas, R. (2001), "El Mercosur Diez Años Después: ¿Proceso de Aprendizaje o Deja-Vu?", *Revista de Desarrollo Económico* núm. 162 (Buenos Aires: IDES, julio-septiembre)
- Bouzas, R. y H. Soltz (2001), "Institutions and Regional Integration: the Case of Mercosur", en V. Bulmer-Thomas (ed), *Regional Integration in Latin American and the Caribbean* (London: ILAS Series)
- Bouzas, R. y J. Ros (1994), "The North-South Variety of Economic Integration", en R. Bouzas y J. Ros (ed), *Economic Integration in the Western Hemisphere* (South Bend, Ind: Notre Dame University Press)
- Chudnovsky, D. y A. López (2001), "La Inversión Extranjera Directa en el Mercosur. Un Análisis Comparativo", en D. Chudnovsky (ed), *El Boom de Inversión Extranjera Directa en el Mercosur* (Buenos Aires: Siglo XXI Editores)
- Cremona, M. (2001), "Regional Integration and the Rule of Law", en R. Devlin y A. Estevadeordal, *Trade and Regional Integration in the Development Agenda* (Washington DC: Inter-American Development Bank, forthcoming)
- da Motta Veiga, P. (1999), "Brasil en el Mercosur: Influencias Recíprocas", en R. Roett (ed), *Integración Regional y Mercado Mundial* (Buenos Aires: ISEN/Editorial Nuevohacer)
- González, F.F. (1999), "Mercosur: incompatibilidad de sus instituciones con la necesidad de perfeccionar la unión aduanera, Propuesta de cambio", *Integración y Comercio* No 9, septiembre/diciembre
- Grieco, J. (1997), "Systemic Sources of Variation in Regional Institutionalization in Western Europe, East Asia and the Americas", en E. Mansfield and H. Milner (ed), *The Political Economy of Regionalism* (New York: Columbia University Press)
- Jackson, J. (1997), *The World Trading System* (Cambridge, Mass: The MIT Press)
- Khaler, M. (1995), *International Institutions and the Political Economy of Integration* (Washington DC: The Brookings Institution)
- Mattli, W. (1999), *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond* (Cambridge: Cambridge University Press)
- Peña, F. (1999), "Contribución al Análisis de la Experiencia Institucional del Mercosur", *mimeo*
- Pérez Antón, R. (2001), "Proceso de Toma de Decisiones en el Mercosur", en D.W. Benecke y A. Loschky (ed), *Mercosur. Desafío Político* (Buenos Aires: CIEDLA)
- Snidal, D. (1995), "Coordination versus Prisoner's Dilemma: Implications for International Cooperation and Regimes", *American Political Science Review* No. 79, December
- Torrent, R. (2000), "Tres ideas sobre a institucionalizacáo do Mercosul", *Revista Brasileira de Comercio Exterior (RBCE)*, No. 65, Año XIII (Rio de Janeiro: FUNCEX, octubre-diciembre).
- Torrent, R. (2001), "A Road Map for Regional Integration: Policies and Instruments", en R. Devlin y A. Estevadeordal (ed), *Trade and Regional Integration in the Development Agenda* (Washington DC: Inter-American Development Bank, forthcoming)
- Wallace, H. (2000), "The Institutional Setting. Five Variations on a Theme", en H. Wallace and W. Wallace (ed), *Policy-Making in the European Union* (Oxford: Oxford University Press)
- Yarbrough, B. and R. Yarbrough (1997), "Dispute Settlement in International Trade: Regionalism and Procedural Coordination", en E. Mansfield and H. Milner (ed), *The Political Economy of Regionalism* (New York: Columbia University Press)

DIEZ AÑOS DEL MERCOSUR: Algunas Reflexiones desde el sector agropecuario

Martín Piñeiro y Valeria Piñeiro¹

I Introducción y Resumen

El Mercosur ha sido un proceso de integración regional muy significativo. Sin lograr la fortaleza y profundidad del proceso de integración económica y política de la Unión Europea o la expansión comercial y consolidación institucional del NAFTA, tuvo sin embargo un importante impacto en el desarrollo económico y político de los países del cono sur. Por una parte la ampliación del mercado regional contribuyó a aumentar las inversiones, tanto de los propios países dentro del MERCOSUR, como de las inversiones extranjeras directas. Por otra parte, durante la década del 90 y más especialmente entre 1992 y 1997 el comercio total intraregional aumentó a tasas superiores a lo que había ocurrido en períodos anteriores y más rápidamente de lo que aumentó el comercio extraregional. Aunque parte de esta expansión del comercio intraregional fue una consecuencia de la liberalización del comercio ocurrida como parte de un proceso más general, es evidente que la integración regional tuvo un impacto positivo sobre el comercio.

Por el contrario, la expansión del comercio regional no fue particularmente importante en el sector agropecuario, con la excepción de unos pocos productos como el trigo y los lácteos. La importancia de lograr mayores flujos comerciales está asociada a la enorme significación de la agricultura en las economías de los cuatro países que integran el MERCOSUR, especialmente en cuanto a su participación en las exportaciones totales. Sin embargo, en el sector agropecuario las modificaciones en la política arancelaria y la significativa inversión directa de empresas transnacionales, no fueron suficientes para generar un rápido crecimiento del comercio, aun en un contexto de políticas económicas menos proteccionistas. Una explicación importante es que las complementariedades naturales en el sector agropecuario están limitadas a un número limitado de productos.

Un hecho notable del proceso de integración en el Mercosur es que, no obstante la reconocida importancia del sector agropecuario en cada uno de los países, el sector nunca recibió una consideración especial en el contexto de las negociaciones.. Esto contrasta fuertemente con lo acontecido en la integración europea en donde la política agropecuaria fue uno de los pilares fundamentales tanto de la nueva arquitectura institucional como de política económica de la Unión Europea. Aun en el NAFTA el sector agropecuario fue un elemento importante que recibió una atención especial.

En años recientes la falta de dinamismo de la economía argentina y en cierta medida de los restantes países, ha resultado en un menor crecimiento de las exportaciones

¹ Director Grupo CEO y Research Analyst in the Trade and Macroeconomic Division. IFPRI
Los autores agradecen la colaboración de Fernando Cano.

agropecuarias y también en el agravamiento de áreas problemáticas. Algunas de ellas de carácter estructural, como la caña de azúcar, y otros más vinculados a los desequilibrios en las tasas de cambio y en problemas vinculados a la organización industrial de los sectores productivos, tales como la producción de lácteos, carne aviar o el arroz.

Estas áreas problemáticas requieren soluciones imaginativas y de largo plazo capaces de lograr el consenso de los gobiernos y el apoyo del sector privado. Lograr estos acuerdos es importante para mejorar tanto la capacidad de creación de riqueza, como la competitividad internacional de cada uno de estos sectores.

Por otra parte el sector agropecuario presenta algunas áreas de trabajo que exceden el ámbito del comercio, en las cuales la integración económica tendría potencialmente un extraordinario valor. El desarrollo conjunto de la biotecnología, la integración transnacional de algunas cadenas productivas y la negociación conjunta frente a terceros países son instrumentos importantes para mejorar la competitividad internacional de la región. Estos ejemplos y otros, como el desarrollo de mercados de futuros, son algunos ejemplos relevantes en los cuales se podría focalizar la atención del trabajo conjunto que los países desarrollarán durante la próxima década.

II La Agricultura en el MERCOSUR

1. Importancia de la agricultura para las economías de los países del Mercosur

La dotación de recursos naturales de uso agrícola es extraordinaria en los cuatro países de MERCOSUR tanto en términos absolutos como comparativos con otras regiones del mundo. En el mundo únicamente otras dos regiones (bloques económicos), el Nafta y en menor medida la ex Unión Soviética, pueden mostrar recursos naturales comparables. Esta extraordinaria riqueza de recursos naturales agrícolas es aun más importante si se la expresa en términos per capita.

Esta dotación de recursos fue instrumental en definir las características cualitativas del desarrollo de los cuatro países. En todos los casos la estructura productiva, las fuentes de acumulación de capital y la propia estructura social y política, estuvieron, hasta muy recientemente, fuertemente determinadas por la riqueza agraria.

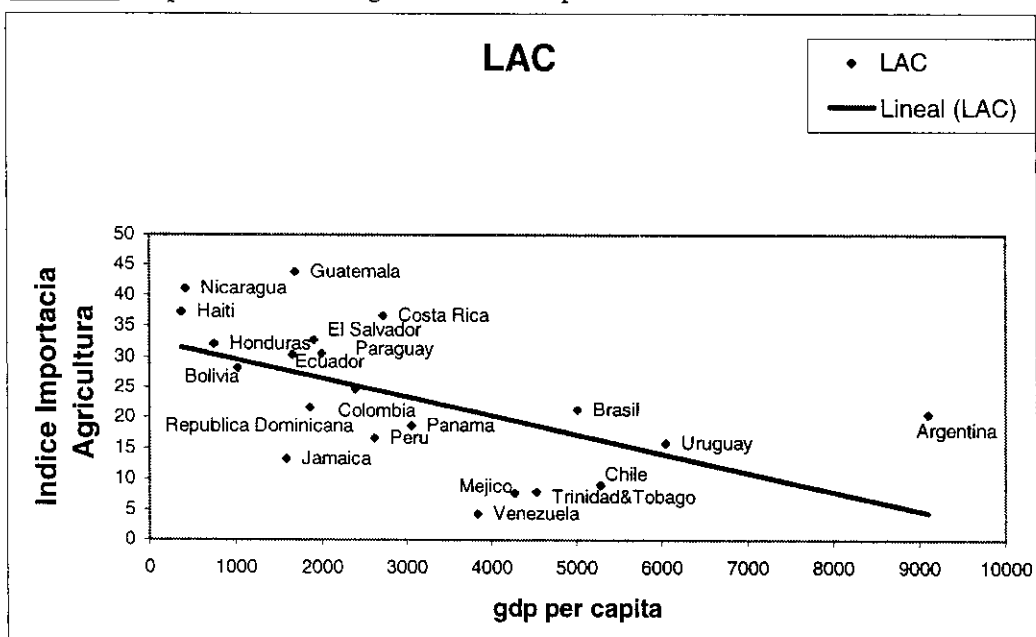
Aun hoy después de décadas de esfuerzos deliberados a través de una política económica dirigida a promover el desarrollo industrial, la importancia de la producción agropecuaria y agroindustrial es extraordinaria en cualquier comparación internacional, aun con países de similar desarrollo relativo. Esto es particularmente cierto en términos de las contribuciones del sector a las exportaciones totales.

Una forma más sofisticada de evaluar la importancia económica y social del sector rural en la economía de los países puede hacerse a través de un índice que hemos denominado Índice de la importancia relativa de la agricultura. El índice está construido sobre cuatro variables que representan la importancia de lo rural desde el punto de vista del funcionamiento de la economía y consecuentemente, de la política económica. Las cuatro variables utilizadas son: a) contribución de la producción agropecuaria al PBI total, b) contribución de las exportaciones agropecuarias a las exportaciones totales, c)

población rural como porcentaje de la población total y d) pobres rurales como porcentaje de los pobres totales.

El gráfico 1 muestra la relación entre el valor del índice y el ingreso per capita para los países de América Latina. Puede observarse que, tal como lo sugiere la teoría económica, la importancia de la agricultura disminuye a medida que aumenta el ingreso per capita. Adicionalmente puede observarse que los valores del índice son, a niveles de ingreso per capita comparables, superiores en los países del Mercosur que a casi todos los otros países de la región, excepto los de Centro América. La gran importancia de la agricultura en los países del Mercosur esta explicada, en gran medida, por que contribuye cerca del 50 % de las exportaciones totales.

Gráfico 1: Importancia de la Agricultura en los países de América Latina



Fuente: Piñeiro (2001)

Una comparación entre América Latina y el continente europeo muestra que el valor del índice es, para niveles comparables de ingreso per capita, considerablemente superior para los países europeos. (ver Piñeiro 2001). Esto explica en parte la importancia que lo rural ha tenido en la política europea y en la firme posición que la Comunidad a mantenido en las negociaciones internacionales en defensa de su sector agropecuario.

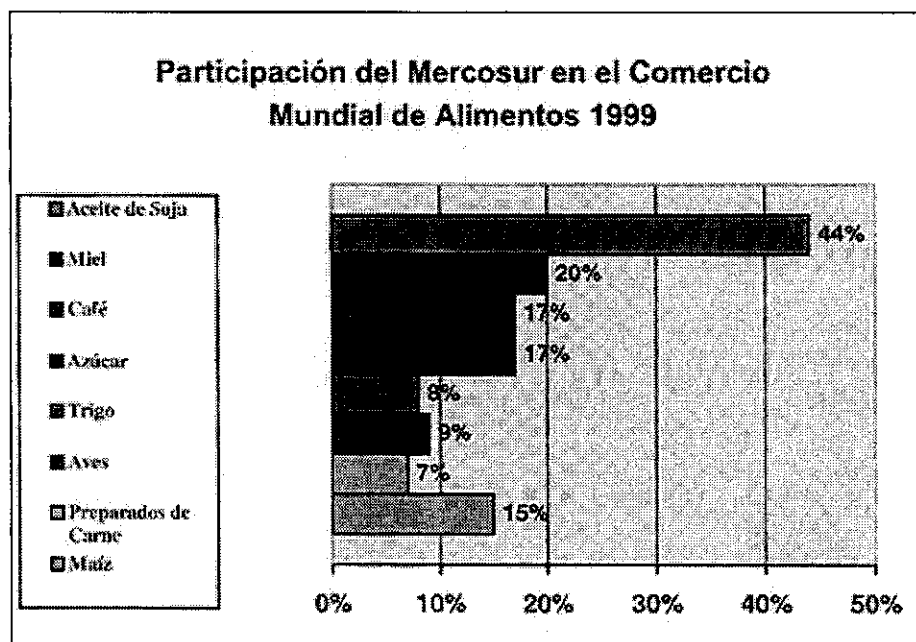
2. La importancia global de la producción y las exportaciones agropecuarias del MERCOSUR

El Gráfico 2 (IICA 1998 Pág. 29) muestra la participación que los países del MERCOSUR, más Chile y Bolivia, tienen en la producción mundial de productos

agropecuarios y agroindustriales. Es importante notar la enorme significación mundial de varios productos entre los cuales se desatacan las oleaginosas y sus subproductos (soja y girasol) el azúcar, la carne vacuna, la mandioca y el café. Por otra parte también es importante resaltar la gran cantidad de productos en los cuales la producción regional tiene una significación mundial. Probablemente ninguna región (agregado económico) del mundo tenga esta diversidad productiva en condiciones de competir en l

El Gráfico 3 (IICA 2001, Pág. 58) muestra la participación de las exportaciones de alimentos provenientes del Mercosur en las exportaciones mundiales. Puede verse que la región es un importante exportador de soja, miel, café, azúcar, carne, cereales (trigo y maíz) y aves. Estas cifras ilustran la importancia cuantitativa de la región en la oferta mundial de alimentos. Esta posición dominante se ve fortalecida por el hecho de que esos niveles de producción se logran en la mayoría de los casos sin subsidios o apoyos internos significativos, es decir en condiciones de competencia y con un arancel externo común que, en el caso de los productos agropecuarios, es de solo el 7,5% como promedio.

Gráfico 3:



Fuente: IICA 2001

La importancia del Mercosur en el comercio internacional de productos agropecuarios pone de manifiesto la importancia e influencia que el Mercosur puede y debe tener en las negociaciones internacionales, especialmente si las posiciones de negociación son definidas y apoyadas sólidamente por los cuatro países actuando como un bloque. Por otra parte la importancia del sector agropecuario en las economías de los cuatro países que integran el MERCOSUR ilustran la importancia que el sector debe tener en el posicionamiento estratégico que los países llevan a dichas negociaciones.

3. El comercio agropecuario en el MERCOSUR

Las exportaciones agropecuarias del MERCOSUR, aunque incluyen un gran número de productos, han estado concentradas cuantitativamente en un número limitado de ellos, los cuales en su mayoría, se comercializan como commodities. Es recién durante la década del 90 que tanto el número de ellos como el valor agregado que incorporan ha comenzado a aumentar en forma significativa. (Gráfico 4, IICA 2001, Pág. 56)

Gráfico 4:



Fuente: IICA 2001

Los principales destinos de las exportaciones agroalimentarias de los países del Mercosur son a otras regiones (principalmente países asiáticos) con el 37 %, Unión Europea con el 35 %, los propios países del MERCOSUR con sólo el 15 % y el NAFTA con alrededor del 9%. (Arias y Chacon 2000b)

Por otra parte es importante notar que entre 1994 y 1998 la tasa media de crecimiento de las exportaciones agropecuarias intramerocosur no fueron más altas que las correspondientes a otras regiones del mundo. Este comportamiento de las exportaciones agropecuarias contrasta con lo acontecido en las exportaciones de productos no agroalimentarios, que crecieron más rápidamente al interior del Mercosur que en otras regiones del mundo (Arias y Chacon 2000b).

A pesar del poco dinamismo mostrado por las exportaciones agropecuarias dentro del Mercosur hay algunas excepciones significativas. Entre estas cabe mencionar el trigo, la pulpa de papel, el aceite de girasol, los productos lácteos y más recientemente y de forma irregular, el arroz y la carne de aves. (Arias y Chacon 2000b, Pág. 68). Estos productos definen oportunidades y riesgos en el comercio intraregional. Sin embargo, algunos de estos productos están en el centro de los conflictos comerciales que se han desarrollado entre los países de la región y especialmente entre Brasil y Argentina y son los que requieren una atención especial.

4. Ventajas comparativas y comercio intraregional

El limitado desarrollo del comercio interregional de productos agropecuarios se explica por el relativamente bajo nivel de complementariedad que los cuatro países del Mercosur tienen en la producción agropecuaria. Tal como lo señala la teoría económica el comercio es consecuencia de un conjunto de factores estructurales, tecnológicos y de política económica, que definen las ventajas comparativas de cada país. El comercio intraregional del MERCOSUR no escapa a esta regla. Una comparación entre los flujos comerciales intramercosur y los índices de Ventajas Comparativas Reveladas estimadas para algunos productos por el IICA (Arias y Chacon 2000) muestran una significativa simetría entre ambos.²

En el sector agropecuario estas ventajas comparativas están fuertemente determinadas por las condiciones agroecológicas de cada uno de los países. Si bien Argentina y Uruguay tienen una predominancia en la producción de productos de clima templado y Brasil y Paraguay tienen predominio en las producciones subtropicales, estas

² El Índice de Ventajas Comparativas Reveladas es una forma de medir la capacidad de un país para competir en el mercado internacional en un bien determinado.

Siguiendo el método desarrollado por B. Balassa (1965), el indicador de VCR para cada producto es la relación entre el valor de sus exportaciones medido como fracción de las exportaciones totales del país dividido por el valor de las exportaciones mundiales del producto expresadas como fracción de las exportaciones totales mundiales. Un coeficiente mayor a la unidad indica la existencia de VCR para el producto para el cual se realiza el cálculo en el año correspondiente. Cuanto mayor es el valor numérico, mayor es la VCR. Es aconsejable analizar varios años consecutivos para tener mayor seguridad sobre la calificación del producto en estudio.

Vollrath (1991) ha sugerido la conveniencia de calcular los VCR restando, en el numerador de la fórmula de Balassa, al valor de las exportaciones nacionales el valor de las exportaciones del producto en cuestión y en el denominador, al valor de las exportaciones mundiales el valor total de las exportaciones nacionales.

Algebraicamente las dos fórmulas se pueden expresar de la siguiente forma:

$$VCR_{Balassa} = \frac{X_A^p / X_A^T}{X_w^p / X_w^T}$$

$$VCR_{Vollrath} = \frac{X_A^p / (X_A^T - X_A^p)}{X_w^p / (X_w^T - X_A^T)}$$

Donde:

X_A^p :Exportaciones del producto realizadas por el país

X_A^T :Exportaciones totales del país.

X_w^p :Exportaciones del producto realizadas por el mundo

X_w^T :Exportaciones totales del mundo

diferencias no son tan marcadas. Por el contrario, hay un número importante de productos tales como el arroz, carne bovina, soja, yerba y otros en los cuales por lo menos tres de los cuatro países son importantes productores.

La débil complementariedad de la producción agropecuaria impone límites al aumento del comercio. Por otra parte los adelantos tecnológicos en la genética de los cultivos y el impacto potencial de la biotecnología diluyen las limitantes agroecológicas, permitiendo la difusión de los cultivos en áreas antes inaccesibles. Ejemplos importantes de este fenómeno son la rápida expansión de la soja en áreas antes consideradas marginales para el cultivo y la introducción de las frutas de clima templado y la vitivinicultura en áreas libres de helada.

Estas limitaciones al crecimiento del comercio intraregional no disminuyen, sin embargo, la importancia de la integración económica. El objetivo de esta debe ser vista como una forma de potenciar la competitividad internacional de cada uno de los países y de la región en su conjunto, a través de la colaboración en el área tecnológica, el manejo de los recursos naturales y la defensa de intereses comunes en los foros internacionales.

III La década del 90

1. Algunas especificidades del proceso de integración referentes al sector agropecuario.

La agricultura no recibió una atención especial en el proceso de integración. Los instrumentos utilizados fueron, a pesar de las obvias especificidades sectoriales, los mismos que se aplicaron a los otros sectores de la economía. Una excepción importante a esta regla general fue los importantes avances logrados en la definición de marcos regulatorios vinculados a las especificaciones de calidad e inocuidad de los alimentos, y los acuerdos de armonización de la normativa sanitaria y fitosanitaria. Los adelantos en esta área están, por lo menos parcialmente, explicados por la temprana creación del subgrupo de trabajo 8 con un mandato específico en estas áreas de trabajo.

A partir del 1 de enero de 1995 cuando se formalizó la Unión Aduanera los acuerdos de liberalización comercial y la instalación de un Arancel Externo Común (AEC) creó un marco apropiado para aumentar el intercambio comercial de productos en los cuales la complementariedad productiva entre los países del Mercosur se fortaleció frente a las importaciones de terceros países. Casos que ilustran esta situación son el trigo, los porotos secos y los lácteos.

El proceso de creación de una Unión Aduanera fue en el caso del Mercosur extraordinariamente rápido y profundo. Por estas mismas razones la integración creó una serie de problemas de adaptación en el sector productivo, para las cuales los países no tomaron medidas compensatorias similares a las que se implementaron en la Unión Europea. Para atenuar estos impactos negativos los países solamente acordaron medidas transitorias dirigidas específicamente a dar una mayor flexibilidad al proceso de readecuación productiva y comercial. De estas medidas transitorias, tres son de especial importancia: a) el régimen de excepciones a la AEC, b) el listado de adecuación final a la UA y c) productos con tratamiento especial.

Las excepciones a la AEC en el sector agropecuario son bastante reducidas. De todas las excepciones pedidas por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay solamente el 3%, 19%, 6% y el 5% respectivamente son de base agropecuaria (Sagpya1955). Por otra parte los productos agropecuarios incluidos en el listado de adecuación intrazona final a la unión aduanera, son también bastante limitados. Representan el 9% para Uruguay, el 15% para Paraguay, el 3% para Argentina y el 8% para Brasil del total de posiciones incluidas en el listado de adecuación.

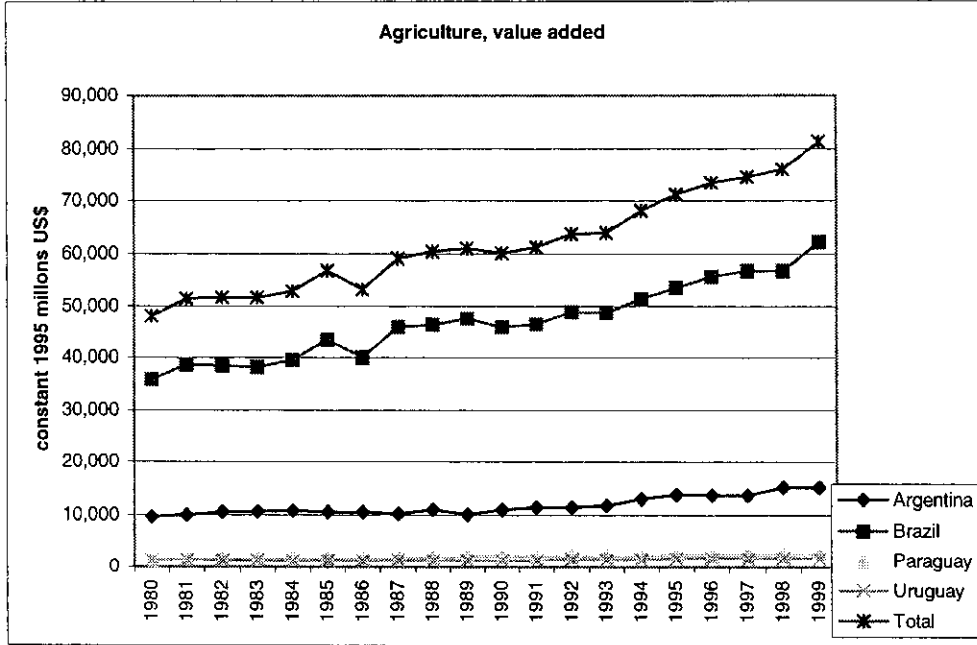
Un elemento importante de los acuerdos, es la posibilidad de que los países soliciten un régimen de tratamiento especial para productos con problemas graves de adaptación a una mayor liberalización del comercio. En el caso del sector agropecuario solamente la producción de azúcar ha sido incorporada a este régimen.

2. El impacto de la integración

La integración económica del Mercosur tuvo un impacto importante sobre la producción y el comercio de productos agropecuarios. Este impacto era de esperar dada la eliminación de sustantivas restricciones al comercio y la ventaja creada por el Arancel Externo Común (AEC).

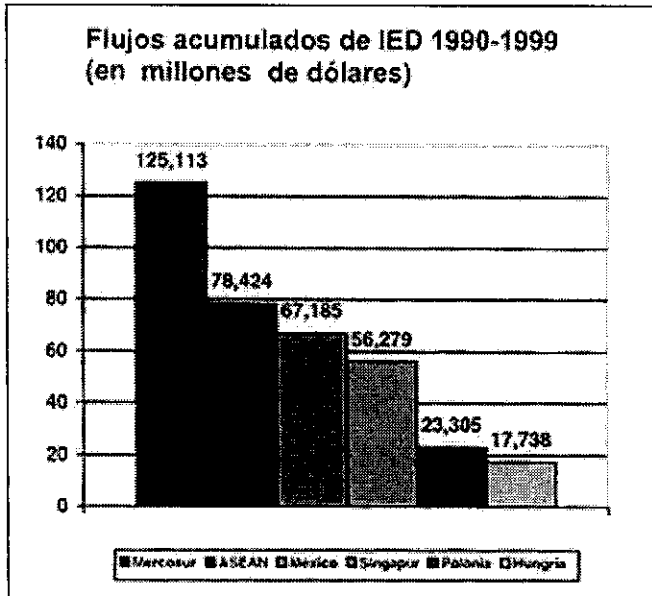
La expansión de la producción agropecuaria durante la década del 90 fue considerable, particularmente en Brasil y Argentina (Gráfico 5). Este comportamiento productivo puede explicarse a partir de tres hechos principales: a) La adopción tecnológica y modernización productiva impulsada por la apertura comercial y las reformas económicas adoptadas durante la década del 90 por los cuatro países. En este sentido es importante recordar el importante crecimiento de la producción agropecuaria de la región especialmente en algunos rubros como cereales y oleaginosas en Argentina, lácteos y carne de pollo y cerdo en Brasil, soja en Paraguay y arroz y lácteos en Uruguay; b) la ampliación del mercado que resultó del proceso de integración dentro del Mercosur y los incipientes pasos de liberalización en otros países incluyendo los desarrollados después de la conclusión de la Ronda de Uruguay y c) la inversión directa de empresas transnacionales, incluyendo el sector de la industria de alimentos, en el Mercosur. En el Gráfico 6 (IIICA 2001 Pág. 55) puede verse, en forma comparativa a otras regiones y países, la importancia de la IED durante el período 1990-1999

Gráfico 5: MERCOSUR. Producción Agropecuaria



Fuente: Banco Mundial

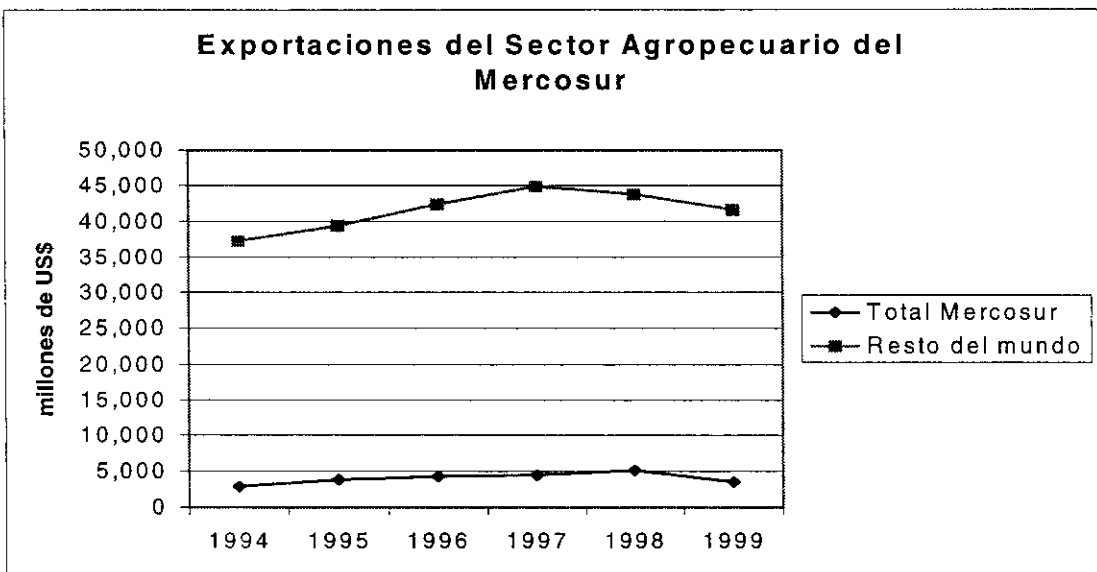
Gráfico 6:



Fuente: IICA 2001

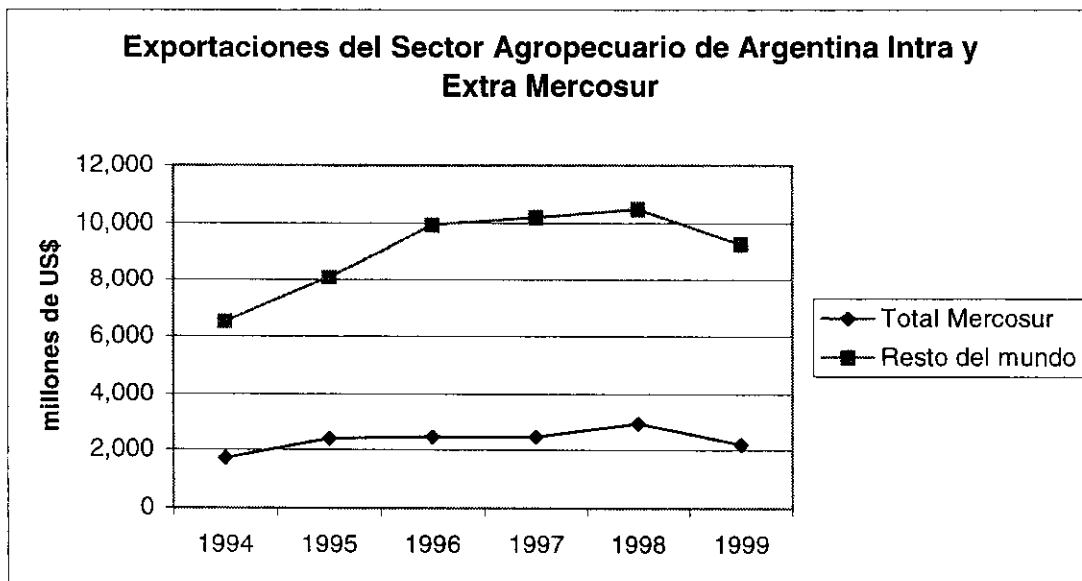
La expansión del comercio intraregional fue especialmente importante para las exportaciones de Uruguay y el comercio entre Argentina y Brasil. Estuvo concentrada en algunos productos entre los cuales se destacan los productos lácteos, las aves, los cereales (trigo, arroz y maíz) y los productos de confitería. Esta estructura de comercio responde a las ventajas comparativas naturales de los dos países. Pero estuvo también influida por los desequilibrios en las tasas de cambio y en menor medida por el comportamiento cíclico del nivel de actividad económica en cada uno de los países. Estos desequilibrios explican la caída en el comercio intraregional a partir de 1998 (ver gráficos 7, 8, 9, 10 y 11).

Gráfico Nº 7:



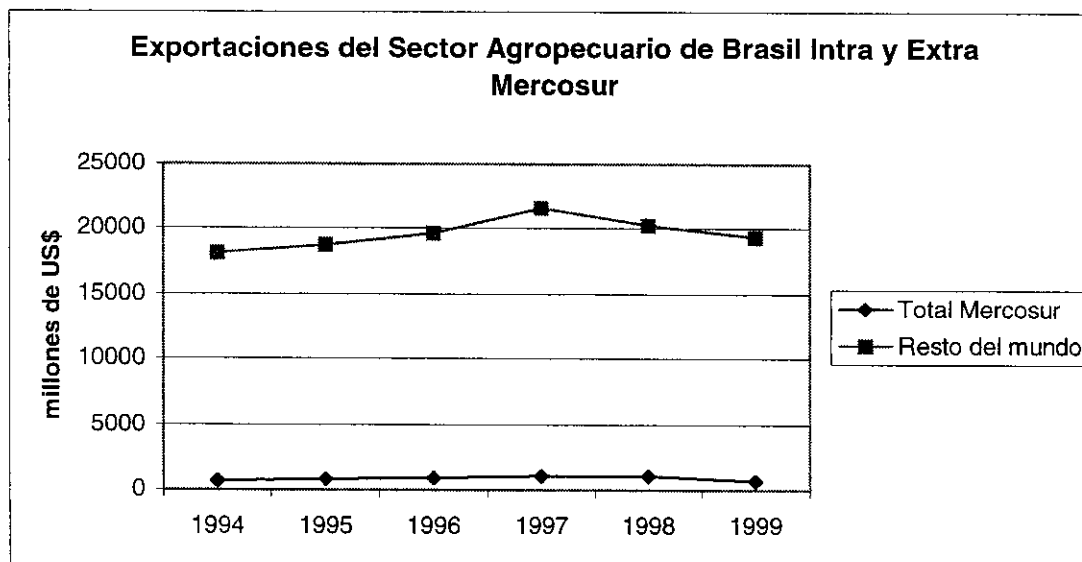
Fuente: Base de Datos del INTAL

Gráfico N° 8:



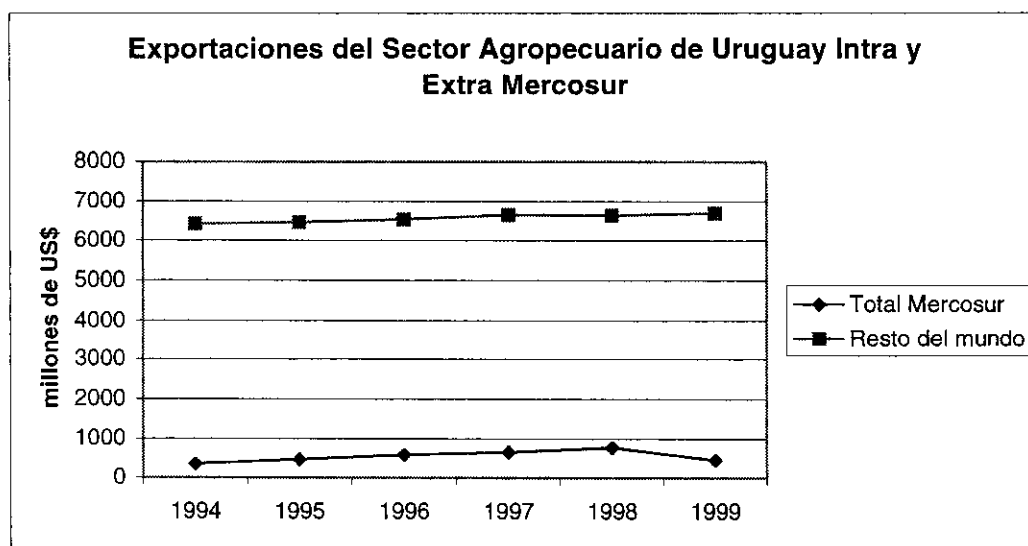
Fuente: Base de Datos del INTAL

Gráfico N° 9:



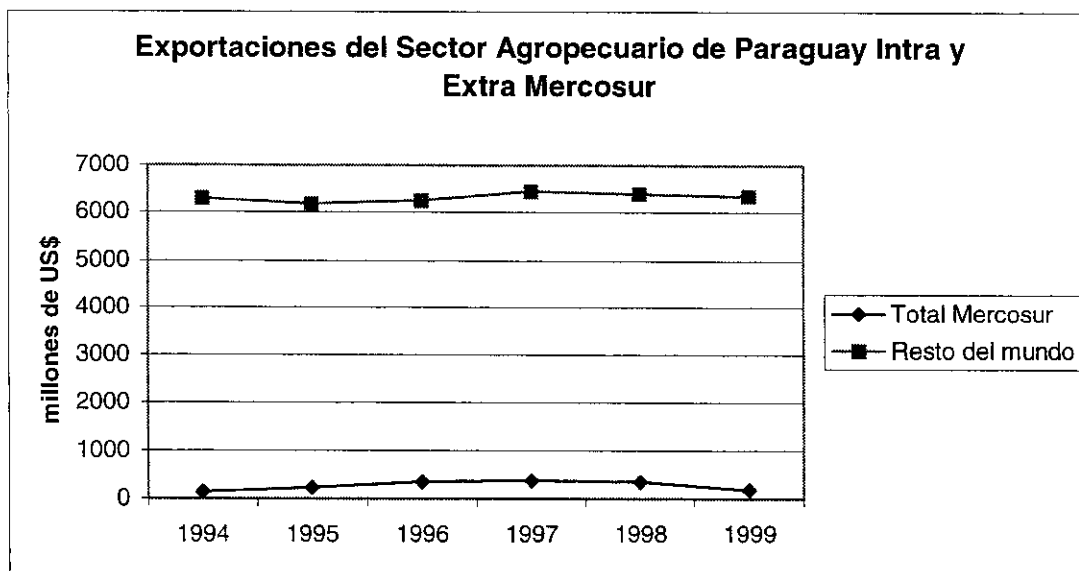
Fuente: Base de Datos del INTAL

Gráfico N° 10:



Fuente: Base de Datos del INTAL

Gráfico N° 11:



Fuente: Base de Datos del INTAL

3. Las dificultades y desafíos después de 1998.

La devaluación del Brasil a principios de 1999 afectó drásticamente la competitividad relativa de este país con sus socios comerciales en general y especialmente con Argentina, que mantiene fija la paridad cambiaria. Una consecuencia fue la modificación de los flujos comerciales. Por un lado algunas exportaciones argentinas como los lácteos, arroz, frijoles se hicieron menos competitivas y disminuyeron los volúmenes de exportación. Por otro algunas producciones del Brasil como la carne aviar, artículos de cuero incluyendo el calzado, y algunas hortalizas como el tomate, aumentaron las exportaciones a Argentina en forma significativa. El efecto negativo de las mayores importaciones se vio magnificada por la profunda recesión económica que se instaló en la economía Argentina a partir de fines de 1998 y que aun hoy continúa.

Estos cambios en las condiciones económicas y en los flujos comerciales crearon los incentivos para que las empresas presionaran a sus respectivos gobiernos en busca de protección, tanto a las crecientes importaciones, como a las nuevas dificultades para mantener los mercados. Esta situación puso en marcha una serie de litigios entre empresas de algunas de las cadenas productivas involucradas y resultaron en complejas negociaciones entre los dos países.

Es evidente que la solución integral a estos problemas requiere de una mayor coordinación macroeconómica entre los cuatro países del Mercosur. Sin embargo adicionalmente a esto es importante estructurar acuerdos de largo plazo que reconozcan las características particulares y las necesidades de cada una de las cadenas productivas en las cuales hay problemas serios en el proceso de integración. De estas, las más evidentes son azúcar, lácteos, carne aviar y arroz.

IV Oportunidades y desafíos para el Mercosur agropecuario

1. Integración tecnológica

Brasil y Argentina y en menor medida Uruguay tienen a) una significativa infraestructura de investigación y desarrollo tecnológico en el sector público, b) un sector privado en el área de semillas, genética animal y producción y distribución de insumos tecnológicos considerablemente desarrollado y c) una estructura agraria que incluye productores altamente tecnificados y con una adecuada escala de producción. Estas condiciones le han dado a la agricultura de la región competitividad internacional que debe ser mantenida y acrecentada en el futuro. Un instrumento importante en esta estrategia es la integración de esfuerzos en el área tecnológica que permita compartir los costos de la investigación, lograr una complementariedad de esfuerzos y capacidades y utilizar conjuntamente los resultados.

Los países han hecho importantes esfuerzos en esta dirección. Organismos como el IICA, el PROCISUR, creado en 1980 por los cuatro principales organismos públicos de investigación agropecuaria con la colaboración del BID y el IICA y el recientemente creado Fondo Regional para la Tecnología Agropecuaria creado por países de América

Latina con la colaboración del BID, han sido instrumentales en esta tarea. Ahora la creciente importancia de biotecnología en sus aplicaciones en la agricultura hacen aun más importante el trabajo conjunto. La investigación biotecnológica aun en sus fases más aplicadas, requiere inversiones importantes en capital humano y equipo. La estrecha colaboración de los países del Mercosur permitiría lograr la eficiencia y efectividad necesarias para que la agricultura mantenga su competitividad internacional.

En este sentido la reciente decisión de Brasil de autorizar la utilización de cultivos transgénicos remueve un obstáculo que hacía difícil acordar una estrategia conjunta en relación a la producción y comercialización de estos productos. Resuelta esta diferencia, es necesario ahora profundizar los acuerdos de colaboración y complementación entre las universidades y las instituciones de investigación y homogeneizar la normativa que regula la propiedad intelectual y la bioseguridad. Esto último contribuirá a facilitar los acuerdos de complementación del sector privado.

Argentina ya es el segundo productor mundial de cultivos transgénicos. La introducción de estos cultivos disminuyó significativamente los costos de producción y serán, en el futuro, una fuente de productos especializados con características particulares de calidad. Sin embargo la comercialización de los productos transgénicos ha encontrado importantes resistencias por parte de los consumidores de países desarrollados, especialmente en Japón y Europa. Esta resistencia, sumada a la creciente aceptación del derecho al consumidor a estar informado sobre las características de los productos que consume, está llevando a la adopción de normativas que establecen y regulan la obligatoriedad del etiquetado.

En este contexto acordar una política común entre los cuatro países de Mercosur tendría un valor estratégico de gran trascendencia. Dicha política debería incluir: a) programas de colaboración tecnológica incluyendo las aplicaciones de la biotecnología, b) acuerdos en cuanto a los procedimientos de liberación de cultivos transgénicos y sobre las normativas de bioseguridad c) acuerdos sobre las normativas que regula el etiquetado.

2. Posicionamiento internacional y negociaciones comerciales.

La producción agropecuaria del Mercosur tiene una importante significación mundial. Si bien los cuatro países son miembros del grupo Cairns, quien representa los intereses de los países exportadores sin subsidios, y las posiciones del Mercosur en los foros internacionales son en general acordadas, el grupo regional no ha utilizado plenamente su capacidad de negociación en los foros internacionales. Para ello es necesario desarrollar una adecuada capacidad técnica que sustente el esfuerzo negociador. Un caso de particular importancia es el ALCA. Las exportaciones de productos agropecuarios del Mercosur a los otros países que integrarían el ALCA representan alrededor del 15 % de las exportaciones totales del Mercosur. La mayoría de este comercio es a los países integrantes del NAFTA. Las posibilidades de crecimiento de estas exportaciones son limitadas debido a la complementariedad de las producciones agropecuarias de los EEUU y Canadá con la de los países del Mercosur. Una excepción importante es Méjico.

Méjico ha abierto su economía significativamente y ha logrado un impresionante crecimiento de las exportaciones del 15% anual para el periodo 1990-2000. Las exportaciones e importaciones del país representan el 45 % del total de América Latina y alrededor del 2.6% del comercio mundial. Por otra parte, un análisis de

la estructura productiva de Méjico muestra la complementariedad de su producción agropecuaria con la de los países del Mercosur. Méjico es un importador neto de Cereales (trigo, maíz y sorgo) aceites vegetales, lácteos, vinos y carne vacuna y es un exportador neto de frutas, hortalizas y bebidas. Esta complementariedad, la importancia cuantitativa del mercado mejicano y el rápido crecimiento de la economía del país lo convierten en un socio comercial de gran importancia potencial. Adicionalmente, Méjico ya ha dado importantes concesiones comerciales en el contexto del NAFTA en productos en los cuales es deficitario y que podrían ser de interés a los países del Mercosur.

Esta argumentación es importante en el contexto del ALCA ya que desde la perspectiva limitada del sector agropecuaria, si se excluye a Méjico, el ALCA no pareciera ser una prioridad comercial importante para los países del MERCOSUR.. Las oportunidades de comercio son estructuralmente limitadas con la región Andina y con Centro América. Los mercados de EEUU y Canadá son potencialmente importantes pero no hay evidencias claras de que estos países estén dispuestos a abrir sus mercados en el corto y mediano plazo a las exportaciones agrícolas del Mercosur. Las oportunidades que se vislumbran en Méjico podrían ser un elemento significativo en favor de una posición más positiva hacia la conformación del ALCA. Uruguay ya ha dado pasos significativos en esta dirección a través del acuerdo firmado en diciembre de 1999 en el marco de la ALADI a través del cual el 90 % del universo arancelario queda libre de aranceles entre ambos países. Similarmente, el reciente acuerdo logrado entre Argentina y Méjico (principios del 2001) incluye disciplinas en el área sanitaria y fitosanitaria.

3. La conveniencia de acuerdos especiales para la regulación del comercio

En secciones anteriores se hizo referencia a las crecientes dificultades que se han ido generando en el comercio de algunos productos agropecuarios, en los cuales ocasionalmente el sector privado de alguno de los países se ha sentido afectado por las fuertes fluctuaciones de los flujos comerciales. Ante esta situación, la sospecha de que las empresas exportadoras del país que aumentó las exportaciones han utilizado prácticas que afectan la competencia, han generado situaciones de controversia que afectaron la buena marcha del proceso de integración. Productos como los lácteos, el arroz y la carne aviar ilustran esta situación. Otros productos también relevantes son la carne porcina y los aceites vegetales. En estos productos, por lo menos tres países son importantes productores para el mercado interno y en algunos casos para la exportación a terceros países. Es evidente que la existencia de importantes fluctuaciones en el comercio intraregional entre países que tienen producciones propias significativas no se debe únicamente a posibles prácticas desleales (dumping y otras). Por el contrario, hay otras posibles causas concurrentes que pueden explicar las variaciones en el comercio. Algunas de ellas son: a) precios diferenciales estacionales y b) efectos indirectos de la política macroeconómica, particularmente las tasas de cambio.

Por otra parte, el impacto de estas fluctuaciones están también vinculadas a las ventajas comparativas que cada país tiene en la producción de un producto determinado. Esto es particularmente importante en cuanto a los posibles efectos negativos que las fluctuaciones pueden tener en la estructura productiva, ya que cuanto menos ventajas comparativa tenga el país, menos capacidad y resistencia tendrá el sector productivo a las fluctuaciones del comercio. Para tener una evaluación de esto, se han calculado siguiendo a Vollrath los valores del índice de Ventajas Comparativas Reveladas (VCR) que los

cuatro países tienen con respecto a los tres productos mencionados y para el azúcar durante el periodo 1981-1999 (ver cuadro en el anexo estadístico). Es interesante notar que Argentina muestra un creciente y relativamente alto valor del índice a partir de la década del 90 en arroz y lácteos. A su vez, Uruguay tiene valores muy altos en arroz y lácteos, mientras que Brasil solo tiene altos valores del índice en carne aviar. Como sería de esperar, Brasil es el único país que tiene altos valores del índice en azúcar.

El hecho concreto es que los tres países tienen niveles importantes de producción que legítimamente desean mantener como fuentes de actividad económica. En este sentido es evidente que grandes fluctuaciones de los volúmenes y/o los precios en el comercio intraregional afectan negativamente a las empresas y al perfil productor del país que queda temporariamente en desventaja.

Debido a que en la reunión de Ouro Preto los cuatro países acordaron eliminar la utilización, entre ellos, de las cláusulas de salvaguardia, las acciones posibles han quedado restringidas a los mecanismos que regulan la competencia desleal (dumping). Estas acciones pueden ser correctas en los casos en que efectivamente hay estrategias empresarias que utilizan el dumping. Sin embargo, si las causas están determinadas por las características cíclicas de la producción o por alteraciones macroeconómicas, estas medidas son insuficientes, pueden ser arbitrarias y generan situaciones de controversia que afectan negativamente al proceso de integración. En una estrategia de largo plazo para el fortalecimiento del Mercosur es importante diseñar políticas de estabilización que impongan límites razonables a las fluctuaciones en el comercio. Recientemente se ha logrado negociar un acuerdo en lácteos y se está conversando en el sector aceites vegetales.

El principio general de estos acuerdos de complementación debería ser la eliminación de variaciones significativas en el precio o las cantidades importadas por un país determinado. Una metodología posible sería utilizar los principios generales de las Salvaguardas Especiales para la Agricultura utilizadas en la Ronda Uruguay, las cuales establecen la posibilidad de modificar aranceles. En el caso del MERCOSUR, además del instrumento arancelario, se podrían considerar limitaciones cuantitativas, cuando las cantidades importadas o los precios aumentan o disminuyen más de un porcentaje determinado (por ejemplo 20 %) del promedio de los dos últimos años.

4. Algunos comentarios finales.

El Mercosur es un proceso político y económico de gran importancia para la región. La importancia principal no reside únicamente en las posibilidades que da para aumentar el comercio intraregional que, por otra parte, en el sector agropecuario no ha sido demasiado importante. La importancia principal de la integración está dada por las posibilidades que da para potenciar la competitividad internacional de la región y así aumentar las exportaciones a terceros países. En el sector agropecuario la integración podría facilitar entre otras cosas a: a) un mejor aprovechamiento de los recursos naturales comunes (cuencas hídricas), b) el desarrollo tecnológico compartido, c) un posicionamiento común en los foros internacionales logrando así una mayor capacidad de negociación y d) una ampliación de los mercados facilitando las inversiones transnacionales, tanto de empresas del Mercosur, como de terceros países. Esta visión amplia y de largo plazo requiere de mecanismos institucionales que evalúen opciones y construyan caminos de cooperación y complementación y de la voluntad política en los países para construir un futuro común. Este es el gran desafío de la próxima década.

REFERENCIAS

1. ALADI Secretaría General (2001) Evolución del proceso de integración regional durante 2000. ALADI/Sec/Estudio 133.
2. Arias, Joaquín y Adriana Chacon (2000). Evolución y Desempeño del comercio internacional agroalimentario de las Américas. Tomo III: América del Sur. IICA. San José, Costa Rica.
3. Arias J. Y A. Chacón (2000b) Dirección y Dinamismo del Comercio Agroalimentario de las Américas (1994-1998). IICA San José, Costa Rica.
4. Balassa, B. (1965). Trade liberalization and revealed comparative advantages, The Manchester School of Economics and Societal Studies 33: 99 - 123.
5. Berlinsky, Julio (2000). Evaluación de restricciones al Comercio interno del MERCOSUR: Su perspectiva desde Argentina, Brasil y Uruguay. Red MERCOSUR ITDT. Argentina Versión Preliminar.
6. Chibbaro, Arnaldo (2001) Evolución y situación del comercio agrícola y los acuerdos de la OMC para el sector Agropecuario del MERCOSUR y Chile. Trabajo presentado en el II Seminario-Taller: Negociaciones Internacionales sobre Agricultura. ALADI/BID-INTAL/IICA/BCIE. Buenos Aires, Argentina.
7. IICA (1998, 2000 y 2001) Agricultura en el MERCOSUR, Chile y bolivia. IICA Centro Regional Sur, Montevideo.
8. Izam, M y V. Onffroy de Veréz (2000). El Sector Agrícola en la integración económica regional: Experiencias comparadas de América Latina y la Unión Europea. CEPAL. Santiago de Chile.
9. OECD (1998). Implications of the MERCOSUR Agreement for Cereal and livestock product markets and trade.
10. Piñeiro, M. (2001) Importancia del Sector Agropecuario. En Echeverría, Rubén, Ed. Desarrollo de las economías regionales. BID, Washington.
11. Porta F. y F. Peirano (2000). El impacto de las preferencias comerciales sobre el comercio intraregional. Análisis del MERCOSUR y los acuerdos bilaterales de Chile. ALADI/Sec/Estudio 127. (Restringido)
12. Sagyp (1997) MERCOSUR Agropecuario. Actualidad y Perspectiva. Año 1997, Nro.1

13. Vollrath, Th. L. (1991) A Theoretical evaluation of alternative trade intensity measures of revealed comparative advantage. *Weltwirtschaftliches Archiv*. P. 264 - 280.

ANEXO ESTADÍSTICO

CUADRO 1: INDICADORES VOLLRATH DE VENTAJAS COMPARATIVAS REVELADAS

Argentina																					
1er termin	Dairy Products+Eggs	8000322	9115672	7572609	7787400	8091000	8379693	6829052	6344241	9077218	6442326	12227446	11910270	12199800	13041922	15703883	20703037	23575293	26138994	26128638	22967835
	Meat Poultry Fresh	8021418	9143044	7824885	7936063	8107405	8295961	6852213	6357640	9134849	9578958	12350938	11976878	12234289	13117154	15838000	20959464	23806291	26419035	26430074	23324497
	Rice	7975420	9092300	7607652	7812728	8064548	8582238	8920977	8349681	9123898	9548823	12325227	11941717	12181843	13041912	15759371	20825093	23712487	26225478	26215674	23160204
	Rice Flour	8021418	9143044	7624936	7836083	8107405	8395991	6852213	6360220	9135500	9579289	12352600	11977785	12234949	13117760	15839210	20963100	23810720	26430399	26441000	23332700
	Sugar, Total (Raw Eq.)	7710408	8860303	7570068	7657277	8005463	8368278	8824341	6399835	9079314	9530981	12218538	11920589	12188621	13088002	15818791	20905605	23761341	26372276	26386979	23298437
2do	xttotal-xatotal	2016711892	1.98E+09	1.86E+09	1.82E+09	1.92E+09	1.95E+09	2.14E+09	2.5E+09	2.85E+09	3.07E+09	3.48E+09	3.49E+09	3.74E+09	3.74E+09	4.26E+09	5.09E+09	5.32E+09	5.51E+09	5.43E+09	5.55E+09
indicador vollrath																					
	Dairy Products+Eggs	0.38907451	0.4151	0.935816	0.912688	0.325504	0.33171	0.522743	0.378254	0.91232	2.182366	1.878413	0.896571	0.422025	0.890417	1.446300	2.154182	1.769947	2.146692	2.306054	3.309461
	Meat Poultry Fresh	0	0	0.006093	0	0	0	0	0.408906	0.016538	0.034886	0.119446	0.058073	0.038992	0.031440	0.048802	0.111274	0.105398	0.272561	0.241417	0.242563
	Rice	2.32099887	1.89562	0.990185	1.498997	2.619492	2.380469	2.973785	1.210586	0.855769	1.97076	1.866173	2.35081	3.050816	4.234617	3.485441	4.599315	2.87941	5.515178	4.881749	5.229826
	Rice Flour	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.902274	0	0
	Sugar, Total (Raw Eq.)	5.54522807	4.277843	1.184951	3.924913	2.442769	0.713034	0.906562	0.843499	1.648288	1.304789	2.890929	0.625897	1.442741	0.633279	0.548718	1.072788	0.850645	0.984606	0.876952	0.822374
Brasil																					
1er termin	Dairy Products+Eggs	20118160	23269498	20168894	21893808	27002597	25837023	22345491	26220732	33784069	34378875	31410899	31613794	35778250	38569136	43539174	46496720	47724278	52071215	51094476	47985058
	Meat Poultry Fresh	19623085	22937310	19882768	21655329	26740059	25392879	22112561	25996840	33536757	34096949	31075920	31214298	35278995	38000029	42898318	45938689	46870735	52407007	50344944	47089053
	Rice	20131037	23273202	20171237	21898040	27004909	25636906	22347000	26222445	33782398	34379543	31412889	31619373	35790801	38591416	43543725	46501327	47422316	52087703	51118043	47995285
	Rice Flour	20132400	23203040	20175072	21899328	27005344	25639008	22348600	26223920	33789360	34382620	31413760	31620455	35792978	38598841	43545150	46505906	47489892	52089581	51119803	48005947
	Sugar, Total (Raw Eq.)	18844055	22230861	19594769	21372412	26418554	25270447	21968571	25898806	33443500	34076422	30889210	31178849	35193545	37810173	42552265	44685641	46135205	51218776	49179019	46099274
2do termin	xttotal-xatotal	2024423080	1.99E+09	1.86E+09	1.83E+09	1.93E+09	1.96E+09	2.16E+09	2.51E+09	2.86E+09	3.08E+09	3.49E+09	3.5E+09	3.75E+09	3.75E+09	4.28E+09	5.11E+09	5.34E+09	5.54E+09	5.46E+09	5.57E+09
indicador vollrath																					
	Dairy Products+Eggs	9.10483813	0.142056	0.041637	0.036983	0.016397	0.013219	0.02151	0.018304	0.022512	0.016283	0.016019	0.039759	0.068873	0.110386	0.023156	0.034361	0.083635	0.068045	0.086433	0.085118
	Meat Poultry Fresh	10.0329973	12.29528	12.97795	11.42677	10.90841	11.35202	10.60842	8.779413	7.557924	8.204498	9.682734	10.0104	9.520265	10.90885	9.685797	9.374878	10.83305	5.978513	9.842436	13.54322
	Rice	0.00929057	0.290812	0.084162	0.029838	0.007972	0.048563	0.046837	0.041125	0.145341	0.055601	0.023375	0.026843	0.046681	0.10283	0.022753	0.070019	0.084088	0.032078	0.043057	0.201751
	Rice Flour	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.009959	0.003068	0.009567	0.011	0.007562	0.009723	0.15896	0.144245
	Sugar, Total (Raw Eq.)	9.43490765	6.433335	4.860335	4.161453	4.277885	3.153091	3.872516	3.30069	2.78751	2.319088	4.488532	4.874295	6.471139	8.76359	9.946917	16.85886	14.51107	15.51913	17.87978	23.27122
Paraguay																					
1er termin	Dairy Products+Eggs	310230	315000	375055	342569	408871	402982	302895	379260	657023	1008884	957390	736862	658555	725217	816774	919929	1043445	1140987	1001764	1001791
	Meat Poultry Fresh	310230	315000	375055	342569	408871	402982	302895	379260	657023	1008439	958681	737008	656555	725217	816833	919331	1043450	1140618	1001637	1001725
	Rice	310230	314943	375055	342551	408871	402982	302895	379260	657023	1009152	958123	737087	656372	724658	816503	919331	1041679	1138640	1001364	1001574
	Sugar, Total (Raw Eq.)	307118	314929	371155	337131	402888	398457	299307	376679	654162	1002574	955041	731468	654040	722940	816293	914235	1039895	1137087	992889	988818
2do termin	xttotal-xatotal	2016711892	1.98E+09	1.86E+09	1.82E+09	1.92E+09	1.95E+09	2.14E+09	2.5E+09	2.85E+09	3.07E+09	3.48E+09	3.49E+09	3.74E+09	3.74E+09	4.26E+09	5.09E+09	5.32E+09	5.51E+09	5.43E+09	5.55E+09
indicador vollrath																					
	Dairy Products+Eggs	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.082002	0.220856	0.050227	0	0	0.012124	0.000373	0.000849	0.002690	0.008932	0.001872
	Meat Poultry Fresh	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.214972	0.103589	0.051639
	Rice	0	0.061473	0	0.02837	0	0	0	0	0	0.176185	0.48937	0.009504	0.195113	0.563692	0.278059	0	1.181702	1.450187	0.247297	0.158444
	Sugar, Total (Raw Eq.)	1.39301803	0.030221	1.71787	2.711511	1.992688	1.899991	2.661147	1.797498	1.175365	1.762317	1.004119	2.639328	1.458441	1.322253	0.281213	2.174294	1.494004	1.538365	4.056235	6.769315
Uruguay																					
1er termin	Dairy Products+Eggs	1041849	1191778	1006904	1011919	908895	831169	1053555	1157900	1356560	1542382	1640390	1510790	1563648	1664523	1810920	2001997	2253529	2587702	2585960	2081706
	Meat Poultry Fresh	1051947	1207034	1019852	1043237	921093	851086	1084612	1188408	1392093	1593701	1699075	1570957	1814997	1648057	1912740	2104905	2394777	2723931	2767948	2236677
	Rice	994365	1106111	930510	968531	868758	772569	1093428	1135780	1309934	1506722	1587552	1455592	1509398	1490043	1761298	1942084	2168888	2470457	2488855	2041031
	Rice Flour	1058850	1215375	1022886	1045147	924568	853614	1087830	1101084	1394812	1596086	1702362	1573452	1816990	1648265	1913424	2105943	2397170	2725732	2788684	2236719
	Sugar, Total (Raw Eq.)	1058850	1215375	1022886	1038791	920292	849751	1085797	1181839	1389630	1592481	1695246	1570259	1611078	1642688	1906865	2102981	2594314	2722844	2785775	2236800
2do termin	xttotal-xatotal	2023674760	1.99E+09	1.86E+09	1.82E+09	1.93E+09	1.96E+09	2.16E+09	2.51E+09	2.85E+09	3.08E+09	3.49E+09	3.5E+09	3.75E+09	3.75E+09	4.27E+09	5.11E+09	5.34E+09	5.54E+09	5.46E+09	5.57E+09
indicador vollrath																					
	Dairy Products+Eggs	2.37342045	2.77863	2.158766	4.814757	3.179999	4.82330	5.027813	4.214331	4.031955	6.203346	6.209469	6.585379	5.011279	7.931403	9.531839	8.038036	11.94709	10.31305	13.89363	15.57995
	Meat Poultry Fresh	5.99202756	5.475989	2.719642	1.856024	4.170981	2.264942	2.947535	2.262493	1.825338	1.482754	1.736831	1.297511	0.891745	0.10762	0.231856	0.321450	0.581209	0.422588	0.182205	0.038073
	Rice	28.0659947	33.88824	43.93084	39.84587	33.01139	62.10681	54.76895	35.58822	46.03415	38.89850	54.63824	63.23901	50.02519	78.10774	59.62003	58.78667	73.64098	73.24918	64.8591	67.80717
	Rice Flour	0	0	0	0	0	0	0	0	0.239569	0.812436	0	2.200004	0.988282	1.506573	0.200219	0.434093	1.306901	0.177139	1.45472	2.735547
	Sugar, Total (Raw Eq.)	0	0	0	1.032395	0.88883	0.982592	0.416763	2.056347	0.908601	0.583492	1.113941	0.711661	1.39359	0.621317	0.796537	0.553965	0.604733	0.477145	0.485032	0

Fuente: Elaboración propia con datos de FAO

Questões de Geografia Econômica para o Mercosul

Germán Calfat e Renato G. Flôres Jr.
Universiteit Antwerpen, Bélgica EPGE/Fundação Getulio Vargas, Brasil

1. Introdução

Os efeitos estáticos e dinâmicos dos processos de integração dão origem a complexos fenômenos espaciais. Não parece necessário invocar os trabalhos hoje quase clássicos de Krugman (1991a, b), para alertar que existe uma interação essencial entre os fenômenos de concentração e dispersão – inerentes à dita “nova geografia econômica” – e a dinâmica provocada pelas uniões aduaneiras. A experiência europeia mostrou que, impulsionados pela *Iniciativa Delors*, os ganhos de escala levaram, em muitas áreas, ao desaparecimento dos pequenos produtores, gerando, no território europeu como um todo, um efeito de concentração espacial muito mais agudo que, apesar do enorme aporte de fundos estruturais regionais, irá provavelmente levar ao surgimento, ou perpetuação, de bolsões de pobreza na globalmente rica União Europeia¹.

Entretanto, dentre as diversas análises que têm sido feitas sobre o Mercosul, há uma lacuna gritante, difícil de explicar: o total descaso à dimensão geográfica. Ironicamente, é de se esperar, justo no Mercosul, que os fenômenos espaciais se dêem de modo tão ou mais drástico, devido a alguns condicionantes adicionais importantes. O primeiro é a questão da guerra fiscal, inter e intra membros, não de todo sanada e que, combinada com o desejo de abarcar o “mercado Mercosul”, aumenta o efeito de concentração. O segundo é a tendência natural de integração de infra-estruturas e, em particular, dos sistemas de produção e transmissão de energia, que, no âmbito da América Latina como um todo, tem recebido substancial apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID. Se, por um lado, tal esforço pode ter um efeito desconcentrador, dando oportunidade ao surgimento de novos pólos ou centros de atração, por outro, se mal orientado, pode alimentar as forças centrípetas existentes nos grandes centros, ao supri-los de mais e melhores condições básicas.

Ainda de certa forma ligado à infra-estrutura, há o movimento de maior integração de vastos espaços naturais, acelerado pelo projeto do mercado comum, que levará a importantes reordenamentos de grandes regiões, antes artificialmente segregadas pelas fronteiras. Estas,

Os autores agradecem o apoio de Fernando González Guyer, da *Red Mercosur*, Montevideu, e os comentários de Daniel Chudnovsky, Felipe Lage dos Santos e, especialmente, Julio Berlinski, que teve parte de suas cuidadosas sugestões incorporadas ao texto. Permanecem, naturalmente, responsáveis pelas idéias e eventuais erros ou imprecisões.

¹ Naturalmente, em termos relativos; pobreza devendo ser entendida dentro do contexto europeu, e não como se apresenta em determinadas regiões da América Latina.

tomando-se a brasileira em sua parte sul como exemplo, são, como sabido, fruto da política, pacífica ou guerreira, contendo portanto, muitas vezes, elevado grau de arbitrariedade². Um caso importante de tais movimentos é a Hidrovia Tietê-Paraná, projeto de largo alcance que, sem dúvida, criará um novo *espaço mercosulino* em todas as bacias, incluindo-se a final, do Prata, por ela abrangidas. Outro, talvez menos complexo, é o da “internacionalização” da Região Metropolitana de Porto Alegre que formará, com Montevideu e Buenos Aires³, um triângulo semi-autônomo de metrópoles circundando o pampa. Considerando-se a existência de gigantescas concentrações urbano-industriais no Brasil, e a crescente metropolização e crescimento da mancha portenha, que coexistem com enormes espaços vazios sobretudo na Argentina e no Brasil, esses pontos demandam urgente reflexão.

Finalmente, como sugerido por alguns estudos para a Argentina, Berlinski (2000), Calfat et al. (2000), há um forte componente de comércio intra-industrial, nos fluxos dentro do Mercosul, que pode explicar, inclusive, uma fração de seus efeitos de crescimento. Seria interessante ligar a parte desse fluxo intra-industrial que é devido à dotação de fatores – ou seja, a parte de comércio vertical do mesmo – com os principais polos regionais e a sua respectiva dinâmica.

Este capítulo propõe uma primeira aproximação a tais problemas, discutindo em mais detalhe algumas das condicionantes acima e apresentando certos esboços metodológicos necessários. Assim, as duas seções seguintes abordam, respectivamente, a questão da infraestrutura – focalizando a energia⁴ e os transportes - e dois casos relevantes, onde se salienta o da Hidrovia Tietê-Paraná. Algumas pistas metodológicas preliminares são discutidas na seção 4, apresentando-se resultados numéricos para o espaço brasileiro. A seção 5 aprofunda o debate metodológico, destacando-se – sem pretensão de uma revisão da literatura – contribuições teóricas de utilidade para temas prementes no Mercosul. Na última seção, as principais questões levantadas são sumariadas, fazendo-se uma chamada em prol de se criar um ambiente de trabalho sério e regular na área, e da importância desse para a formulação de políticas regionais.

2. A questão da infra-estrutura: energia e transportes

A Tabela 1 mostra a produção de energia elétrica, por tipos de central, para os países do Mercosul. Afora o habitual gigantismo relativo do Brasil, é interessante notar a maior dependência argentina da geração térmica (ainda que em declínio, 59,3% em 1989 e 46,2% em 1996) e a situação inversa no Brasil, onde o parque é praticamente sustentado pelas hidroelétricas (93,2% em 1989 e 91,7% em 1996). Embora com a recente crise brasileira esta proporção deva se alterar em um horizonte razoavelmente breve, é evidente que a fonte hidráulica continuará preponderante durante muito tempo. Chamam também atenção, a razoável estabilidade uruguaia – em que pese o aumento da dependência na geração hidroelétrica – e, sobretudo, o enorme salto na produção paraguaia, com uma produção, em sete anos, dezessete vezes superior. Ainda que possa ter tido lugar algum efeito de mensuração estatística nesse incremento, não parece haver dúvidas de que o Paraguai, em sua crescente modernização e

² Para uma interessante elaboração deste ponto, vide, por exemplo, Reichel e Gutfriend (1998).

³ Claro que, sobretudo Buenos Aires, desempenha e desempenhará funções mais complexas, polarizando-se também com São Paulo, por exemplo.

⁴ Vide também o capítulo dedicado ao tema da energia elétrica nesse volume.

integração com os seus vizinhos mais desenvolvidos do Cone Sul, deverá continuar a apresentar significativos aumentos nos próximos anos.

Além do mais, só nas bacias dos rios Paraná e Uruguai, há o projeto de se construir mais de quatorze usinas hidrelétricas⁵ até 2005, representando uma capacidade instalada da ordem de 22 GW, igual a 42% da que existe atualmente. Apesar disso, e do fato de que no Norte da América do Sul haja um razoável esforço de integração dos sistemas de eletricidade e gás, interligando-se o Brasil não só com a Bolívia, como com o Peru e a Venezuela, carece o Mercosul de uma visão integrada do problema que, levando o debate para fora dos gabinetes específicos, e de eventuais discussões do Subgrupo de Trabalho 9, procure otimizar tais sistemas como um todo, atentando para formas de transmissão existentes ou a desenvolver, e que contemple, de modo homogêneo, o espaço dos quatro países.

Tabela 1: Produção de Energia Elétrica no Mercosul (em GWh), segundo os países membros e por tipo de central, em anos selecionados.

PAÍSES	ANOS	TOTAL	Hidroelétrica	Nuclear	Térmica
Argentina	1989	50 910	15 150	5 550	30 210
	1996	69 746	29 150	8 400	32 196
Brasil	1989	229 819	214 238	1 830	13 751
	1996	289 815	265 773	2 429	21 613
Paraguai	1989	2 789	2 784	-	5
	1996	48 200	48 033	-	167
Uruguai	1989	5 749	3 902	-	1 847
	1996	6 666	6 199	-	467

Fonte: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, CEPAL (vários anos).

Menos ainda, não há notícia de um estudo sistemático – ou de, pelo menos, interação com os economistas - visando ligar as soluções técnicas advindas de uma abordagem como a anteriormente mencionada aos seus possíveis impactos econômico-geográficos. A efetiva implementação de um mercado concorrencial em energia elétrica, que deverá se dar em dois ou três anos no Brasil (como outro subproduto da crise de 2001), poderá distorcer ainda mais os eventuais impactos negativos de uma ótica segmentada.

À questão energética segue, naturalmente, o problema dos transportes. Os quase dois milhões de quilômetros de auto-estradas, e setenta mil de ferrovias, que põem o Mercosul em terceiro lugar no mundo, como bloco de transportes terrestres – atrás apenas do NAFTA e da União Européia –, terão ainda que ser muito expandidos para consolidar a integração. O chamado Corredor Ferroviário Inter-oceânico, unindo Iquique no Chile a Santos no Brasil, o

⁵ Algumas, como Porto Primavera, Yaciretá e Itá, já foram concluídas ou se encontram em fase avançada de construção.

Acordo de Transporte Multimodal Internacional entre os Estados Parte do Mercosul – baseado em acordo semelhante adotado pela UNCTAD em 24 de maio de 1980 -, a ligação ferroviária São Paulo - Santa Cruz de la Sierra, e o gasoduto que, indo de Santa Cruz a São Paulo, terá neste derivações para o Rio de Janeiro e Porto Alegre, são projetos cruciais ora em curso, cujos efeitos econômico-geográficos requerem maior atenção. Todavia, à parte importantes questões de normalização a serem solucionadas, tais análises encontram-se no limbo dos estudos não feitos.

De igual relevância é a questão do transporte aéreo, outro instrumento essencial de ligação e que, no presente, atravessa preocupante fase de descompasso regulatório entre os países membros. O marco institucional nesse setor, entre o Brasil e a Argentina, tem as suas raízes modernas nos dezesseis artigos do Acordo (quadro) de Transportes Aéreos Regulares - assinado aos 2 de junho de 1948 no Rio de Janeiro -, que regula, em princípios de igualdade e não discriminação, os serviços aéreos entre as duas nações, chegando, inclusive, à descrição das rotas para e através cada país. O Acordo vem sendo periodicamente atualizado e alterado em Reuniões de Consulta bilaterais que, até inícios da década de noventa, funcionaram razoavelmente a contento, em frequência irregular⁶. A complicada privatização da *Aerolíneas Argentinas*, as rápidas transformações no ambiente regulatório geral de serviços na Argentina, e as importantes mudanças no setor que vêm ocorrendo nos últimos cinco anos no Brasil – onde o projeto de uma Agência Nacional da Aviação Civil foi recentemente enviado ao Congresso – demandam um estudo consciencioso e, quiçá, significativa alteração do marco bilateral em vigor. Não só a dinâmica das novas conexões no espaço interno deve ser examinada, como também a possibilidade de sinergias no desenho de rotas internacionais alternativas, ou otimizadas. Alguns autores (vide European Commission (1990), por exemplo) têm chamado atenção para as possibilidades das rotas rumo à Oceania e a partes da Ásia e África, através da Patagônia.

3. Dois outros temas: a questão agrícola e a hidrovia Tietê-Paraná-Paraguai

Não é incomum se considerar um ‘Mercosul físico’, abarcando a parte da América do Sul situada abaixo de um paralelo cuja latitude estaria entre 15° S e 20° S. O paralelo mais ao norte engloba mais da metade da Bolívia, todo o Pantanal mato-grossense e, ainda no Brasil, corta os estados de Goiás – com Brasília ficando abaixo dele - e Bahia. O mais ao sul definiria um Mercosul *stricto sensu*, com os seus três membros de fala castelhana e um Brasil onde parte de Minas Gerais estaria incluída⁷, mas com quase todo o Pantanal fora.

Esta privilegiada localização geográfica do Mercosul no contexto do continente latino-americano, compreendendo menos do que dez graus (em latitude) de zona tropical, lhe dá a maior porção das melhores e mais produtivas terras agrícolas do continente. Como sabido, FAO (1999), à exceção de algumas colheitas – com destaque para as oleaginosas -, considerando-se os mesmos produtos, a agricultura não tropical é sistematicamente mais produtiva do que a tropical⁸. Não é por outra razão que todos os seus membros, mais o associado Chile, fazem parte do *Grupo Cairns*, favorável, no plano internacional, a uma liberalização completa do comércio

⁶ Nunca inferior a um ano.

⁷ Ainda que Belo Horizonte esteja acima de 20° S. Pequena parte do Paraguai ultrapassa ainda o paralelo 20° S, enquanto uma fração da Bolívia encontra-se abaixo dele.

⁸ Até no caso do café e da banana, intrinsecamente associados a “países tropicais”, a produtividade é superior em áreas não tropicais (mais do que duas vezes, no café !).

agrícola, e a uma sensível redução nos subsídios domésticos ao setor, além da ampliação do acesso aos diversos mercados. De fato, somando-se ao Mercosul físico a enorme porção tropical e amazônica do território brasileiro, resulta um bloco econômico que é um exportador competitivo tanto de produtos da agricultura temperada como da tropical. Entretanto, surpreendentemente, há poucos esforços de considerar, de forma conjunta, todo esse potencial agrícola. Esta lacuna, que se inicia com a quase inexplicável ausência de modelos de equilíbrio geral aplicado para examinar os diferentes impactos de políticas agrícolas internacionais no bloco, termina naturalmente na falta de estudos incorporando a dimensão espacial, que poderiam, inclusive, contribuir para o necessário aumento da produtividade em algumas colheitas. Se, em que pese trabalhos exemplares (e, de certa forma, pioneiros) como Goldin and Knudsen (1990), mais as pressões advindas com os compromissos firmados na Rodada Uruguai e as negociações cada vez mais prementes com a União Européia e dentro da proposta da Área de Livre Comércio para as Américas - ALCA, até hoje o Mercosul foi incapaz de se organizar para produzir um modelo que subsidiasse minimamente as suas posições negociadoras, o que dizer dos estudos mais novos e de metodologia menos conhecida, como os de geografia econômica aplicados à agricultura ?

Pensando-se ademais no (lento) caminho que levará ao mercado comum, a questão agrícola é peça importante na questão migratória. O adensamento e aprimoramento do sistema de transportes e conexões no espaço integrado pode levar, ou não, a um crescimento dos principais pólos urbanos do Mercosul. A resposta a essa indagação reside parcialmente na dinâmica das diversas manchas agrícolas, dentro do processo maior da integração. Que forças estão atualmente orientando essa dinâmica, e quais os seus efeitos, seja em termos dos diversos processos de aglomeração em curso no Mercosul, seja em termos da evolução da competitividade internacional da sua agricultura, são questões a pairar em zona de grandes interrogações.

A privilegiada geografia do Mercosul fá-lo também sede de um interessante complexo de bacias onde corre a Hidrovia Tietê-Paraná-Paraguai. Englobando as bacias dos três rios mencionados para depois, juntando-se ao Rio Uruguai, formar o não menos importante estuário do Prata, a hidrovia se estende, na área Paraná-Paraguai, desde Porto Cáceres no Brasil até Nueva Palmira no Uruguai. Ultrapassando os 3 500 km, com mais de 1 000 km em solo brasileiro, 48 km nas fronteiras brasileiras com a Bolívia e o Paraguai e 332 km em território desse último, permitirá o tráfego de barcos dos quatro países membros mais a Bolívia. Será uma via fundamental de comércio e integração em toda a sua área de influência, que abarca uma superfície, nos cinco países, em torno de três milhões e meio de quilômetros quadrados. Parcialmente implementada, com trabalhos de dragagem e eclusas ainda em andamento, e já tendo estimulado importantes melhorias e projetos nas margens uruguiaia e argentina do estuário do Prata – onde cidades como Rosário (Argentina), ganharão um papel de redobrada relevância – a hidrovia necessita com urgência maior atenção por parte dos economistas.

Ainda que, pouco mais de um ano após o Tratado de Assunção, os cinco países tenham assinado aos 26 de junho de 1992, em Mendoza (Argentina), o Acordo de Santa Cruz de la Sierra (ou de Transporte Fluvial pela Hidrovia Paraguai-Paraná), muitas questões não só relacionadas ao tráfego propriamente dito e à administração e manutenção dos diversos apetrechos (sinais, bóias, balizas, etc) e canais ao longo dos rios diretores e seus afluentes, mas também relativas a um melhor acoplamento de outras modalidades de transporte às diversas ‘tomadas’ – ou pontos

de entrada e saída de cargas⁹ - ainda se encontram abertas. Fora visões avançadas e globais como a de Batista da Silva (1997), os poucos estudos de impacto realizados, além de já ultrapassados, incorporam de forma tímida a dimensão econômica do processo de crescimento da hidrovia, dedicando escassa atenção aos vetores de desenvolvimento regional que serão desencadeados. Sem análises bem fundamentadas em dados confiáveis e a níveis de desagregação convenientes, as forças de aglomeração em curso na imensa área de influência poderão levar a resultados desagradáveis.

Tais análises são ainda mais prementes devido aos inevitáveis riscos ambientais associados a uma plena utilização da hidrovia. O surgimento desordenado de focos de aglomeração, com aumento de população e conseqüente intensificação de cultivos como a soja e o milho, bem como de atividades extrativas e de pecuária, causará problemas sobejamente conhecidos, podendo chegar a comprometer o regime hidrológico da área, tanto em quantidade e ritmo como em qualidade das águas. Especial preocupação desperta a zona do Pantanal (Brasil), ecossistema extremamente delicado que desempenha crucial função reguladora, absorvendo ou atenuando as cheias dos rios Paraguai e Paraná. A eventual perda dessa função de “esponja” do Pantanal, aumentará o volume de sedimentos num raio que, ultrapassando o rio Paraguai, chegará a comprometer até o estuário do Prata, além de, entre outros problemas, aumentar, a jusante, a probabilidade de cheias e a velocidade das águas, causando dificuldades à navegação.

Finalmente, a hidrovia poderá ter um sensível impacto no desempenho exportador do Mercosul, ao escoar, para o transporte oceânico, considerável fração da gama de *tradables* produzidos em sua área de abrangência, particularmente as competitivas produções de grãos e sementes argentina e brasileira. Os ganhos de redução de tempo e sobretudo custos de transporte poderão representar importante diferencial, traduzido em aumentos de fatias de mercado ou em acessos a novas praças. No entanto, desconhecemos estudos que, sob uma ótica dinâmica, contemplem essa perspectiva e, por exemplo, os seus desdobramentos nas diversas negociações em curso, particularmente nas no âmbito do Acordo União Européia – Mercosul. De fato, é sabido que a dragagem do estuário do Prata vem sendo sistematicamente feita por firmas especializadas belgas. Além do mais, os portos de Antuérpia (Bélgica) e Rotterdam (Países Baixos), e, em menor grau, os do Havre e Marselha, na França, teriam tecnologia de interesse aos portos de transposição, na hidrovia e no estuário do Prata, das modalidades fluvial ou terrestre para a marítima.

4. Estudos descritivos

Qualquer esforço mais sistemático para abordar os temas anteriormente tratados – bem como os que serão objeto da próxima seção – necessita um conhecimento prévio da distribuição espacial das diversas variáveis relevantes. Tal conhecimento pressupõe a existência de estatísticas coerentes, a nível do Mercosul, referenciadas a níveis espaciais convenientes, os quais, ao menos para a Argentina e o Brasil, devem ser inferiores ao dos estados ou províncias.

⁹ Além de várias conexões em solo brasileiro, desde a parte “inicial” da hidrovia, na bacia do Tietê, um exemplo importante, entre outros, é o do complexo viário Rosario – Victoria, na Argentina, que, com 65 km de extensão sobre braços e ilhas do Rio Paraná, cobrirá trecho crucial para uma ligação mais direta e eficiente entre o Brasil e o Chile. Além disso, com a sua derivação a oeste, na direção de Córdoba (Argentina), permitirá escoar, para a hidrovia, a produção da indústria extrativa e automotiva daquela região.

Infelizmente, não há um empreendimento coordenado nessa direção, à semelhança do que ocorre com as unidades espaciais NUTES, na União Européia.

Dentre os diversos índices que sintetizam uma distribuição espacial, Krugman (1991a) propôs um interessante indicador de separação espacial. Considerando-se uma certa variável X , que pode ser aferida segundo categorias (ou setores industriais, por exemplo) distintas j , $1 \leq j \leq J$, assumindo valores x_{ij} em um conjunto de n unidades i , $1 \leq i \leq n$, que formam uma região; o índice, para a unidade i , é igual à soma, sobre todas as categorias j , dos valores absolutos das diferenças entre a participação relativa da (variável na) j -ésima categoria, na i -ésima unidade, e a da mesma categoria na sub-região formada ao se excluir a unidade i . Formalmente:

onde

e

É fácil ver que os valores de se situam entre 0 e 2. O menor extremo indica que a participação relativa da variável, em todas as categorias, é idêntica à de cada categoria na (sub)região complementar, enquanto que o maior reflete uma discrepância absoluta entre a unidade e o seu complementar, de modo que todas as categorias nela presentes estão ausentes no complementar. Quanto maior o valor do índice, maior é a separação da unidade das demais¹⁰.

A Tabela 2 apresenta valores selecionados do índice de separação espacial, calculado para o Brasil a nível de estados, segundo os setores (a dois dígitos) da indústria de transformação, utilizando-se como variável o valor da transformação industrial.

Tabela 2: Brasil – Índice de separação espacial para estados selecionados, valor da transformação industrial, 1980, 1985, 1997.

Estados	1980	1985	1997
Acre	1,402	1,448	1,277
Amapá	1,426	1,510	1,355
Rondônia	1,452	1,463	1,303
Roraima	1,475	1,437	1,258
Pernambuco	0,544	0,671	0,610

¹⁰ Alguns, como Julio Berlinski, sugerem o uso da transformação $(1-K_i/2) \times 100$; se, por um lado, tal operação produz valores entre 0 e 100, com evidente apelo intuitivo, por outro, a interpretação seria agora inversa, quanto maior o valor do índice *menor* sendo a separação entre a unidade espacial e as demais.

Minas Gerais	0,528	0,644	0,649
Rio de Janeiro	0,316	0,576	0,583
São Paulo	0,364	0,466	0,468
Paraná	0,741	0,733	0,578
Santa Catarina	0,719	0,760	0,755
Rio Grande do Sul	0,467	0,636	0,509

Fonte: Cálculos em Sousa (2001).

A tabela inclui, propositadamente, alguns estados amazônicos da Região Norte e um do Nordeste (Pernambuco), para servirem de termo de comparação. O menor índice de separação em 1980 (para todos os estados do Brasil) foi o do Rio de Janeiro, seguido por São Paulo que, a partir de 1985 passa a ser o mínimo. Tal fato faz sentido pois São Paulo apresenta a estrutura mais diversificada, representando melhor todo o parque industrial do resto do país. Os maiores índices encontram-se no Norte (Roraima, em 1980, e depois Amapá são os mais elevados do Brasil), refletindo a particularidade dos estados amazônicos. A tabela apresenta uma certa convergência, com ligeira diminuição dos valores mais elevados e aumento dos menores. Entretanto, interessante fenômeno se passa na Região Sul, com sensível redução no Paraná e pequeno aumento no Rio Grande, que passa entretanto, em 1997, de terceiro menor índice para segundo, seguido pelo Paraná, que ultrapassa o Rio de Janeiro neste ano¹¹. Dessa forma a Região Sul, ressalvada a conhecida especificidade da estrutura catarinense – que não varia muito, apresenta significativo aumento em sua homogeneidade, reduzindo também a sua separação relativa (em termos ordinais) do resto do Brasil. Dado que estados como São Paulo e o Rio não estão nesta região, é acertado dizer que a estrutura dos dois estados sulinos com índices menores tornou-se mais diversificada. Considerando-se adicionalmente que unidades com índices ainda baixos, como Pernambuco e Minas Gerais, apresentaram um aumento no grau de separação¹², os efeitos de diversificação / aglomeração no sul parecem ter sido maiores que em outras partes industrializadas do território brasileiro. Tendo a área de livre comércio do Mercosul entrado em operação em 1994¹³, é lícito levantar a hipótese de que a dinâmica da integração teve um papel relevante no processo sugerido pela evolução dos índices.

A informação na Tabela 2 pode ser complementada com os valores do índice de concentração de Gini, calculado para os mesmos setores¹⁴ e anos, a nível de estado, apresentados na Tabela 3.

¹¹ Que passa para quarto menor, tendo sido o segundo menor em 1980 e 1985. Todas as ordenações citadas no texto, como aliás explicitado, referem-se ao conjunto dos estados brasileiros, e não somente aos apresentados na Tabela 2.

¹² Notadamente o segundo. Minas e Pernambuco foram o quarto e quinto menores, respectivamente, tanto em 1980 como 1985. Em 1997, embora Pernambuco mantivesse o quinto lugar, Minas passou a sexto.

¹³ A menos das exceções de praxe: açúcar e certos derivados e o regime automotivo.

¹⁴ Trata-se do Gini clássico, explicado, por exemplo, em Kendall and Stuart (1969), capítulo 2: para cada estado, os valores para o cálculo do índice são os da transformação industrial *por setor*. Krugman (1991a) define um “índice de Gini locacional”, que mediria a concentração espacial do emprego em um setor, *vis à vis* a concentração (espacial) do emprego em toda a indústria. Sendo os seus resultados, obviamente, por setor, ainda que interessantes, servem menos aos propósitos dessa seção.

Grosso modo, há uma tendência de aumento na concentração, com os estados amazônicos sendo, coerentemente, os mais concentrados, dentro de sua estrutura “específica”. São Paulo, que era o terceiro menor índice em 1980 – perdendo para o Rio Grande e o Rio de Janeiro -, passa, coerentemente, a ser o menor a partir de 1985, tendo mantido, aproximadamente, o seu nível de concentração. No Sul, uma luz adicional é lançada sobre os índices de separação. O Paraná “desconcentra-se” progressivamente, confirmando o aumento na diversidade da sua estrutura, enquanto que, embora Santa Catarina e o Rio Grande aumentem, a Região Sul como um todo fica mais homogênea, contendo, fora São Paulo, os três estados menos concentrados do Brasil em 1997. Ademais, comparados com os aumentos experimentados pelo Rio de Janeiro e Pernambuco – o segundo e quinto menos concentrados, respectivamente, em 1980 – os de Santa Catarina e do Rio Grande são mais modestos.

Tabela 3: Brasil – Índice de concentração de Gini para estados selecionados, valor da transformação industrial, 1980, 1985, 1997.

Estados	1980	1985	1997
Acre	0,786	0,853	0,867
Amapá	0,888	0,891	0,895
Rondônia	0,858	0,867	0,861
Roraima	0,869	0,821	0,845
Pernambuco	0,528	0,592	0,665
Minas Gerais	0,609	0,625	0,595
Rio de Janeiro	0,467	0,522	0,615
São Paulo	0,492	0,443	0,508
Paraná	0,606	0,585	0,549
Santa Catarina	0,499	0,590	0,585
Rio Grande do Sul	0,463	0,572	0,549

Fonte: Cálculos em Sousa (2001).

A sensível evidência de um desenvolvimento maior e mais harmonioso no sul do Brasil – provavelmente estimulado pelo projeto Mercosul – deveria ser confirmada pela extensão da comparação a unidades espaciais equivalentes nos outros três membros. O caso do Uruguai, pelas suas dimensões, leva a considerar a necessidade de conduzir a análise a um nível mais detalhado. Na Argentina, com dados de 1984 a 1994, há forte evidência de aumento da industrialização – ou de deflagração de um processo nessa direção – em diversos *departamentos* das províncias de Misiones e Corrientes¹⁵, IDI (1999). Entretanto, como assinalado no início desta seção, um estudo criterioso exige a compatibilidade não só dos elementos espaciais, como

¹⁵ Fronteiriças ao Brasil; ainda que nos *departamentos* de Eldorado e Guaraní (em Misiones) tenha havido “desindustrialização” (vide IDI(1999), cap.1).

de datas e variáveis utilizadas. A criação dessa infra-estrutura estatística é portanto fundamental para permitir a identificação de efeitos ou mutações “de fronteira”, como sugerido aqui, mas também a de fenômenos mais complexos, discutidos a seguir.

5. Algumas questões teóricas

5.1. Os modelos

A publicação de Fujita et al. (1999) assinalou a consolidação de uma forma de encarar os problemas de geografia econômica que, se não completamente nova, transpunha de modo original para esse campo diversas técnicas que vinham sendo utilizadas na teoria do comércio internacional em concorrência imperfeita, particularmente as funções de utilidade *a la* Dixit-Stiglitz e diferentes versões do modelo de concorrência monopolística. Não é por acaso que dois dos autores da obra mencionada foram também importantes contribuintes dessa nova linha do comércio internacional¹⁶. Como bem sintetiza Ottaviano (1999), a “nova geografia econômica” serve-se de duas linhas básicas de raciocínio para explicar os fenômenos de aglomeração:

- i) inter-relações de demanda mais mobilidade inter-regional de fatores, com a intensidade das forças de aglomeração sendo proporcional à das economias de escala das diversas indústrias;
- ii) ligações de insumo-produto mais mobilidade intersetorial de fatores, com a intensidade das forças de aglomeração sendo inversamente proporcional à das economias de escala das diversas indústrias.

É o jogo desses grupos de causas que fará com que um dos dois efeitos básicos relativos à aglomeração ou à dispersão, o de tamanho de mercado e o competitivo, prevaleça, havendo – ou não – a predominância das “forças centrífugas” sobre as “centrípetas”.

No primeiro caso, se a instalação de uma nova firma, por um lado, aumenta a competição inter-firmas, diminuindo os lucros, por outro, as novas inter-relações de demanda por ela criadas aumentam o tamanho de mercado, compensando a perda de lucros e, eventualmente, atraindo uma nova firma para o local. É o mecanismo da competição imperfeita que abre a possibilidade de predominância do efeito de tamanho de mercado sobre o competitivo, com a mobilidade inter-regional de fatores encarregando-se de “esvaziar” as demais regiões. Quanto maiores os retornos à escala, mais detentores de fatores serão requeridos por uma nova firma, aumentando o efeito de mercado.

No segundo caso, o efeito competitivo é compensado por um terceiro efeito: as inter-relações de custos entre as firmas, manifestadas nas ligações insumo-produto. A nova firma, ao aumentar a oferta de insumos inter-industriais poderá reduzir custos de modo a compensar a perda de lucros. São as aglomerações diversificadas – de alta entropia setorial –, onde as distintas firmas se encontram estreitamente ligadas e há razoável mobilidade dos fatores *entre* os vários setores. A chegada de uma firma com elevados retornos à escala no entanto, o que aumentaria

¹⁶ O terceiro, Masahisa Fujita, é conhecido e pioneiro autor em economia espacial e urbana (conferir, por exemplo, Fujita (1989)).

sobremaneira a demanda no mercado de fatores, poderia dificultar a preponderância do efeito custo sobre o competitivo.

Além dessas tentativas de escopo teórico geral para explicar a aglomeração, duas outras vertentes da nova geografia econômica são de especial relevância para os propósitos desse capítulo. A primeira são os esforços de modelização dos efeitos da implantação de infra-estruturas diversas, com repercussão na problemática geral do desenvolvimento econômico. Assim, Fujita and Mori (1995) tentam explicar não só o surgimento como também a preservação da prosperidade em aglomerações portuárias clássicas, mesmo após a vantagem inicial – ou seja, o fácil acesso ao transporte marítimo – haver se atenuado consideravelmente. Novamente, a hipótese de retornos crescentes, em concorrência imperfeita, é essencial para os resultados. Jacoby (2000) analisa o impacto, notadamente em termos de acesso a mercados, de estradas em áreas rurais, enquanto Martin and Rogers (1994, 1995) analisam tanto o papel das infra-estruturas *hard*, como estradas, portos e aeroportos, como o das *soft*, identificadas com a educação, nível e quantidade das estruturas de pesquisa e desenvolvimento e dos recursos humanos em geral. O ponto chave de seus modelos está em utilizar os custos de transporte tipo *iceberg* para retratar a qualidade das infraestruturas, sendo êles tanto mais elevados quando pior for tal qualidade; combinando-se o efeito de tamanho de mercado com o da qualidade da infra-estrutura. Uma melhor infra-estrutura local permite aproveitar melhor o efeito tamanho de mercado; bons níveis de infra-estrutura internacional, ao lado de fortes retornos à escala, intensificariam as forças centrífugas¹⁷. As políticas regionais de desenvolvimento deveriam então financiar a infra-estrutura doméstica das regiões pobres, fator inicial de atração de novas firmas. O financiamento da estrutura internacional levaria a uma cristalização da situação de desigualdade, permitindo às firmas permanecerem (ou se dirigirem a) nas regiões mais desenvolvidas, exportando com facilidade, e baixos custos, para as pobres.

A segunda vertente incorpora os aspectos geográficos à dinâmica das integrações econômicas. Já Baldwin and Venables (1995) haviam chamado a atenção para os efeitos de localização das integrações – fenômeno visivelmente observado no projeto europeu da década de noventa, quando áreas mais competitivas tornaram-se ainda mais atrativas, deslocando firmas e, algumas vezes, até setores inteiros de regiões ou países menos dotados. Nesse processo, a ampliação do tamanho de mercado provocada pela integração, combinada às diferenças de infra-estruturas locais e a (por vezes infelizes, na visão de Martin e Rogers esboçada anteriormente) melhorias da infra-estrutura “internacional”¹⁸, atua fortemente no sentido da aglomeração e concentração. Uma grande série de estudos, dentre os quais pode-se citar Chaterji (1993), Collier (1994), Neven and Gouyette (1995), Quah (1996) e Magrini (1999), evidenciam o aumento das desigualdades regionais, ainda que admitindo algumas melhorias a nível nacional e, se verificada, uma convergência em clubes, ou seja, convergência entre os membros mais ricos e outra, entre as regiões periféricas do sul, com pouca diminuição das distâncias entre os dois grupos.

A forte diferenciação espacial devida aos processos de integração se observa também nas regiões de fronteira. Em uma integração mais fraca, como é o NAFTA, dois fenômenos interessantes foram observados. Ao norte, no Canadá, McCallum (1995) concluiu que pequenas

¹⁷ Trabalham pois os autores mais na linha do primeiro grupo de causas de aglomeração discutido anteriormente.

¹⁸ Aqui entendida como inter-regional, no seio da União Européia.

barreiras fronteiriças entre esse país e os Estados Unidos ainda tinham um impacto sensível nos fluxos de comércio, representando como que uma descontinuidade espacial no padrão de fluxos entre as províncias ou regiões inteiramente ao norte ou ao sul da linha de fronteira. No México, outro efeito foi evidenciado, com os estados do Norte, vizinhos aos Estados Unidos, experimentando uma “norte-americanização” e um desenvolvimento conjugado ao da evolução do Acordo, enquanto os centrais e meridionais sofrem, além do “esvaziamento” de certos setores, problemas inteiramente diversos e agudos, como exemplificado na região de Chiapas.

Martin et Ottaviano (1996) e Manzocchi and Ottaviano (2000), por exemplo, tentaram modelar as possibilidades de geração ou agravamento das desigualdades, formalizando cenários com pelo menos três países, entre ricos e pobres, onde o tempo e custo dos ajustamentos desempenham um papel importante. A percepção de que seqüências diferentes de integração nos mercados de fatores e de produto podem dar origem a processos ou formas de integração distintas é explorada em Wooton and Ludema (1997), que analisam a relação entre a política seqüencial adotada e a estrutura espacial resultante. Uma vez que o grau de mobilidade inter-regional dos fatores, particularmente do fator trabalho, é – segundo a linha de causalidade i) definida no início dessa seção – crucial para permitir a prevalência das forças centrípetas, mostram os autores que, sob mobilidade imperfeita dos trabalhadores, dependendo da fração dos que relutam em migrar, as forças de atração podem ser consideravelmente atenuadas, mantendo as distintas regiões pelo menos parte da estrutura industrial original, antes da integração. Assim, se a liberalização do fluxo de bens no espaço integrado se dá simultaneamente com a livre circulação de fatores, problemas de ajustamento devidos a fortes processos de aglomeração poderão ocorrer. Se, entretanto, os livres fluxos de bens precedem à livre circulação dos fatores, é possível que, ao se dar a completa liberalização – ou seja, ao se atingir o mercado comum – tenham sido criadas condições que garantam um equilíbrio locacional diversificado, sem grandes efeitos adicionais de aglomeração.

Finalmente, ainda no contexto das integrações regionais, Gao (1999) analisou a relação entre estas e a atividade das multinacionais. Em um dos seus modelos, enquanto a integração diminui os custos de comércio entre os membros, não altera ela, de modo sensível, os diferenciais regionais de salário. A combinação desses dois efeitos pode dar origem a uma força centrífuga, deslocando firmas de regiões mais favorecidas para outras menos. Algumas firmas podem desejar implantar todas as atividades na nova região, ao passo que outras podem preferir deslocar apenas as atividades de produção intensivas em trabalho, dando origem a uma empresa multinacional vertical. Supõe ele também outro cenário que daria origem a fortes diferenciais de salário, com a integração aumentando o desenvolvimento no espaço integrado e, portanto, a demanda por trabalho nas aglomerações já existentes, fazendo crescer os diferenciais entre estas e a “periferia”. Novamente, criam-se então incentivos para o deslocamento, pelo menos vertical, para essa última área.

5.2. As questões

O pequeno elenco de artigos mencionados acima serve para dar uma idéia do potencial de estudos que, apoiados nos modelos teóricos neles descritos, testariam a sua veracidade ou aplicabilidade no contexto do Mercosul. Tais estudos, além de fundamentais para orientar diversas políticas comuns, revestem-se também de importância acadêmica pois, uma das

deficiências da “nova geografia econômica” é o descompasso entre a sua produção teórica e as correspondentes comprovações empíricas. À parte o espaço europeu, o Mercosul, mais do que o NAFTA, por se tratar de um projeto de mercado comum, é certamente um dos mais interessantes contextos para se examinar o funcionamento, ou não, desses modelos.

Quase não seria necessário fazer a ligação entre os problemas debatidos anteriormente e graves questões a demandar resposta ou esclarecimento no Mercosul. Citaremos, para concretizar a discussão, três exemplos e uma proposição.

A deslocação de firmas da Argentina para o Brasil, particularmente São Paulo, agravada pela recente crise no primeiro país, é processo onde, sem dúvida, um motor básico é o efeito de tamanho de mercado. A conjugação a este dos efeitos de infra-estrutura doméstica e diferenciais salariais já não parece tão clara. É provável que a infra-estrutura “doméstica” de São Paulo seja superior à de Buenos Aires, como também a sua infra-estrutura internacional, entendida como as diversas ligações ao resto do mundo¹⁹. Já para os diferenciais salariais, falta-nos informação para asseverar com certeza a sua existência, que, se ocorrendo, deve variar com os setores e a qualificação da força de trabalho. De qualquer modo é razoavelmente evidente que o Mercosul desempenha algum papel no contínuo processo de aglomeração do Grande São Paulo e no desencadeamento de outros processos similares no Rio Grande do Sul, nomeadamente em Porto Alegre. Como as aglomerações se dão em princípio às custas do esvaziamento de outras localidades, é importante uma análise mais detalhada desses fatos, a fim de assegurar um equilíbrio locacional múltiplo no Cone Sul.

As questões de fronteira são particularmente interessantes e relevantes no Mercosul. São conhecidos os fluxos migratórios e de comércio ilícito entre os três membros de cultura hispânica, particularmente o Paraguai e o Uruguai, e o Brasil, bem como os na fronteira Brasil – Bolívia. A fixação destas áreas, junto à sua progressiva integração em um verdadeiro espaço de mercado comum não é tarefa muito simples. Um projeto ambicioso como o da já mencionada Hidrovia Tietê-Paraná-Paraguai terá um papel fundamental em muitas dessas regiões criando novas perspectivas de aglomerações axiais *a la* Fujita and Mori (1995). O hiato entre essas regiões, os grandes centros do Mercosul, e regiões mais afastadas como o Nordeste brasileiro e a Patagônia argentina, é um desafio em princípio interno a cada membro mas que, cada vez mais, terá que ser enfrentado dentro de uma perspectiva geográfica integrada, para evitar ou minimizar problemas vários, como, por exemplo, o da guerra fiscal.

Os hiatos espaciais domésticos e entre os membros levam ao terceiro e último exemplo: a promoção de um desenvolvimento harmonioso no espaço integrado. Desde a assinatura do Tratado de Assunção vem o Paraguai, discretamente mas com certa regularidade, sinalizando para a necessidade de algum mecanismo de auxílio à diminuição das desigualdades regionais. Conforme esboçado na subseção anterior, a alocação de fundos regionais requer – para se ter um mínimo de garantia sobre a sua eficácia – uma visão clara de quais aspectos se deseja estimular e que, por seu turno, desencadeariam mecanismos (de aglomeração) que reduziriam as desigualdades. A indicação de favorecer a infra-estrutura doméstica, sugerida por Martin e Rogers, necessita obviamente ser contrastada com outras necessidades, distintas formas de

¹⁹ Ainda que certos aspectos do “custo Brasil” não sejam competitivos com os seus equivalentes no “custo Argentina”.

viabilização das ajudas, e condicionantes políticos e institucionais. Sem entrar nessas considerações de ordem mais ampla, assinala-se apenas que, se poucos são os estudos que examinam a oferta e disponibilidade de infra-estrutura no Mercosul sob uma perspectiva multi-regional, menos ainda, ou talvez nenhum, são os que neles contemplam o território paraguaio.

Finalmente, como um exercício global sobre a futura distribuição das aglomerações no Mercosul, seria interessante examinar que formas ela poderia assumir ao se supor, com a abolição plena das fronteiras, distintos padrões de espalhamento. Hipóteses possíveis seriam os dos estados brasileiros – como esboçado, de forma ilustrativa, nas Tabelas 2 e 3 – ou das províncias argentinas. No contexto europeu, é comum comparar-se com o observado nos Estados Unidos, Braunerhjelm et al. (2000), o que também poderia ser feito. O exercício tem desdobramentos importantes pois, assumindo-se por exemplo que o desenvolvimento razoavelmente harmonioso dos estados do sul do Brasil se reproduza no Uruguai e em parte das províncias argentinas “mais ligadas” ao Mercosul, sensíveis alterações ocorreriam no comércio entre os países membros.

6. Conclusão

Procurou-se esboçar nesse capítulo uma série de temas relacionados com a dimensão espacial, requerendo, pelo menos alguns deles, bem mais atenção por parte dos estudiosos, funcionários e políticos envolvidos no desenvolvimento do Mercosul. Dez anos após o histórico gesto de Assunção, urge que o Mercosul considere, de forma integrada e científica, o seu privilegiado território. Se os desajustes macroeconômicos, que, infelizmente, ainda persistem, e as hesitações na (difícil) questão da institucionalização do mercado comum podem explicar o abandono a que foi relegada a problemática geográfica, eles no entanto não o justificam, e muito menos a sua persistência. O longo caminho de formação de um mercado comum (vide, por exemplo, Flôres (1996)), como bem ensina a experiência européia, requer o trato de muitas e variadas agendas e, se prioridades devem inevitavelmente ser assinaladas, elas – ainda que dramáticas - não devem implicar em descontinuidades ou lacunas em outras áreas relevantes.

Como se espera haver sobejamente demonstrado, a correta incorporação da dimensão espacial tem impactos diretos na formulação de políticas e projetos de desenvolvimento regional *para o Mercosul* que, entre outras coisas, procurariam contrarrestar o lado perverso dos efeitos de concentração já evidentes. Além disso, traria também importantes externalidades.

Seja numa melhor visão da questão da concorrência e sua evolução no espaço do mercado comum²⁰ – relacionada, sem dúvida, com a dinâmica de aglomeração -, seja numa mais rigorosa conscientização do potencial agrícola do bloco, e seu escoamento eficiente, seja na redução dos custos de transporte intra e extra bloco, ou no monitoramento do desenvolvimento harmonioso das diversas regiões dos quatro membros, o aporte da geografia econômica é enriquecedor tanto no contexto da evolução interna como no das difíceis negociações externas, na tríplice arena ALCA, União Européia e OMC, que o Mercosul tem que e pode enfrentar inteligentemente nessa sua nova década de existência.

²⁰ Vide o capítulo de José Tavares de Araujo Jr. sobre esse assunto.

Referências

- Baldwin, R. and Venables, A. (1995), "Regional Economic Integration", in G. Grossman and K. Rogoff (eds.), **Handbook of International Economics**, vol. III, Elsevier Science, Amsterdam.
- Batista da Silva, E. (1997), "**Infra-estrutura para Desenvolvimento Sustentado e Integração da América do Sul**", Editora Expressão e Cultura, Rio de Janeiro.
- Berlinski, J. (1999), "Quality and variety in intra-industry trade of Argentina (Mercosur and Rest of the World, 1996)", mimeo.
- Braunerhjelm, P., Faini, R., Norman, V., Ruane, F. and Seabright, P. (2000), "**Integration and the Regions of Europe: How the Right Policies Can Prevent Polarization**", Monitoring European Integration 10, CEPR, London.
- Calfat, G., Flóres, R. G. Jr. and M. F. Granato (2000), "Dynamic effects of Mercosur: An assessment for Argentina", **Ensaio Econômicos nº 385 (Junho)**, EPEGE – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- Chaterji, M. (1993), "Convergence clubs and endogenous growth", **Oxford Review of Economic Policy** 8, 57-69.
- Collier, J. (1994), "Regional Disparities, the Single Market and European Monetary Union", in J. Michie and J. Smith (eds.), **Unemployment in Europe**, Academic Press, London.
- European Commission (1990), **Brazil+EC Trade in Services**, a project report in six parts plus bibliography, Commission of the European Communities, Directorate General XII, Brussels.
- FAO – Food and Agriculture Organization (1999), **The FAOSTAT Database**, <http://apps.fao.org/default.htm>.
- Flóres Jr., R. G. (1996), "A avaliação do impacto das integrações regionais", **Temas de Integração** 1 (1º semestre), 51-61.
- Fujita, M. (1989), **Urban Economic Theory: Land Use and City Size**, Cambridge University Press, Cambridge, U.K.
- Fujita, M., Krugman, P. and Venables, A. (1999), **The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade**, MIT Press, Cambridge.
- Fujita, M. and Mori, T. (1995), "The role of ports in making major cities: self-agglomeration and hub effect", **Journal of Development Economics** 49, 93-120.
- Gao, T. (1999), "Economic geography and the department of vertical multinational production", **Journal of International Economics** 48, 301-20.
- Goldin, I. and Knudsen, O. (1990), **Agricultural Trade Liberalization: Implications for Developing Countries**, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris.
- IDI – Instituto para el Desarrollo Industrial (1999), **El Mapa Territorial Sectorial de las PyMIs**, IDI-UIA, Observatorio Permanente de las PyMIs Argentinas, Buenos Aires.
- Jacoby, H. J. (2000), "Access to markets and the benefits of rural roads", **Economic Journal** 110, 713-37.
- Kendall, Sir M. G. and Stuart, A. (1969), **The Advanced Theory of Statistics**, vol. I, 3rd edition, Charles Griffin and Company Limited, London.
- Krugman, P. R. (1991a), **Geography and Trade**, The MIT Press, Cambridge.
- Krugman, P. R. (1991b), "Increasing returns and economic geography", **Journal of Political Economy** 99, 413-49.
- Ludema, R. and Wooton, I. (1998), "Economic Geography and the fiscal effects of regional integration", **CEPR Discussion Paper nº 1822 (March)**, CEPR, London.
- Magrini, S. (1999), "The evolution of income disparities among the regions of the European Union", **Regional Science and Urban Economics** 29, 257-81.

- Manzocchi, S. and Ottaviano, G. I. P. (2000), "Outsiders in economic transition: the case of a transition economy", **CEPR Discussion Paper n° 2385 (February)**, CEPR, London.
- Martin, P. et Ottaviano, G. I. P. (1996), "La géographie de l'Europe multi-vitesses", **Économie Internationale** 67, 45-65.
- Martin, P. and Rogers, C. (1994), "Trade effects of regional aid", **CEPR Discussion Paper n° 910 (March)**, CEPR, London.
- Martin, P. and Rogers, C. (1995), "Industrial location and public infrastructure", **Journal of International Economics** 39, 335-51.
- McCallum, J. (1995), "National boundaries matter: Canada-US regional trade patterns", **American Economic Review** 85, 615-23.
- Neven, D. and Gouyette, C. (1995), "Regional convergence in the European Community", **Journal of Common Market Studies** 33, 47-65.
- Ottaviano, G. I. P. (1999), "*Ad usum Delphini* : A primer in 'new economic geography'", mimeo, Istituto Universitario di Firenze, Badia Fiesolana.
- Quah, D. (1996), "Regional convergence clusters across Europe", **European Economic Review** 40, 951-8.
- Reichel, H. J. e Gutfriend, I. (1998), **As Raízes Históricas do Mercosul: A Região Platina Colonial**, Editora Unisinos, São Leopoldo.
- Sousa, F. L. de (2001), **Análise do Nível de Especialização Industrial dos Estados Brasileiros**, manuscrito preliminar do capítulo 1 da dissertação de mestrado submetida à EPGE / Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

Disputas comerciales e insuficiencias institucionales: de la experiencia a la esperanza

“Se estudian tres semanas,
se quieren tres meses,
se pelan tres años y
se toleran treinta;
y los hijos vuelven a comenzar.”

Hyppolite Taine

Diana Tussie con Ignacio Labaqui y Cintia Quiliconi

Introducción

La firma del Tratado de Asunción en marzo de 1991 fue el puntapié inicial del Mercosur, uno de los proyectos de integración más ambiciosos de la región. El tratado tenía como objetivos la creación de un mercado común y la libre circulación de bienes, servicios, capital y mano de obra entre los estados miembro a partir del 1º de enero de 1995. Sus elementos centrales eran un programa de liberalización comercial, la implementación del arancel externo común, la coordinación de la política macroeconómica y la adopción de acuerdos sectoriales. A pesar de que el objetivo de crear un mercado común para esa fecha no pudo ser alcanzado, la iniciativa no deja de ser exitosa comparada con otras experiencias similares de integración regional en América Latina.

Desde la firma del Tratado de Asunción, el Mercosur ha reportado importantes beneficios, tanto en términos de incremento del intercambio como por su eficacia para erigirse rápidamente en símbolo político de un rumbo común para la región. El Mercosur se convirtió en uno de los pilares fundamentales de las políticas comerciales de sus miembros y en un punto de inflexión tanto en términos políticos como económicos para la integración regional del Cono Sur.

Sin embargo, puede observarse que la iniciativa enfrenta desde 1997 un estancamiento que aún no ha logrado superar. A partir de entonces, las negociaciones se han vuelto más engorrosas y los gobiernos parecen no tener la misma voluntad política para asumir compromisos que continúen acotando su margen de maniobra. Una vez superada la etapa relativamente más fácil de desgravación arancelaria, surgieron en la agenda subregional temas sensibles para cada uno de los países miembros, como la eliminación de las barreras no arancelarias, la armonización de incentivos, la internalización de la normativa del acuerdo, etc. Este estancamiento, se transformó en una seria crisis magnificada por la fragilidad y la volatilidad financiera. En este sentido, el año 1999 resultó extremadamente difícil para el Mercosur por dos razones: por un lado, la devaluación del real golpeaba a los socios del Mercosur sumado a que el compromiso de Brasil con la iniciativa parecía debilitarse diariamente y, por el otro, Argentina estaba sumida en una profunda recesión, en medio de un año electoral con un gobierno saliente poco dispuesto a dar impulso político al acuerdo de integración. En el contexto de parálisis que estaban sufriendo las negociaciones, se inició una sucesión de conflictos comerciales agudizados por la notable contracción del comercio intrazona. Así, se instaló tanto en el ámbito político como académico el debate sobre la crisis del Mercosur, crisis que pareciera abarcar tanto cuestiones económicas como aspectos institucionales de la iniciativa. La percepción de los agentes económicos y de los actores políticos pareciera

ser que es el otro el que no está dispuesto a pagar los costos de una integración ni a ceder protagonismo y/o margen de acción en las negociaciones internacionales.

A grandes rasgos, la crisis del Mercosur evidencia al menos tres problemas, el primero de ellos de orden económico, el segundo de orden institucional y el tercero de orden legal:

- 1) La complejidad de la relación entre lo macro y lo micro. Los problemas que plantea la vulnerabilidad macro frente a las sucesivas crisis financieras ocurridas en los últimos años, son agravados por la falta de consenso en torno a mínimos niveles de coordinación macroeconómica que permitirían una acción conjunta más eficaz frente a situaciones de emergencia. Esta situación exacerba desde lo micro, la proliferación de conflictos comerciales y la mayor influencia de los intereses defensivos.
- 2) El desfase cada vez más importante entre los compromisos asumidos y su cumplimiento, sumado a los serios problemas de implementación que se dieron en los últimos años. Es decir, resulta muy complicado trabajar con instrumentos pensados en términos de un mercado común cuando la iniciativa constituye en el mejor de los casos una unión aduanera cada vez más imperfecta.
- 3) La falta de instancias institucionales Mercosureñas que canalicen y encaucen la implementación de medidas "pro-integración", reduciendo su vulnerabilidad a las coyunturas políticas internas de los socios. A esto se suma la carencia de instancias intermedias efectivas de negociación y solución de diferencias que canalicen adecuadamente las demandas de los agentes económicos.

I. LA TENSION MACRO-MICRO

La devaluación del real en enero de 1999 significó un duro golpe político para el Mercosur. La salida no deliberada y desordenada del régimen de mini-devaluaciones que intentaba evitar una apreciación de la moneda brasileña tuvo como consecuencia un aumento del grado de conflictividad imperante entre Argentina y Brasil desde mediados de 1998. Del lado argentino, la reacción inmediata fue el temor a una supuesta invasión de productos brasileños, conjuntamente con una previsible caída de las ventas argentinas a Brasil por la apreciación del peso argentino con relación al real.

Las expectativas originadas en la medida brasileña llevaron a que la Argentina buscara algún tipo de compensación, e incluso al intento de imponer unilateralmente medidas que restringieran el impacto de la devaluación sobre el comercio bilateral. Brasil por su parte, se negó a discutir medidas de emergencia rechazando los intentos de alcanzar algún tipo de coordinación macroeconómica.

En el lado argentino, quienes propugnaban un aumento del proteccionismo ganaron protagonismo e incluso lograron ponerse al frente de la conducción de importantes entidades empresarias. El caso de la Unión Industrial Argentina es paradigmático en este sentido. El predominio del Movimiento Industrial Nacional por sobre el Movimiento Industrial Argentino, marca un cambio en la actitud de la entidad frente a la apertura comercial, con una mayor demanda de protección.

En este sentido, la devaluación del real agudizó dentro del sector industrial argentino las diferencias existentes entre los lobbies industriales que compiten con las importaciones de los países miembros, y las industrias exportadoras que buscan ganar acceso al mercado regional. Mientras que las compañías transnacionales (orientadas a la exportación en la región) mantuvieron su apoyo a la iniciativa, el sector industrial nacional comenzó a

requerir la aplicación de instrumentos de protección y una mayor consideración hacia las pequeñas y medianas empresas de capital nacional, que encontraban serias dificultades a la hora de competir con las compañías brasileñas (con escalas mucho mayores que las argentinas) y que veían aún más deteriorados los términos de la competencia a partir de los daños que les provocaba la alteración del tipo de cambio brasileño.

Este fenómeno ya se había registrado con mayor fuerza por cierto, en Brasil, donde a partir de 1994, los sectores que competían con las importaciones habían logrado aumentar su influencia sobre la formulación de la política económica brasileña, imprimiéndole un carácter más proteccionista e industrialista. Es necesario señalar que tanto dentro de la administración pública (especialmente en la cancillería) como en buena parte del empresariado brasileño subsistía un fuerte rechazo a la apertura unilateral comercial efectuada bajo el gobierno de Collor de Melo. La administración de Fernando Henrique Cardoso se mostró especialmente sensible a las demandas de protección, lo cual es atribuible a la mayor influencia de sectores empresariales, políticos e intelectuales partidarios de una mayor protección comercial, aunque también a la necesidad del gobierno brasileño de reducir el elevado déficit comercial que caracterizó a la economía brasileña a partir de 1994.

Cabe agregar asimismo, que algunos de los sectores que reclamaban un aumento de las medidas de protección (tanto del lado argentino como brasileño), eran sectores sensibles, que ya manifestaban problemas con anterioridad a la devaluación del real (O'Connell, 2000; CEI, 1999).

El impacto inmediato de la devaluación brasileña fue una fuerte caída del comercio intra-regional, que rondó el 25 % en el año 99. En cuanto al intercambio comercial argentino-brasileño, la devaluación trajo aparejado un drástico descenso en las exportaciones argentinas al Brasil (-28,2%), pero también una disminución considerable de las importaciones argentinas desde Brasil (-20,6%), fenómeno atribuible al ciclo recesivo en que ingresó la economía argentina a fines de 1998.

Asimismo, es necesario considerar la caída de la actividad económica brasileña entre el último semestre de 1998 y el primer semestre de 1999 como un factor explicativo de la disminución de las exportaciones argentinas hacia Brasil. A pesar de la devaluación y de la caída de las exportaciones, la Argentina mantuvo durante 1999 el superávit de balanza comercial con Brasil, aunque en un nivel mucho menor que al del año 98.

En síntesis, lo ocurrido tras la devaluación enero de 1999 confirma las conclusiones de aquellos autores que señalan que el nivel de intercambio no es sólo función del tipo de cambio, sino también del nivel de actividad del país de destino de las exportaciones (Heymann, 1999; O'Connell, 2001). La Tabla 1 muestra que durante 2000 las exportaciones argentinas a Brasil crecieron un 23% respecto del año anterior, aunque sin alcanzar en ningún trimestre el volumen del primer semestre de 1998, antes de que la crisis rusa afectara la marcha de la economía brasileña.

Tabla 1 Evolución Trimestral de la Balanza Comercial Argentina y del PBI de Brasil

Año		Exportaciones argentinas a Brasil (US\$ mill.)	Importaciones argentinas desde Brasil (US\$ mill.)	Var. PBI Brasil (%)
1998	<i>Trimestre I</i>	1740.8	1687.4	1.44
	<i>Trimestre II</i>	2129.4	1878.2	1.38
	<i>Trimestre III</i>	2233.5	1918.1	-0.44
	<i>Trimestre IV</i>	1820.7	1571	-1.43
	Total	7924.4	7055.7	-0.1
1999	<i>Trimestre I</i>	1185.3	1254.9	-0.36
	<i>Trimestre II</i>	1494.9	1341.9	-0.35
	<i>Trimestre III</i>	1460.0	1410.6	0.49
	<i>Trimestre IV</i>	1549.1	1591.5	3.43
	Total	5689.3	5598.9	0.8
2000	<i>Trimestre I</i>	1519.1	1384.0	4.07
	<i>Trimestre II</i>	1772.3	1613.3	4.51
	<i>Trimestre III</i>	1916.3	1733.4	5.11
	<i>Trimestre IV</i>	1783.7	1747.8	4.11
	Total	6991.4	6478.5	4.4

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría Administrativa del Mercosur y el Ministerio de Hacienda de Brasil.

Es decir, si la recesión es clave para entender porqué la Argentina no fue invadida por productos brasileños luego de la devaluación, también sirve para explicar la caída de las ventas de productos argentinos a Brasil.

El escenario del primer semestre de 1999 tuvo la particularidad de encontrar a Argentina y a Brasil sumidos en una recesión, fenómeno que ocurría por primera vez desde la conformación del Mercosur en 1991. Desde la Argentina, frente a la imposibilidad de devaluar, y a la caída de las exportaciones a Brasil, se tomaron medidas tendientes a reducir las importaciones brasileñas intentando asegurar una balanza comercial superavitaria con Brasil.

Las tendencias más proteccionistas en la Argentina abonaban sobre terreno fértil. Durante los dos años previos a la devaluación, Brasil había impuesto restricciones a las importaciones, sin exceptuar a los miembros del Mercosur. Estos habían tolerado en algunos casos dichas restricciones, a fin de no agravar la situación macroeconómica brasileña, caracterizada por un alto déficit de balanza comercial (aparte de un abultado y creciente desequilibrio fiscal), y así evitar una eventual devaluación que repercutiera (como efectivamente lo hizo) negativamente sobre todas las economías del Mercosur (ver Honorio Kuhme en este volumen).

Acuciados por las demandas de protección y las necesidades de sus respectivas balanzas comerciales, Argentina y Brasil se dedicaron durante 1999 a tomar medidas tendientes a reducir la entrada de importaciones, con algunas medidas de efecto generalizado y otras que iban dirigidas a sectores más bien específicos. Entre las primeras, el intento argentino de reglamentar la normativa de ALADI sobre salvaguardias, haciéndola extensiva incluso para el MERCOSUR, motivó una dura respuesta por parte de Brasil y puso al bloque en peligro de la desintegración. La Argentina dio marcha atrás con esta medida. Brasil, por su parte, mantuvo, pese al fallo del primer Tribunal Arbitral

del Mercosur, el sistema de licencias no automáticas de importación¹, amparándose en el Artículo 50 del Tratado de Montevideo² (ver la siguiente sección).

No resulta llamativo que en este contexto los gobiernos de ambos países se mostraran más sensibles a las demandas de protección efectuadas por sectores afectados por el proceso de integración. Cabe señalar que los problemas de buena parte de estos sectores estaban ligados tanto a diferencias sustanciales de tamaño productivo y competitividad estructural como a la devaluación del real (CEI, 1999), a lo cual hay que sumar la finalización del régimen de adecuación. A su turno, Argentina impuso restricciones a la entrada de calzado, acero, textiles, papel y pollos provenientes de Brasil. Asimismo, el gobierno brasileño restringió las ventas argentinas de lácteos, arroz, cebollas, ajos, miel y más recientemente de granos. Los instrumentos usados para frenar importaciones variaron según el caso, optándose en algunas oportunidades por el anti-dumping (tal el caso de acero, arroz, lácteos), las barreras sanitarias (miel, granos, frutas y verduras³) o los requisitos de etiquetado (calzado) (ver Vaillant en este volumen).

Mercosur encontró su 'momentum' de proteccionismo unos meses después de la devaluación del real, ya que en la medida que la fragilidad externa de las economías de la región aumentaba, se establecían nuevos obstáculos a las importaciones. Sumado a esto, el fin del régimen de adecuación complicó también la situación de muchos sectores, tales como siderurgia, textiles, papel y calzado, ya que este régimen implicaba un mecanismo efectivo de salvaguardia para sectores con diferencias importantes de competitividad. A nivel doméstico la capitulación a las presiones proteccionistas en un sector industrial suele conducir a la capitulación en otros sectores, un paradigma que Susan Strange ha llamado la visión "Alcohólico Anónimo" del comercio internacional (Tussie, 1987) y que se aprecia en la sucesión de conflictos comerciales y medidas proteccionistas post-devaluación brasileña. Esta visión sugiere que una indulgencia de proteccionismo, como el primer trago de una botella, es apta para ser la primera de una larga serie (Strange, 1979).

La solución de los conflictos estuvo dada en la mayoría de los casos por un compromiso entre productores de limitar las exportaciones por un cierto período de tiempo. Así ocurrió con las controversias sobre calzado, papel, lácteos, arroz y acero. Esta solución dista de ser óptima. Por un lado, implica reducir el nivel de comercio, lo cual va en contra de los fines de un esquema de integración. Aparte de ello, el *enforcement* de los acuerdos descansa sobre los privados y manifiesta claramente la incapacidad de los gobiernos de lograr un acuerdo así como de las instituciones del MERCOSUR de canalizar adecuadamente los conflictos que, lógicamente, pueden ocurrir en un proceso de integración. Amparándose en lo permitido por el Acuerdo Anti-dumping de la OMC, la decisión 64/00 del CMC prácticamente avala esto al prescribir como forma de resolución de conflictos los acuerdos entre cámaras empresarias del sector afectado. Si bien este

¹ Aunque en virtud de la Decisión 22/00 del CMC los gobiernos se habían comprometido a eliminar todos los regímenes de licencias no automáticas dentro del bloque para el 15 de noviembre de 2000, esto no fue cumplido, y aun al momento de escribir estas líneas (Julio, 2001) no hay indicios de que se realice.

² La controversia alrededor de este tema es tratada por otra sección del presente trabajo.

³ Brasil prohibió el 28 de marzo de 2001 mediante la Resolución 10/2001 del Ministerio de Agricultura la entrada de trigo, arroz, maíz, demás cereales, frutas y hortalizas argentinas, provenientes de zonas donde se hubieran registrado brotes de aftosa (la medida establecía un radio de 25 km.). Esta medida fue revertida posteriormente por el anuncio de un plan regional para combatir la aftosa.

tipo de soluciones evita una generalización de la crisis, constituye tan sólo una salida de corto plazo (CEI, 1999).⁴

En suma, la volatilidad macro contribuyó a elevar el nivel de conflictividad previo y a embarcar a los países miembros en una escalada de conflictos que progresivamente fueron minando el progreso del proyecto hasta llevarlo al estado actual de estancamiento. Los efectos de la crisis han puesto de manifiesto las consecuencias de la falta de coordinación (ver Fanelli en este volumen), por un lado, y de mecanismos institucionales para hacer frente a este tipo de emergencias por el otro. La coordinación macroeconómica no solucionaría todos los problemas que hoy enfrenta el Mercosur, pero su ausencia o la negativa a debatir seriamente el tema tiene consecuencias negativas para la continuidad del proceso de integración.

II. PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN E INCUMPLIMIENTOS DE LOS COMPROMISOS

Desde que se estableció el AEC en 1995, los estados miembro han encontrado dificultades para aplicarlo de manera uniforme. Existen reiteradas perforaciones e indisciplinas en la aplicación del AEC, pero como no es un instrumento que pueda modificarse, muchos sectores comenzaron a utilizar instrumentos alternativos para mejorar su situación competitiva frente a sus socios. El perfeccionamiento del libre comercio entre los socios del Mercosur exige eliminar los regímenes de draw back y admisión temporaria intrazona, las restricciones no arancelarias y los incentivos a la inversión (para el tema de inversiones ver Chudnovsky y López en este volumen).

Los regímenes de draw back y admisión temporaria perforan la protección del AEC en tanto exoneran del pago del arancel a las importaciones o en algunos casos permiten que las mismas ingresen con alícuotas más bajas. Desde 1994 el Consejo de Mercado Común (CMC) (decisión 10/94) establece que tanto el draw back como la admisión temporaria no pueden ser usados en el comercio intrazona, autorizando su utilización intrazona solamente para los bienes exceptuados al AEC. Esta decisión fue incumplida sistemáticamente. En 1998 se intentó nuevamente la eliminación del uso de estos regímenes en el comercio intrazona para el 30/12/2000 (decisión 21/98), pero nuevamente esta decisión no fue llevada a la práctica. Finalmente, en el año 2000 se modificó lo dispuesto anteriormente (decisión 31/00) extendiendo el permiso para el uso de estos regímenes en las ventas intrazona hasta el 1/1/2006, fecha en la que también deben eliminarse todos los programas de excepciones al AEC.

Lo que sucedió con estos regímenes constituye una muestra clara de las resistencias de todos los países del bloque a aplicar un AEC relativamente alto que proteja la producción del socio. La prórroga en el plazo para eliminación de estos regímenes significa un paso atrás en la consolidación de la unión aduanera, en tanto el draw back y la admisión

⁴ El art. 4 inciso a) de dicha decisión establece que: "En el caso que haya determinación preliminar positiva de dumping o de existencia de subvenciones, de daño o de relación causal, la autoridad investigadora deberá explorar la posibilidad de alcanzar compromisos con los productores/exportadores de los Estados Partes interesados.

Para ese fin, antes de la aplicación de derechos provisorios, las autoridades deberán dar a conocer a los productores/exportadores y al gobierno del Estado Parte Interesado la determinación positiva alcanzada. En el caso de investigación antidumping, tales compromisos no podrán incluir, en ningún caso, una limitación de cantidad exportada."

temporaria permiten muchas veces la triangulación comercial. Además, la vigencia de estos instrumentos hace necesario una estricta verificación del cumplimiento de las reglas de origen que certifiquen la incorporación necesaria de valor agregado al producto en cuestión. La falta de requisitos claros de perfeccionamiento industrial, da lugar a la importación de insumos que luego, en muchos casos son exportados con niveles muy bajos de elaboración en el país.

El uso de estos instrumentos muestra una vez más la presión que sienten muchos sectores para reducir costos como medio para ganar o retener mercados. Estos esfuerzos por reducir costos en el mercado local aumentan la rivalidad al interior de la cadena productiva y debilitan la misma con el consecuente surgimiento de conflictos inter e intrasectoriales. Los sectores que presionan a sus gobiernos para obtener una prórroga que les permita sostener el acceso a insumos sin pagar el AEC compiten deslealmente con aquellos productores orientados al mercado interno que tienen incorporado el costo del AEC en sus precios (Nofal, 2001). Uruguay y en menor medida Paraguay son los países que más usan la admisión temporaria, evitando de esta manera pagar el AEC para muchos insumos que importan desde sus socios del Mercosur y por eso se oponen sistemáticamente a su eliminación. En realidad esto resulta una concesión que los países del Mercosur dan a los socios más chicos para evitar que paguen un AEC tan alto como el que se fijó siguiendo como parámetro la estructura arancelaria brasileña.

El acceso a mercados también encuentra dificultades (ver Vaillant en este volumen) ya que aun subsisten aún barreras no arancelarias tanto financieras como administrativas. Si bien el Tratado de Asunción en su programa de liberación comercial preveía la eliminación de las restricciones aplicadas al comercio recíproco⁵, el fin del régimen de adecuación sumado a la restricción fiscal en las economías domésticas, provocaron desde 1997 un aumento de las restricciones no arancelarias (RNAs). La Comisión de Comercio del Mercosur se ha ocupado sistemáticamente de este tema pero, al no existir medidas claras para asegurar el cumplimiento de lo acordado, las normas resultan poco eficaces. Existen una serie de decisiones y resoluciones tendientes a organizar un listado claro de RNA a fines de armonizarlas o eliminarlas, pero la confección de estos listados no ha tenido el éxito esperado.

Como para volver a dar vida al proceso, la decisión 22/00 dispuso la elaboración de un nuevo listado de medidas y RNAs a fin de confeccionar un cronograma de eliminación y armonización de las mismas. Generalmente la confección de listados de RNA suele retrasarse, y cuando hay acuerdo de eliminación los países comienzan a aplicar nuevas formas para-arancelarias sustitutivas. La aplicación de RNA constituye una seria preocupación para Argentina, especialmente desde que a fines de 1997 Brasil decidió imponer licencias no automáticas a la importación de una serie de productos (lácteos, frutas y químicos entre otros) sin eximir de dichas normas al comercio intrarregional.

Ahora bien, ¿cuál es el rol que juegan los diferentes intereses sectoriales en la imposición de RNAs? Tomando en cuenta que el formato que asumen los acuerdos regionales suele ser una respuesta racional de los líderes políticos a sus situaciones de política doméstica (Miiner 1997), es posible ver en la imposición de ciertas RNAs el reclamo de algunos intereses sectoriales. La complicada situación macroeconómica que experimentaba Brasil

⁵ Entendiendo por restricciones cualquier medida de carácter administrativo, financiero, cambiario o de cualquier naturaleza, mediante la cual un Estado Parte impida o dificulte, por decisión unilateral el comercio recíproco. No quedan comprendidos en dicho concepto las medidas adoptadas en virtud de las situaciones previstas en el Artículo 50 del Tratado de Montevideo (Tratado de Asunción, Anexo 1, Art. 2).

desde 1997 hizo que este país comenzara a aplicar RNA sin exceptuar a sus socios del Mercosur. Los sectores que compiten con las importaciones del bloque y que tenían problemas de competitividad (agravados en algunos casos por la liberalización regional) comenzaron a demandar medidas de protección que en algunos casos fueron canalizadas a través de la imposición de RNA que tenían como objetivo reducir la entrada de importaciones. Esta situación fue tolerada por los otros socios hasta que se produjo la devaluación brasileña. A partir de entonces los efectos restrictivos de estas medidas comenzaron a ser seriamente cuestionados.

Argentina presentó un reclamo ante la CCM y el GMC que no fue resuelto satisfactoriamente y que terminó con la solicitud argentina de la conformación del un Tribunal Arbitral⁶. El fallo del tribunal sentenció que el régimen de licencias debía cumplir con el programa de liberación comercial del Mercosur, lo cual implica la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias. Este fallo también estableció que la postergación en la conformación del Mercado Común no deroga la obligación de eliminar aranceles y RNAs y que la eliminación total de ellos debía ocurrir, a más tardar, el 31/12/99 (salvo para las medidas comprendidas en el art. 50 del Tratado de Montevideo de 1980). La obligación de eliminar RNAs incluye tanto a aquellas existentes a la firma del Tratado de Asunción como a las posteriores nuevas o preestablecidas.

El tema de las licencias de importación y los controles sanitarios y fitosanitarios reviste importancia dadas las importantes restricciones que se han presentado a partir de la interpretación brasileña del laudo arbitral, bajo el amparo del Art. 50 del Tratado de Montevideo⁷ impide el acceso automático de varios productos. El gobierno argentino ha reclamado que la invocación por parte de Brasil del art. 50 inciso d) del Tratado de Montevideo de 1980 (protección de la vida y la salud de las personas, los animales y los vegetales) no es correcta y que es una interpretación abusiva del mismo. Argentina ha sostenido que el art. 50 debería interpretarse en forma restringida y no amplia como lo hace Brasil, entendiendo que el mismo se refiere a situaciones de excepción o riesgo grave que comprometen súbitamente la salud de un país y que, por lo tanto, la aplicación de RNAs amparadas en ese artículo sólo debería tener lugar en situaciones excepcionales. Sin embargo, un importante número de RNAs continúa vigente. Varios sectores han visto afectadas sus exportaciones a Brasil por este tema, calzado, ajos y verduras entre otros. Todas las decisiones posteriores al fallo arbitral disponiendo la elaboración de listados de RNAs ponen en evidencia cuán elusiva es la meta de acceso a mercados y la debilidad legal que generan los problemas de incumplimiento. La selección de mecanismos efectivos de solución de disputas resulta crucial a la hora de generar un cumplimiento efectivo de los acuerdos.

III. DILEMAS INSTITUCIONALES FRENTE A LA SITUACIÓN ACTUAL

Los sistemáticos incumplimientos de los compromisos a raíz, no sólo de las presiones macro y micro sino también de las serias limitaciones institucionales, llevan a algunos autores a hablar de un déficit legal del Mercosur que dificulta la solución de conflictos, genera incertidumbre para los agentes económicos y posterga el tratamiento de los problemas (de la Balze, 2000). Este déficit legal se evidencia en primer lugar en la existencia de serios problemas de incorporación de las normas Mercosur en el

⁶ Ver sección III.A. sobre procedimientos de solución de disputas en Mercosur.

⁷ El laudo arbitral establece que la obligación de eliminar las RNAs no alcanza a las medidas comprendidas en el art. 50 del Tratado de Montevideo de 1980, siempre que ellas estén efectivamente destinadas a los fines allí indicados y no configuren obstáculos al comercio; además las medidas bajo el art. 50 deben armonizarse.

ordenamiento interno de los estados miembro y su jerarquía dentro del orden jurídico de los países miembros y, en segundo lugar, en la falta de un sistema de solución de disputas eficiente y de una institución arbitral sólida.

El rol fundamental de la solución de disputas es facilitar y apoyar la cooperación entre los estados. Generalmente, en la integración regional, esta cooperación es entendida en términos de apertura de mercados y promoción de la eficiencia productiva entre los estados miembro. El problema es que muchas veces las presiones políticas domésticas impiden una cooperación de esta naturaleza y los estados se ven forzados a intentar engañar a sus socios (Yarbrough y Yarbrough, 1997). En cuanto a las presiones políticas domésticas es importante tener en cuenta que Brasil es la economía más grande de América Latina y ha tenido uno de los regímenes comerciales más proteccionistas en la región acompañado por una política industrial agresiva.

Así, por ejemplo, los reiterados incumplimientos que ha experimentado el Mercosur en los últimos tiempos posiblemente están relacionados en parte con las presiones domésticas y con la falta de eficiencia del sistema de solución de disputas del Mercosur, ya que el mismo no parece haberse convertido en un garante efectivo de los acuerdos alcanzados. Quizás el sistema de solución de disputas acordado para Mercosur no hace más que reflejar la distribución de poder de los actores domésticos proteccionistas que desde diferentes ámbitos presionan a sus gobiernos para no tomar compromisos más profundos que restrinjan más su margen de maniobra para la utilización de mecanismos de protección.

III.A. EL PROBLEMA DE LA INCORPORACIÓN DE NORMAS EN EL MERCOSUR

No existe en el Mercosur un mecanismo ágil y transparente para incorporar las normas comunitarias, ni un sistema que garantice la jerarquía de las normas comunitarias sobre las nacionales. Mientras que para Argentina los tratados internacionales tienen supremacía frente a las leyes internas, para Brasil los tratados internacionales no prevalecen sobre las leyes nacionales, lo cual impide la sumisión a un ordenamiento jurídico supranacional (de la Balze, 2000).

El Protocolo de Ouro Preto establece que las normas Mercosur, una vez aprobadas, deben ser incorporadas al ordenamiento jurídico nacional y son vinculantes para los Estados miembros. Sin embargo, el Protocolo no fija plazos para su incorporación (salvo para los reglamentos técnicos, que según la Resolución del GMC 152/96 deben ser incorporados dentro de los 180 días). La falta de plazos implica asincronías en el cumplimiento de la normativa negociada y acordada.

La falta de incorporación en uno o más países de las normas acordadas afecta los derechos y obligaciones de los administrados. Si una norma Mercosur está incorporada en un país y no en los demás, los agentes económicos quedan sujetos a reglamentaciones diferentes. Esto genera una sensación de inseguridad jurídica y de ineffectividad jurídica dentro del Mercosur. Según un informe de 1999 de la Secretaría Administrativa del Mercosur sólo 183 de las 840 normas aprobadas por el Mercosur habían sido incorporados por los cuatro países.

En 1998 se creó un Grupo denominado "Reunión Técnica sobre Incorporación de la Normativa Mercosur", que relevó las normas que presentan dificultades técnicas e identificó algunos de los problemas (por ejemplo, falta de transparencia sobre las

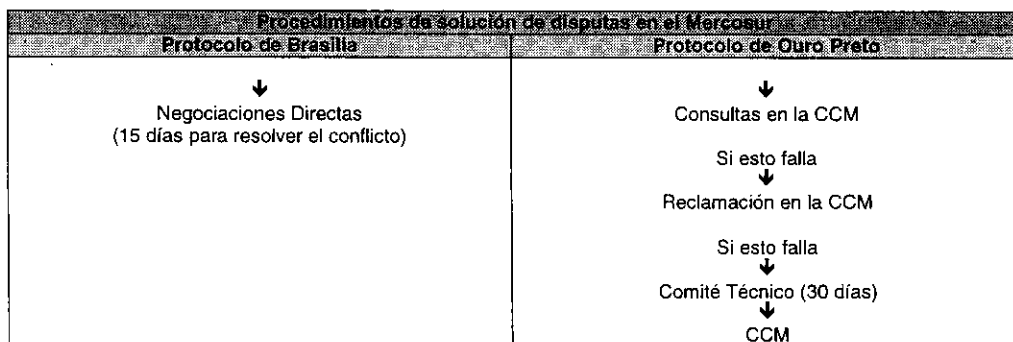
verdaderas causas que en cada país demoran la incorporación). Muchas resoluciones del GMC hacen referencia a fechas de incorporación y a entidades que deben dictar las medidas internas. Sin embargo, como no hay disposición expresa sobre el plazo de incorporación de la normativa en el Protocolo de Ouro Preto, no hubo una solución definitiva del problema. En este sentido, debería adoptarse una Decisión en el Consejo Mercado Común por la cual se prescriba la obligatoriedad de incorporar las normas en los plazos obligatorios estipulados en las mismas. Esto aseguraría la internalización en tiempo y forma y el cumplimiento de lo acordado regionalmente.

La decisión 23/00 estableció que “los estados parte deberán notificar a la Secretaría Administrativa del Mercosur (...) la incorporación de las normas del Mercosur a sus ordenamientos jurídicos nacionales” (art. 2 decisión 23/00). La misma decisión también dispuso que las normas emanadas de los órganos del Mercosur no necesitan ser incorporadas cuando las mismas traten asuntos relacionados al funcionamiento interno del Mercosur o cuando el contenido de la norma ya estuviera contemplado en la legislación nacional del estado Parte, debiendo notificarlo a la SAM. A partir de esta decisión existe mayor transparencia y control en la SAM sobre las normas incorporadas por los estados parte. Sin embargo, aún subsisten serios problemas relacionados con la incorporación de aquella normativa que se contraponen con la legislación interna de los estados parte.

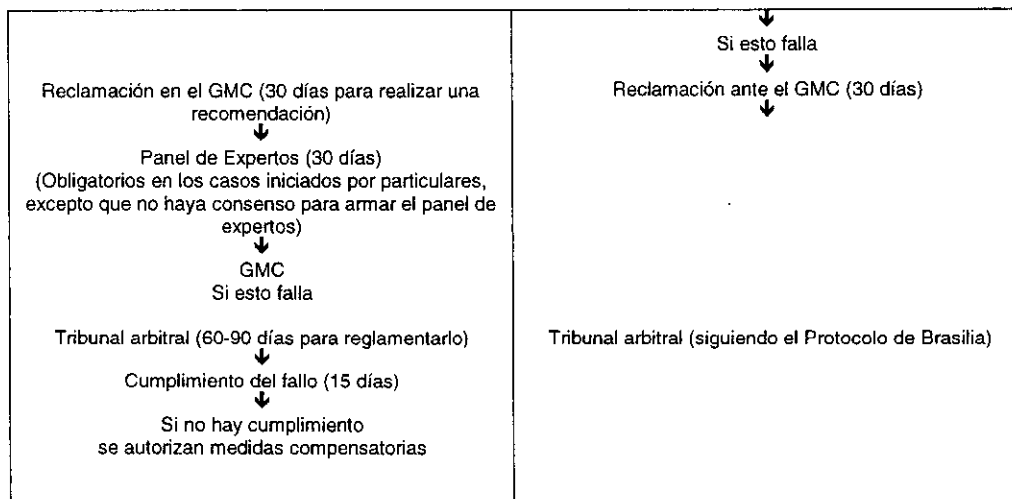
III.B. MECANISMOS EFECTIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS ⁸

A partir de la entrada en vigencia del Protocolo de Ouro Preto, se estableció la estructura institucional del Mercosur regida por tres órganos decisorios intergubernamentales: el Consejo de Mercado Común (CMC), el Grupo de Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM). Estos organismos están exclusivamente integrados por representantes de los gobiernos lo cual resalta su carácter fundamentalmente político (Ver Bouzas en este volumen).

El protocolo de Brasilia y el de Ouro Preto establecen conjuntamente cuatro formas para resolver disputas: negociaciones bilaterales, consultas a la CCM, reclamaciones a la CCM y al GMC y arbitraje (Weston y Delich, 2000). En el siguiente cuadro se muestra la secuencia del procedimiento que puede seguir un conflicto si es resuelto tanto en términos del Protocolo de Brasilia como del Protocolo de Ouro Preto.



⁸ Esta sección se basa en el estudio “Relanzamiento del MERCOSUR: Evaluación y propuestas para el fortalecimiento institucional” realizado por Valentina Delich en el marco del convenio FLACSO-Secretaría de Industria y Comercio, septiembre de 2000.



Fuente: Weston y Delich, 2000

Como puede apreciarse, la CCM además de ser el órgano encargado de la administración y negociación de los instrumentos de política comercial común, se convirtió a raíz del Protocolo de Ouro Preto en un foro de primera instancia para la solución de controversias dentro del Mercosur. Una de sus responsabilidades es el tratamiento de las consultas y reclamaciones presentadas por los estados parte que involucren temas relacionados con el área de competencia de la misma.

La efectividad de la CCM a la hora de resolver disputas es baja ya que el índice de consultas concluidas insatisfactoriamente aumenta todos los años, como así también el número de consultas pendientes⁹ (Ver Vaillant en este volumen). Uno de los mayores problemas es que la CCM ya casi no debate las consultas en plenario sino que se limita a recibirlas y pasarlas casi inmediatamente a un Comité Técnico. Existen nueve Comités Técnicos, formados por funcionarios de los cuatro países, que, en general, no producen informes conjuntos, ni siquiera entre dos o tres de sus miembros. En consecuencia, el sistema se atora y no resuelve efectivamente los conflictos, ya que los informes suelen tener importantes disidencias.

Por su parte, el sector privado está excluido de las instancias de consultas y negociación y por lo tanto su participación se limita a la presentación de los casos y al lobby sobre los funcionarios, pero no puede reclamar si no es a través de los representantes de sus gobiernos. Para mejorar este mecanismo sería conveniente habilitar la participación del sector privado en la instancia de la consulta con el objeto de: 1) mejorar la defensa de su interés y 2) presionar a los países miembro a debatir más seriamente las consultas en el ámbito de la CCM. Con una reforma de estas características la CCM seguiría siendo una instancia de negociación apoyada con dictámenes técnicos pero no independientes. Aquí, la oportunidad pasa por que los funcionarios expertos logren arribar a un acuerdo por consenso y eso permita destrabar los conflictos que hoy no logran ser resueltos.

⁹ "El Estado Parte consultante dará por "concluida" una consulta cuando la respuesta fuera considerada satisfactoria, o la causa que generó la consulta hubiera sido superada. Asimismo, podrá dar por "concluida insatisfactoriamente" una consulta si su objeto no ha sido resuelto y las posibilidades de solución en el ámbito de la CCM han sido agotadas" Directiva CCM 17/99.

En cuanto al funcionamiento de los Comités Técnicos, los mismos no han podido independizar el dictamen técnico del mandato de los Gobiernos de cada Estado Parte. Aquí la propuesta para reformar el sistema debería tomar en cuenta los siguientes puntos:

- ✓ Establecer que el Comité Técnico debe redactar un dictamen único señalando los puntos en común entre los países y los puntos de divergencia.
- ✓ Implementar un sistema de aprobación por mayoría del dictamen técnico para la elevación a la CCM, aunque el estado parte demandado eleve un dictamen propio en disidencia. Asimismo, debería tenerse una consideración especial al dictamen tripartito.
- ✓ Convocar e incorporar expertos ad hoc, independientes del mandato de los Gobiernos en los conflictos que llevan mucho tiempo o que son sensibles.
- ✓ Establecer la obligación de que la CCM analice y discuta en plenario el dictamen elevado, evaluando el impacto del conflicto en el desarrollo y profundización de la unión aduanera.

Otra alternativa es empezar a utilizar el sistema de grupo de expertos independientes que el Grupo de Mercado Común está autorizado a formar, con el objetivo de que siga siendo una instancia de negociación apoyada con dictámenes técnicos independientes. Esta instancia serviría para darle a los países un estadio más de negociación intermedia teniendo a la vista informes “más parecidos” a los que seguramente manejaría un tribunal independiente.

El sistema de solución de disputas del Mercosur es muy flexible en términos de la elección de los mecanismos disponibles y un tanto imprevisible por el carácter ad hoc de sus tribunales. Solamente cuatro tribunales arbitrales fueron establecidos bajo este mecanismo, lo cual evidencia que los estados parte prefieren usar los medios diplomáticos (o incluso la intervención presidencial) combinados con la estrategia de dejar las consultas pendientes en la CCM (Weston y Delich, 2000). Si bien ha habido pocos tribunales arbitrales, se detectaron dos problemas: 1) al ser los tribunales ad-hoc para cada controversia a veces hacen interpretaciones divergentes de la normativa Mercosur; 2) no existe ningún tipo de apelación –salvo pedir aclaraciones- para los fallos. Estos problemas podrían solucionarse adoptando los siguientes criterios:

- ✓ Reemplazar los tribunales ad-hoc que hoy se convocan para cada controversia por un tribunal permanente, pero no supranacional al estilo de la Unión Europea (para que Brasil no se opusiera a la creación del mismo por razones constitucionales).
- ✓ Integrar el tribunal con siete miembros, de los cuales sólo tres intervendrían por causa (es decir, que actuarían en cada caso por salas).
- ✓ Crear como recurso de apelación que el fallo sea tratado por el tribunal en plenario (los siete miembros) en caso de desacuerdo.

Una reforma de esta naturaleza significaría un avance en la consolidación institucional, dando una señal clara de cambio hacia la profundización del Mercosur. Además, este tipo de reforma establecería un sistema vinculante y permanente pero sin necesidad de un cambio “revolucionario” en las legislaciones nacionales y por lo tanto no generaría resistencias relacionadas con la “pérdida de soberanía”. Sumado a esto, generaría jurisprudencia y se evitarían –como ocurre hoy- interpretaciones divergentes de la normativa por los distintos tribunales ad-hoc.

Para que esta propuesta prospere sería, sin embargo, necesario:

- ✓ Un fuerte compromiso político de los gobiernos, dando señales claras de su voluntad de hacerlo funcionar y de respetar las decisiones que de él emanen.
- ✓ El nombramiento de jueces-personalidades que generen respeto y confianza en la imparcialidad y razonabilidad de los fallos hasta que la corte pueda hacerse de un prestigio propio.

REFLEXIONES FINALES

Las causas de la crisis del Mercosur son de larga data y están relacionadas con la implementación de los compromisos asumidos. Una vez superada la etapa "fácil" del proceso de integración (1991-1995), surgieron en la agenda subregional temas sensibles para las agendas domésticas de cada uno de los estados parte. Algunas de las decisiones tomadas a mediados de los 90' condicionaron fuertemente el rumbo de la iniciativa, entre ellas, la elección de un bajo perfil de institucionalización dando preeminencia a la diplomacia presidencial y la reticencia a armonizar las políticas domésticas altamente distorsivas de las condiciones de competitividad (ambas ampliamente promovidas por Brasil). La tensión macroeconómica provocada por la devaluación del real activó así una multiplicidad de conflictos comerciales latentes que contribuyeron a entorpecer y estancar la marcha del proceso de integración hasta llevarlo a su estado actual de confusión y parálisis. Para decirlo sucinta y concretamente, el Mercosur enfrenta hoy un serio resquebrajamiento de su credibilidad como unión aduanera. La continuidad del proceso de integración en forma exitosa requiere un compromiso político lo suficientemente fuerte para:

- ✓ Crear ciertas reglas de coordinación macroeconómica acordes con el grado de integración existente en el bloque;
- ✓ alcanzar la vigencia efectiva de lo pactado;
- ✓ acordar un sistema eficiente de solución de conflictos que garantice la seguridad jurídica dentro del bloque.

Del análisis realizado en este trabajo se desprende la necesidad de un compromiso firme que contemple los siguientes puntos:

- ✓ Asegurar la eliminación de las restricciones no arancelarias y de incentivos a las exportaciones en el comercio intrazona a los fines de garantizar un cumplimiento efectivo del AEC;
- ✓ eliminar a la brevedad todas aquellas disposiciones que contradicen de manera clara y manifiesta el espíritu de la unión aduanera a fin de restablecer la credibilidad del bloque;
- ✓ dotar al sector privado de instancias formales de participación que le permitan canalizar sus demandas en forma efectiva y transparente, disminuyendo la influencia del lobby directo sobre los gobiernos;
- ✓ realizar una reforma integral del mecanismo de solución de disputas de modo tal que las mismas sean resueltas por una instancia jurisdiccional permanente, sustituyendo la engorrosa dinámica actual de la diplomacia presidencial; y
- ✓ crear instrumentos de coordinación macroeconómica a fin de evitar distorsiones en materia de competitividad entre los miembros del bloque, y reducir la incertidumbre de los agentes económicos.

Hasta ahora la lógica predominante ha sido la del “sálvese quien puede”. Como en el caso del dilema del prisionero, los países miembro han optado por soluciones no cooperativas que si bien a nivel individual y en el corto plazo resultan beneficiosas, son altamente dañinas para el conjunto de las economías del Mercosur en una perspectiva de largo plazo. En otras palabras, la racionalidad que ha tendido a permear las acciones individuales se contrapone con la racionalidad colectiva necesaria para el fortalecimiento del proceso de integración.

La lección de los últimos años es clara. La ausencia de instrumentos de coordinación y/o de alguna suerte de válvula de escape frente a situaciones de emergencia puso a los gobiernos a merced de las crecientes demandas de protección que obstaculizaron la profundización del proceso de integración. Si bien en diversas oportunidades los países miembros alcanzaron acuerdos para superar los conflictos que aquejaban al bloque, los compromisos asumidos terminaron en la mayoría de los casos convirtiéndose en letra muerta, por la falta de la voluntad política necesaria para llevarlos a la práctica.

De continuar vigente esta lógica de “borrar con el codo lo que se escribe con la mano”, los países del bloque deberían evaluar si no es preferible optar por un esquema de integración más flexible, que permita a sus miembros una mayor autonomía, y una mayor variedad de instrumentos, aún admitiendo que este es un escenario de *second best*.

La formación de una unión aduanera es un proceso difícil y que obviamente junto con los beneficios que reporta, trae aparejado una serie de costos de diversa índole. El Mercosur se encuentra hoy en un momento crucial. Sus miembros deben decidir que clase de bloque económico tienen interés en formar. Un esquema de unión aduanera implica asumir costos ligados a una menor discrecionalidad y autonomía en cuanto a la determinación de políticas. El primer paso con vista a una profundización de la iniciativa es saber hasta que punto los países están dispuestos a asumir estos costos.

Bibliografía:

Bouzas, Roberto (2001), "Mercosur ten years after: learning process or deja-vu?", mimeo.

Da Motta Veiga, Pedro (1999), "Brasil: El reciente ciclo de Inversiones y las Políticas de Atracción", SerieBrief # 3, Latin American Trade Network, Programa de Instituciones Económicas Internacionales, FLACSO, Buenos Aires.

CEI (1999) "Las Relaciones Comerciales Argentina-Brasil durante 1999: Monitoreando Sectores Sensibles" en **Panorama del Mercosur** N° 4 Noviembre, p. 33-62, Centro de Estudios Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional Y Culto, Buenos Aires.

Da Motta Veiga, Pedro (1999), "Brasil en el Mercosur: política y economía en un proyecto de integración", en **Mercosur Entre la Realidad y la Utopía**, editado por Campbell, Jorge, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

De la Balze, Felipe (2000), "El destino del Mercosur: entre la unión aduanera y la 'integración imperfecta' " en **El futuro del Mercosur entre la retórica y el realismo**, compilado por Felipe de la Balze, ABA-CARI, Buenos Aires.

Delich, Valentina (2000), "Relanzamiento del MERCOSUR: Evaluación y propuestas para el fortalecimiento institucional", estudio realizado en el marco del convenio FLACSO-Secretaria de Industria y Comercio, mimeo, septiembre.

Fanelli, José María; González Rozada, Martín y Keifman, Saúl (2001), "Comercio, Régimen Cambiario y Volatilidad", en Fanelli (Coordinador), **Coordinación de políticas macroeconómicas en el Mercosur**, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.

Heymann, Daniel (1999), "Interdependencias y políticas macroeconómicas: reflexiones sobre el Mercosur", en Campbell, Jorge (Editor), **Mercosur Entre la Realidad y la Utopía**, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Laird, Sam (1997) **Mercosur: Objectives and Achievements**, Presented at the Third Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, July 1997.

Milner, Helen (1997), "Industries, Governments and the Cration of Trade Blocs" en **The Political Economy of Regionalism** editado por Milner Helen y Edward Mansfield, Columbia University Press, New York.

Nofal, María Beatriz (1999), "El relanzamiento del Mercosur: como salir de la encrucijada", Mimeo.

Nofal, Beatriz (2000), "Conflictos, dilemas y oportunidades en la política comercial" en **El futuro del Mercosur entre la retórica y el realismo**, compilado por Felipe de la Balze, ABA-CARI, Buenos Aires.

Nofal, Beatriz (2001), "Relanzamiento, ya" en **Revista Encrucijadas** N° 4- UBA- Febrero.

O'Connell, Arturo (2001), "Los desafíos del Mercosur ante la devaluación de la moneda brasileña" **Estudios Estadísticos y prospectivos CEPAL** Número 10, febrero.

Strange, Susan (1979), "The management of surplus capacity: or how does theory stand up to protectionism 1970s style?" en **International Organization**, Volume 33, Number 3, Summer 1979.

Taccone, Juan J. y Nogueira, Uziel (editores) (2000), **Informe Mercosur**, Nº 6, período 1999-2000, BID/ INTAL.

Tussie, Diana (1987), "**The less developed countries and the World Trading System. A challenge to the GATT**", Pinter Publishers, Great Britain.

Valls Pereira, Lía, (1999) "Toward the Common Market of the South: Mercosur's Origins, Evolution, and Challenges" en **Mercosur, Regional Integration, World Markets** edited by Riordan Roett, Lynn Rienner publishers, United Kingdom.

Weston, Ann y Delich, Valentina (2000), "Settling Trade Disputes After the Uruguay Round. Options for the Western Hemisphere" **LATN Working Papers** # 10, July.

Yarbrough Beth y Yarbrough Robert (1997), "Dispute Settlement in International Trade: Regionalism and procedural Coordination" en **The Political Economy of Regionalism** editado por Milner Helen y Edward Mansfield, Columbia University Press, New York.

Cenários para as negociações comerciais externas do Mercosul

Pedro da Motta Veiga

Agosto de 2001

1. Introdução

A intensidade e complexidade da agenda de negociações comerciais com que se defrontam, principalmente a partir do início dos anos 90, os países latino-americanos e, em especial, os Estados-membros do Mercosul é um dado que inegavelmente coloca, para estes países, desafios de política inéditos.

Além do óbvio requerimento de alocação de escassos recursos humanos e técnicos a diferentes processos de negociação, a preparação das negociações torna-se mais complexa: de um lado, a nova agenda comercial leva a significativos realinhamentos nas posições e coalizões tanto no plano doméstico quanto entre países. De outro lado, a ampliação da agenda de negociações e o estabelecimento de disciplinas aplicáveis a regulações domésticas restringem a liberdade para implementar políticas nacionais de fomento e de proteção à produção doméstica.

Os diversos tipos de interação que se estabelecem entre processos negociadores distintos e simultâneos aumentam a incerteza acerca dos impactos negociais e econômicos de cada processo isoladamente e de seu conjunto. Há relações de complementaridade e de competição entre os diferentes processos de negociação comercial e a evolução do conjunto destes processos é condicionada pelo ambiente econômico e político em que eles ocorrem.

Este trabalho pretende contribuir para o mapeamento dos cenários plausíveis do ambiente em que evoluirão os processos de negociação comercial externa em que os países do Mercosul estão envolvidos, buscando avaliar as implicações, em termos de políticas e de estratégias de negociação comercial, que são sugeridas pelo exercício. O horizonte temporal dos cenários é o ano de 2005 e, neste exercício, não se colocam em discussão as trajetórias alternativas de evolução interna do Mercosul: considera-se a integração sub-regional como um dado e os cenários referem-se essencialmente às chamadas “negociações externas” dos países do Mercosul. No entanto, avaliam-se as implicações dos distintos cenários identificados para as negociações internas do bloco sub-regional.

Para tanto, a seção 2 sintetiza a evolução recente tanto do ambiente em que se dão os processos de negociações comerciais pertinentes ao Mercosul, quanto dos três processos negociadores considerados neste exercício: OMC, ALCA e negociações bilaterais com a União Européia. Na seção 3, é apresentado o exercício de elaboração de cenários de negociação, enquanto a seção 4 discute as implicações dos cenários identificados sobre os países do bloco, suas estratégias comerciais e as negociações intra-Mercosul.

2. O ambiente das negociações comerciais e os principais processos em curso

O exercício de elaboração de cenários levará em conta essencialmente a evolução do ambiente de negociações internacionais vigente e as tendências e tensões que o caracterizarão nos próximos anos. Frente a estes cenários, o elenco de riscos e oportunidades que o Mercosul deverá gerir é, em boa medida, função de sua inserção na rede de negociações em curso e, em especial, de sua participação nas negociações da OMC, na ALCA e nas negociações bilaterais com a União Européia. Portanto, a avaliação das implicações de política sugeridas pelo exercício aqui feito resultará, de um lado, das características dos cenários externos identificados e, de outro, da participação dos países do Mercosul nas negociações multilaterais e com os dois principais players do comércio mundial: os EUA, na ALCA, e a União Européia.

2.1. O sistema de comércio mundial e o ambiente das negociações comerciais

A conclusão mais do que satisfatória da Rodada Uruguai - resultado ainda reforçado pelo sucesso de diversas negociações setoriais na área de serviços, em 1996 e 1997 - aliada à redução do deficit fiscal dos EUA, à recuperação do dinamismo de suas exportações e à diluição das preocupações com a formação de “fortalezas” comerciais, em âmbito regional¹, convergiram para desenhar, em meados da década de 90, um quadro favorável ao crescimento dos fluxos de comércio inter e intra-blocos e pouco propício à expansão descontrolada de iniciativas protecionistas. Cenários pessimistas que previam a eclosão de “guerra entre blocos” e o recrudescimento do protecionismo foram arquivados e parecia se concretizar um quadro que, poucos anos antes, seria considerado uma visão excessivamente otimista da evolução do sistema mundial de comércio.

Deste quadro, também fazia parte a reintegração das principais economias latino-americanas aos circuitos do comércio e do financiamento internacional, a emergência de uma terceira geração de “tigres” na Ásia (Indonésia, Tailândia, Malásia e Filipinas) e a crescente integração da China e da Rússia ao mercado capitalista mundial.

É em 1997 que o quadro marcado pela sucesso da Rodada Uruguai e pelas demais tendências favoráveis à liberalização dos fluxos de comércio e de investimentos começa a se desestabilizar, com a crise financeira e cambial de vários países da Ásia e com a deterioração da situação da economia japonesa. Começa a se evidenciar que processos desta natureza podem produzir impactos não desprezíveis sobre os fluxos comerciais internacionais, mas também sobre as perspectivas de que venham a prevalecer arranjos cooperativos na gestão do SCM na virada do século, tais como expressos pela idéia de uma

¹Bergsten (1998) ressalta a contribuição do regionalismo para a liberalização multilateral durante os anos 80 e 90: “when the EU and others refused to proceed with the new round that the USA was seeking in the early 1980s, the United States reversed its traditional policy of sole reliance on multilateral liberalization and agreed to negotiate bilateral free trade agreements with Israel and then Canada; the EU and others took notice and subsequently agreed to restart the multilateral bicycle. When the Uruguay Round faltered in the late 1980s, Mexico successfully sought US and Canadian agreement to negotiate NAFTA and several Asian countries (notably Japan and Australia) took the lead in creating APEC; the EU and others took notice and the Round regained momentum...”

nova rodada de negociações multilaterais. A recessão no Japão e a desvalorização do iene trazem à tona novamente as preocupações com os desequilíbrios comerciais entre os principais *players* do comércio internacional e, em especial, com o crescimento do déficit comercial dos EUA.

Dois outros fatores vêm se juntar à crise asiática para configurar um ambiente de deterioração das expectativas relacionadas à continuidade dos processos de liberalização dos fluxos de comércio e de investimentos, no mundo:

- primeiro, a manifestação das dificuldades que encontram ex-países socialistas, como a Rússia, e algumas das grande economias latino-americanas, como o Brasil, para transitar na direção de uma economia aberta ao mundo. A instabilidade financeira das economias emergentes se evidencia no momento mesmo em que fica claro, para os países da OCDE, a crescente importância dos mercados e das economias de vários países em desenvolvimento para o comércio mundial, tanto por sua capacidade de exportação, quanto pelo crescimento de suas importações (SELA, 1997).
- segundo, o peso político que adquirem, nos principais países da OCDE, as forças sociais e as posições políticas que se pautam por uma avaliação genérica de que “a globalização foi longe demais” - para utilizar a expressão de Rodrik (1997) - e de que a competição regulatória ensejada pelo crescimento da interdependência econômica, além de produzir desemprego nos países da OCDE, estaria gerando uma convergência de política em torno de padrões baixos e de critérios mínimos, ameaçando normas sociais e valores culturais consagrados nestes países. Parece claro que, ao tratar crescente e irreversivelmente de “fricções sistêmicas” entre as economias nacionais e ao incentivar a convergência regulatória entre estas, as negociações comerciais internacionais abordaram uma agenda potencialmente muito mais conflitiva do que aquela restrita aos temas tarifários: crescentemente as negociações envolvem instituições, práticas e até tradições nacionais e, neste tipo de negociação, até mesmo a definição do que deve ser negociado é objeto de discussão e de divergência (Kahler, 1995).

Houve, nos últimos anos, diversas manifestações de que posições políticas contrárias a novas iniciativas de liberalização, tanto multilaterais, quanto regionais, passaram à ofensiva, logrando bloquear, por exemplo, a aprovação da *fast track authority* pelo Congresso dos EUA ao Executivo e impedir a conclusão das negociações do Acordo Multilateral de Investimentos (AMI), na OCDE, além de exigir a participação das ONGs ambientais e de representantes sindicais nos diversos fóros de negociação comercial. Tais forças contribuíram ativamente para o fracasso da Reunião Ministerial da OMC, em Seattle, em dezembro de 1999. Em tais oportunidades, estes grupos manejaram politicamente a idéia de que “a integração econômica internacional é administrada por um pequeno grupo de governos e de grandes corporações, excluindo os demais interesses, como aqueles ligados ao trabalho, ao meio ambiente e os consumidores” (Kahler, 1995) ².

²Em artigo recente, Bhagwati (1998), um dos mais importantes defensores do livre comércio e do multilateralismo, sustenta que os grupos ambientais e trabalhistas, ao pedir a inclusão de “seus” temas na agenda da OMC nada mais estão fazendo do que reproduzir o que os grupos empresariais e governos interessados na proteção dos direitos de propriedade intelectual (DPI) fizeram na Rodada Uruguai: legitimar multilateralmente sanções comerciais destinadas a *enforce* disciplinas que pouco têm a ver com comércio.

De acordo com Bergsten (1998), esta nova modalidade de protecionismo não se confunde com o “crude protectionism” dos anos 70 e 80, mas como “a more nuanced reaction to globalization, accepting the the inevitability of that phenomenon but seeking to manage it in potentially destructive ways (or) calling for a ‘strategic pause’ in further liberalization”.

A evolução recente do debate político sobre o sistema econômico internacional, em geral, sobre o sistema de comércio mundial, em particular, e sobre as estruturas de *governance* destes sistemas sugere que o que talvez diferencie o final do século XX dos anos anteriores seja a emergência, no plano internacional, das primeiras grandes tensões geradas pela globalização e pelas inovações tecnológicas. De fato, este parece ter sido um período em que o tema dos impactos conjuntos da globalização e da transformação tecnológica ganhou destaque no plano político e adquiriu *status* de questão prioritária nas negociações internacionais. Os riscos domésticos e internacionais da globalização e da revolução tecnológica triunfante se fazem mais explícitos e as reações parecem ir além da mera defesa de interesses estabelecidos diretamente atingidos pelas mudanças.

Não por acaso, estes riscos e tensões se explicitem e adquiram *status* de preocupação política legítima dez anos após o fim da Guerra Fria. De fato, consolida-se hoje um quadro internacional que traduz essencialmente uma redefinição de posições e interesses da parte dos principais *players* tornada possível pelo fim da Guerra Fria. Esgota-se o período em que a *rationale* política da liderança dos EUA, do consenso doméstico nos principais países capitalistas em torno da liberalização do comércio e da aliança entre estes países derivava do objetivo de reforçar o bloco ocidental em sua oposição ao bloco socialista (Gilpin, 2000). Como afirma Tussie (1998), “o fim destes princípios de organização coletiva permitiu a desideologização dos arranjos comerciais” e levou ao enfraquecimento das fundações políticas da ordem liberalizante do pós-Guerra. As agendas domésticas ou paroquiais, na expressão de Gilpin, adquiriam maior importância, os custos da liberalização passaram a ser estridentemente vocalizados e os consensos domésticos liberais desapareceram.

Os EUA revêem sua posição e estilo de liderança, distanciando-se do apoio irrestrito ao multilateralismo e evoluindo primeiro para uma *multitrack foreign economic policy* que conferia prioridade ao regionalismo, nos anos 80, depois para uma agressiva prática da *strategic trade policy*, onde o unilateralismo teve papel destacado (Gilpin, 2000). A União Européia voltou-se crescentemente para sua agenda de consolidação e de ampliação e, mais recentemente, para o enfrentamento de propostas dos EUA em áreas politicamente sensíveis para suas *constituencies* domésticas, como a agricultura, o meio ambiente e a saúde e segurança dos consumidores. De seu lado, a Ásia parece crescentemente voltada para temas regionais e há sólidas indicações de que alguns dos principais *players* comerciais da região, como o Japão e a Coreia abandonam o exclusivismo multilateralista, aderindo recentemente a propostas de negociação de acordos bilaterais de livre comércio. Além disso, conforme Tan (1998), a crise asiática “pôs em movimento novas idéias que podem levar a um novo tipo de agrupamento de países asiáticos que não seja tão compatível (quanto a APEC) com o multilateralismo” e que se apoie politicamente no nacionalismo e nas preocupações com a desnacionalização das empresas e das economias asiáticas.

Neste quadro, não surpreende que o movimento de globalização viva uma crise de legitimidade e que não haja um consenso mínimo entre os principais *players* da economia internacional, em relação não somente ao tratamento dos temas comerciais na OMC, mas também a questões relacionadas à regulação dos fluxos financeiros ou, mais genericamente, à chamada nova arquitetura financeira mundial. Gradativamente, o debate se desloca para temas de *governance* ou de *management* da globalização, os quais deverão dominar as preocupações de defensores e opositores da integração econômica nos próximos anos (ver Rodrik, 2000; Gilpin, 2000).

De uma etapa em que o aprofundamento da liberalização dos fluxos comerciais e de investimentos e a harmonização de políticas aparecia como o objetivo último das negociações multilaterais e regionais, passa-se a outra, em que este objetivo divide as atenções com a preocupação de consolidar e de dar coerência à liberalização recente e aos futuros movimentos de liberalização.

Neste sentido, a tensão principal que dominará a evolução do sistema mundial de comércio nos próximos anos envolve a continuidade do processo de liberalização dos fluxos de comércio e de investimentos e dos esforços de convergência de políticas em temas “não fronteiriços”, em um ambiente relativamente hostil, marcado por tendências neo-protecionistas ou regulacionistas desencadeadas, tanto pelo jogo político e pelas lutas sociais nos países da OCDE, quanto pelas tensões comerciais derivadas da instabilidade financeira internacional e de desequilíbrios macroeconômicos entre os grandes *players* do comércio mundial.

A incerteza crítica quanto ao futuro próximo diz respeito à maneira pela qual se resolverá politicamente esta tensão: um novo ciclo de liberalização empurrado por um ou poucos grandes *players*, a emergência de um novo consenso, principalmente entre os países da OCDE acerca do equilíbrio desejável entre liberalização e regulação ou a permanência de um instável equilíbrio não cooperativo entre os principais *players*. Cada uma destas trajetórias teria impactos específicos sobre as relações entre os principais *players* do comércio mundial e sobre o multilateralismo.

As relações entre multilateralismo e regionalismo tendem a ser redefinidas neste novo contexto: impasses na OMC podem incentivar os grandes *players* do comércio mundial a adotar iniciativas de escopo regional em “suas” áreas de influência, aí “empurrando” os modelos de gestão da interdependência compatíveis com as suas preferências de política. Como a agenda intra-OCDE ainda é ampla e conflituosa, o prolongamento do impasse multilateral pode significar que as agendas da regionalização, nas iniciativas envolvendo países desenvolvidos e em desenvolvimento, se revelem fortemente assimétricas, principalmente quando as demandas dos países menos poderosos se concentrarem em temas que os países desenvolvidos somente aceitem negociar em esfera multilaterais. Para países em desenvolvimento, portanto, os riscos de um regionalismo ou de um bilateralismo assimétrico, em suas negociações com países desenvolvidos, estão longe de ser remotos, neste novo contexto e sobretudo em cenários de crise do multilateralismo.

2.2. As negociações comerciais externas do Mercosul

Em âmbito multilateral, a OMC concentra os recursos e esforços negociais dos países do Mercosul, enquanto no plano regional/bilateral, as principais negociações referem-se à ALCA e ao relacionamento do Mercosul com a União Européia.

Como o Mercosul está envolvido em outras negociações comerciais, especialmente no âmbito da ALADI, é importante justificar a seleção destes três processos de negociação. De fato, há diversas razões para esta seleção:

- em primeiro lugar, estes são os processos negociadores que parecem ser capazes de individualmente ter impactos substantivos sobre o conjunto da estratégia de negociações comerciais dos países do Mercosul: estes processos constituem os pilares da estratégia e a trajetória adotada por um deles afeta a estratégia dos países do bloco nos demais processos e em seu conjunto.
- em segundo lugar, são processos que, seja por seus objetivos e agenda negociadora, seja pelos compromissos assumidos ou a serem assumidos pelos países do Mercosul, seja ainda pela dimensão econômica dos parceiros comerciais envolvidos, tenderão a produzir impactos relevantes e heterogêneos sobre o padrão de inserção internacional da economia dos países do Mercosul, bem como sobre suas políticas microeconômicas e a competitividade de sua indústria.
- em terceiro lugar, estes três processos, apesar de sua diversidade, atingiram um grau mínimo de maturidade que torna implausível a hipótese de irreversibilidade dos processos, o que constitui um pressuposto básico para o exercício de elaboração de cenários.
- em quarto lugar e em que pese a existência de agendas convergentes, os três processos têm características nitidamente distintas, no que se refere:
 - a seus objetivos explícitos: constituir uma área de livre comércio de nova geração, no caso da ALCA, estabelecer um acordo birregional com componentes econômicos, político e de cooperação, no caso das negociações com a União Européia, e reforçar o caráter não discriminatório -entre países, empresas e setores- do SCM, para a OMC.
 - à sua trajetória passada e situação atual, bem como à posição do Mercosul e de seus membros em cada processo.
 - ao peso econômico e político dos países do Mercosul no processo negociador.

Em consequência, estes três processos dão conta das principais situações paradigmáticas em que os países do Mercosul podem se encontrar nas negociações comerciais, nesta fase pós-Rodada Uruguai.

a) a Organização Mundial do Comércio - OMC

O sistema de comércio mundial concluiu 1999 sob o impacto do fracasso, em Seattle, da Terceira Conferência Ministerial da Organização, cujo objetivo central era o lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais, a chamada Rodada do Milênio.

Sem dúvida, este não foi o primeiro fracasso de uma Ministerial do GATT/OMC. A reunião de 1982 em Genebra, convocada para negociar o lançamento de uma nova Rodada, também fracassou e a de Bruxelas, em 1990, levou à suspensão temporária das negociações da Rodada Uruguai, que somente seriam concluídas em 1994. Apesar destes precedentes, o *fiasco* de Seattle explicita o primeiro grande fracasso da Organização criada ao término da Rodada Uruguai e tem um valor político e simbólico provavelmente muito superior ao dos casos anteriores.

Porque fracassou a Ministerial de Seattle? As razões aventadas até o momento podem ser agrupadas em três grandes categorias: (i) dificuldades ligadas aos procedimentos e à metodologia da preparação das negociações, bem como das negociações propriamente ditas; (ii) rigidez de posição negociadora de um ou mais *major players* na OMC; e (iii) ambiente político e econômico muito desfavorável ao lançamento de um novo ciclo de negociações liberalizantes. Talvez seja impossível entender o que sucedeu em Seattle e avaliar alguns dos principais impactos do fracasso da Ministerial sem recorrer simultaneamente a estas três ordens de razões.

Na realidade, o ambiente político e econômico em que se reuniu a Conferência Ministerial constituiu provavelmente o fator mais importante para explicar o fracasso de Seattle, até porque ele impactou de forma mais ou menos direta os outros dois fatores.

Do conjunto das tendências que marcaram o sistema mundial de comércio a partir de 1997, resultou um quadro de pré-negociação em que as perspectivas de lançamento de uma nova Rodada de liberalização multilateral pareciam comprometidas pela força que adquiriram quatro tendências anti-liberalizantes: a defesa das políticas agrícolas da União Européia e da inclusão dos temas ambientais e trabalhistas na agenda comercial da OMC, ambas tendências típicas das economias capitalistas desenvolvidas, a defesa do fortalecimento da “dimensão do desenvolvimento” nas negociações e acordos comerciais, postura que partia de diversos países pobres, e a imposição crescente, pelos EUA, de medidas antidumping e dos acordos voluntários de exportação, prática que eliminara desde o final da Rodada Uruguai.

Neste sentido, tanto a fase de pré-negociação quanto a Ministerial parecem ter evidenciado que as negociações comerciais esbarram recorrentemente no “núcleo duro” do protecionismo tradicional dos países ricos (agricultura na UE e proteção a setores tradicionais nos EUA), mas já começam a também ser balizadas por um novo tipo de protecionismo ou de “regulacionismo” comercial, traduzido na agenda de temas ambientais e trabalhistas. Nos países desenvolvidos, o debate público e político sobre o comércio internacional parece hoje muito mais influenciado por este tipo de visão do que pelos interesses liberalizantes.

Mesmo os grupos empresariais interessados em maior liberalização dos fluxos comerciais e de investimento ou na imposição de disciplinas aos países-membros da OMC não demonstraram grande entusiasmo com a perspectiva de uma nova Rodada multilateral, parecendo antes favoráveis a negociações setoriais de liberalização. Esta posição pró-setorialismo negocial sai certamente favorecida da Ministerial de Seattle, na medida que a complexidade crescente da agenda comercial tende a favorecer, sob a pressão das forças protecionistas, muito mais a regulação do comércio do que a sua liberalização.

Mas a Ministerial da OMC revelou também uma nova postura dos países em desenvolvimento, que buscaram limitar o escopo de uma eventual nova Rodada, forçaram a discussão da implementação dos Acordos da Rodada Uruguai e recuperaram a legitimidade do conceito de tratamento diferencial e mais favorável, um tanto quanto abalada naqueles Acordos. O *upgrading* da participação dos países em desenvolvimento, aliado ao fortalecimento dos grupos protecionistas e “regulacionistas” nos países desenvolvidos, definiram um ambiente pouco propício ao lançamento de uma nova Rodada de liberalização e juntos explicam, em boa medida, o fracasso de Seattle.

Quais os impactos previsíveis dos resultados de Seattle? O mais óbvio diz respeito ao conteúdo e ritmo das negociações multilaterais: começou-se a negociar, em janeiro de 2000, a *built-in agenda* da Rodada Uruguai, cujos principais temas são agricultura e serviços, sem prazo para a conclusão das negociações e sem objetivos de negociação precisos. As consultas com vistas ao lançamento de uma nova Rodada continuam, sob a responsabilidade do Diretor-Geral da OMC e a partir dos documentos que chegaram a ser negociados em Seattle. Os mais otimistas esperam que, no final de 2001, por ocasião da Quarta Reunião Ministerial da OMC, em Qatar, seja possível obter um acordo com vistas ao lançamento de uma nova Rodada. Uma visão mais realista sugeririam que boa parte dos fatores que obstaculizaram o lançamento da Rodada em Seattle continuam presentes em 2001 e que dificilmente o impasse negociador se resolverá até o final deste ano.

Na realidade, há sérias divergências Norte-Sul e Sul-Sul sobre particularmente todos os pontos da atual agenda da OMC, inclusive sobre temas de transparência, processo decisório e o atendimento às demandas dos LDCs. O tema da participação de representantes de ONGs em comitês e conselhos da OMC é um dos mais polêmicos, enfrentando forte resistência de países em desenvolvimento. Também a questão da extensão dos prazos de transição para a plena implementação, pelos países em desenvolvimento, dos acordos de TRIMs e de TRIPs está longe de se encaminhar para uma solução. No caso de TRIMs, por exemplo, os EUA recentemente pediram um painel contra o regime automotivo da Índia, enquanto em TRIPs, o mesmo país iniciou consultas com Brasil e Argentina acerca de práticas consideradas pelos EUA incompatíveis com o Acordo.

Há outros impactos previsíveis do fracasso de Seattle, porém. Períodos de incerteza na área multilateral tendem a fomentar as iniciativas regionais de integração. Esta é uma lição dos anos 80 e a experiência daquele período poderia se repetir no início da próxima década, incentivando iniciativas com a ALCA, a APEC, etc. Cerca de um ano e meio após Seattle, há sinais limitados de que tal tendência se estaria materializando. Sem dúvida, a ALCA recebeu um novo impulso em função do fracasso de Seattle. De outro lado, na Ásia-Pacífico, países até então completamente avessos ao bilateralismo e indiferentes ao

regionalismo, como o Japão e a Coréia, começam a negociar acordos preferenciais. Mesmo aí, no entanto, alguns dos fatores que dificultaram as negociações multilaterais se fazem presentes, condicionando de perto a dinâmica destas iniciativas. . Na realidade, tais fatores envolvem essencialmente a política doméstica dos países da OCDE e é provável que eles surjam com força também nas agendas regionais.

O atual impasse nas negociações multilaterais ilustra com nitidez a tensão entre, de um lado, a tendência a aprofundar os movimentos de liberalização dos mercados e harmonização de política que marcaram a primeira metade dos anos 90 e, de outro, os esforços para regular estes processos, submetendo-os a certas condicionalidades relacionadas a objetivos nacionais (desenvolvimento), sociais (preservação dos direitos trabalhistas) e sistêmicas (manutenção de alguma estabilidade financeira, no plano internacional).

b) A Área de Livre Comércio das Américas – ALCA

Com a Reunião Ministerial de Buenos Aires, realizada em abril de 2001, concluiu-se mais uma etapa das negociações para a criação da Área de Livre Comércio das Américas. Da declaração ministerial difundida após a reunião ressalta a decisão de entrada em vigor do acordo não depois de dezembro de 2005, o estabelecimento de prazos para o início das negociações de acesso a mercados (maio de 2002) e o mandato para que os Grupos de Negociação trabalhem no sentido de reduzir as divergências presentes nos rascunhos dos textos temáticos levados a Buenos Aires. Além disso, criou-se um Comitê Técnico de Assuntos Institucionais e explicitou-se com maior ênfase a preocupação com o tratamento diferenciado a ser concedido a economias menores e menos desenvolvidas. Finalmente, as restrições norte-americanas a discutir temas agrícolas no âmbito hemisférico parece ter se atenuado significativamente – o que não ocorreu no caso do tema de anti-dumping, ao mesmo tempo em que referências a normas ambientais e trabalhistas aparecem na declaração, ainda que condicionadas à observação de que tais questões estão na origem de restrições ou sanções comerciais.

Embora seja difícil imaginar que o processo de negociação hemisférico possa ser revertido, não se deve desconsiderar o fato de que o Executivo dos EUA ainda não pode obter a *fast track authority* (hoje denominada *trade promotion authority – TPA*), o que sinaliza o vigor das resistências domésticas ao projeto da ALCA, bem como a qualquer negociação abrangente de liberalização por parte do Executivo. De outro lado, a posição brasileira é tradicionalmente reticente ao projeto hemisférico, mas pode assumir contornos mais nitidamente oposicionistas caso as forças políticas de esquerda se imponham nas eleições presidenciais de outubro de 2002.

Seja como for, a ALCA aparece como um processo de regionalização típico da primeira metade dos anos 90, marcado essencialmente pelo objetivo de liberalizar mercados e buscar a convergência de políticas em torno do paradigma liberal, tarefa que já é sensivelmente facilitada pela própria evolução das políticas comerciais e industriais dos países da ALC ao longo da década de 90. Em relação ao fórum multilateral, a ALCA acrescenta dois novos

temas de negociação, investimentos e política de competição e é possível que, ainda que de forma condicionada, os temas ambiental e de normas de trabalho venham a fazer parte do acordo.

A partir da eleição de Bush à Presidência dos EUA, intensificaram-se os esforços daquele país para acelerar a conclusão das negociações hemisféricas, iniciativa que contou com o apoio de alguns países latino-americanos, mas que foi deixada de lado a partir das negociações realizadas durante a Ministerial de Buenos Aires. Desde novembro de 2000, EUA e Chile negociam um acordo bilateral de livre comércio e o novo USTR já manifestou por várias vezes que, frente a eventuais dificuldades para negociar a ALCA, seu país poderia recorrer a acordos bilaterais com países latino-americanos para reforçar sua posição no Continente.

c) As negociações birregionais Mercosul – União Européia

A União Européia é o principal parceiro comercial do Mercosul e a principal origem dos fluxos de investimento direto externo dirigidos à sub-região. As negociações bilaterais entre os dois blocos regionais tiveram início com a assinatura, em novembro de 1995, de um Acordo de Associação Interregional. O Acordo, genérico em seus objetivos e métodos, cobre temas comerciais e econômicos, mas também inclui uma dimensão política e outra de cooperação, seguindo um modelo adotado pela União Européia em seu relacionamento com outras regiões ou países em desenvolvimento.

As negociações passaram das intenções aos atos em junho de 1999, durante a Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo dos países da União Européia, da América Latina e do Caribe. A primeira reunião do Conselho de Cooperação Birregional teve lugar em Bruxelas, em novembro de 1999, definido a estrutura, metodologia e cronograma das negociações. Em abril de 2000 foi realizada a primeira reunião do Comité de Negociações Birregionais, estabelecendo programas de trabalho para as áreas de comércio, cooperação e diálogo político.

Na área comercial, os principais objetivos das negociações bilaterais deveriam envolver a liberalização recíproca das condições de acesso aos mercados de bens, o estabelecimento de disciplinas comerciais, a liberalização do comércio de serviços e dos fluxos de investimentos, o acesso aos mercados de compras governamentais, a proteção dos direitos de propriedade intelectual, etc.

Três grupos técnicos foram criados, responsáveis pelas negociações nas áreas de (i) comércio de bens, (ii) comércio de serviços, DPI e investimentos, e (iii) compras governamentais, política de competição e solução de controvérsias. Em princípio, as negociações deverão se estender até 2005 e até meados de 2001 as reuniões do CNB organizaram-se essencialmente em torno de troca de informações e da discussão acerca das modalidades de negociação nas áreas tarifária e não tarifária.

Em julho de 2001, quando da Quinta Reunião do CNB, a União Européia apresentou formalmente ao Mercosul uma oferta de liberalização na área tarifária e textos de negociação relativas a comércio de bens, serviços e compras governamentais. A oferta

européia é bastante tímida na área agrícola e de produtos agroindustriais, deixando de fora produtos relevantes para os países do Mercosul.

Seja como for, este movimento da União Européia coloca as negociações em um novo patamar e, ao mesmo tempo, revela que os europeus enfrentam muitas dificuldades para formular, na área agrícola, uma oferta minimamente atraente para aos países do Mercosul, o que seria fundamental para que as negociações se façam em tona de um *trade off* entre ofertas européias na área agrícola e demandas na área industrial e de serviços. Estas dificuldades confirmam ainda que o desfecho das negociações birregionais estará estreitamente vinculado à evolução das negociações multilaterais na OMC e a eventuais avanços que aí se possa obter na área de agricultura.

3. Cenários de evolução das negociações comerciais do Mercosul

Como já se ressaltou, o exercício de elaboração de cenários aqui empreendido se referirá essencialmente à evolução do sistema mundial de comércio (ver sub-seção 2.1.) e a seus impactos sobre o multilateralismo e o regionalismo.

No que se refere às relações entre multilateralismo e regionalismo, há claramente dois tipos de cenários. Os cenários convergentes são aqueles em que a evolução em ambas instâncias segue trajetórias convergentes: é o caso, por exemplo, de um quadro de crise no sistema multilateral simultâneo ao esgotamento de processos de regionalização. Já os cenários divergentes apontam para a possibilidade de que as evoluções dos dois blocos se dêem ao longo de trajetórias distintas, postulando, em princípio, uma razoável autonomia dos processos de regionalização em relação à evolução do multilateralismo. Pode-se imaginar, por exemplo, situação em que iniciativas comerciais dos EUA no hemisfério – como a ALCA ou iniciativas bilaterais - evoluem no vácuo do multilateralismo e em um ambiente de crise do sistema mundial de comércio, sendo impulsionadas por este quadro de impasse internacional.

Os cenários foram construídos com base em combinações plausíveis e verossímeis de quatro variáveis ou atributos:

- o ambiente macroeconômico e seus impactos sobre os fluxos e as políticas comerciais dos principais *players*;
- o grau de integração dos mercados, ao longo de um gradiente que vai da fragmentação ao desenvolvimento de formas profundas de integração;
- o grau de coordenação (*governance*) internacional, que pode ir de baixo – em um quadro onde os mecanismos cooperativos de gestão da interdependência são precários – a alto – em que mecanismos multilaterais ou regionais cooperativos estão presentes e influenciam a evolução do sistema mundial de comércio; e
- o modelo de exercício de hegemonia, ou seja, das relações de poder na economia mundial, que pode ser unilateral, compartilhado ou multipolar ou fragmentado.

Como resultado deste exercício, a análise se concentrou em quatro cenários estilizados que definem trajetórias suficientemente diferenciadas para o ambiente comercial em que os países do Mercosul negociarão com os principais *players* do comércio mundial, tanto em âmbito multilateral, quanto em instâncias regionais ou bilaterais (Quadro 1).

Quadro 1

Cenários das negociações comerciais do Mercosul

Atributos ou Variáveis	Ambiente macro / impactos comerciais	Integração dos mercados	Hegemonia	Coordenação internacional (governance)
Cenários				
Hegemonia unipolar	Estável / impactos positivos	Alta	Unilateral: EUA	Baixa
Novo consenso multilateral	Estável / impactos positivos	Médio-Alta	Compartilhada	Alta
Regionalismo Plural	Moderadamente instável / impactos negativos moderados	Média	Tripolaridade	Média
Impasse nas negociações	Instável / fortes impactos negativos	Baixa-Média	Fragmentação	Baixa

- Cenário *Hegemonia unipolar*. Este cenário é caracterizado essencialmente pela hegemonia dos EUA, traduzida tanto em termos de desempenho econômico, quanto em iniciativas de negociação multilateral e plurilateral ao longo de um vetor de políticas com forte conteúdo liberal. Prevalece no sistema mundial de comércio um cenário em que os EUA continuam a desempenhar o papel de locomotiva da economia mundial e a disparidade de desempenho entre a economia norte-americana e as demais economias da OCDE exerce sobre estas uma pressão crescente e a competição institucional e regulatória leva a Europa e o Japão a aprofundar reformas liberalizantes de políticas domésticas, apesar das resistências sociais internas.

A supremacia dos EUA se traduz em pressões bilaterais para negociar temas de interesse daquele país – em especial, nas relações com a Ásia, fortemente superavitária com os EUA no terreno comercial - e a agenda multilateral se restringe a alguns temas setoriais, também impulsionados pelos EUA. Na realidade, os EUA instrumentalizam o multilateralismo para obter acordos plurilaterais em determinados temas ou setores, como aqueles vinculados à difusão internacional da chamada nova economia. O paradigma destes arranjos são o *Information Technology Agreement* e o acordo de Compras Governamentais firmado na Rodada Uruguai e o país-líder exerce pouca ou nenhuma pressão para a realização de uma Rodada abrangente de negociações multilaterais. Há pouco ou nenhum espaço para temas de *governance* na agenda econômica internacional e para questões relacionadas ao desenvolvimento nas negociações comerciais e os PVDs dividem-se entre aqueles que competem pelo acesso a esquemas preferenciais de comércio com os EUA e os que optam

países asiáticos avançam em projetos de estabelecimento de áreas regionais de livre comércio. O unilateralismo dos EUA é limitado pelo fortalecimento da Ásia e pela consolidação econômica e política da Europa.

A consolidação de um cenário consensual, em termos globais, se combina com um quadro pluralista no Hemisfério para definir, para os países latino-americanos, mas especialmente para os membros do Mercosul, um cenário menos assimétrico do que o primeiro aqui descrito, em que temas de *governance* e de desenvolvimento são considerados legítimos, recebem atenção nas distintas agendas de negociação comercial e contrarrestam as tendências à liberalização dos mercados e à harmonização de políticas em torno de paradigmas liberais.

Além disso, neste cenário, os riscos de resultados assimétricos nas negociações do Mercosul com os EUA, na ALCA, e com a União Européia se reduzem: não apenas crescem as possibilidades de que sejam tratados nestas negociações temas de interesse do Mercosul, que hoje enfrentam dificuldades para avançar nestes fóros – pois EUA e UE “reservam” avanços nestes temas para as negociações multilaterais – mas também torna-se mais plausível que cresça o poder de barganha do Mercosul em tais negociações, na medida em que EUA e UE estarão disputando influência na sub-região.

- Cenário ***Regionalismo plural***. Este é um cenário que emerge tendo como pano de fundo um quadro em que (i) não emerge um novo consenso multilateral, em função de divergências entre países da zona OCDE, mas também entre estes e os países em desenvolvimento, e (ii) os EUA enfrentam obstáculos para “empurrar” unilateralmente sua agenda e interesses no plano internacional, obstáculos estes que refletem divergências importantes entre os principais *players* da economia mundial no que diz respeito à gestão da interdependência econômica. A situação macroeconômica não se agrava a ponto de gerar novos conflitos comerciais importantes, mas mantém algum grau de instabilidade que incentiva atitudes defensivas por parte dos principais *players* comerciais.

Neste quadro, os grandes *players* concentram seus esforços em estratégias preferencias de integração, no vácuo do multilateralismo. Há uma tensão permanente entre os países líderes da economia mundial – EUA, União Européia, China e Japão – e o mundo parece dividido entre a possibilidade de evoluir para uma tripolaridade articulada em torno de eixos geo-econômicos (Américas, Europa e Ásia) e a hipótese de consolidação de uma geometria menos rígida geograficamente e onde acordos preferenciais transregionais, envolvendo países das Américas e a União Européia e países das Américas e da Ásia-Pacífico, ganham crescentemente relevância.

Até certo ponto, este é um cenário que pode ser pensado como inercial: o multilateralismo não sofre uma crise profunda, mas não recupera dinamismo e desenvolvem-se movimentos de associação com base regional e transregional. Para o Mercosul, este cenário é menos favorável que o anterior, na medida em que as dificuldades do multilateralismo mantêm sob veto a negociação em foros preferenciais (ALCA e negociações bilaterais com a UE) de temas em que os países da subregião demandam liberalização ou regras, sendo agricultura o

exemplo mais eloqüente. No entanto, ele não é tão restritivo quanto o primeiro cenário, na medida em que o Mercosul seguirá negociando em diferentes foros e não estará tão sujeito a pressões unilaterais no sentido de aderir a projetos em que a harmonização assimétrica de políticas ocupa lugar de destaque.

Este cenário é razoavelmente instável e pode certamente evoluir para um quadro em que a polarização tripolar entre os EUA, a União Européia e a Ásia ganha contornos conflitivos, com o recrudescimento do contencioso comercial entre os três blocos e o fortalecimento de um regionalismo asiático anti-ocidental. Este tipo de evolução restringiria as margens de manobra das estratégias de negociações comerciais dos países do Mercosul, mas não impediria, que o bloco desenvolvesse estratégias defensivas de diversificação de acordos comerciais, para evitar uma excessiva dependência econômica e política do bloco americano.

- Cenário *Impasse das negociações comerciais*. Este cenário se baseia na hipótese de vigência de um equilíbrio não cooperativo, em âmbito mundial, combinada com um quadro de crise dos principais projetos “regionais” no Hemisfério e no Mundo. É um cenário potencializado por uma forte instabilidade macroeconômica internacional, que acentua divergências dos principais *players* em torno da própria definição de uma agenda de negociações comerciais, em âmbito multilateral. Mais além, os próprios blocos regionais pagam tributo à crise e aos conflitos comerciais a ela associados: depois de protestos maciços contra a globalização e as instituições multilaterais, chega a hora da contestação pública generalizada aos projetos regionais e a suas instituições.

O unilateralismo assimétrico e o protecionismo tornam-se a regra em um sistema de comércio mundial que evolui ao longo de trajetória de fragmentação. A vigência, no mundo, de um quadro com tais características praticamente exclui as possibilidades de que países ou blocos sub-regionais latino-americanos busquem estratégias de “diversificação”, em termos de acordos comerciais, fora do hemisfério. O quadro de fragmentação internacional prevalente desincentiva iniciativas nesta direção e tensões comerciais e políticas tendem a se desenvolver entre os países do Hemisfério, inclusive entre sócios dos acordos sub-regionais em processo de involução.

4. Implicações para a estratégia de negociação do Mercosul

Os quatro cenários acima identificados parecem expressar trajetórias típicas e claramente especificadas do ambiente em que os países do Mercosul negociarão com os *grande players* do comércio mundial, em âmbito multilateral ou preferencial. Não se pretende aqui avaliar as implicações de cada cenário para os países do Mercosul, mas antes considerar as implicações que emergem do exercício como um todo e do mapa de futuros possíveis delineados pelo conjunto de cenários.

No que se refere à estratégia de negociações externas do Mercosul, os dados mais relevantes apontam (i) para os riscos de emergência de cenários muito restritivos para os países do bloco, os cenários de *Hegemonia Unipolar* e de *Impasse nas Negociações*, e (ii) para a superioridade do cenário em que o multilateralismo exerce papel protagônico sobre as demais trajetórias consideradas.

De fato, o multilateralismo desempenha, para os países do Mercosul, papel determinante na emergência de um ambiente menos favorável a negociações assimétricas e a processos de regionalização que impliquem na “adesão” – pelos países menos poderosos – a paradigmas de política e a disciplinas que não necessariamente traduzam as preferências daqueles países e suas necessidades de desenvolvimento. Por outro lado, no caso do Mercosul, como boa parte dos temas em que o bloco é demandante nas negociações com os EUA e a União Européia somente serão tratados em âmbito regional ou bilateral após a sua negociação em foros multilaterais, há uma tendência “natural” a que as negociações não multilaterais com parceiros poderosos adquiram um viés assimétrico. Portanto, o tratamento de tais temas em âmbito multilateral abriria a possibilidade de que as negociações preferenciais contemplassem o atendimento às demandas de liberalização do Mercosul.

Sem dúvida, o cenário de *Regionalismo Plural* é, do ponto de vista dos países do Mercosul, o *second-best* quando comparado ao cenário multilateralista, em boa medida em função da subordinação das negociações regionais ou bilaterais às multilaterais em temas onde o bloco é *demandeur*. Além disto, este cenário é relativamente instável, podendo evoluir para uma trajetória de segmentação da economia mundial em torno de blocos regionais organizados por países-líderes, o que geraria, para os países do Mercosul, um quadro não muito diferente do vigente sob o cenário de *Hegemonia Unipolar*: restritivo, do ponto de vista da formulação de estratégias de negociação, mas possivelmente também da formulação de políticas domésticas em áreas relevantes para o desenvolvimento destes países.

Por razões semelhantes, é essencial que – nos cenários mais favoráveis para os países do bloco, ou seja, *Novo Consenso Multilateral* e secundariamente *Regionalismo Plural* – o Mercosul busque manter a consistência de sua estratégia de negociações externas, levando em conta o fato de estar negociando simultaneamente com os seus principais parceiros comerciais em um mesmo foro – a OMC – e em foros diferentes – a ALCA e as negociações bilaterais com a UE. De fato, ofertas de liberalização feitas num foro preferencial serão percebidas como “pisos” para outras demandas dos parceiros do Mercosul em outros foros. Por outro lado, a aceitação de ofertas de parceiros em uma dada negociação será adotada como referência pelos parceiros de outras negociações. Em resumo, é preciso ter claro, como o têm a UE e os EUA, o que o Mercosul se dispõe a negociar em âmbito preferencial e o que se “reserva” para as negociações multilaterais, fixando assim um “teto” para as ofertas de liberalização a serem feitas no primeiro tipo de âmbito.

Outra implicação importante: independentemente da evolução interna do bloco, as negociações externas ganharão crescentemente importância na estratégia dos países do Mercosul nos próximos anos, especialmente se se consolidar um dos dois cenários menos restritivos contemplados neste exercício. Em qualquer dos dois cenários, o Mercosul enfrentaria simultaneamente negociações com seus principais parceiros comerciais, o que implica um quadro de negociações muito mais complexo do que o vigente nos anos 90, reforçando a importância de buscar uma estreita coordenação entre países-membros, não somente para alavancar o poder de negociação do bloco, mas para evitar que as negociações externas exerçam uma pressão centrífuga sobre as relações intra-Mercosul.

Não se deve esquecer que é provável que a agenda comercial da primeira década do novo século agregue à já extensa e complexa agenda herdada dos anos 90 e da Rodada Uruguai novos temas em que os países do Mercosul ainda não se sentem totalmente “confortáveis”, entre os quais, as normas ambientais e trabalhistas.

A constatação feita no parágrafo acima tem desdobramentos sobre a dinâmica das negociações internas do Mercosul. De fato, se o Mercosul enfrenta e continuará a enfrentar negociações simultâneas com os seus principais parceiros, é previsível que, com a conclusão de tais negociações, a Tarifa Externa Comum do bloco tenderá a perder relevância como instrumento de proteção à produção doméstica e como elemento de identificação do bloco como União Aduaneira. Significa dizer que a agenda interna do Mercosul precisará levar em consideração esta tendência e buscar em outras áreas – que não a da TEC – os elementos de um projeto de integração econômica profunda.

Referências Bibliográficas

- Abreu, M. P. (2000) – Latin American and Caribbean interests in the WTO – Texto para Discussão n. 419, Departamento de Economia – PUC – Rio, março.
- Anderson, K. (1997) - On the complexities of China's WTO access - in The World Economy, vol. 20, n. 6, september.
- Bergsten, C.F. (1998) - Fifty years: looking back, looking forward, trabalho apresentado no Simpósio organizado pela OMC sobre o Sistema de Comércio Mundial, Genebra, abril.
(2000) – The backlash against globalization, IIE Policy Brief,
- Bhagwati, J. (1998) - Fifty years: looking back, looking forward, trabalho apresentado no Simpósio organizado pela OMC sobre o Sistema de Comércio Mundial, Genebra, abril.
- DeAnne Julius (1999) – Politiques susceptibles de favoriser une longue période d'expansion, in OCDE (1999), op.cit.
- Gilpin, R. (2000) – The challenge of global capitalism, Princeton University Press.
- Godet, M. (1997) - Manuel de prospective stratégique, Vol. 1 et 2, Dunod.
- Granados, J. (1999) – El ALCA y la OMC: especulaciones en torno a su interacción, INTAL – ITD, Documento de Trabajo 4, agosto.
- Kahler, M. (1995) - Regional futures and transatlantic economic relations , Council on Foreign Relations Press, New York.
- Lawrence, R. (1991) - Cenários para o sistema de comércio mundial e implicações para os países em desenvolvimento - In Revista Brasileira de Comércio Exterior n. 29, outubro/dezembro.

- Messerlin, P. (1998) - The WTO's new horizons, trabalho apresentado no Simpósio organizado pela OMC sobre o Sistema de Comércio Mundial, Genebra, abril.
- OCDE (1999) - L'économie mondiale de demain. Vers un essor durable?
- Ostry, S. (1997) - The post-cold war trading system. Who's on first?, The University of Chicago Press.
- Rodrik, D. (2000) - How far will international integration go? Journal of Economic Perspectives, volume 14, number 1, winter, pp. 177-186.
- (1997) - Sense and non sense in the globalization debate, in Foreign Policy, summer.
- SELA (1997) - La agenda de los países industrializados y los organismos económicos internacionales, outubro.
- Schott, J. (1998) - The World Trade Organization: progress to date and the road ahead, in Schott, J. (Ed.) Launching new global trade talks: An action agenda, Institute for International Economics, september.
- Tan, A. (1998) - Managing liberalization, regionalism and globalization in the next 50 years, trabalho apresentado no Simpósio organizado pela OMC sobre o Sistema de Comércio Mundial, Genebra, abril.
- Thorstensen, V. (2000) - OMC: a retomada dos trabalhos após o impasse de Seattle, processado, Setembro.
- Tussie, D. (1998) - Globalization and world trade: from multilateralism to regionalism, Oxford Development Studies, volume 26, number 1, pp. 33-45.
- Tussie, D. e Woods, N. (2000) - Trade, regionalism and the threat to multilateralism, LATN Working Papers # 6, March, FLACSO.
- Tussie, D. e Vasquez, P. (1996) - La OMC: una evaluación de sus primeros dos años de funcionamiento con miras a su reunión en Singapur, Serie de Documentos e Informes de Investigación, FLACSO - Buenos Aires, noviembre.
- UNCTAD (1997) - The Uruguay Round and its follow-up. Building a positive agenda for development, report on a workshop convened by Unctad, 3 and 4 march, Geneva.

Política de Concorrência no Mercosul: Uma Agenda Mínima

José Tavares de Araujo Jr.¹

Julho de 2001

1. Introdução²

Este artigo discute as perspectivas da política de concorrência no Mercosul a partir de dois elementos principais. O primeiro diz respeito aos poderes extraterritoriais das leis antitruste da Argentina e do Brasil, que são os únicos países da América Latina e do Caribe cujas leis possuem tal peculiaridade.³ A inovação foi introduzida no Brasil em 1994 através da lei 8.884 e na Argentina em 1999 através da lei 25.156, seguindo uma tendência internacional já adotada por diversas economias industrializadas, como Austrália, Canadá, Estados Unidos, Nova Zelândia e União Européia. De acordo com o princípio da extraterritorialidade o âmbito de aplicação da lei não está restrito às fronteiras nacionais, mas inclui também qualquer atividade econômica ocorrida no exterior cujos efeitos alterem as condições de concorrência no mercado doméstico. A utilidade básica desse estatuto é a de prover os fundamentos jurídicos para a ação conjunta das autoridades antitruste no tratamento de casos com dimensão internacional.

O segundo elemento implícito no argumento desenvolvido adiante é o de que embora a política de concorrência só tenha adquirido relevância na região a partir dos anos 90, o debate público sobre esse tema esteve presente na Argentina e no Brasil desde as primeiras décadas do século vinte. Conforme indica a próxima seção deste artigo, em ambos países o assunto atraiu a atenção de juristas, economistas e políticos experientes. Durante várias gerações, as condutas anticompetitivas eram tratadas na imprensa e nos textos legais brasileiros sob o rótulo de “crimes contra a economia popular”, enquanto que na Argentina o instrumento jurídico que regulava a matéria intitulava-se “lei anti-monopólios”. Além de haver estimulado a formação de profissionais familiarizados com os detalhes técnicos e políticos do problema, o longo processo de elaboração das leis antitruste na região permitiu amadurecer a consciência social sobre o alcance e as limitações dessas leis. Assim, hoje em dia, as autoridades dos dois países contam com um marco institucional relativamente sólido para enfrentar a tarefa não trivial de regular as condições internacionais de concorrência dessas economias.

¹ Consultor da Unidade de Comércio da OEA e membro do Comitê Acadêmico da Red Mercosur. Este artigo foi preparado para o Quarto Foro Regional da Red Mercosur, realizado em Montevideu em 31 de julho de 2001.

² Consegui coletar rapidamente grande parte do material aqui utilizado devido à colaboração de vários amigos na Argentina e no Brasil. Sou grato especialmente a Aloísio Barboza de Araujo, Carlos Vinograd, Juan Pablo Rud, Mauricio Butera, Paulo Guilherme Correa, Lucia Helena Salgado, Ricardo Rozemberg e Uziel Nogueira.

³ As leis antitruste vigentes no hemisfério estão disponíveis em www.sice.oas.org. Para uma discussão sobre os efeitos extraterritoriais do direito da concorrência, vide Borges da Fonseca (1997), e Assis de Almeida (2001).

O texto está organizado da seguinte forma: A seção 2 contém um breve relato da evolução das leis antitruste na Argentina e no Brasil durante o século vinte. A seção 3 discute a dimensão regional do processo de concorrência no Mercosul, revendo não só os fluxos de investimento direto bem como um conjunto de casos recentes que já poderiam ter sido objeto de cooperação bilateral entre as autoridades antitruste. A seção 4 examina as potencialidades e limitações do Protocolo de Fortaleza, assinado em dezembro de 1996 com o objetivo de criar um marco regional para a política de concorrência no Mercosul. O principal ponto levantado ali é o de que o protocolo trata as questões antitruste como se fossem disputas mercantilistas. Além disso, aquela seção aborda rapidamente as relações entre antitruste e antidumping, arguindo que embora a eliminação de medidas antidumping seja uma providência importante para consolidar o processo de integração no Mercosul, a contribuição das autoridades antitruste nesta tarefa é, na melhor das hipóteses, apenas indireta. A seção 5 mostra que existem alternativas para superar as limitações do protocolo, ao comentar a experiência internacional nos anos noventa daqueles países cujas leis possuem efeitos extraterritoriais e, conseqüentemente, têm servido de base para uma cooperação bilateral baseada no princípio de "cortesia positiva". Por fim, a seção 6 conclui o argumento, indicando o perfil de uma agenda mínima que permitiria a aplicação imediata do direito da concorrência no Mercosul.

2. Antecedentes

O tema de política de concorrência tem sido objeto de debate público na Argentina desde 1909, quando dois deputados apresentaram um projeto de lei para coibir condutas monopolistas no mercado de carnes e derivados. Outros projetos mais abrangentes foram debatidos na Câmara em 1913 e 1917, preparando o caminho para a aprovação da primeira lei antitruste (ou anti-monopólios, como era chamada a lei 11.210) em 1919.⁴ Naquele momento, apenas quatro outros países possuíam leis desse tipo: Canadá (desde 1889), Estados Unidos (1890), Austrália (1906) e Nova Zelândia (1908). Na Europa, por exemplo, o direito da concorrência só começou a ser aplicado após a Segunda Guerra Mundial. Tal como ocorria no resto do mundo, à exceção dos Estados Unidos, a lei argentina permaneceu inútil por várias décadas, não obstante as mudanças introduzidas no início do governo Perón (lei 12.906, de dezembro de 1946), que não tiveram qualquer consequência prática, como notou Cabanellas (1983). Em 1980, quando a política de concorrência já havia adquirido relevância entre os países industrializados, uma nova lei foi aprovada na Argentina, procurando incorporar alguns avanços da experiência internacional nessa área. A principal inovação introduzida pela lei 22.262, de 1.8.80, foi a de eliminar o excesso de rigor da legislação anterior, que ao considerar crime todos os tipos de conduta anti-competitiva tornava inviável uma aplicação sensata da lei. Além de enunciar uma tipologia ampla das condutas a serem reprimidas, a nova lei criou a Comissão Nacional de Defesa da Concorrência (CNDC), um órgão vinculado à Secretaria de Indústria e Comércio do Ministério da Economia.

⁴ Vide Cabanellas, 1983, pp. 58-74. A característica mais notável da lei 11.210 foi a de tentar enfrentar um problema que até hoje preocupa as autoridades antitruste no mundo inteiro: os cartéis do setor de transportes. O artigo primeiro dizia o seguinte: "Declárase delito todo convenio, pacto, combinación, amalgama o fusión de capitales tendientes a establecer o sostener el monopolio y lucrar con él, en una o más ramas de la producción, del tráfico terrestre, fluvial o marítimo, o del comercio interior o exterior, en una localidad o en varias, o en todo el territorio nacional." (Cf. Cabanellas, 1983, p. 59).

A comissão tinha cinco membros nomeados pelo Ministro da Economia. O presidente era um dos Subsecretários da Secretaria de Indústria e Comércio, e os demais membros, dois advogados e dois economistas, possuíam mandato de quatro anos.

A lei 22.262 inaugurou uma nova etapa da experiência argentina, na qual a política de concorrência passou a cumprir funções cuja importância iria crescer ao longo dos anos 80 e 90, apesar de duas limitações do novo marco institucional. Por um lado, a lei cuidava apenas de condutas, abdicando de uma das atribuições centrais da política de concorrência em diversos países, que é a regulação dos atos de concentração econômica. Por outro, o Secretário de Indústria e Comércio era a autoridade máxima nas questões relativas à política de concorrência. Assim, sempre que a atuação da CNDC entrasse em conflito com outras políticas governamentais, como é usual em qualquer país, uma solução conveniente ao Secretário seria a de ignorar a substância do conflito e simplesmente demitir o presidente da CNDC. Estas limitações tornaram-se cada vez mais evidentes na segunda metade da década de noventa, à medida em que evoluía o processo de reformas econômicas no plano doméstico, e a agenda externa do país passava a incluir negociações simultâneas envolvendo política de concorrência em distintos foros, como o Mercosul, a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Essas limitações foram finalmente superadas em 1999, com a aprovação da lei 25.156, que além de regular os atos de concentração e estabelecer o Tribunal de Defesa da Concorrência, expandiu o âmbito de aplicação da lei, que passou a ter efeitos extraterritoriais, conforme definido no seu artigo terceiro. O Tribunal é integrado por sete membros, dos quais pelo menos dois serão advogados e os demais economistas, que exercerão suas funções com dedicação exclusiva (exceto atividades docentes) durante seis anos, sendo permitida a recondução. A cada três anos o Tribunal é renovado parcialmente, abrindo-se três vagas na primeira oportunidade, e quatro vagas na segunda, cujo preenchimento é feito segundo normas que visam fortalecer a autoridade de seus ocupantes, conforme descreve o artigo 19: “Los miembros del Tribunal serán designados por el Poder Ejecutivo nacional previo concurso público de antecedentes y oposición ante un Jurado integrado por el Procurador del Tesoro de la Nación, el secretario de Industria, Comercio y Minería del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación, los presidentes de las comisiones de Comercio de ambas Cámaras del Poder Legislativo de la Nación, el presidente de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial y los presidentes de la Academia Nacional de Derecho y de la Academia Nacional de Ciencias Económicas.”

No Brasil a experiência foi similar. Em 1938 o governo ditatorial de Getúlio Vargas editou o decreto-lei 839, que regulava as condições de concorrência através do direito penal, tal como ocorreu na Argentina até 1980.⁵ Segundo aquele decreto, seria considerado crime contra a economia popular todo fato que representasse um dano efetivo ou potencial ao patrimônio de um número indefinido de pessoas (cf. Hungria, 1939; Vaz, 1993). Estavam incluídos nesta categoria os acordos de exclusividade, as tentativas de dominar mercados, a prática de *dumping*, a gerência comum de mais de uma empresa, além de outras condutas como as seguintes: “promover ou participar de consórcio, ajuste, aliaça ou fusão de capitais, com o fim de impedir ou dificultar,

⁵ O decreto foi redigido pelo jurista Nelson Hungria, que utilizou explicitamente o Código Penal argentino vigente à época, além de outras fontes, como a jurisprudência norte-americana e o Direito Penal alemão (cf. Hungria, 1939; Vaz, 1993).

para o efeito de aumento arbitrário de lucros, a concorrência em matéria de produção, transporte ou comércio” (cf. Borges da Fonseca, 1997, p. 125). Tais crimes eram inafiançáveis, e estavam sujeitos a penas que poderiam variar de dois a dez anos de prisão, além de pesadas multas.

Segundo Shieber (1966), o decreto-lei 839 foi usado uma única vez, num caso envolvendo a subsidiária brasileira da *Standard Oil Co.*, que estaria impondo cláusulas abusivas em contratos firmados com postos de gasolina. Visando esclarecer o assunto, a *Standard Oil* solicitou que Consultor-Geral da República opinasse sobre a legalidade das cláusulas. O Consultor-Geral, Dr. Anibal Freire, deu razão aos proprietários de postos de gasolina e submeteu o parecer ao presidente Vargas, que redigiu o seguinte despacho: “Aprovado. A consulente deve modificar seus contratos e instruções no sentido de submeter-se à lei que define os crimes contra a economia popular” (cf. Vaz, 1993, pp.247-8). Entretanto, nenhuma penalidade foi aplicada.

O direito da concorrência foi introduzido na Constituição brasileira em 1946, graças à atuação do deputado Agamenon Magalhães,⁶ que conseguiu aprovar a seguinte redação para o artigo 148: “A lei reprimirá toda e qualquer forma de abuso do poder econômico, inclusive as uniões ou agrupamentos de empresas individuais ou sociais, seja qual for a sua natureza, que tenham por fim dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros.” Para regulamentar este artigo, ele submeteu ao congresso o projeto de lei no. 122 em abril de 1948, dando origem a um debate parlamentar que iria se estender até setembro de 1962, quando foi aprovada a lei 4.137, que aboliu a legislação sobre crimes contra a economia popular e procurou aproximar os instrumentos jurídicos brasileiros ao estilo antitruste norte-americano. Dentre as diversas inovações introduzidas naquele momento, destaca-se a criação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), “com a incumbência de apurar e reprimir os abusos do poder econômico, nos termos desta Lei.” (Artigo 8)

A lei 4.137 cumpriu no Brasil um papel similar àquele desempenhado pela lei 22.262 na Argentina. Por um lado, significou um avanço institucional importante e manteve presente na agenda pública o debate sobre as condições de concorrência da economia. Por outro lado, os objetivos enunciados em setembro de 1962 só iriam ser efetivamente alcançados trinta anos depois, com a lei 8.884 que em 1994 reformulou, uma vez mais, o marco institucional brasileiro.⁷ Desde então o CADE, atuando em articulação com Secretaria de Direito Econômico (SDE) do Ministério da Justiça e a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), vem exercendo todas as funções que hoje em dia são atribuídas a um tribunal da concorrência nas economias abertas.

⁶ Agamenon Magalhães (1893-1952) foi um político influente ao longo de várias décadas. Participou da Revolução de 1930, foi autor do primeiro projeto de previdência social no Brasil, e durante o período Vargas (1930-1945) foi Ministro do Trabalho, interventor federal em Pernambuco e Ministro da Justiça.

⁷ “Em sua primeira fase, de 1963 até 1990, o CADE cuidou de 337 procedimentos ingressados, dos quais foram instaurados 117 processos e apenas 16 foram condenados. Destes, todos tiveram a condenação suspensa pelo Poder Judiciário, após recursos das partes inconformadas. Ademais, nenhum dos processos com base na lei antitruste vigente teve repercussão significativa, no sentido de ter chegado a condenar empresa de grande porte no país.” (Salgado, 1997, p. 176) O papel marginal do CADE nesse período também é apontado por Farina (1990).

3. A dimensão regional do processo de concorrência

Após 20 anos de governos militares e cinco décadas de estratégias industriais baseadas na substituição de importações, as relações econômicas entre Argentina e Brasil eram quase nulas em meados dos anos 80. A situação começou a mudar rapidamente a partir da assinatura dos protocolos bilaterais em 1986, adquirindo um ritmo ainda mais intenso depois que o Tratado de Assunção lançou o Mercosul em março de 1991. Entre 1990 e 1998 os fluxos anuais de comércio bilateral saltaram de 3.3 para 19.1 bilhões de dólares, enquanto que os investimentos diretos transfronteiriços alcançaram o montante de US\$ 9.1 bilhões durante a década (ver Kosacoff e Porta, 1997; Bonelli, 2001; Chudnovsky, 2001). Esta cifra parece modesta quando comparada, por exemplo, com o total mundial de investimento direto estrangeiro, que em 1999 foi de US\$ 800 bilhões (cf. UNCTAD, 2001). De fato, a expansão empresarial intra-Mercosul tem se concentrado preponderantemente em iniciativas de médio porte (cf. Bonelli, 2001), em contraste com as mega-fusões que se tornaram frequentes no passado recente entre corporações dos países industrializados. No entanto, é inequívoco que o processo de integração no Mercosul já alcançou um estágio em que as condições de concorrência nos mercados domésticos dos países membros se tornaram interdependentes e só podem ser avaliadas corretamente a partir de uma perspectiva regional.

Do ponto de vista das autoridades antitruste, as mudanças acima implicam um número crescente de casos nos quais a dimensão geográfica do mercado relevante abrange todos os membros do Mercosul. Entretanto, apesar do destaque alcançado pela política de concorrência na Argentina e no Brasil na segunda metade dos anos 90, não houve até o momento um único caso que tivesse sido objeto de cooperação entre as autoridades desses países. Isto decorre em parte das inconsistências do Protocolo de Fortaleza, apontadas na próxima seção, que poderiam ser contornadas a curto prazo pelo menos no âmbito bilateral, conforme argumenta a seção 5. Mas antes de abordar estes dois temas, é conveniente indicar, ainda que de forma anedótica, a natureza dos problemas que as autoridades argentinas e brasileiras provavelmente enfrentarão no futuro próximo, através de uma rápida revisão de alguns casos de dimensão regional examinados por aquelas autoridades nos últimos anos.

O tipo mais frequente de caso é aquele relacionado com atos de concentração que não alteram significativamente as condições de concorrência do mercado regional, ou cujos efeitos principais se concentram num só país.⁸ A análise conjunta de operações desse tipo não é inócua, já que ela permite que o mercado relevante seja definido de forma rigorosa, com consequências positivas sobre a qualidade técnica da decisão final. Um bom exemplo neste sentido é o caso AMBEV, julgado pelo CADE em março de 2000, permitindo a fusão das empresas Brahma e Antártica que passaram a controlar cerca de 75% do mercado brasileiro de cervejas. Dado que a Brahma possui participação acionária em empresas da Argentina, Paraguai e Uruguai, não há

⁸ Alguns exemplos recentes deste tipo: a permuta de ativos entre a Petrobrás e a YPF Repsol; a compra de empresas brasileiras no ramo de alimentos por parte do grupo Socma, um conglomerado industrial argentino; os investimentos do grupo Bestfoods em empresas brasileiras (Arisco) e argentinas (Refinerías de Maíz S.A.); a permuta de ativos entre empresas argentinas e brasileiras no setor de polipropileno (Vitopel e Arcor); os acordos firmados pela Cia. Petroquímica do Sul (Copesul) para fornecer eteno e propeno aos seus clientes no Mercosul; etc.

duvidas quanto à dimensão regional do caso, embora seja também evidente que os efeitos mais importantes se concentram no mercado brasileiro. Contudo, a criação da AMBEV resultou no seguinte paradoxo: o preço ex-fábrica da cerveja no Brasil é um dos mais baixos do mundo, o mercado é dominado por uma só empresa, mas mesmo assim a produção nacional conta com uma proteção nominal de 23% conferida pela Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul. É razoável supor que uma análise conjunta do caso teria ajudado a eliminar essa distorção da TEC.

Nos casos de conduta, às vezes a cooperação poderá se restringir a uma simples notificação aos demais parceiros por parte da agência que estiver conduzindo a investigação, enquanto que em outras oportunidades a natureza do caso poderá requerer investigações simultâneas em mais de um país. Um exemplo do primeiro tipo foi a multa de \$109 milhões imposta pela CNDC à YPF em março de 1999, em consequência dos preços discriminatórios praticados por aquela empresa nos distintos mercados do Mercosul durante o período compreendido entre janeiro de 1996 e outubro de 1997. Neste caso, todas as informações necessárias para caracterizar a conduta e os seus efeitos puderam ser coletadas pela CNDC em território argentino. Um exemplo que se enquadraria no segundo tipo seria a denúncia que estava sendo investigada pela CNDC no primeiro semestre de 2001 a respeito de um possível conluio entre a Cámara de la Industria del Calzado (Argentina) e a Abicalçados (Brasil) visando limitar as exportações brasileiras de calçados para a Argentina. Neste caso, a investigação seria obviamente mais eficaz se conduzida simultaneamente em ambos países.

A experiência internacional, notadamente a do acordo Estados Unidos–União Européia, já demonstrou que a cooperação entre autoridades antitruste envolve não apenas dificuldades técnicas e operacionais, como o uso de metodologias comuns para definir mercados relevantes, a confiança recíproca no trato de informações confidenciais e agilidade nos processos decisórios; mas também eventuais conflitos de interesse entre grupos nacionais poderosos, acarretando elevada sensibilidade política. O Mercosul certamente não será uma exceção a essa norma. Por exemplo, em 20 de junho de 2001, o CADE decidiu arquivar o processo que a Direct TV (uma rede de televisão por assinatura via satélite) estava movendo contra a Rede Globo de Televisão, arguindo abuso de posição dominante por parte desta. Desde 1996 a Direct TV estava tentando conseguir o direito de transmitir o sinal da TV Globo em igualdade de condições com a Sky, uma subsidiária da Rede Globo que opera em cinco capitais brasileiras (Porto Alegre, São Paulo, Rio de Janeiro, Recife e Salvador). Na Argentina, a Direct TV é controlada pelo Grupo Clarín, e ali também o seu principal competidor é a Sky. Assim, não é improvável que a disputa venha a se repetir brevemente no âmbito do Mercosul, gerando um confronto explícito entre os dois mais influentes grupos econômicos da região. As duas próximas seções deste artigo discutem os instrumentos disponíveis pelos países do Mercosul para lidar com problemas deste tipo.

4. Escopo e limitações do Protocolo de Fortaleza

Para enfrentar de forma abrangente as questões acima referidas, os países do Mercosul assinaram em dezembro de 1996 o Protocolo de Fortaleza, que definiu um conjunto de procedimentos, *a ser implementado num período de dois anos* (sic), dirigido à harmonização das condições de concorrência nos mercados domésticos dos países membros. Tal como fizeram outros acordos regionais nas últimas duas décadas (vide Lloyd e Vautier, 1999; Tavares, 2001), o

objetivo fundamental do protocolo é impedir que os benefícios do processo de integração sejam erodidos por barreiras advindas de condutas empresariais ou políticas públicas. Com relação às ações governamentais, o protocolo destaca os dois tópicos relevantes para o Mercosul: subsídios e medidas antidumping; quanto ao setor privado, contém instrumentos para reprimir práticas anticompetitivas de escopo regional e para controlar fusões e aquisições que alterem as condições de concorrência em mais de um país.

Apesar de identificar os principais problemas a serem tratados, de propor soluções ajustadas às peculiaridades do Mercosul (evitando, por exemplo, a criação de instâncias supranacionais), e de enfatizar a urgência das medidas ali acordadas, o protocolo não foi aplicado até o presente. A origem deste paradoxo pode ser explicada a partir do relato apresentado nas seções anteriores. Por um lado, as providências anunciadas em Fortaleza constituem um desdobramento natural dos compromissos firmados no Tratado de Assunção, cujo artigo primeiro estabeleceu metas ambiciosas para o processo de integração regional, envolvendo a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os países membros nas áreas fiscal e monetária, de comércio exterior, agricultura, indústria e serviços; ao lado da harmonização de legislações nacionais nas matérias que se fizerem necessárias. Portanto, a preparação de normas comuns para a defesa da concorrência está diretamente associada à agenda de implantação do Mecosul (cf. Tavares e Tineo, 1998; Peña, 2001). Mas, por outro lado, os signatários do protocolo de Fortaleza não revelaram qualquer preocupação quanto ao estado das instituições antitruste na região. No momento da assinatura do protocolo, o Brasil era o único país do Mercosul que possuía os instrumentos mínimos indispensáveis à implementação dos compromissos ali firmados. Paraguai e Uruguai até hoje não têm legislação antitruste, e a lei argentina só passou a tratar de fusões e aquisições depois de 1999. Entretanto, os procedimentos descritos no protocolo pressupõem a existência de agências antitruste em todos os Estados Membros, ainda que, de fato, aqueles procedimentos sejam conflitantes com a natureza das funções cumpridas por tais agências.

Esta dicotomia entre o escopo normativo do protocolo e o estado das instituições nacionais implicou uma série de inconsistências que estão retardando a execução das metas definidas em Fortaleza. A limitação fundamental reside no processo decisório estabelecido para tratar os casos de dimensão regional, onde as autoridades nacionais antitruste ficaram reduzidas à condição de conselheiras da Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) (vide capítulo V do protocolo). Ao transferir o poder decisório à CCM, o protocolo trata os conflitos oriundos do processo de concorrência como se fossem disputas mercantilistas. Não por acaso, o artigo 2 estabelece que o âmbito de aplicação das normas abrange apenas eventos que tenham impacto sobre o comércio entre as partes. Desta maneira, permanecem impunes várias práticas comuns no setor de serviços, por exemplo, onde o poder monopolista de uma empresa estabelecida num país pode ser suficiente para impor restrições à qualidade dos serviços oferecidos no país vizinho, ou influir na estrutura de preços domésticos, sem provocar consequências evidentes nos fluxos de comércio. Além disso, o protocolo impede que as autoridades antitruste cumpram uma função estratégica no processo de integração, que é a de cooperar com as contrapartes dos países vizinhos na promoção da eficiência produtiva e do interesse do consumidor em âmbito regional. De fato, são usuais conflitos transfronteiriços em que, de um lado, as autoridades antitruste da região encontram-se unidas no combate a uma determinada prática; e, de outro, órgãos de governo, empresas ou associações privadas dos respectivos países estão aliados na defesa dos privilégios advindos daquela prática. O protocolo não contempla este tipo de conflito.

Uma das expectativas geradas pelo protocolo foi a de que ele iria permitir a abolição de medidas antidumping entre os membros do Mercosul. O principal usuário deste instrumento tem sido a Argentina que, entre março de 1991 e junho de 2000, abriu 41 investigações envolvendo os seus parceiros na região, das quais 38 afetaram o Brasil. Neste período, o Brasil iniciou dois processos contra a Argentina e dois contra o Paraguai que, tal como o Uruguai, não usou este tipo de medida até o momento (vide Tavares e outros, 2001). No vocabulário antitruste, dumping é sinônimo de preço predatório, um tipo de conduta que costuma ser mais frequente nos livros de microeconomia do que no cotidiano da política de concorrência. Por outro lado, é sabido que a principal função das medidas antidumping é a de conceder proteção temporária às indústrias que não estão preparadas para enfrentar a concorrência de produtos importados. Assim, para abolir tais instrumentos, o obstáculo relevante a ser enfrentado pelos governos dos países do Mercosul é o de corrigir os desníveis de eficiência produtiva no interior da região. A contribuição potencial das autoridades antitruste nesta tarefa é apenas indireta, ao estimular a coerência das políticas domésticas que afetam as condições de concorrência e ao tratar o interesse nacional de forma abrangente.

Em artigo recente, Felix Peña (2001) apresentou uma ampla lista de providências voltadas à implantação do protocolo e à correção de suas falhas. Uma parte da lista relembra os compromissos que os governos já deveriam ter cumprido desde dezembro de 1998, como a edição de normas regionais para controlar fusões e aquisições (art. 7) e as disciplinas sobre ajudas estatais (art. 32); e outros que pelo menos já deveriam estar em andamento, como o programa de cooperação entre as agências antitruste do Mercosul (art. 30). A lista também contém sugestões para melhorar a qualidade do processo decisório definido no capítulo V, como a nomeação de painéis de peritos independentes para julgar os casos de dimensão regional, e de instâncias de apelação. Além disso, Peña aponta a necessidade de programas de cooperação técnica internacional, sobretudo para apoiar o processo de formulação de leis e de criação de agências antitruste no Paraguai e Uruguai. Por fim, ele destaca a importância da cooperação bilateral entre Argentina e Brasil.

A proposta esquematizada adiante na seção 6 aborda apenas o último ponto da lista acima e, por motivos práticos e estratégicos, posterga os demais. A razão prática é que a cooperação entre Argentina e Brasil independe, de fato, do Protocolo de Fortaleza, já que os poderes extraterritoriais de ambas as leis nacionais fornecem amparo jurídico suficiente para qualquer tipo de ação conjunta em matéria antitruste, conforme vimos anteriormente. A razão estratégica é que, uma vez iniciada a cooperação, novas dimensões do processo de integração no Mercosul começarão a atrair a atenção da imprensa, dos governantes e da opinião pública. Ao lado do noticiário usual sobre saldos comerciais, política cambial e conflitos setoriais, gradualmente novos temas ganharão relevância, onde os aspectos proeminentes estarão relacionados com poder econômico, eficiência produtiva, oportunidades de investimento, emprego e bem estar do consumidor. Esta mudança no foco do debate público poderá criar as condições políticas para a realização de objetivos meritórios do protocolo, como a abolição das medidas antidumping e a racionalização dos incentivos fiscais, além de gerar evidências na direção de um marco alternativo para regular as condições de concorrência na região. A próxima seção discute os fundamentos deste marco alternativo.

5. Os acordos de cortesia positiva

Na década de noventa, diante do número crescente de casos de mega-fusões entre empresas transnacionais e de condutas anticompetitivas com dimensão internacional, ao lado da ausência de instrumentos multilaterais para lidar com esses problemas, os governos dos países industrializados foram levados a introduzir uma inovação em suas relações bilaterais, através da assinatura de acordos de cooperação antitruste baseados no princípio de “cortesia positiva”. Tais acordos costumam ter o seguinte conteúdo: [a] Mútua notificação das investigações iniciadas em cada país, desde que afetem os interesses do outro signatário, tanto na área de fusões e aquisições quanto na de práticas anticompetitivas. As notificações devem ser suficientemente detalhadas, a fim de permitir que o outro signatário possa avaliar a relevância dos impactos (efetivos ou potenciais) de cada caso sobre a sua economia doméstica, e devem incluir a natureza das atividades sob investigação e penalidades previstas. Sempre que possível, as notificações incluem também os nomes e a localização das pessoas envolvidas. [b] Os funcionários das agências de cada país podem visitar o outro país durante o curso das investigações. [c] Cada país pode solicitar que o outro inicie uma investigação sobre condutas anticompetitivas ali vigentes, ainda que os danos ocorram exclusivamente no primeiro país. [d] Assistência recíproca na localização de testemunhas, coleta de evidências e depoimentos no território do outro signatário. [e] Encontros regulares das autoridades para discutir a evolução das respectivas políticas domésticas e intercambiar informações sobre setores econômicos de interesse mútuo.

Cortesia positiva é um neologismo que foi incorporado ao vocabulário antitruste para descrever situações em que dois países decidem aplicar de forma recíproca as normas de extraterritorialidade contidas em suas respectivas legislações. Assim, os acordos de cooperação acima descritos não implicam qualquer alteração nas leis nacionais e, de fato, todas as providências ali estabelecidas poderiam ser realizadas independentemente da assinatura de qualquer protocolo, já que o instrumento que confere poder jurídico àquelas ações não é o acordo de cortesia positiva, mas a lei nacional.⁹ Entretanto, acordos deste tipo cumprem importantes funções operacionais e políticas, como a de facilitar as investigações sobre eventos ocorridos no exterior, fortalecer a confiança mútua entre as autoridades antitruste e alertar o setor privado sobre a efetividade das novas disciplinas.

O acordo assinado pelos Estados Unidos e a União Européia em 1991 tornou-se rapidamente o exemplo mais notável de cortesia positiva da atualidade. Como mostra a tabela 1, desde 1992 este acordo vem originando um fluxo de notificações sempre superior a 100 casos por ano, tendo acumulado o total de 1.162 ao final da década, dos quais 689 foram referentes a condutas anticompetitivas e 473 a fusões e aquisições. Um dos relatórios recentes da Comissão Européia descreve alguns aspectos da rotina operacional dessa cooperação: *“In all cases of mutual interest it has become the norm to establish contacts at the outset in order to exchange*

⁹ A rigor, um acordo de cortesia positiva só adquire funções efetivas de um tratado internacional quando a lei nacional de algum dos signatários não tiver alcance extraterritorial. Por exemplo, em abril de 2001, Canadá e Costa Rica assinaram um tratado de livre comércio que contém um capítulo regulando a cooperação bilateral sobre política de concorrência. Do ponto de vista da Costa Rica, o tratado amplia o alcance de sua lei 7472, de dezembro de 1994, que agora passou a ter efeitos extraterritoriais, mas restritos apenas a eventos ocorridos no Canadá.

views and, when appropriate, to coordinate enforcement activities. The two sides, where appropriate, seek to coordinate their respective approaches on the definition of relevant markets, on possible remedies in order to ensure that they do not conflict, as well as on points of foreign law relevant to the interpretation of an agreement or to the effectiveness of a remedy. Cooperation under this heading has involved the synchronization of investigations and searches. This is designed to make fact-finding action more effective and helps prevent companies suspected of cartel activity from destroying evidence located in the territory of the agency investigating the same conduct after its counterpart on the other side of the Atlantic has acted.” (Comissão Européia, 1998, p. 339)

Tabela 1

Acordo de Cooperação Estados Unidos—União Européia: Casos Notificados, 1991-1999

Ano	Práticas Anti-Competitivas		Fusões		Total
	UE	USA	UE	USA	
1991	5	12	3	9	29
1992	26	40	11	31	108
1993	44	40	20	20	124
1994	29	35	18	20	102
1995	42	35	31	18	126
1996	48	38	35	27	148
1997	42	36	30	20	128
1998	52	46	43	39	180
1999	70	49	59	39	217
Total	358	331	250	223	1.162

Fonte: Comissão Européia, Relatórios sobre Política de Concorrência (1998, 1999).

Uma limitação óbvia dos acordos de cooperação bilateral é a sua reduzida eficácia para coibir práticas originadas em terceiros países, e este problema continuará existindo enquanto não houver um marco multilateral para regular o processo de competição internacional. Outra dificuldade diz respeito à troca de dados confidenciais nos casos de cartéis, sobretudo quando as informações foram obtidas através de acordos de leniência.¹⁰ Além disso, determinados casos de fusões e aquisições podem gerar consequências assimétricas, quando os ganhos de eficiência se concentram nas empresas de um país e as distorções advindas da concentração econômica se

¹⁰ As leis de diversos países contém cláusulas de leniência que concedem imunidades aos membros de um cartel que decidam cooperar com as autoridades. Entretanto, até o momento, a Comissão Européia e o governo americano não conseguiram encontrar uma solução que permitisse unificar a aplicação daquelas cláusulas no âmbito da cooperação bilateral. Para uma discussão sobre a eficácia dos programas de leniência e suas consequências internacionais, vide OECD (2001) e Corrêa e Guanais (2001).

concentram no outro. Por exemplo, em 1997, a Comissão Européia exigiu uma série de condições para aprovar a fusão Boeing/McDonnell Douglas, enquanto que a intenção original das autoridades americanas era a de aprovar sem restrições aquela operação. Entretanto, após dez anos de experiência e mais de 1200 eventos, só houve um caso em que as duas partes não conseguiram superar as divergências, quando em 3 de julho de 2001 a Comissão decidiu proibir a compra da Honeywell pela General Electric, que os americanos gostariam de ter aprovado.

Assim, cortesia positiva não é uma panacéia, mas uma solução transitória para remediar parcialmente um problema de âmbito multilateral. Sua principal virtude é a de evitar que interesses nacionais conflitantes sejam abordados sob a perspectiva estreita das negociações mercantilistas setoriais. Ao invés proteger apenas os interesses dos exportadores e das empresas que competem com importações, os governos são levados a considerar outras dimensões do interesse nacional, como a eficiência agregada da indústria doméstica e o bem estar do consumidor. A experiência transatlântica, e outras como as da Austrália/Nova Zelândia e Canadá/Estados Unidos vem fornecendo ilustrações eloquentes dos benefícios que esta mudança de enfoque promove.

6. Conclusão

Em outros trabalhos sobre política de concorrência no Mercosul, como os de Tavares e Tineo (1998), Flores (2001) e Peña (2001), o tema central é o Protocolo de Fortaleza, que é analisado sob a ótica dos compromissos estabelecidos pelo Tratado de Assunção, particularmente aqueles relativos ao controle de subsídios e à eliminação de medidas antidumping na região. O presente artigo procurou mostrar, entretanto, que o ponto de partida relevante para tratar as questões da concorrência no Mercosul não é aquele protocolo, mas as leis antitruste da Argentina e do Brasil, que fornecem o amparo jurídico adequado para a cooperação regional nesta matéria. Além disso, conforme indicou a seção 3, tal cooperação continuará sendo necessária independentemente da evolução institucional do Mercosul nos próximos anos, e proverá evidências que eventualmente ajudarão a superar a principal limitação do protocolo, que é o seu viés mercantilista, como vimos na seção 4.

Assim, em contraste com a ampla lista de providências indicadas por Felix Peña, a discussão anterior sugere ignorar temporariamente o Protocolo de Fortaleza, e aguardar o momento oportuno para reescrevê-lo. Neste ínterim, a seguinte agenda mínima poderia ser implementada pelas autoridades antitruste argentinas e brasileiras:

- Anunciar que, em virtude dos efeitos extraterritoriais das leis de ambos países, as condutas anticompetitivas e os atos de concentração com impacto regional passariam a ser investigados conjuntamente pelas autoridades. Os procedimentos da cooperação bilateral seriam de conhecimento público e compreenderiam as rotinas usuais nos acordos de cortesia positiva, conforme comentado na seção 5.
- Tal como faz regularmente a Comissão Européia, as autoridades divulgariam não só os casos resolvidos, destacando os critérios que orientaram as decisões, como também os eventuais conflitos de interesses nacionais e seus respectivos fundamentos.
- Similar publicidade seria conferida aos impactos que os casos examinados estariam provocando nos mercados domésticos do Paraguai e Uruguai, com o objetivo explícito

de provocar o debate público sobre questões da concorrência, e eventualmente estimular a votação de leis antitruste naqueles países.

- Com base na experiência acumulada após haver resolvido um número razoável de casos importantes, as autoridades antitruste apresentariam aos seus respectivos governos uma redação alternativa para o Protocolo de Fortaleza, que finalmente conteria as normas adequadas para regular a concorrência no Mercosul.

Referências

- Assis de Almeida, José Gabriel (2001), "A Aplicação 'Extra-Territorial' do Direito da Concorrência Brasileiro", *Arché*, vol. 10, no. 29, Rio de Janeiro.
- Bonelli, Regis (2001), "Fusões e Aquisições no Mercosul", in Renato Baumann (ed.), *Mercosul: Avanços e Desafios da Integração*, IPEA/CEPAL, Brasília.
- Borges da Fonseca, José Júlio (1997), *Direito Antitruste e Regime das Concentrações Empresariais*, Editora Atlas, São Paulo.
- Cabanellas, Guillermo (1983), *Derecho Antimonopolico y de Defensa de la Competencia*, Editorial Heliasta, Buenos Aires.
- Comissão Européia (1998), *28th Report on Competition Policy*, Bruxelas.
- Corrêa, Paulo, e Guanais, Frederico (2001), "Building a Leniency and Immunity Policy: The Recent Brazilian Experience", *Arché*, vol. 10, no. 29, Rio de Janeiro.
- Chudnovsky, Daniel (ed.) (2001), *El Boom de Inversión Extranjera Directa en el Mercosur*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires.
- Farina, Elizabeth (1990), "Política Antitruste: A Experiência Antitruste", Texto para Discussão, USP, São Paulo.
- Flôres Jr., Renato G. (2001), "Concorrência no Mercosul: Para Além do Protocolo de Fortaleza", *Arché*, vol. 10, no. 29, Rio de Janeiro.
- Hungria, Nelson (1939), *Dos Crimes Contra a Economia Popular*, Livraria Jacinto, Rio de Janeiro.
- Kosacoff, Bernardo, e Porta, Fernando (1997), "La Inversión Extranjera Directa en La Industria Manufacturera Argentina: Tendencias y Estrategias", *Estudios de La Economía Real*, No. 3, Buenos Aires
- Lloyd, Peter J., e Vautier, Kerrin M. (1999), *Promoting Competition in Global Markets*, Edward Elgar, Londres.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD (2001), *Report on Leniency Programmes to Fight Hard Core Cartels*, Paris.
- Peña, Félix (2001), "Una Política de Competencia Económica en el Mercosur", *Boletim Latino Americano de Concorrência*, No. 12, Bruxelas.
- Salgado, Lucia Helena (1997), *A Economia Política da Ação Antitruste*, Editora Singular, São Paulo.
- Shieber, Benjamin (1966), *Abusos do Poder Econômico: Direito e Experiência Antitruste no Brasil e nos E.U.A.*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo.
- Tavares de Araujo Jr., José (2001), "Competition Policy", in José Manuel Salazar-Xirinachs e Maryse Robert (eds.), *Toward Free Trade in the Americas*, Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- Tavares de Araujo Jr., José, e Tineo, Luis (1998), "Harmonization of Competition Policies Among Mercosur Countries", *The Antitrust Bulletin*, Vol. XLIII, no. 1.
- Tavares de Araujo Jr., José; Macario, Carla, e Steinfatt, Karsten (2001), "Antidumping in the Americas", *OAS Trade Unit Studies*, Washington DC, (Disponível em www.sice.oas.org).
- United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD (2001), *World Investment Report*, Genebra.
- Vaz, Isabel (1993), *Direito Econômico da Concorrência*, Forense, Rio de Janeiro.

Mercosul: a Nova Integração Energética

Edmar Luiz Fagundes de Almeida
João Bosco Mesquita Machado
IE-UFRJ

INTRODUÇÃO

A integração das indústrias de infra-estrutura constitui parte essencial do processo de conformação de mercados regionais integrados. A infra-estrutura de transporte, telecomunicações e energia, por afetar o conjunto das atividades econômicas, está na base da convergência econômica entre países. Desta forma, a promoção da integração deve estabelecer as condições para que as indústrias de infra-estrutura não sejam um empecilho à convergência econômica. A carência, por exemplo, de uma infra-estrutura de transporte integrada cria obstáculos ao intercâmbio de mercadorias e impede a convergência de preços.

Neste artigo é feita uma análise da política de integração da indústria energética no Mercosul com o objetivo de apontar mudanças nela necessárias em âmbito regional em razão das transformações econômicas recentes no negócio da energia, bem como de mostrar que a evolução econômica e tecnológica das indústrias energéticas impõe uma nova agenda para a integração nesse campo, que deveria ser marcada por um esforço para viabilizar a atuação coordenada de novas forças no mercado energético entre os países da Região.

É também apresentado o novo contexto da integração energética a partir dos casos das indústrias de gás natural e de eletricidade uma vez que estas indústrias passaram por transformações econômicas e tecnológicas importantes em todo o mundo. Três novos fatores caracterizam a evolução recente destas indústrias: i) o esgotamento do modelo de financiamento tradicional baseado no setor público e no crédito externo a empresas estatais; ii) a formação de grandes grupos internacionais capazes de disputar o mercado em escala mundial, a partir do processo de privatização e da introdução da concorrência nos setores elétrico e de gás natural nos países desenvolvidos; e iii) a evolução

tecnológica e o advento da convergência tecnológica e de negócios entre as indústrias de gás natural e eletricidade.

Nesse contexto marcado por alterações profundas na forma de estruturação do setor, a integração energética na Região assume um novo formato e passa a desempenhar um novo papel. Esta não é apenas desejável do ponto de vista da promoção da convergência econômica visando a formação de um mercado regional. Mais do que isso, a integração energética passa a ser uma condição necessária para o aproveitamento do grande potencial de crescimento destas indústrias na Região, as quais, por sua vez, passam a depender do investimento privado, liderado pelos grandes *players* internacionais. Deveriam constituir elementos essenciais desta agenda: i) a mitigação das assimetrias regulatórias; ii) a coordenação das políticas energéticas; iii) o fortalecimento das empresas da região com a formação de grupos regionais capazes de competir no mercado global.

O trabalho está organizado em quatro seções. Na primeira são discutidas as complementaridades e o histórico da integração energética na Região, com ênfase na chamada “velha integração energética”. Na segunda seção é apresentado o novo contexto econômico e tecnológico das indústrias de gás e eletricidade. Na seção três é discutida a nova integração energética em gestação na Região, de acordo com o novo contexto econômico das indústrias de gás e eletricidade, assim como é analisada a reforma do setor de gás e eletricidade. As principais assimetrias regulatórias entre os países e o potencial econômico da integração energética são também discutidos nessa seção. Finalmente, a quarta e última seção propõe uma agenda para a política de integração energética regional a partir da análise apresentada.

1 – COMPLEMENTARIDADES E HISTÓRICO DA INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA: A VELHA INTEGRAÇÃO

Não obstante os avanços observados ao longo dos últimos dez anos no que respeita à consolidação do Mercosul, poucas foram as iniciativas comunitárias voltadas para a integração entre as infra-estruturas dos seus países-membros, particularmente no campo da geração e da distribuição de energia. Ainda assim, cabe destacar que desde meados da década de noventa, a integração energética começou a apresentar alguns avanços, o que contrasta nitidamente com a história do período que antecede à criação do

Mercosul, quando os projetos binacionais para o aproveitamento do potencial hidrelétrico dos rios fronteiriços transformaram-se amiúde em fonte de conflito entre a Argentina e o Brasil.

Com efeito, em meados da década de sessenta, quando o Brasil e o Paraguai começaram a negociar o projeto de construção da usina hidrelétrica de Itaipú houve um forte estremecimento nas relações entre os governos argentino e brasileiro, que limitou as possibilidades de diálogo entre os dois países e fortaleceu a idéia de que uma confrontação seria inevitável. Ante à recusa do Brasil em aceitar o processo de consulta prévia sobre a utilização dos recursos hídricos do rio Paraná, a Argentina decidiu colocar em marcha a negociação do projeto de construção da usina hidrelétrica de Yaciretá, em sociedade com Paraguai, localizada à jusante de Itaipú. Na verdade, a construção de uma outra usina nessa localização, foi a solução encontrada pela Argentina para forçar os países vizinhos a discutir uma solução para o problema da cota da represa de Itaipú, dado que o Paraguai, na categoria de sócio ao mesmo tempo do Brasil e da Argentina, tinha interesse em maximizar a geração de energia em ambos os projetos. De todo modo, a solução para o problema da cota de Itaipú só foi alcançada em 1979 e o longo processo de discussão serviu apenas para reforçar os antagonismos regionais.

Apesar da aproximação política entre a Argentina e o Brasil a partir de meados da década de oitenta, a integração energética entre os dois países permaneceu bastante incipiente até princípios da década seguinte. De fato, um projeto de aproveitamento mútuo dos recursos hídricos na fronteira argentino-brasileira nunca chegou a ser efetivamente discutido pelos dois governos. Também na área do petróleo e gás, na qual existem de longa data complementaridades entre as estruturas de oferta e demanda da Argentina e do Brasil, as oportunidades de integração foram completamente negligenciadas. De fato, o Brasil, na qualidade de importador líquido de petróleo, em lugar de dar preferência ao fornecimento da Argentina, fez a opção pela compra de grandes quantidades do produto junto a fornecedores do Oriente Médio, com o objetivo de tentar abrir mercado para produtos brasileiros na região.

No que respeita à sua estrutura, as indústrias energéticas nacionais caracterizavam-se tradicionalmente por uma organização industrial particular, com elevado grau de

concentração, uma forte presença de empresas estatais verticalmente integradas e detentoras de monopólios nacionais. Esta organização industrial resultava das especificidades tecnológicas deste setor, do caráter estratégico desta indústria para o desenvolvimento econômico baseado na estratégia de substituição de importações, e da disponibilidade de crédito internacional e de recursos públicos para o financiamento dos investimentos das empresas estatais.

O quadro da integração regional só começou a se alterar a partir de princípios da década de noventa, quando as negociações no âmbito do Mercosul já haviam avançado substancialmente. O desequilíbrio nos fluxos comerciais entre a Argentina e o Brasil e a crescente pressão de setores industriais argentinos em favor de uma reversão dos déficits no comércio bilateral levaram o governo brasileiro a promover uma reorientação das importações de petróleo em favor da compra do produto da Argentina. Como resultado desta mudança, a Argentina que até 1992 foi um fornecedor marginal de petróleo para o Brasil, responsável por pouco mais de 1% do total das importações nacionais, passou em apenas três anos a ocupar posição de destaque na pauta, respondendo por cerca de um quarto do petróleo importado pelo país a partir de 1995 (Quadro 1).

Quadro 1
 Importações Brasileiras de Petróleo
 (em mil toneladas)

Ano	Importação Proveniente da Argentina (a)	Importação Total do Brasil (b)	(a/b) em %
1991	54.163	25.292.900	0,2
1992	298.229	26.268.267	1,1
1993	3.297.310	22.551.119	14,6
1994	4.718.748	23.783.542	19,8
1995	5.210.044	22.490.259	23,2
1996	6.614.181	25.526.259	25,9
1997	6.465.837	27.713.550	23,3
1998	5.416.841	22.984.144	23,6
1999	3.107.984	18.210.070	17,1
2000	4.652.738	15.123.678	30,8

Fonte: Secex

Cabe, porém, observar, que o aumento da compra de petróleo argentino pelo Brasil em meados na década de 1990 constituiu tão somente uma resposta a um fator contingencial, associado ao desequilíbrio na balança comercial entre os dois países. Tratava-se assim de um caso isolado que atestava, até então, a ausência de iniciativas articuladas capazes de garantir maior avanço no processo de integração energética entre os países do Mercosul. Todavia, uma análise pormenorizada da estrutura de produção e consumo dos países da Região permite demonstrar que o Mercosul apresenta uma enorme vocação para a integração na área energética, integração esta que pode ir muito além da execução de projetos isolados para o aproveitamento conjunto do potencial hidrelétrico dos rios fronteiriços.

A análise da matriz energética do Mercosul sugere que a estrutura de oferta compreende o principal determinante do padrão de consumo de energia nos distintos países. No caso do Brasil, por exemplo, a energia elétrica representa parcela significativa do consumo em razão do elevado potencial e do aproveitamento dos recursos hídricos, uma vez que 85% de toda a geração no Brasil é de origem hidráulica (Quadro 2).

No caso da Argentina, diferentemente, a principal fonte de energia é o gás natural, uma vez que o país dispõe de importantes jazidas do produto. Como consequência, cerca de três quartos do parque elétrico instalado na Argentina é constituído de usinas térmicas que utilizam basicamente o gás natural como combustível. No caso das economias menores, por sua vez, a quase totalidade da oferta de energia, à semelhança do verificado para o caso brasileiro, está baseada na geração hidráulica. No Paraguai, este índice alcança 99% e todo o excedente de eletricidade não consumido no mercado doméstico é exportado para o Brasil. No Uruguai, o mesmo índice representa 84% do parque gerador do país.

Quadro 2

Matriz Energética dos Países do Mercosul (1996) (*)

Países	Reservas	Produção	Exp. Líquida	Consumo
Petróleo (em milhões de barris)				
Argentina	2386,4	286,5	113,6	168,5
Brasil	4822,9	286,8	-203,9	533,3
Paraguai	-	-	-1,2	7,9
Uruguai	-	-	-10,9	12,7
Gás natural (em bilhões de m3)				
Argentina	619,2	34,6	-2,0	33,0
Brasil	154,3	8,5	-	3,9
Paraguai	-	-	-	-
Uruguai	-	-	-	-
Carvão Mineral (em milhões de toneladas)				
Argentina	0,5	0,2	-1,1	0,1
Brasil	5,3	3,8	-18,4	3,4
Paraguai	-	-	-	-
Uruguai	-	-	-	-
(**) Energia Elétrica (em TWh)				
Argentina	44,5	67,1	-2,8	56,1
Brasil	143,4	289,9	-36,6	268,1
Paraguai	11,7	48,1	40,3	4,1
Uruguai	1,8	6,7	0,1	5,1

Fonte: SIEE/OLADE; extraído de Oliveira, 1999a.

(*) reservas classificadas como provadas; (**) Em GW; soma das potências instaladas em todas as bacias hidrográficas, incluindo as hidrelétricas já em operação.

A heterogeneidade das estruturas de oferta, especialmente no caso do Brasil e da Argentina, sugere a existência de complementaridades entre os sistemas energéticos dos países do Mercosul que foram escassamente exploradas até o presente. O Brasil aparece na condição de importador líquido, enquanto a oferta de energia na Argentina e no Paraguai supera a demanda. A integração entre as estruturas de oferta e demanda dos dois países poderia, por exemplo, abranger esforços direcionados para a maior disseminação do uso de energia baseada no consumo de gás natural, principalmente no tocante à geração de eletricidade, além da execução de projetos voltados para a interligação dos sistemas e redes nacionais de distribuição de energia¹.

Uma iniciativa pioneira no sentido de estabelecer uma maior integração energética no Mercosul ocorreu no ano de 1997, quando foi publicado o estudo de viabilidade do gasoduto do Mercosul, que previa o transporte de 11 milhões de m³/dia (mm³) de gás natural da bacia noroeste da Argentina até as regiões Sul e Sudeste do Brasil. Este gasoduto contaria ainda com um ramal que chegaria até a cidade de Assunção, no Paraguai, de forma a possibilitar a completa interligação dos gasodutos instalados na Argentina. No entanto, a escassez de recursos e as mudanças no aparato regulatório nos países impediram que o projeto fosse efetivamente implementado.

É certo também que os avanços na área de integração energética podem se beneficiar do processo de desregulamentação do setor na Argentina e da flexibilização do monopólio da Petrobrás no caso brasileiro. A criação de um novo aparato regulatório nestes países descortina oportunidades para a execução de projetos conjuntos que podem contar com a ampla participação de investidores privados, desde que os obstáculos e as assimetrias de natureza regulatória não comprometam a realização de investimentos (ver Seção 3.3).

De fato, as primeiras propostas coordenadas de integração regional na área energética datam da segunda metade da década de noventa, quando o Grupo Mercado Comum

¹ Segundo Oliveira (1998), o sistema de interconexão das redes elétrica revela também a precariedade da integração energética no Mercosul. "(...) A maior parte das interligações elétricas corresponde a intercâmbios fronteiriços" ou a projetos binacionais isolados. "Ainda não foi possível promover um

(GMC), durante sua XXIV Reunião realizada em dezembro de 1996 em Fortaleza, aprovou a pauta de negociação estabelecida pelo Sub-Grupo de Trabalho n.º 9 (SGT-9), na qual foi definida como tarefa prioritária a criação dos “Programas Energéticos do Mercosul”. Em novembro do ano seguinte, o SGT-9 apresentou uma proposta de cronograma de trabalho que previa tanto a apresentação de informes contendo uma atualização dos dados dos sistemas energéticos dos países da Região², como a preparação dos termos de referência dos estudos que definiriam o conteúdo dos “programas”. O SGT-9 estabeleceu que estes estudos deveriam atender a um objetivo geral, qual seja, o de definir uma metodologia de trabalho que permitisse “(...) otimizar a utilização dos recursos disponíveis na região e aproveitar a escala do mercado ampliado, a fim de lograr uma melhor alocação de recursos, redução de custos e incremento da competitividade das economias e desenvolvimento social sustentável”. Para o efetivo cumprimento destes objetivos, os estudos deveriam atender aos seguintes requisitos: (i) identificar e intercambiar informação sobre os programas energéticos de interesse para a região; (ii) disponibilizar informação básica que permita visualizar as oportunidades de integração energética; (iii) analisar os efeitos decorrentes da realização de programas energéticos de integração; (iv) identificar e incentivar a criação de programas voltados para a promoção permanente da eficiência energética tanto na produção quanto no uso da energia.

2 – O NOVO CONTEXTO DAS INDÚSTRIAS DE GÁS E ELETRICIDADE

O contexto econômico, tecnológico e institucional atual das indústrias de gás e eletricidade pouco tem a ver com aquele que vigorava ao longo das décadas de oitenta e início dos anos noventa, quando aconteceram os primeiros acordos para a formação do Mercosul. O desenvolvimento do setor energético atual depende de novas forças econômicas e tecnológicas e requer um novo arcabouço institucional e regulatório que, no caso de um projeto de integração energética, deve ser concebido de forma a evitar assimetrias entre os países envolvidos.

planejamento e uma operação integrada na região de tal forma a permitir explorar os ganhos de eficiência derivados da integração dos sistemas”.

² O SGT-9 já havia reunido dados sobre o sistema energético da região no documento “Síntese Energética do Mercosul”, publicado em 1997.

2.1 – O esgotamento do modelo de desenvolvimento tradicional das indústrias energéticas

A partir da década de oitenta, o modelo tradicional de desenvolvimento das indústrias energéticas foi questionado nos países desenvolvidos e em desenvolvimento. No caso das indústrias de rede, como a indústria elétrica e de gás natural, o questionamento foi motivado basicamente pelo fim do “ciclo virtuoso”, onde a expansão destas indústrias era acompanhado por reduções significativas das tarifas e melhoramento da qualidade do serviço, em função do aproveitamento das economias de escala e escopo (Oliveira e Pinto Jr., 1998). Em vários países desenvolvidos e em desenvolvimento, a existência de monopólios e empresas estatais contribuiu para este “ciclo virtuoso” gerado por um menor nível de risco e pelo financiamento a baixo custo para os investimentos na expansão dos serviços.

À medida que as indústrias de eletricidade e de gás natural atingiram sua maturidade nos países desenvolvidos, as oportunidades técnicas para a exploração de economias de escala foram se exaurindo. A crise do petróleo na década de 70 e seus efeitos sobre os preços de seus derivados e do gás natural contribuíram para precipitar o fim do “ciclo virtuoso” do setor elétrico e de gás natural nos países desenvolvidos, que passaram a conviver com fortes aumentos nas tarifas de gás e eletricidade. Estes incrementos nas tarifas geraram uma percepção de que a organização institucional tradicional destes setores não era mais capaz induzir um aumento da eficiência nos serviços fornecidos pelas concessionárias e, em consequência, deu origem a um movimento em favor de reformas na organização tradicional do setor elétrico e gasífero, tendo a introdução da concorrência como o seu pilar. (Chevalier and Salaun, 1995).

A implementação de reformas no setor elétrico e gasífero nos países onde estas indústrias encontravam-se numa fase madura resultou em um novo modelo organizacional caracterizado pela desverticalização, introdução da concorrência³ nos segmentos de produção e distribuição, por meio da adoção de regras que diferenciam os

³ Sobre o processo de reforma das indústrias de rede, ver Arentsen and Dunneke (1996), Oliveira e Pinto Junior (1996), Joskow (1998), Teplitz-Sembitzky (1990), Glachant, (1998) e Estrada et al. (1995).

serviços prestados pelas firmas posicionadas nos diferentes segmentos da cadeia do gás e da eletricidade (*unbundling*). Finalmente, as firmas proprietárias da infra-estrutura de transporte de gás e eletricidade foram obrigadas a dar acesso a terceiros para utilização da capacidade ociosa dos dutos, sistemas de estocagem⁴ e linhas de transmissão de eletricidade. No caso da indústria do gás natural, além dos pontos acima citados, foi criado um mercado secundário de capacidade de transporte e estocagem⁵. A abertura das redes de transmissão constituiu-se num dos eixos centrais das reformas pois, na prática, criou condições técnicas e econômicas para que os produtores de gás e eletricidade pudessem competir pelos mercados finais.

As empresas de produção passaram a disputar o mercado por atacado em nível nacional e, em alguns casos, internacional, como é o caso da Europa. Os consumidores poderiam negociar diretamente com os fornecedores de gás, sem a intermediação das empresas transportadoras. Um grande número de novos agentes teve acesso à indústria de gás e eletricidade, em particular, no segmento da comercialização⁶.

2.2 – A crise do modelo tradicional na América Latina

O movimento internacional de reformas das indústrias de energia e gás natural influenciou os países da América Latina, especialmente os do Cone Sul, uma vez que estes países também experimentaram uma importante deterioração no desempenho do modelo tradicional de organização energética ao longo da década de oitenta. Entretanto, a crise setorial na América Latina tem sua origem num contexto distinto. Na maioria dos países da Região, a indústria elétrica ainda não atingiu sua maturidade e, com exceção da Argentina, a indústria de gás natural encontra-se na sua infância (Estrada et al, 1995). A demanda de eletricidade deve crescer ainda a taxas elevadas nas próximas décadas. Ademais, existem importantes recursos hidrelétricos ainda inexplorados. Assim, a crise do setor elétrico na região ao longo das décadas de oitenta e noventa está

⁴ O modelo convencional acarreta uma sub-utilização importante dos ativos de transporte e estocagem. Os antigos contratos de longo prazo previam uma reserva de capacidade de transporte para um volume máximo anual. Ou seja, nos períodos de menor demanda no ano existia uma capacidade ociosa nos dutos.

⁵ O acesso obrigatório de terceiros à rede de transporte é apenas um dos modelos para introdução da concorrência. Este modelo foi regulamentado na maioria dos países que liberalizaram a indústria de gás natural, destacando-se os EUA, o Reino Unido e o Canadá. Já na Europa, a Comissão Européia facultou aos países membros a adoção de outros modelos de regulação do acesso à rede, como o acesso voluntário ou negociado.

⁶ O número de vendedores de gás nos EUA, por exemplo, aumentou de 100 em 1984 para 769 em 1992 (Quast, 1997).

essencialmente associada à crise do modelo de financiamento setorial (Pinto Junior, 1993). A crise da dívida no início dos anos oitenta precipitou o esgotamento do modelo de financiamento do setor baseado no crédito internacional a baixo custo.

Após a crise da dívida, apenas instituições multilaterais (Banco Mundial) continuaram a fornecer financiamento externo ao setor energético latino-americano. Este contexto financeiro deu ao Banco Mundial um importante poder político para induzir reformas estruturais nas indústrias energéticas da região. As reformas buscadas pelo Banco Mundial se basearam no diagnóstico de vários fatores que estavam na origem da crise setorial : intervenção política na gestão de empresas estatais (nepotismo); política energética e estrutura tarifária inapropriadas (principalmente subsídios e controle de tarifas por motivações políticas); falta de controle da eficiência das concessionárias; uso das concessionárias para captação de moeda forte (sobre-investimento) (Pinto Junior, 1997).

Esse diagnóstico levou o Banco Mundial a propor reformas que seguem a mesma orientação daquelas adotadas nos países desenvolvidos. Dentre as medidas sugeridas destacam-se: a criação de agências regulatórias independentes do governo e das empresas estatais; o estabelecimento de uma nova estrutura tarifária, com fim dos subsídios e considerando o custo marginal de longo prazo; a priorização dos investimentos para redução das perdas técnicas e comerciais; e, o mais importante, o aumento da participação privada no setor, principalmente através da privatização das empresas estatais. Estas medidas foram priorizadas no processo de reforma do setor energético em todos os países do Mercosul (Oliveira e Pinto Junior, 1996).

2.3 - A convergência nos negócios de gás e eletricidade

No novo contexto do mercado energético mundial, a indústria de gás natural (IGN) deixou de ocupar um papel coadjuvante, e passou a ser protagonista da evolução deste mercado. A partir da década de 1970, novos fatos contribuíram para dar um grande impulso ao desenvolvimento da indústria do gás natural: i) a elevação do preço do petróleo aumentou o valor econômico do gás, que concorre com os derivados do petróleo em boa parte do mercado energético; ii) a nacionalização das reservas de petróleo dos países produtores membros da OPEP, levou os países industriais a buscarem a redução do seu nível de dependência do petróleo importado, mediante a

diversificação da matriz energética, na qual o gás natural passou a desempenhar um papel central; iii) a busca da recomposição das reservas pelas grandes empresas de petróleo privadas, resultou na descoberta de novas reservas de gás fora da zona da OPEP⁷; iv) o fim da guerra fria viabilizou a implementação de projetos internacionais para comercialização de gás natural⁸; v) o aumento das restrições ambientais para a geração elétrica a carvão e de origem nuclear abriu espaço para a geração elétrica a gás; vi) finalmente, o desenvolvimento de novas tecnologias para geração elétrica a gás natural, como veremos mais adiante.

Paralelamente, as fronteiras institucionais e tecnológicas entre diferentes indústrias energéticas enfraqueceram-se, fazendo com que a diversificação correlata se tornasse uma das principais estratégias concorrenciais no atual processo de reestruturação destas indústrias. Verifica-se, por um lado, uma aproximação tecnológica importante entre as atividades de transporte e distribuição de energia e o fornecimento de serviços de telecomunicações, abrindo espaço para a diversificação das empresas energéticas em direção ao setor de telecomunicações. Por outro lado, as atividades de comercialização que emergem do processo de desverticalização abriram novas oportunidades de negócio, ancoradas na possibilidade de aproveitamento das economias de escopo (Almeida, 2001).

Tradicionalmente, a dinâmica de desenvolvimento da indústria do gás natural ocorreu de forma relativamente independente da indústria de eletricidade, tendo o gás natural participação marginal na geração de eletricidade. O desenvolvimento recente das turbinas a gás em ciclo combinado (TGCC) abriu espaço para uma dinâmica de convergência dos negócios de gás e eletricidade, na medida em que permitiu conversão de gás em eletricidade fora dos nichos de mercados tradicionais (Islas Samperio, 1995). Na década de 90, as centrais de ciclo combinado assumiram papel dominante na expansão do parque gerador de eletricidade. Dois argumentos têm sido apontados como justificativa para esse movimento empresarial: i) a diminuição dos custos de transação

7 O grande esforço na busca de reservas alternativas para o petróleo e o gás natural pós choques do petróleo teve um grande impacto no aumento das reservas provadas de gás, que saltaram de 40 Tm³ em 1970 para 140 Tm³ em 1996. A relação reservas/produção aumentou de 59 anos no fim de 1985 para 65 anos no fim de 1996. Ou seja, a IGN passa por um período de abundância de reservas.

⁸ À exemplo da exportação de gás da Rússia e norte da África para a Europa ocidental;

para as empresas que atuam nos mercados de eletricidade e de gás natural⁹; ii) o aproveitamento das sinergias, tanto nas redes (dutos e transporte de eletricidade), quanto na prestação de serviços energéticos (eletricidade e calor) para o consumidor final¹⁰.

Na Europa, a geração a gás natural representa hoje 15% na geração elétrica, sendo que este índice já atinge cerca de 50% nos países detentores de reservas abundantes de gás natural, a exemplo da Holanda, e a perspectiva é de que esta participação cresça acentuadamente nos próximos anos. Nos Estados Unidos, cerca de um quarto da capacidade de geração atual utiliza gás natural, e, de acordo com o Departamento de Energia norte-americano, 60% da adição de capacidade nesta década e três quartos da expansão planejada até 2006 corresponderão a plantas a gás natural.

2.4 – O surgimento de *global players*

A liberalização regulatória das indústrias energéticas contribuiu para mudar radicalmente a estratégia das empresas que atuam no setor. Antigos monopólios regionais viram seus consumidores sendo atraídos por novos serviços e menores preços oferecidos por novos entrantes na indústria ou concessionárias que eram monopolistas em outras áreas de concessão. O resultado deste processo foi o aumento da rivalidade entre as empresas energéticas e a transformação do ambiente de seleção.

O desenvolvimento de um novo ambiente de seleção está sendo acompanhado de um processo de grandes transformações na estrutura da indústria. As formas tradicionais de especialização tecnológica têm sido superadas com o desenvolvimento de firmas multienergéticas ou multiprodutos. A tradicional forma de operar verticalmente a cadeia produtiva começa a dar lugar a comportamentos estratégicos inovadores. Para muitos operadores, não se trata mais de vender energia, mas sim de vender serviços energéticos mediante o estabelecimento de um acesso privilegiado aos clientes. Este aspecto é

⁹ Com o aumento da demanda de gás natural para geração de eletricidade, os custos de transação para as empresas posicionadas em apenas uma das duas indústrias tornaram-se mais elevados. Estes custos advêm principalmente das incertezas quanto ao desenvolvimento das redes de transporte e à disponibilidade de gás natural (Almeida e Oliveira, 2000).

¹⁰ As economias de escopo se manifestam na oferta dos serviços de rede e na comercialização de serviços energéticos. Nos serviços de rede, as economias de escopo se devem à utilização da mesma serventia para estruturar e administrar redes conjuntas (dutos e linhas de transmissão/distribuição). Na comercialização verifica-se a redução do custo de *marketing* (*call centers*) e de medição e cobrança dos serviços de energia e gás.

particularmente favorecido pela segregação da atividade de comercialização de energia, segmento no qual as barreiras à entrada são significativamente menores. Ademais, o tipo de conhecimento tecnológico e gerencial requerido é muito diferente daquele utilizado por empresas verticalizadas, pois os mercados não são cativos e as relações contratuais com fornecedores e clientes passam a constituir a base do negócio. Deste modo, os novos entrantes podem disputar fatias de mercado em condições de capacitação e competitividade equivalente, ou mesmo, superior àquelas reunidas pelas empresas já instaladas.

Novas forças de concorrência tornaram-se dominantes modificando completamente as estratégias das empresas. As principais estratégias das empresas energéticas no novo ambiente de negócios são: i) a diversificação de negócios para reduzir riscos; ii) a busca de um certo grau de integração vertical para construir poder de mercado e explorar economias de escala e escopo; iii) a diversificação geográfica dos investimentos para explorar oportunidades de negócios em diferentes mercados e reduzir os riscos de mercados (Flowers, 1998).

No atual contexto, as fusões e aquisições são um instrumento central para compensar a perda de mercado nas antigas áreas de concessão exclusiva, viabilizando a participação da empresa num processo de competição ampliado, na escala nacional e internacional. Também é um elemento central para a diversificação tecnológica, por meio da união de empresas com competências tecnológicas complementares.

Nos Estados Unidos, as fusões e aquisições nas indústrias de eletricidade, gás e água somaram 41 bilhões de dólares em 1996 e 1997. Deste total, 75% foram fusões por troca de ações (*swaps*). Este fato demonstra que as fusões ocorrem como parte de uma estratégia de diversificação competitiva visando o incremento do poder de mercado. O conjunto das indústrias de eletricidade, gás e água, é o segundo mais ativo em movimentos de fusões e aquisições, depois da indústria de telecomunicações. Neste contexto, a privatização das indústrias de eletricidade e gás na América Latina, representa uma oportunidade rara para os grupos atuando nos mercados americano e europeu implementarem suas estratégias de expansão e diversificação através de aquisições. Entre 1992 e 1996, as aquisições e fusões feitas por concessionárias americanas fora dos EUA somaram US\$ 25,4 bilhões. A maioria destas operações se

concentrou no Reino Unido (53%), justamente em decorrência do processo de reforma e privatização realizado naquele país, enquanto a América Latina foi responsável por 16% destas operações.

Esse processo de fusões e aquisições resultou na formação de grandes grupos energéticos, integrados verticalmente e horizontalmente, que exploram as complementaridades tecnológicas nas diferentes fases da cadeia produtiva e entre as diferentes indústrias (empresas como Enron, El Paso, AES, Iberdrola, Southern, CMS, Houston e PSEG são exemplos destes grupos). Na maior parte das vezes, estes grupos se formaram a partir da fusão e de aquisições entre empresas de transporte e distribuição de gás e eletricidade. Entretanto, em alguns casos, antigos monopólios verticalizados aproveitam o seu poder de mercado para adotar estratégias de diversificação, em resposta à mudança no ambiente de seleção (EDF da França, Tractebel da Bélgica, Endesa da Espanha e EDP de Portugal são alguns exemplos) .

As economias emergentes, como as dos países do Mercosul, oferecerem grandes oportunidades para as empresas com capacidade de atuação em escala internacional. A demanda de energia nestes países cresce a uma taxa superior à média dos países desenvolvidos e, na maioria dos países, os governos vêm adotando políticas agressivas de privatização. Estes mercados são particularmente atrativos uma vez que a intensidade da concorrência tende a ser menor que a vigente nos países desenvolvidos.

3 – A NOVA INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA NO MERCOSUL

Como foi mostrado anteriormente, o contexto atual da integração energética no Mercosul é radicalmente diferente daquele vigente ao longo da década de oitenta e início dos anos noventa. Atualmente, os investimentos na integração energética não dependem mais apenas da vontade política dos governos dos países envolvidos, que não contam mais com a principal ferramenta para implementação destas decisões: o investimento de empresas estatais. O contexto atual de grande restrição do financiamento público e de ausência de linhas de crédito de instituições multilaterais a este tipo de investimento, torna muito mais complexo o processo de decisão e implementação de projetos energéticos internacionais. Estes investimentos ao serem capitaneados por grupos empresariais privados, seguem rígidos critérios empresariais na análise dos riscos dos projetos de investimento.

É importante ressaltar que projetos de investimento em infra-estrutura energética envolvendo mais de um país implicam em riscos econômicos mais elevados do que aqueles planejados no nível nacional. Um projeto envolvendo dois países envolve, por exemplo, um duplo risco país. Além disto, mesmo nos países onde o processo de reforma do setor energético resultou na introdução da concorrência e privatização, a presença do Estado continua sendo importante, não mais através da intervenção direta no mercado (investimentos), mas através da regulação e coordenação dos mercados. Mudanças na política econômica em um dos países podem afetar radicalmente a rentabilidade do projeto internacional. Por esta razão, projetos envolvendo mais de um país têm como condicionante uma articulação da política energética e regulatória dos países envolvidos, visto que assimetrias regulatórias criam riscos que muitas vezes inviabilizam projetos energéticos internacionais.

3.1 - Política Energética e Assimetrias Regulatórias no Mercosul

Os países membros do Mercosul vêm tentando implementar reformas do setor energético que seguem em linhas gerais o diagnóstico e as recomendações do Banco Mundial (ver seção 2.2). Entretanto, uma análise das reformas em cada um dos países membros revela uma grande heterogeneidade nos “modelos” de regulação e mercado, bem como no ritmo de implementação das reformas (Quadros 3 e 4)¹¹. Vários fatores têm contribuído para estas assimetrias: i) os diferentes graus de complexidade tecnológica das indústrias energéticas em cada país; ii) as distintas fases de desenvolvimento das indústrias; iii) os diferentes níveis de complexidade do processo político que condicionam as reformas; e iv) a diversidade da organização industrial anterior às reformas.

3.1.1 - Argentina: uma experiência bem sucedida de reforma estrutural

Os mercados energéticos argentinos sofreram uma verdadeira revolução ao longo da década de 1990. A grave crise econômica que se instalou no país no final dos anos oitenta impulsionou uma reforma radical do arcabouço regulatório das indústrias

¹¹ Na nossa análise das assimetrias regulatórias nos países do Mercosul, incluímos a Bolívia, por se tratar de um país associado e em função da importância deste país como exportador de energia para o Mercosul.

energéticas argentinas, transformando completamente o papel do Estado no setor. Estas reformas seguiram as principais recomendações do Banco Mundial expostas acima.

Antes de ser apontada a configuração atual do arcabouço regulatório, é importante ressaltar que a articulação dos mercados gasíferos e elétrico constituiu o pilar da reforma do setor energético argentino, e do sucesso obtido neste processo. Em primeiro lugar, as reformas foram implementadas em um momento em que tanto a indústria elétrica quanto a de gás natural encontravam-se num estágio avançado de desenvolvimento no país. Em segundo lugar, a concomitante introdução da concorrência e da privatização nas indústrias de eletricidade e gás natural permitiu a criação de uma dinâmica de investimentos na geração termelétrica que viabilizou o aproveitamento das grandes reservas gasíferas no país.

O processo de reforma da IGN começou em 1989 com a lei 24.076, que lançou a nova base jurídica para o marco regulatório setorial. Os principais pontos deste novo marco regulatório foram a separação estrutural dos segmentos da cadeia da IGN: produção, transporte e distribuição. A produção do gás foi estruturada como uma atividade competitiva e foi criado um mercado atacadista. As atividades de transporte e distribuição permaneceram reguladas por constituírem um monopólio natural. Para tanto, foi criado um órgão regulatório independente do governo e das empresas, denominado “Ente Nacional Regulador del Gás – ENARGAS”. Para viabilizar a competição no mercado atacadista, os grandes consumidores e comercializadores passaram a ter livre acesso à infra-estrutura de transporte e distribuição, com a aplicação de uma tarifa regulada. Além do livre acesso à infra-estrutura de distribuição, os grandes consumidores passaram a ter direito ao *by pass* físico, isto é, podem se conectar diretamente a um gasoduto tronco sem utilizar a infra-estrutura de uma empresa distribuidora.

Com a privatização da empresa Gas del Estado S.A., a distribuição de gás passou a ser realizada por oito empresas regionais. Duas empresas ficaram responsáveis pelo transporte em grandes distâncias (Transportadora de Gas del Norte – TGN e Transportadora Gas del Sur – TGS). Estas duas empresas foram proibidas de comercializar gás, separando-se, desta forma, o segmento competitivo daqueles considerados passíveis de introdução da concorrência. Com a constituição de um

mercado atacadista de gás, produtores, distribuidores e grandes consumidores passaram a negociar livremente os preços e as quantidades.

À introdução de mudanças na indústria de gás natural, seguiu-se a reforma da indústria de eletricidade que acompanhou, basicamente, os mesmos princípios da reforma na IGN. A lei 24.065 de 1992 estabeleceu a base jurídica para a definição do marco regulatório do setor elétrico. Foi implementada a separação estrutural das atividades do setor elétrico - geração, transporte e distribuição - e, com vistas a regular os segmentos não competitivos (transporte e distribuição), foi criado um órgão independente, o “Ente Nacional de Regulación de la Electricidad (ENRE)”.

A competição no setor foi introduzida a partir da criação de um mercado atacadista de eletricidade (Mercado Eléctrico Mayorista), que agrega a oferta e a demanda de eletricidade e fixa o preço *spot* com base no custo marginal do último gerador despachado para atender a demanda. A administração do mercado atacadista é realizada por uma empresa independente e sem fins lucrativos.– Compañia Administradora Del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anônima (CAMMESA). Esta empresa é responsável pelas seguintes atividades: a otimização do despacho da energia, minimizando os custos da eletricidade para os consumidores finais; a maximização da segurança do sistema elétrico e da qualidade do fornecimento; a elaboração dos cálculos e a liquidação do mercado; além da realização do despacho técnico dos contratos fechados no mercado.

O sucesso da experiência Argentina de reforma dos mercados de eletricidade e gás natural tem sido apontado como referência para os países da região. O êxito se traduziu numa rápida expansão da oferta de eletricidade ao longo da década de 1990, que levou a Argentina de uma situação de déficit de suprimento e baixa qualidade dos serviços para um contexto de excesso de oferta e melhoramento da qualidade dos serviços. O excesso de oferta de energia elétrica resultou num aumento expressivo das exportações de eletricidade para os parceiros do Mercosul. É importante ressaltar três fatores principais que contribuíram para o bom desempenho do setor elétrico argentino após as reformas: i) a existência de grandes reservas de gás nas mãos de agentes privados que buscavam sua monetização; ii) o grande avanço tecnológico na geração termelétrica a gás natural (turbinas a gás em ciclo combinado); e iii) a velocidade da reforma Argentina que

concentrou no país as oportunidades para investimentos dos *global players* na Região.

3.1.2 - Brasil: reforma e crise regulatória

Desde 1995, o Brasil vem introduzindo uma série de reformas nas indústrias de gás natural e eletricidade, buscando estabelecer um mercado competitivo e criando um ambiente institucional propício aos investimentos privados. Apesar de seguir basicamente a mesma orientação das reformas introduzidas na Argentina, o ritmo do processo de reforma bem como os resultados obtidos até o momento foram radicalmente diferentes.

Indústria de Eletricidade

A reforma no setor de energia elétrica foi inaugurada com a nova lei das concessões (lei 8987 de 1995), que estabeleceu a base jurídica para a participação da iniciativa privada nos projetos energéticos. Esta lei submeteu todos os serviços públicos a licitações públicas, introduzindo assim a competição também para os novos projetos de geração elétrica. No mesmo ano, a lei 9074 criou a figura jurídica dos Produtores Independentes de Energia enquanto os grandes consumidores de energia (mais de 10 Mw) deixaram de ser clientes cativos das distribuidoras regionais de eletricidade. Em 1997, o Congresso aprovou a lei 9427 que criou um regulador independente para o setor: a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

A partir desse novo marco regulatório, o governo brasileiro buscou implementar a competição no mercado elétrico através da criação do “Mercado Atacadista de Energia – MAE”. Para tanto, foi criado um órgão independente responsável pela gestão e operação da rede de transmissão e distribuição, o “Operador Nacional do Sistema (ONS). Apesar da decisão política da criação deste mercado, a ANEEL encontrou dificuldades técnicas e políticas para a efetivação do mesmo, e optou pela implementação progressiva deste mercado até 2006¹². Para tanto, foi criado um contrato

¹² Estas dificuldades advêm do maior custo da energia dos novos projetos para expansão do setor em relação ao custo médio de geração das hidrelétricas antigas, hoje responsáveis por 95% da oferta de energia no país. A introdução do MAE implica na necessidade de elevação dos preços da energia antiga

transitório para que as empresas geradoras vendessem sua energia para as empresas distribuidoras (contratos iniciais). A partir de 2001, 25% dos contratos iniciais deixariam de existir no final de cada ano, até extinguiem-se completamente em 2006. A energia liberada pela perda de validade dos contratos iniciais seria recontratada através do MAE, implementando assim de forma progressiva o mercado atacadista.

Além deste novo arcabouço institucional e regulatório, o governo iniciou um programa agressivo de privatizações no setor elétrico. Cerca de 70% do mercado de distribuição de eletricidade foi privatizado, resultando no aporte de US\$ 20 bilhões ao Tesouro Nacional. Entretanto, as dificuldades políticas para a definição das regras do MAE atrasaram o processo de privatização da geração, o que resultou num ambiente econômico desfavorável aos novos investimentos, que culminou na recente crise de oferta no setor elétrico brasileiro (de Oliveira, 1999b).

Gás Natural

A reforma na IGN no Brasil enfrenta um contexto econômico bastante diferente daquele que vigorava na Argentina em 1990. A IGN no Brasil apresenta duas características básicas que influem no processo de reforma e construção de um mercado competitivo: i) encontra-se numa fase incipiente do seu desenvolvimento, com pouca infra-estrutura de transporte e distribuição; e ii) o setor conta com a presença da Petrobrás como agente dominante na produção e no transporte.

Constitucionalmente, a regulação da indústria de gás no Brasil é dividida entre os níveis federal e estadual. No nível federal, a Agência Nacional do Petróleo (ANP), o regulador independente do setor de petróleo e gás, é responsável pela regulação da produção e do transporte até os *city gates*. A partir dos *city gates* a regulação setorial é de responsabilidade dos estados, que podem estabelecer regras específicas através de agências reguladoras estaduais.

A partir de sua criação em 1997, a ANP vem buscando encorajar a introdução de pressões competitivas no setor, por intermédio da concessão de novas áreas de

para os níveis da nova energia. Se isto fosse feito hoje, as tarifas elétricas sofreriam um reajuste de 100%. Ao introduzir o mercado livre paulatinamente, o governo dilui este aumento de tarifas em 5 anos.

exploração a agente privados, bem da autorização para novos agentes construírem gasodutos e importar gás de países vizinhos. Além da autorização para a construção de novos gasodutos para concorrer com a Petrobras, a ANP trabalha no sentido de regulamentar o livre acesso nos gasodutos troncos. Entretanto, o papel dominante da Petrobras na produção e comercialização no país não deverá sofrer alterações no curto e médio prazos.

No segmento da distribuição, as agências regulatórias estaduais que estão em operação têm optado pela concessão de exclusividade de mercado a empresas concessionárias, senão por todo o período de concessão, pelo menos por um período de tempo relativamente longo de tal forma a permitir que estas empresas recuperarem seus investimentos na construção da rede de distribuição (12 anos no caso do Estado de São Paulo). Desta forma, os consumidores finais, inclusive as usinas termelétricas, estão submetidos a um monopólio no fornecimento de gás natural.

Até o presente momento, as duas maiores distribuidoras de gás brasileiras (Comgas no Estado de São Paulo e CEG, no Rio de Janeiro) foram privatizadas. Além disto, duas outras áreas de distribuição foram concedidas a empresas privadas. Além destas empresas, existem 17 outras empresas de distribuição no país, com capital majoritariamente estatal.

A Crise regulatória brasileira

A implementação da reforma nas indústrias de gás e de eletricidade no Brasil mostrou-se um processo político e institucional muito mais complexo que a experiência Argentina. Em primeiro lugar, cabe ressaltar a grande complexidade da estrutura industrial do setor elétrico Brasileiro. A presença de aproximadamente 60 empresas elétricas atuando no país, com estrutura patrimonial diversificada (empresas estatais federais, estaduais e municipais, além de privadas), resultou num maior grau de dificuldade política para a condução da reforma. A esta dificuldade juntaram-se três problemas adicionais: i) a predominância da geração hidráulica no Brasil (95% da eletricidade produzida) dificultou a elaboração de regras para a convivência entre a energia térmica e hidráulica e para o funcionamento do MAE; ii) a preponderância de problemas de cunho macroeconômicos no processo de decisão da reforma setorial, privilegiando-se a privatização do setor à elaboração das regras do novo mercado

energético (Almeida e Pinto Jr., 2001); e iii) o atraso na definição de regras de livre acesso e de precificação do gás natural fornecido pela Petrobras para projetos termelétricos.

Esses problemas somados levaram à adoção de medidas regulatórias inconsistentes com a formação de um mercado atacadista de energia, que acabaram por resultar em falhas importantes do novo arcabouço regulatório. Ressalte-se neste sentido, a autorização para que as empresas estatais hidrelétricas vendessem como energia assegurada, parcela de sua produção que na verdade não podia ser assegurada sem investimentos adicionais. Esta medida teve como objetivo aumentar o valor de mercado das empresas visando sua privatização. A consequência desta medida foi que as empresas distribuidoras contrataram 100% de sua demanda com energia assegurada das empresas geradoras e não tiveram, portanto, incentivo para investirem na garantia de seu suprimento.

Em função da crise regulatória, instalou-se no Brasil uma escassez de investimentos no setor elétrico. As empresas geradoras estatais foram impedidas de realizarem novos investimentos para atender a demanda, pois esperava-se que as mesmas seriam privatizadas. O setor privado, por outro lado, aguardava a privatização destas empresas e a solução dos impasses relativos às regras do MAE e do fornecimento do gás para lançarem novos investimentos na geração. Finalmente, as empresas distribuidoras não tinham incentivos para investir, uma vez que encontravam-se plenamente atendidas pelos seus contratos. A consequência deste processo foi a crise de escassez de oferta que se instalou no setor elétrico brasileiro em 2001, levando as autoridades do setor a adotar um doloroso programa de racionamento de energia para cortar cerca de 20% da demanda. Naturalmente, o racionamento implica em forte reação popular contra as reformas no setor, além de gerar enormes perdas econômicas para as empresas do setor e da economia em geral.

A crise energética atual deverá implicar na revisão radical do arcabouço regulatório do setor elétrico brasileiro. Neste ponto, torna-se crítico o problema das assimetrias regulatórias com os outros membros do Mercosul, em especial com a Argentina. A direção que tomar a revisão do arcabouço regulatório no Brasil dependerá da evolução das forças políticas nas eleições gerais de 2002 e do sucesso do atual programa de contenção da demanda.

3.1.3 - Bolívia: peça chave da integração energética no Mercosul

Apesar de apresentar um pequeno mercado energético quando comparado aos mercados da Argentina e do Brasil, a Bolívia pode ser considerada uma peça chave da dinâmica atual dos mercados energéticos do Mercosul. A importância da Bolívia encontra-se basicamente nas suas grandes reservas de gás natural e no fato de ser a potencial supridora de combustível para a expansão do setor elétrico brasileiro¹³.

O processo hiperinflacionário que se instalou na Bolívia nos anos oitenta, impulsionou um processo de ajustamento econômico estrutural monitorado pelo FMI que resultou numa redefinição completa do papel do Estado na economia. Esta reforma estrutural implantou um novo arranjo institucional para o setor energético onde o Estado deixou de atuar como produtor para concentrar-se na regulação dos mercados energéticos. As mudanças culminaram na privatização da maioria das empresas estatais do setor energético.

O processo de reforma do setor energético boliviano aconteceu de forma concomitante em todas as indústrias energéticas e foi inaugurado com Lei das Privatizações (lei n. 1330) de 1992, que permitiu a transferência de ativos de empresas estatais para os trabalhadores e para as empresas privadas. A Lei de Capitalização de 1994 (lei 1544) criou um mecanismo engenhoso para a privatização das empresas estatais bolivianas. Permitiu ainda a transferência das ações do Estado Boliviano para o sistema previdenciário para bolivianos maiores de idade e previu a capitalização destas empresas por investidores privados (sócio estratégico), criando assim empresas de economia mista. A Lei n. 1600 de 1994, criou o sistema de regulação setorial (SIRESE) com o objetivo de controlar e supervisionar as indústrias de infra-estrutura (telecomunicações, água, eletricidade, transporte e petróleo e gás). A regulação destas indústrias passou a ser feita por cinco superintendências especializadas em setores específicos.

¹³ Apesar de a Argentina se constituir em um fornecedor importante para o Brasil e o Chile, deve-se considerar que aquele país é o principal comprador de gás natural na Região, com um consumo 5 vezes superior ao Brasileiro. Ademais, o sucesso da reforma do setor elétrico e a competitividade do suprimento elétrico argentino se apóia na oferta de gás a baixos custos. Uma eventual escalada nas exportações de gás natural para o Brasil são condicionadas pelo pleno atendimento da demanda de gás na Argentina.

A lei de Hidrocarburos de 1996 (lei n. 1689) estabeleceu os princípios regulatórios do setor de petróleo e gás natural. A regulação do *upstream* da cadeia de petróleo e gás ficou sob a responsabilidade do vice-ministério de Energia e Hidrocarburos, enquanto o segmento *downstream* passou a ser regulada pelo SIRESE através da Superintendência de Hidrocarburos. A nova regulação da indústria de gás natural introduziu a competição na produção de gás, ao permitir a entrada de agentes privados através da concessão de áreas de exploração e da privatização dos ativos da empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), em 1996 e 1997.

Para viabilizar o aproveitamento das reservas do país, o governo boliviano buscou incentivar investimentos privados no segmento do transporte, culminando na construção do gasoduto Bolívia – Brasil, com a participação de vários *global players* (Enron, British Gas, Shell, Petrobras, BG Group, El Paso e Total Final Elf) num investimento total de US\$ 2,1 bilhões, dos quais US\$ 430 milhões pela Bolívia¹⁴. Apesar da privatização dos ativos da YPFB, a empresa continuou existindo, atuando como empresa estatal responsável pelos contratos de exportação de gás natural. Ou seja, a YPFB atua como uma empresa intermediária (*paper company*) nas exportações de gás produzido pelas empresas privadas que atuam na Bolívia. Os contratos de importação de gás das empresas que operam no Brasil e Argentina são feitos com a YPFB.

A reforma do setor de gás natural boliviano resultou num grande afluxo de investimentos estrangeiros na aquisição e desenvolvimento de reservas de gás natural. A construção do gasoduto Bolívia-Brasil foi essencial nesta nova fase de desenvolvimento da IGN boliviana pois abriu um mercado para o aproveitamento do potencial gasífero do país. Com a inauguração do gasoduto, as empresas detentoras de áreas de concessão intensificaram seus esforços para a identificação de reservas. O resultado deste esforço foi a multiplicação por seis das reservas provadas e prováveis na Bolívia, que hoje atingem cerca de 1,32 trilhões de m³. A expectativa é de uma elevação adicional destas reservas com o esforço exploratório em andamento.

¹⁴ O gasoduto Bolívia-Brasil (Gasbol), conta com 3000 kms, ligando os campos produtores da Bolívia a Porto Alegre (RS), passando por São Paulo. Atualmente, sua capacidade de transporte é de 17 mm³/dia. A capacidade total prevista no projeto é de 30 mm³/dia.. Para se atingir esta capacidade será necessário investir em estações de compressão.

Atualmente, as principais empresas detentoras de reservas na Bolívia são: a Petrobrás, a Repsol-YPF, a Total Fina Elf, a British Petroleum e a British Gas. O volume de reservas provadas já seria suficiente para exportar cerca de 90 mm³/dia para o Brasil durante 20 anos. O mercado brasileiro dificilmente poderá absorver todo o potencial de oferta da Bolívia. Por esta razão, algumas empresas já estudam maneiras alternativas para aproveitamento do gás da Bolívia fora da região, através da cadeia de Gás Natural Liquefeito ou da conversão química do gás para derivados de petróleo (Gas To Liquids).

A Bolívia também buscou implementar reformas na indústria de eletricidade visando à introdução da concorrência e à participação do setor privado. Em 1994 foi criado o órgão regulador do setor elétrico (Superintendência de Eletricidad) que ficou responsável pelas concessões e licenças de geração, transmissão e distribuição; pela aprovação das interconexões internacionais; pela supervisão do Comitê Nacional de Despacho de Carga, órgão responsável pela coordenação e administração das transações ocorridas no Sistema Interconectado Nacional; além de aprovar preços e tarifas para a eletricidade. O processo de reforma do sistema elétrico boliviano implicou ainda na separação estrutural dos segmentos de produção, transmissão e distribuição de energia elétrica além da criação de várias empresas, a partir da divisão dos ativos da antiga empresa estatal do setor (ENDE).

3.1.4 - Paraguai: a persistência de uma estrutura institucional tradicional

Ao contrário dos países vizinhos, o Paraguai não passou por uma experiência de reforma estrutural do setor elétrico. O setor energético paraguaio apresenta uma estrutura institucional caracterizada pela participação do Estado como empresário além de uma elevada dispersão institucional. Não existe, no âmbito do governo central, um órgão específico responsável pela elaboração da política energética e pela regulação das empresas do setor energético. Vários ministérios influenciam na elaboração de políticas para o setor energético o que dificulta a coordenação das mesmas. Ao mesmo tempo, o Estado executa a gestão empresarial dos setores de eletricidade e petróleo através de duas empresas estatais: a Administracion Nacional de Eletricidad (ANDE) e a Petróleos Paraguaio (PETROPAR).

A ANDE constitui uma empresa estatal verticalizada, que tem exclusividade no fornecimento do serviço de energia aos clientes ligados à rede nacional de transmissão e

distribuição. Esta empresa possui ainda participação de 50% do capital social de Yaciretá e Itaipu, duas hidrelétricas binacionais com participação do Paraguai. Desta forma, a configuração institucional do setor energético paraguaio é totalmente discrepante em relação ao que vigora atualmente nos principais sócios do Mercosul.

O governo paraguaio chegou a propor um novo marco regulatório para o setor elétrico, através da elaboração de um anteprojeto de lei com o objetivo de reformar a estrutura institucional do setor. As principais mudanças propostas nesta lei seriam: i) a criação de um mercado atacadista de energia (“Mercado Eléctrico Mayorista Paraguayo – MEPA”); a criação de um regulador setorial (“Ente Regulador de Energía Eléctrica – ENREL”); e a separação das atividades da indústria elétrica com o reconhecimento dos seguintes atores: geradores, transportadores, distribuidores, comercializadores e consumidores livres. A reforma proposta pelo governo Paraguayo ainda não foi aprovada pelo Congresso em função da grande instabilidade política que atravessa o país.

O Paraguai não possui uma indústria de gás natural. Por este motivo o governo paraguaio almeja introduzir este combustível na sua matriz energética através da importação de outros países (Argentina e Bolívia). O governo participou das negociações do projeto do Gasoduto do Mercosul. Os dutos passariam pelo Paraguai, mas esta idéia acabou sendo abandonada pelos agentes envolvidos. A grande dificuldade para o Paraguai viabilizar a introdução do gás natural na sua matriz energética se deve à ausência de mercado para grandes projetos de geração termelétrica, tendo em vista o excesso de oferta de energia hidrelétrica no país.

3.1.5 - Uruguai: reformando para atrair investidores

Apesar de ter avançado mais que o Paraguai no processo de reforma do setor energético, a configuração regulatória em vigor no Uruguai ainda mantém uma estrutura institucional tradicional. O setor elétrico é operado por uma empresa verticalmente integrada, a “Usinas y Transmisiones Eléctricas” (UTE). Além desta, também participa da operação do setor elétrico uruguaio a “Comisión Técnica Mixta de Salto Grande” – (CTM) que é responsável pela hidrelétrica binacional de Salto Grande.

Em 1997 foi aprovada a lei 16.832 que reforma o marco regulatório do setor elétrico, criando um Mercado Atacadista de Energia Elétrica. Esta lei prevê a separação das

atividades do setor e o reconhecimento dos agentes que operarão de forma competitiva no mercado atacadista (geradores, transportadores, distribuidores, comercializadores e grandes consumidores). A lei prevê ainda a criação de uma empresa pública não estatal responsável pela gestão do mercado atacadista: Administración Del Mercado Eléctrico (ADME). Apesar de ter sido aprovada em 1997, esta lei ainda não foi regulamentada em função da dificuldade política enfrentada pelo processo de privatização da UTE. Entretanto, em fevereiro de 2001, o governo uruguaio obteve êxito parcial ao vencer um referendo anti-privatização.

A indústria de gás natural está em vias de constituição no Uruguai. Ao contrário do Paraguai, a indústria do gás natural apresenta um grande potencial de crescimento no Uruguai, em particular no segmento de geração termelétrica. Desde 1995, existe distribuição de gás canalizado manufaturado na região de Montevideu, realizado pela empresa Gaseba, do grupo Gaz de France. A construção de um gasoduto ligando Buenos Aires a Montevideu (gasoduto Cruz Del Sur), irá viabilizar o fornecimento de gás natural para esta região ainda em 2001. A introdução do gás natural no Uruguai ocorrerá sob égide de um arcabouço regulatório que prevê a participação privada e a concorrência. Atualmente o Ministério de Indústria Energia y Minería (MIEM) atua como autoridade regulatória do setor. Estão previstas as figuras econômicas dos transportadores, distribuidores, grandes consumidores e importadores. Entretanto, o governo estuda o desenvolvimento de um marco regulatório definitivo para o setor, com objetivo de desenvolver um mercado competitivo e estabelecer um órgão regulador independente.

Quadro 3
Resumo das Assimetrias Regulatórias no Mercosul - Indústria do Gás Natural

	Regulador independente	Concorrência na produção	Separação dos serviços	Livre acesso	Mercado atacadista	Estrutura patrimonial
Argentina	ENARGAS	Grande número de produtores com forte intensidade da concorrência.	Separação total	Existência de livre acesso à infraestrutura de transporte e distribuição	spot desenvolvido	Totalmente privada
Bolívia	Superintendência de Hidrocarburos	Grande número de produtores	Separação jurídica	Livre acesso no transporte	Ausente	Mista
Brasil	ANP - produção e transmissão Reguladores Estaduais - Distribuição (alguns Estados)	Permitida a entrada de novos produtores, mas produção atual ainda é monopólio da Petrobras	Separação jurídica. Participações cruzadas permitidas.	Livre acesso limitado à transmissão. Empresas de distribuição estaduais mantêm o monopólio na distribuição.	Ausência de mercado spot e de curto prazo	Mista. Convivência de empresas estatais e privadas.
Paraguai	Ausente	Ausente	-	-	Ausente	-
Uruguai	Ausente	Ausente	Jurídica	Ausente	Ausente	Mista

Quadro 4
Resumo das Assimetrias Regulatórias no Mercosul - Indústria de Eletricidade

	Regulador Independente	Concorrência na produção	Separação dos segmentos de atividade	Livre acesso	Mercado Atacadista	Estrutura patrimonial
Argentina	ENRE	Grande número de produtores indica forte intensidade da concorrência.	Separação total	Permitido	Desenvolvido	Totalmente privada
Bolívia	Superintendência de Electricidad	Quatro grandes geradores disputam o mercado	Separação jurídica	Em implementação	Desenvolvido	Totalmente privada
Brasil	ANEEL	Permitida a entrada de novos produtores, setor estatal ainda controla 80% da geração.	Separação jurídica.	Permitido.	Em fase de implementação	Mista. Convivência de empresas estatais e privadas.
Paraguai	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Majoritariamente estatal
Uruguai	Ausente	Permitida entrada de produtores independentes, mas produção atual controlada pela Estatal UTE	Separação contábil	Em implementação	Em fase de implementação	Majoritariamente estatal

3.2 - Oportunidades para a Integração Energética no Mercosul

Como já apontado na seção 1, as oportunidades para a integração energética no Mercosul são imensas, tomando-se em conta a complementaridade dos recursos energéticos dos países. O principal potencial de intercâmbio energético encontra-se na área do gás natural, em função da maior facilidade do seu transporte (possibilidade de estocagem e baixas perdas dos gasodutos), e da disparidade dos recursos gasíferos dos países da Região. Existe, portanto, um grande potencial para a exploração das sinergias técnicas e econômicas com a interconexão dos sistemas elétricos da Região, como veremos adiante.

Exportações de gás natural para o Brasil

Tendo em vista as complementaridades de recursos gasíferos na região, a Bolívia e a Argentina buscaram durante muitos anos, sem sucesso, um acordo comercial com o Brasil para exportação de gás. Nos anos 1990, a liberalização dos mercados de eletricidade e de gás natural no Brasil abriu espaço para o intercâmbio comercial entre os países da região. A introdução da concorrência no setor elétrico brasileiro transformou a geração termelétrica na opção tecnológica mais adequada para a expansão da oferta de eletricidade no Brasil com investimento privado. A crise de oferta de energia no Brasil fez da geração termelétrica a gás, uma opção tecnológica incontornável a curto e médio prazos. Os projetos termelétricos têm uma menor intensidade de capital e um prazo de construção muito inferior à geração hidráulica, além de serem mais adequadas ao investimento privado.

Até 2005, um grande número de novos projetos de geração termelétrica a gás está previsto no Brasil, com uma potência total a instalar estimada em 17 GW (Losekann, 2000). Se forem concretizados, estes investimentos resultarão numa demanda de cerca de 65 mm³/dia, somente no segmento de geração elétrica. Prevendo uma rápida expansão da geração termelétrica a gás no Brasil, o governo mudou sua política energética e tem buscado implementar políticas de incentivos para o desenvolvimento da IGN no país. Foi estabelecida uma meta de aumentar a participação do gás natural na matriz energética nacional 2% para 12% até 2010. Se esta meta se concretizar, a demanda de gás deverá passar dos atuais 23 mm³/dia para cerca de 120 mm³/dia em

2010. Segundo previsão do plano estratégico da Petrobras, cerca de 50% do mercado nacional em 2005 será abastecido com gás importado da Argentina (10%) e, principalmente da Bolívia (40%).

Os países do Mercosul que possuem capacidade de exportação de gás (Argentina e Bolívia) deverão ter um papel central no atendimento desta demanda prevista. Para isto, será necessário um grande volume de investimentos na cadeia do gás. Atualmente, já existe capacidade de transporte que permite o Brasil importar cerca de 17 mm³/dia da Bolívia (Gasoduto Bolívia- Brasil) e 5 mm³/dia da Argentina (Gasoduto Aldea Brasileira – Uruguaiana). A térmica de Uruguaiana, pertencente à El Paso, já está sendo abastecida por gás argentino. Entretanto, já foi tomada a decisão de expandir a capacidade de transporte do gasoduto Bolívia- Brasil para 40 milhões de m³/dia¹⁵, além da ampliação da capacidade de importação da Argentina para 15 milhões de m³/dia¹⁶. Ademais, encontra-se em construção um gasoduto pertencente à Enron (Lateral Cuiabá), ligando a Bolívia à cidade de Cuiabá-MT, com capacidade de transportar 2,8 mm³/dia. Este gasoduto irá abastecer duas térmicas a gás natural da mesma empresa em Cuiabá.

Exportações de Gás Argentino para o Chile e Uruguai

O Chile constitui hoje um grande mercado para o gás natural Argentino. O país já importa gás natural através de três gasodutos cuja capacidade de transporte atual é de 10 milhões mm³/dia. Esta capacidade pode se expandir de forma significativa com investimentos relativamente pequenos em novas estações de compressão. A consolidação da infra-estrutura de interligação entre o Chile e a Argentina e o aumento do comércio de gás natural é bastante ilustrativo do potencial da integração energética no Mercosul. Atualmente, o gás argentino já abastece térmicas a gás natural em Santiago do Chile através do Gasoduto dos Andes. As vendas de gás natural através deste gasoduto estão vinculadas à um contrato de longo prazo (15 anos), que prevê o aumento gradativo das exportações de 2,5 mm³/dia para 10 mm³/dia.

¹⁵ Para tanto são necessários a conclusão do projeto original que prevê a capacidade de 30 milhões de m³/dia, e a expansão do gasoduto através da venda, por concurso aberto, de mais 10 milhões de m³/dia para novos carregadores (*shippers*).

¹⁶ Dependendo da construção do gasoduto entre Uruguaiana e Porto Alegre no Brasil (12 mm³/dia) que irá interligar a rede de transporte da TGN (Norte da Argentina) ao gasoduto Bolívia Brasil em Porto Alegre – RS.

Um outro projeto importante é aquele que prevê exportações de gás para viabilizar a expansão da planta de Metanol existente no sul do Chile (Punta Arenas) (Methanex Chile Limited). Dois contratos de vendas de gás foram assinados entre as empresas detentoras de reservas no Sul da Argentina (Repsol-YPF, Bidas, Chavuco Resources e Sipetrol) e a Methanex, prevendo-se o fornecimento de 4,5 mm³/dia para abastecer dois trens adicionais desta planta.

Finalmente, destaca-se a construção do gasoduto Atacama (20 polegadas), que liga o Norte da Argentina à cidade de Mejillones no Norte do Chile. Este gasoduto viabilizou o abastecimento de uma térmica em Mejillones. O contrato de venda de gás existente atualmente prevê a venda de 2,65 mm³/dia.

As exportações de gás argentino para o Uruguai ocorrerão por meio da construção de dois gasodutos. O primeiro interligando a província argentina de Entre Rios à cidade uruguaia de Paysandú, na divisa com a Argentina. Através deste projeto prevê-se a exportação de 2 mm³/dia visando, principalmente o abastecimento de uma térmica. O segundo gasoduto é o de Cruz del Sur ligando Buenos Aires a Montevideú. Serão 6 milhões m³/dia disponibilizados no sul do Uruguai, já no início de 2002. O projeto inicial do Cruz del Sur prevê sua extensão até Porto Alegre no Brasil. Entretanto, esta construção ainda não foi aprovada pelos proprietários do gasoduto (BG com 40%, Pan American com 30%, Ancap com 20% e Wintershall com 10%). Para chegar a Porto Alegre, o gasoduto terá que cruzar cerca de 800 km de região pouco industrializada, antes de chegar a uma área abastecida por concorrentes. Por esta razão, a expansão do Cruz del Sur até Porto Alegre dependerá da construção das termelétricas gaúchas, capazes de justificar os investimentos previstos.

A Interconexão Elétrica na Região

A interconexão elétrica na Região pode ser considerada bastante incipiente se comparada à infra-estrutura de transporte de gás natural. É importante mencionar que a interconexão entre o Brasil e os países limítrofes requer investimento em centrais de conversão de frequência, uma vez que no Brasil a energia é gerada em 60 Hertz enquanto nos outros países o padrão é 50 Hertz.

Atualmente, existe uma interconexão entre o Brasil e a Argentina que permite a troca de

1000 MW de potência. Uma nova interconexão de 1000 MW está em construção, em função da grave crise energética no Brasil. Estes projetos foram implementados prevendo-se a comercialização de eletricidade por atacado por empresas dos dois lados da fronteira. Apesar de os contratos de comercialização existentes atualmente preverem a exportação para o Brasil, existe a possibilidade de exportação de energia secundária do Brasil para a Argentina, nos períodos de forte hidraulicidade no Brasil. A existência de um mercado *spot* na Argentina facilita a comercialização deste tipo de energia não garantida.

Além da interconexão com a Argentina, a térmica em construção pela Petrobras em Puerto Suarez na Bolívia, divisa com o Brasil, permitirá a exportação de volumes significativos de energia para o Brasil (400 MW). Da mesma forma, a interconexão entre a Argentina e o Chile soma 700 MW de potência, permitindo também um comércio significativo de energia.

Todavia, a infra-estrutura existente e em construção ainda está muito aquém do potencial de interconexão dos países da Região, em razão das maiores complexidades técnicas e econômicas para o comércio da eletricidade que requer uma coerência dos arcabouços regulatórios dos países envolvidos, além de exigir uma forte coordenação técnica dos organismos gestores do mercado elétrico. Este arcabouço técnico e institucional ainda está por se construir no Mercosul.

4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS: UMA AGENDA PARA A NOVA INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA

Este trabalho procurou evidenciar uma mudança radical do contexto do mercado mundial de energia. As indústrias energéticas do Mercosul não passaram ao largo destas transformações. Os países da Região têm buscado adequar a suas respectivas estruturas regulatórias para este novo contexto de mercado, caracterizado pela introdução da concorrência senão nos mercados energéticos, pelo menos na disputa pelos projetos para expansão destas indústrias. Desta forma, a expansão das indústrias de gás e eletricidade na região se dará majoritariamente através de investimentos privados, liderados por empresas globais que atuam nos seus diversos países.

Foi mostrado também que o intercâmbio de gás natural está na base da expansão da

oferta de eletricidade no Mercosul, no novo contexto do mercado elétrico. Apesar de existirem reservas suficientes na Região para atender a demanda dos projetos de expansão do setor elétrico e dos outros segmentos de consumo, serão necessários muitos investimentos para o aproveitamento destas reservas. Da mesma forma, serão essenciais os investimentos para a expansão da infra-estrutura de transporte e distribuição deste gás nos países onde esta indústria encontra-se numa fase incipiente (Brasil, Bolívia, Uruguai e Paraguai).

Tendo em vista a grande necessidade de investimentos para viabilizar a integração do setor energético regional, cabe frisar a especificidades destes investimentos que implicam na necessidade de uma política de integração específica para o setor. Gasodutos internacionais, por exemplo, são projetos de difícil implementação, em particular, em se tratando de um investimento realizado por empresas privadas. No negócio do gás natural existe uma grande interdependência entre os agentes envolvidos em projetos ao longo da cadeia. O agente que investiu no desenvolvimento da reserva de gás depende dos investimentos no gasoduto de transmissão para valorizar suas reservas. Por outro lado, o retorno do investimento no gasoduto, depende da existência de reservas suficientes para serem transportadas ao longo da vida útil deste equipamento. Por fim, os investidores na produção do gás e no gasoduto de transporte, dependem do investimento das empresas de distribuição do gás para garantir uma demanda suficiente. Tendo em vista esta elevada interdependência, os investimentos na área do gás natural são realizados por meio de contratos de longo prazo para reduzir os custos de transação. Em projetos internacionais, os riscos políticos e econômicos dos contratos de longo-prazo são muito mais elevados¹⁷.

A análise da experiência recente dos mercados energéticos liberalizados já mostrou que o Estado tem um papel importante na viabilização da expansão destes mercados com investimentos privados. Tendo em vista os riscos elevados dos investimentos em função da interdependência dos agentes envolvidos (custos de transação) e as especificidades dos ativos das indústrias de gás e eletricidade, os mecanismos de mercados não são suficientes para prover uma estrutura de governança adequada para os projetos

¹⁷ O projeto do gasoduto Bolívia-Brasil só se viabilizou em função do apoio político do governo brasileiro que assumiu os riscos econômicos do financiamento da parte brasileira do gasoduto (\$ 1,7 bilhão), colocando-se na posição de garantidor de última instância.

(Almeida e Pinto Jr.2001, Glachant, (1998) e Teplitz-Sembitzky, 1990). A ação do governo tem um papel importante criando mecanismos adicionais de coordenação dos investimentos como, por exemplo, de regulação dos mercados, de regulação da concorrência, e da criação de sistemas de garantias e planejamento indicativo.

O desenvolvimento da integração energética no Mercosul demanda uma ação conjunta dos governos da Região para criar mecanismos de coordenação adicionais aos mecanismos de mercado, visando reduzir os riscos e, por consequência, os custos de transação nos projetos energéticos no interior do Bloco. Dentre os mecanismos adicionais, é importante a coordenação das atividades de planejamento energético visando o estabelecimento de um plano de expansão indicativo para o Mercosul. Uma vez que os projetos internacionais precisam da autorização dos governos envolvidos, é importante que os governos da Região façam um planejamento de longo prazo de forma conjunta, considerando a complementaridade dos recursos energéticos, indicando para os agentes privados quais projetos deverão ser priorizados.

É importante enfatizar que a coordenação dos investimentos não se resume à realização de um planejamento energético para a Região. Igualmente necessária é a participação ativa dos governos no processo de negociação dos projetos, uma vez que os mesmos são diretamente influenciados pela regulação setorial de cada país. O combate às assimetrias regulatórias deve ser, portanto, prioridade absoluta dos países do Mercosul. Como colocado em evidência, o arcabouço regulatório do setor energético da região apresenta importantes assimetrias nos diferentes países. O combate a estas assimetrias deve ocorrer em dois níveis. Em primeiro lugar, é importante que as decisões quanto à orientação das reformas setoriais não desconsiderem os avanços já obtidos nos outros países da Região. Em segundo lugar, o trabalho das agências reguladoras que estabelecem as regras para a aplicação das decisões tomadas no âmbito da política energética, deverá levar em conta o trabalho das outras agências da região.

Isto posto, fica evidente a necessidade de se criar um algum instrumento comunitário que permita a articulação das ações, a coordenação do planejamento e a regulação no setor energético da região – a Secretaria de Energia do Mercosul – uma vez que a diversidade institucional dos países não permite que a coordenação das ações relacionadas ao planejamento energético e à regulação seja obtida por intermédio da

cooperação bilateral dos mais diversos órgãos incumbidos desta tarefa nos diversos na Região. Apesar da organização institucional atual do Mercosul não permitir a existência de organismos com poderes de decisão supranacionais, existe um espaço de trabalho importante para uma instituição comunitária com base na negociação voluntária entre os países. Várias atividades podem contribuir para a coordenação de políticas e ações regulatórias : i) o levantamento e a consolidação das informações energéticas dos países da Região; ii) a realização de estudos sobre potencial de integração energética; iii) o apoio técnico na elaboração do plano de expansão indicativo para os diversos setores energéticos da região; iv) o fórum de negociação entre os países para a aprovação dos planos de expansão indicativos; v) o fórum de intercâmbio e cooperação entre os órgãos reguladores da Região; vi) o apoio técnico nas negociações internacionais entre empresas e governos envolvidos em projetos energéticos internacionais; e vii) o fórum de articulação e negociação entre governos e empresas envolvidas em projetos internacionais.

O contexto econômico atual das indústrias de energia abriu espaço para uma “nova integração energética”. Esta nova integração já faz parte dinâmica atual dos mercados energéticos. Como mostrado ao longo do trabalho, as empresas já vêm buscando explorar as grandes oportunidades econômicas da integração. Chegou, portanto, o momento de os governos assumirem o seu papel na nova integração energética, não apenas através de acordos de princípios genéricos, mas através da negociação e sistematização de políticas cooperativas e da coordenação de ações concretas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, E. L. F. (2001). “Convergência Tecnológica nas Indústrias de Rede : Novas Oportunidades e Estratégias para Desenvolvimento das Infraestruturas no Brasil”. IE- UFRJ, Rio de Janeiro, mimeo.
- ALMEIDA, E. L. F. and OLIVEIRA, A .(2000). “Developing Brazilian Natural Gas Industry: Competition or Regulation”? *Energy and Minerals*,
- ALMEIDA, E. L. F. de and PINTO Jr. H. (2001). The Driving Forces in Brazilian Electricity Industry. *Energy Studies Review*, volume 9 n.º 2, forthcoming, Toronto.
- ARENTSEN, M. and DUNNEKE, R. (1996). Economic Organisation and

- Liberalisation of the Electricity Industry. *Energy Policy*, vol. 24, n.º 6.
- CHEVALIER, Jean-Marie and SALAUN, F. (1995). Recomposition des industries électriques : internationalisation, nouveaux entrants, diversification. *Revue de l'Energie*, n.º 465.
- DE OLIVEIRA, A. (1999a) (org.). Energia e Desenvolvimento Sustentável, Rio de Janeiro, Eletrobrás/Instituto de Economia, 160 pgs.
- DE OLIVEIRA, A.; ALMEIDA, E.L.F. and LOSEKANN, L. (1999). O Gás Natural e a Reestruturação do Setor Elétrico. GE-IE-UFRJ/Gaspetro Report, mimeo.
- ELLIG, J. and KALT, J. (1996) (orgs.). New Horizons in Natural Gas Deregulation. Praeger Publishers, Londres. 260 pgs.
- ESTRADA, J., MOE, A. and MARTINSEN, K. (1995). The Development of European Gas Markets: Environmental, Economic and Political Perspectives. John Wiley & Sons, Sussex, England, 375 pgs.
- FLOWERS, E. (1998). U.S. Utility Mergers and the Restructuring of the New Global Power Industry . Quorum Books, London, 261 pgs.
- GLACHANT, Jean-Michel (1998). Le pool d'électricité en Grande-Bretagne : un arrangement institutionnel hybride. *Revue Economie Politique*, 108(1).
- ISLAS SAMPERIO, J. (1995). De la Turbine a Vapeur a la Turbine a Gaz Electrique: Compétition Technologique et Formation d'un Nouveau Paradigme, *PhD Thesis* at IEPE, Grenoble.
- JAMISON, M. (1999). Pricing and Industry Structure: the New Rivalry in Infrastructure. Kluwer Academic Publishers.
- JOSKOW, P. (1998). Electricity Sectors in Transitions. *The Energy Journal*, Vol. 19, n.º 2.
- KAHN, A. (1988). The Economics of Regulation: Principles and Institutions, MIT Press, Cambridge.
- LOSEKANN, L. (2000). O Programa Prioritário de Termoelectricidade. *Petróleo e Gás Brasil*, vol 1, n.º. 1. novembro.
- MERCOSUL (1998). Informe SGT-9/GT A. GRUPO DE TAREFAS A.
- NEWBERRY, D. (1999). Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Industries. Cambridge: MIT Press.
- OLIVEIRA, A. and PINTO JUNIOR, H. (1995). La restructuration des industries électriques en Amérique Latine. *Revue de l'Energie*, n.º. 465.

- OLIVEIRA, A. and PINTO JUNIOR, H. (1998) (orgs.). Financiamento do Setor Elétrico Brasileiro: inovações financeiras e novo modo de organização industrial. Rio de Janeiro, Garamond, 272 pgs.
- PETROBRAS (1999). Plano Estratégico do Sistema Petrobras . <http://petrobras.com.br>
- PINTO JUNIOR, H. (1993). Financement, Investissement et Modes d'Organisation des Industries Electriques : le cas des pays d'Amerique Latine. Doctorate Thesis at Institute of Energy Policy and Economics/Grenoble II University.
- _____ (1995). As Novas Diretrizes do Banco Mundial para o Setor de Energia. *Revista Brasileira de Energia*, vol. 4, n°. 1.
- QUAST, Oliver (1997). Les Fondements des Modèles Successifs d'Organisation de l'Industrie Gazière: Analyse des Conditions d'Introduction de la Concurrence dans une Industrie de Réseau. *Phd Thesis* at Institut d'Economie et de Politique de l'Energie. Grenoble, France, 308 pgs.
- STERN, J. (1998). Competition and Liberalisation in European Gas Markets: a Diversity of Models. The Royal Institute of International Affairs, London, 232 pgs.
- TEPLITZ-SEMBITZKY, W. (1990). Regulation, Deregulation, or Reregulation - What is Needed in the LDCs Power Sector. The World Bank Industry and Energy Departement, Energy Series Paper, n.º 30.

Política de Competitividade no Mercosul^{*}

*Mariano Laplane^{**}*
*Fernando Sarti^{***}*
*Rodrigo Sabbatni^{***}*
*Gustavo Britto^{***}*

Introdução

A busca estratégica de aumento da competitividade através da modernização da estrutura produtiva de bens e serviços e do desenvolvimento científico e tecnológico, visando uma melhor inserção comercial no mercado internacional, aparece explícito no preâmbulo do Tratado de Assunção de março de 1991, que é o marco constitutivo do Mercosul.

Esta diretriz estratégica inseria-se dentro de uma visão mais ampla de desenvolvimento econômico, que elegia o setor externo da economia como o vetor dinâmico de transformação e de crescimento econômico. A opção por esta estratégia significava orientar os instrumentos de política micro e macroeconômica para o objetivo de modernizar e especializar a base produtiva existente buscando as vantagens competitivas decorrentes da especialização e da integração.

Ao mesmo tempo em que visavam o aumento da competitividade do bloco em relação ao resto do mundo, os acordos e tratados para a constituição de um mercado integrado também reconheciam o desnível de competitividade existente entre as estruturas produtivas de seus sócios, propondo a redução destas disparidades.

O objetivo deste trabalho é avaliar a política de competitividade no Mercosul desde duas perspectivas: o incremento de competitividade em relação ao resto do mundo e a redução dos desníveis intra-bloco. Para tanto, está estruturado em quatro seções, além desta parte introdutória. Na primeira seção, discute-se brevemente o conceito de competitividade e o escopo das políticas de competitividade. Na segunda seção, avalia-se se o avanço na montagem de uma política de competitividade comum ou na implementação de políticas nacionais, enquadra-se em uma visão de competitividade que privilegia a dimensão "concorrência" (aumento da competição) ou a dimensão "apoio a competitividade" propriamente dita (aumento da capacidade de competir). Na terceira seção, procurou-se ilustrar como a ausência de uma política comum de apoio à competitividade e de redução de assimetrias intra-bloco agravou os problemas para o avanço do processo de integração. Finalmente, a última seção recupera os principais argumentos e tenta avançar nas perspectivas da montagem de uma política comum da competitividade no Mercosul.

^{*} Este trabalho representa uma parte dos resultados de pesquisa realizada com apoio da FAPESP (Processo 1999/03267-9). Os autores agradecem o trabalho do auxiliar de pesquisa Rogério Frediani.

^{**} Professor do Instituto de Economia da Unicamp e coordenador do Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia (NEIT).

^{***} Pesquisadores do NEIT.

1. Competitividade e Políticas de Competitividade

O tema da competitividade foi abordado com maior profundidade na literatura econômica a partir dos anos 80, no bojo da reestruturação produtiva e tecnológica e das mudanças na inserção internacional das economias avançadas e de algumas poucas economias periféricas que tinham conseguido avançar na industrialização (chamados “países de industrialização recente”). Por este motivo, o conceito e os indicadores utilizados estiveram no início fortemente associados às diferenças de custos e seus reflexos no desempenho comercial das economias. Progressivamente, as crescentes disparidades competitivas entre empresas, setores e países e a percepção da complexidade do fenômeno impuseram um conceito de competitividade e um conjunto de indicadores mais abrangentes.

Dentro desta nova perspectiva, admite-se explicitamente a influência de uma gama bastante ampla de fatores na determinação da competitividade, que vão desde os fatores internos à empresa em suas áreas de competência (gestão, inovação, produção e recursos humanos) sob as quais a empresa influi intensa e diretamente, até os fatores sistêmicos externos à empresa, associados ao ambiente econômico e institucional, sob os quais a empresa tem limitado poder de influência. Dentre os fatores sistêmicos da competitividade destacam-se os macroeconômicos (taxa de câmbio, taxa de crescimento do PIB, taxas de juros, oferta de crédito, política salarial etc.), político-institucionais (política tributária, tarifária, apoio fiscal ao risco tecnológico, poder de compra do governo), legais-regulatórios (política de proteção à propriedade intelectual, de preservação ambiental, de defesa da concorrência, de proteção ao consumidor, de regulação ao capital estrangeiro), infra-estruturais (energia elétrica, transportes, telecomunicações, insumos básicos e serviços tecnológicos), sociais (qualificação da mão-de-obra, educação, política trabalhista e de seguridade social etc.) (Coutinho e Ferraz, 1994).

Mediando estes dois grupos de fatores, há um outro grupo associado às características do setor e do mercado de atuação das empresas (fatores estruturais). Nesta categoria incluem-se os fatores relacionados à oferta (estrutura patrimonial, escalas de produção, grau de concentração técnica e econômica, grau de verticalização e diversificação, distribuição espacial da produção, infraestrutura, relações na cadeia produtiva, entre outros) e os fatores relacionados à demanda (tamanho absoluto e taxa de crescimento do mercado, distribuição geográfica, poder aquisitivo e grau de exigência dos consumidores, acesso ao mercado internacional, entre outros), interagindo com as diferentes intensidades de progresso técnico e de esforço em pesquisa e desenvolvimento (P&D) em cada setor (Coutinho e Ferraz, 1994).

A progressiva sofisticação do tratamento conceitual do tema mostrou que alguns dos principais determinantes da competitividade estão associados a processos complexos de interação entre empresas, consumidores, agências governamentais e instituições. A

implementação de políticas de competitividade justifica-se na medida em que se trata de processos sujeitos a falhas de coordenação, nos quais se geram importantes externalidades.¹

Uma grande parcela das falhas de coordenação concentra-se no processo de capacitação tecnológica das empresas. As empresas que investem em pesquisa e desenvolvimento (P&D) ou na capacitação de recursos humanos nem sempre se apropriam dos retornos destes investimentos devido à rotatividade da mão-de-obra, ao processo de imitação, entre outros fatores. Com isso, as empresas seriam desestimuladas a investirem em P&D. Este problema é mais grave nos setores intensivos em tecnologia, nos quais a geração de inovações constitui-se em fator decisivo de competitividade.

Erber (1992) chama a atenção para o fato de que as políticas de competitividade normalmente combinam duas linhas de atuação. A primeira, que *grosso modo* poderia ser denominada de uma "política de concorrência", visa estimular a "competição", ou seja, incrementar a concorrência entre empresas, através da eliminação de restrições ou obstáculos à livre mobilidade dos fatores e de produtos. Espera-se que o aumento da pressão dos concorrentes tenha impactos favoráveis na alocação de recursos e na formação de preços e custos e, portanto, na evolução da competitividade. Os principais instrumentos utilizados nessa linha de atuação seriam a liberalização comercial (redução e/ou eliminação de barreira tarifárias e não-tarifárias), legislação anti-truste (para coibir práticas monopolistas e elevado grau de concentração econômico), legislação anti-*dumping* e anti-subsídio (para coibir práticas desleais de comércio internacional), processos de privatização de bens e serviços públicos e de desregulamentação econômica e financeira, eliminando ou reduzindo restrições à atuação de empresas privadas em setores e/ou por origem do capital e estimulando assim a entrada de novos concorrentes.

A segunda linha de ação, que poderia ser denominada de uma "política de competitividade propriamente dita", visa fortalecer a capacidade de competir. Neste caso, os instrumentos e políticas utilizados são de diversas naturezas: setorial e/ou horizontal, micro e/ou macroeconômico. Diferentemente da "política de concorrência", esta linha de ação visa corrigir as "falhas de coordenação" e promover a cooperação na criação de externalidades. Os impactos sobre a competitividade geralmente são de médio e longo prazos. Os principais instrumentos seriam: o acesso a fundos e linhas de financiamento de longo prazo ao investimento e à inovação, a concessão de incentivos fiscais ao investimento, ao desenvolvimento e/ou incorporação de tecnologia, e investimento em infra-estrutura básica, social e tecnológica).

Uma política de competitividade equilibrada deveria consistir na implementação articulada destas duas linhas de ação. Mas mais do que isso, como seus impactos sobre as decisões de produção, de investimento e de comercialização podem se dar em tempos totalmente distintos, as duas dimensões devem ser dosadas de modo a não comprometer a capacidade competitiva das empresas, ou seja, para que o remédio não mate o paciente.

¹ Embora exista um virtual consenso em relação à validade deste argumento no "curto prazo", há linhas de pensamento e propostas de atuação bastante heterogêneas, em relação a se no "longo prazo" as falhas tenderiam a ser sanadas, tornando a intervenção desnecessária.

2. A experiência do Mercosul

2.1. O problema da competitividade no bloco

O problema da competitividade no Mercosul tem duas dimensões: o desnível do bloco em seu conjunto em relação à países não membros, notadamente os países desenvolvidos, e as diferenças de competitividade entre as economias dos próprios membros do bloco.

O déficit de competitividade em relação aos países desenvolvidos é reflexo, em última instância, da própria condição de países em desenvolvimento dos membros do bloco regional. No início da década de 90 este *gap* de competitividade tinha-se ampliado como decorrência da prolongada instabilidade e estagnação instauradas a partir da crise da dívida externa no início dos anos 80. As conseqüências da crise agravaram as dificuldades para que os países do bloco acompanhassem o processo de reestruturação em curso nas economias desenvolvidas (e também em alguns países em desenvolvimento da Ásia).

As diferenças de competitividade intra-bloco têm determinações estruturais e conjunturais. No primeiro grupo enquadram-se as assimetrias nas escalas de produção, nos estoques de capital produtivo (nacional e estrangeiro), na representação política da classe produtora, na capacitação tecnológica, no acesso a financiamento para investimento e para exportações, etc.

A título de ilustração o Brasil participa com dois terços do PIB (industrial, agrícola e de serviços), do consumo e da formação bruta de capital fixo, e com mais de quatro quintos (4/5) da produção de aço, televisores, cimento e automóveis. As assimetrias competitivas podem ser facilmente verificadas nas diferentes inserções comerciais do Brasil e de seus sócios. Não apenas o volume brasileiro exportado é muito superior ao dos sócios (65% do intercâmbio total do Mercosul nos anos 90), como a participação de produtos manufaturados na pauta é também superior, bem como a destinação dos produtos aponta para uma menor dependência brasileira do Mercosul e da região (restante da Aladi) e uma melhor distribuição entre os principais blocos/regiões econômicas do mundo, caracterizando o Brasil como um "global trader". Enquanto o Brasil destinou em média 15,5% (22,1% incluindo os demais países da Aladi, exceto México) de suas exportações para o Mercosul no período 1995-99, Argentina, Paraguai e Uruguai apresentaram uma dependência muito maior, destinando para o mercado regional 33,5%, 53,6%, 49,4% de suas exportações, respectivamente, ou ainda, 46,3%, 59,4%, 54,5%, considerando-se toda a Aladi.

Em que pese o fato do Brasil ser ainda deficitário com a Argentina, dadas as importações de trigo e petróleo, com os demais sócios (principalmente Paraguai) e na grande maioria dos setores industriais, incluindo aqueles de maior conteúdo tecnológico e de maior dinamismo no mercado internacional, a indústria brasileira tem se valido de sua maior competitividade para gerar expressivos saldos comerciais. A título de ilustração, considerando-se os setores químico, plástico, borracha, papel, siderurgia, metalurgia, eletro-eletrônico e de máquinas e equipamentos mecânicos e elétricos, o superávit comercial brasileiro com a Argentina superou US\$ 2,1 bilhões somente em 2.000.

Fatores conjunturais associados à assincronia nas fases do ciclo de atividade e às diferentes orientações da política econômica, têm contribuído, em vários momentos, para exacerbar e explicitar as assimetrias competitivas.

O déficit de competitividade em relação ao resto do mundo e as assimetrias intra-Mercosul foram explicitamente reconhecidas no Tratado de Assunção e nas medidas e instrumentos acordados posteriormente. A própria configuração das listas de exceção à TEC e à desgravação tarifária intra-bloco, conferindo um prazo maior de adaptação ou "reestruturação" para que alguns produtos/setores fossem expostos à competição mundial e/ou intra-regional, corroboram este argumento. Deve-se acrescentar que aos países menores e menos competitivos - Uruguai e Paraguai - foram concedidos prazos maiores e um número maior de produtos constantes destas listas.

Pode-se argumentar que ao menos no que tange, nos termos de Erber (1992), à "política de concorrência" houve iniciativas levando em conta as assimetrias nos níveis de competitividade extra e intra-bloco. Entretanto, o reconhecimento do problema não se traduziu em medidas concretas que levaram a implementação de uma política comum de estímulo à "competitividade propriamente dita" voltada para reduzir as falhas de coordenação e promover a criação de externalidades para superar as assimetrias.

2.2. Iniciativas para formular uma política comum

A busca de aumento de competitividade, levando em conta as diferenças e assimetrias competitivas entre Argentina e Brasil, já permeava a elaboração do Programa de Integração e Cooperação Econômica - PICE, que foi o primeiro grande impulso para o processo de integração do Mercosul, criado a partir de julho de 1986 com a assinatura da Ata para Integração Brasil / Argentina.

Os princípios que orientaram este programa e os seus respectivos protocolos (vinte e quatro no total), principalmente os protocolos setoriais (com destaque para o nº1 de bens de capital, nº2 trigo, nº12 aeronáutica, nº13 siderúrgico, nº21 automobilístico e nº22 da indústria de alimentos) foram o gradualismo, o equilíbrio, a flexibilidade e a reciprocidade. A escolha de alguns setores estratégicos e a preocupação com o incremento do comércio bilateral de forma equilibrada em termos globais e setoriais (comércio administrado) caracterizam os instrumentos e critérios do programa como parte de uma política de dimensão menos horizontal e muito mais vertical de competitividade. O objetivo seria favorecer e estimular a complementaridade intra-industrial, evitando um quadro de especialização inter-setorial, desfavorável à economia com menores capacidades produtivas e tecnológicas.

O acordo e o desempenho do setor de bens de capital no âmbito regional na segunda metade da década de 80 exemplificam as propostas e resultados do PICE. O setor de bens de capital foi escolhido como prioritário no processo de integração dada sua importância estratégica seja como gerador e difusor de tecnologia seja como veículo de modernização das estruturas produtivas. Embora bastante heterogêneo, o setor de bens de capital no Brasil caracterizava-se por ser mais diversificado, integrado e, em geral, avançado tecnologicamente se comparado ao da Argentina. No comércio bilateral Argentina-Brasil

havia uma especialização com o Brasil apresentando uma pauta mais diversificada de produtos, mas sobretudo produtos com economias de escala e siderúrgicos intensivos. Já a Argentina apresentava uma pauta mais concentrada, especializando-se em produtos com mão-de-obra mais qualificada e com produção em pequena escala (Chudnovsky & Porta, 1990). Interessante destacar que, com este padrão de especialização e dadas as assimetrias competitivas, o Brasil apresentava uma pauta francamente superavitária. Com a implementação do acordo setorial e seguindo os critérios de anteriores, foi possível reverter parcialmente a “tendência natural” de uma integração com especialização e superávit favoráveis ao Brasil. As exportações argentinas de máquinas e equipamentos para o Brasil cresceram mais que média e, dentro deste grupo, cresceu a participação de máquinas e equipamentos com maior conteúdo tecnológico e valor agregado.

As diretrizes da política de competitividade sofrem uma importante inflexão em final dos 80 com a assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (TICD), que estabeleceu um prazo máximo de 10 anos para a constituição de um mercado comum, com a Ata de Buenos Aires, de julho de 1990, quando foi decidida a redução do prazo de conclusão do processo de integração de 10 para 5 anos e finalmente, com a assinatura do Tratado de Assunção em março de 1991, incorporando Paraguai e Uruguai ao processo. Abandonou-se a estratégia de uma abertura seletiva, flexível e lenta dos respectivos mercados, optando-se por uma abertura ainda gradual, mas muito mais abrangente, linear e automática, ou seja, uma política menos discricionária e muito mais horizontal. Além da redução tarifária do imposto de importação, buscou-se, seguindo as orientações e negociações do GATT no âmbito da Rodada Uruguai, a eliminação das barreiras não-tarifárias que distorciam a livre movimentação de bens e serviços, transferindo tão somente às tarifas aduaneiras a responsabilidade pela proteção ao mercado doméstico, processo também conhecido por "tarifização".

As novas diretrizes passaram a refletir as mudanças de caráter liberalizante prevalentes nas políticas econômicas do Governo Collor (Brasil) e Menem (Argentina). As políticas nacionais privilegiavam a redução da participação do Estado, através dos processos de privatização e de desregulamentação, e o processo de abertura comercial e financeira.

A evolução do setor de bens de capital ilustra novamente os impactos das novas diretrizes. A partir de 1990, mas principalmente em 1991, como resultado das alterações na condução da política econômica, acentuaram-se as tendências prévias ao acordo setorial. A existência de fortes assimetrias competitivas, somada à abertura comercial multilateral e à valorização da moeda argentina frente à brasileira, reduzindo as margens de preferência regionais, promoveram um aumento de 130% em 1991 nas exportações brasileiras de máquinas e equipamentos para a Argentina, enquanto as exportações para o mundo cresceram apenas 3% e as importações brasileiras mantiveram-se constantes. Este desequilíbrio manteve-se ao longo de toda década dos 90 no bojo de uma forte retração do parque industrial de bens de capital na Argentina, que culminou com a proposta mais recente do governo argentino de zeragem da TEC para este setor.²

² Para uma análise dos impactos do Mercosul no segmento de Máquinas-Ferramenta, ver Chudnovsky e Erber (1999)

Uma análise da evolução do processo negociador e de montagem do aparato normativo e institucional durante o período de transição e consolidação do Mercosul, permite observar as deficiências na formulação de uma política de competitividade comum. Na segunda reunião do Conselho Mercado Comum realizada em Las Leñas, em junho de 1992, foi fixado o cronograma de medidas que deveriam ser adotadas até o início do mercado comum, depois transformado apenas em união aduaneira. Posteriormente, na terceira reunião ocorrida em Montevideu, em dezembro de 1992, foram ratificados, com pequenas alterações, os prazos e instrumentos.

As principais medidas e instrumentos de política industrial e comercial, os prazos para a elaboração dos diagnósticos, para sua entrada em vigor e os respectivos sub-grupos técnicos responsáveis eram os seguintes:

- a) Regulamento relativo à defesa contra as importações que sejam objeto de *dumping* ou de subsídios provenientes de países não membros do MERCOSUL - outubro de 1992 (Assuntos Comerciais).
- b) Tarifa externa comum - julho de 1994 (Coordenação de Políticas Macroeconômicas).
- c) Política Comum de Salvaguardas - junho de 1994 (Assuntos Comerciais).
- d) Sistemas e instrumentos de promoção e estímulo às exportações - outubro de 1993 (Assuntos Comerciais).
- e) Incidência de restrições não tarifárias (RNT's) no comércio regional com vistas a sua eliminação. Elaboração do cronograma para a eliminação gradual das RTN's - dezembro de 1992 (Assuntos Comerciais).
- f) Flexibilização e eliminação de restrições ao movimento de capitais e investimentos - dezembro de 1993 (SGT - Políticas Fiscal e Monetária relacionadas com o comércio).
- g) Liberação do mercado cambial - junho de 1994 (Políticas Fiscal e Monetária relacionadas com o comércio).
- h) Promoção e proteção recíproca de investimentos - junho de 1993 (Políticas Fiscal e Monetária relacionadas com o comércio).
- i) Harmonização das políticas de promoção e reconversão industrial regional ou setorial - novembro de 1993 (Política Industrial e Tecnológica).
- j) Política tecnológica comum: leis de propriedade intelectual e leis de transferência de tecnologia junho de 1994 (Política Industrial e Tecnológica).
- k) Harmonização das políticas de qualidade e produtividade - dezembro de 1993 (Política Industrial e Tecnológica).
- l) Política para as micro, pequenas e médias empresas - dezembro de 1993 (SGT - Política Industrial e Tecnológica).

- m) Diagnóstico da competitividade setorial em nível de Mercosul - dezembro de 1993 (SGT - Política Industrial e Tecnológica).
- n) Harmonização, reestruturação e reconversão das atividades agropecuárias e agroindustriais. Diagnóstico de competitividade setorial em nível do Mercosul - novembro de 1993 (Política Agrícola).
- o) Sistemas tributários nacional, provincial, estadual e municipal - setembro de 1994 (Coordenação de Políticas Macroeconômicas).
- p) Acompanhamento e harmonização da política macroeconômica (inclusive estudos e propostas para evitar instabilidade nos fluxos de comércio provenientes da variabilidade das paridades cambiais recíprocas) - dezembro de 1993 (Coordenação de Políticas Macroeconômicas).
- q) Harmonização da legislação sobre a defesa do consumidor no Mercosul - setembro de 1993 (Coordenação de Políticas Macroeconômicas).

Uma análise da agenda estabelecida na reunião de Las Leñas sugere que, ao menos em termos do discurso, propunha-se uma combinação de instrumentos que se enquadrariam dentro das duas dimensões de política de competitividade: "concorrência" e "competitividade propriamente dita". Entretanto, em termos práticos, ou seja, de avanço efetivo das negociações e de implementação dos instrumentos comunitários, predominaram os instrumentos referentes à "política de concorrência", sobretudo aqueles relacionados ao comércio exterior: tarifa externa comum, barreiras tarifárias e não-tarifárias regionais, certificado de origem, legislação anti-subsídio e anti-dumping, incentivos à exportação etc. (Correa e outros, 1992). Estes foram os temas que mais ocuparam a agenda e os que mais evoluíram, particularmente com relação à definição da TEC e do processo de desgravação tarifária intra-bloco, comentados mais adiante.

Outra evidência que corrobora o argumento da desarticulação da política comum (Correa e outros, 1992) diz respeito à inconsistência no cronograma de implementação de algumas iniciativas. Segundo o cronograma, a elaboração do diagnóstico da competitividade setorial dos países do Mercosul, coincidia com a definição das políticas de promoção e reconversão industrial, de qualidade e produtividade e a política voltada às micro, pequenas e médias empresas. Dessa forma, a definição destas políticas não teria como levar em conta o diagnóstico e a instrumentação da política tecnológica (incluindo as leis de propriedade intelectual, as leis de transferência de tecnologia), cujo prazo proposto se estenderia até meados de 1994.

No caso das iniciativas que envolviam recursos públicos, o principal motivo para o fracasso do processo negociador foi a redução generalizada do papel conferido aos Estados nos países-membro. No caso brasileiro, onde está participação tem sido tradicionalmente mais significativa, a prolongada crise fiscal do Estado e as fortes resistências a uma reforma fiscal e tributária foram os maiores problemas a serem transpostos para dar suporte à implementação da política de competitividade.

As discussões e os acordos em torno de instrumentos e/ou políticas mais verticais, sobretudo aquelas que teriam requerido aportes financeiros (tais como: financiamento de longo prazo, recursos fiscais e para-fiscais para a reestruturação de setores fortemente afetados pelo processo de integração, incentivos à capacitação tecnológica e aos programas de qualidade e produtividade, apoio às pequenas e médias empresas, compras do governo, regulação do mercado de trabalho, propriedade industrial, legislação anti-truste, entre outras), pouco ou nada evoluíram durante o período de transição.

As soluções e/ou negociações para a maioria esmagadora destas questões foram adiadas para depois da entrada em vigor da União Aduaneira ou foram simplesmente abandonadas. Após 1994, mais uma vez, os temas dominantes dentro dos comitês técnicos criados para debater as questões que permaneceram em aberto, foram aqueles de cunho comercial³.

Como exemplo de temas postergados, pode-se mencionar o caso da legislação de defesa da concorrência, incluindo as questões referentes a aquisições e fusões, concentração de mercado e práticas abusivas, que passaram a ser tratadas dentro das discussões do comitê técnico nº5 sobre "Defesa da concorrência", originando em 1996 o Protocolo de Defesa da Concorrência, que ainda não foi implementado (BID-Intal, 2000). Outro exemplo são as questões sobre práticas desleais de comércio e aplicação de medidas de salvaguardas, discutidas dentro do comitê nº6 de Práticas Desleais e Salvaguardas.

Entre as questões que foram simplesmente abandonadas há algumas estratégicas, como a harmonização das políticas de promoção e reconversão industrial e agropecuária regional ou setorial e a elaboração de uma política tecnológica comum (leis de propriedade intelectual e de transferência tecnológica). As questões envolvendo os investimentos regionais e/ou estrangeiros – incentivos, promoção e proteção recíproca de investimentos e flexibilização e eliminação de restrições ao movimento de capitais - em parte foram abandonadas e em parte foram transferidas para o Comitê Técnico nº4 de políticas públicas que distorcem a competitividade. Ou seja, incentivos a investimento, ou mesmo às exportações, passaram a ser tratados como práticas distorcivas à concorrência. Com o agravamento da "guerra fiscal" para a atração de investimento direto estrangeiro (IDE) e com os conflitos comerciais surgidos após a desvalorização do real em janeiro de 1999, foi criado em 2000 o comitê nº12 para tratar das questões sobre incentivos aos investimentos regionais.

2.3. As políticas nacionais de competitividade

Como visto anteriormente, desde a implantação do Mercosul, avançou-se mais na coordenação das "políticas de concorrência" do que no estabelecimento de uma "política de "competitividade" comum. A ausência de medidas de apoio à competitividade em âmbito

³ As questões em aberto foram transferidas para os comitês técnicos (e seus vários sub-comitês), inicialmente em número de dez: nº1 Tarifa, Nomenclatura e Classificação de Mercadorias; nº2 Assuntos Aduaneiros; nº3 Normas e Disciplinas Comerciais; nº4 Políticas Públicas que Distorcem a Competitividade; nº5 Defesa da Concorrência; nº6 Práticas Desleais e Salvaguardas; nº7 Defesa do Consumidor; nº8 Restrições não-tarifárias; nº9 Setor Automotriz e nº10 Setor Têxtil. Posteriormente, foram criados os comitês para a coordenação macroeconômica e o para os incentivos aos investimentos regionais.

comunitário fez com que os desníveis de competitividade intra Mercosul não foram objeto de medidas coordenadas. Como os países membro tentaram implementar, embora de forma muito tímida, suas próprias políticas nacionais de competitividade, as assimetrias entre essas políticas podem vir a agravar os desníveis existentes de competitividade.⁴

A seguir, descreve-se sucintamente o tipo de iniciativas nacionais adotadas para promover o aumento da competitividade nos países do Mercosul.

Paraguai

Não por acaso o país menos desenvolvido do Mercosul, o Paraguai não logrou constituir uma indústria através de processos de substituição de importações. Apenas recentemente o crescimento industrial tornou-se uma preocupação dos *policy makers* paraguaios⁵. Nos últimos anos foi verificado um crescimento manufatureiro, ainda insuficiente para transformar o caráter eminentemente agrário da economia. Desta forma, a maior parte das medidas de estímulo à competitividade esteve majoritariamente ligada ao complexo agrícola.⁶ Foram beneficiados especialmente os setores produtores e exportadores de algodão e soja, responsáveis por 60% das exportações paraguaias.

Privilegiaram-se políticas de estímulo agrícolas – via ressarcimento de IVA nas exportações ou eventual distribuição de sementes⁷ – assim como políticas de fomento ao comércio triangular. De fato, esse comércio, caracterizado majoritariamente pela reexportação para o Mercosul de mercadorias importadas sobretudo da Ásia, foi fortemente apoiado por medidas oficiais. Iniciativas “horizontais” que, por exemplo na infra-estrutura ou na educação, que estimulassem a competitividade *sistêmica* do país, receberam menos atenção.

Em suma, o Estado paraguaio pouco fez para empreender qualquer tipo de política de competitividade, embora recentemente tenha aumentado sua sensibilidade para fazê-lo. Especialistas estrangeiros e nacionais têm procurado criar planos de desenvolvimento, sempre apoiados em algum grau de industrialização e de intervenção estatal. A industrialização, mesmo que inicialmente ligada aos complexos agrícolas, seria estimulada principalmente por políticas públicas, tanto de cunho vertical (escolha de setores estratégicos, por exemplo), quanto de cunho horizontal. Neste último caso, deveriam ser adotadas políticas ligadas à competitividade sistêmica, visando a melhora da infra-estrutura e aplicando políticas macroeconômicas favoráveis ao investimento e à produção.

⁴ Utilizar o processo de integração para reestruturar a base produtiva e promover a inserção dinâmica no mercado internacional teria encontrado, segundo Bekerman & Sirlin (1998), três dificuldades: a ausência de uma estratégia industrial na Argentina, a posição mais ativa no Brasil e, portanto, a ausência de coordenação dentro do Mercosul. Chudnovsky e López (2001) também identificam uma forte assimetria entre as políticas microeconômicas de Argentina e Brasil.

⁵ Um exemplo é a decisão do Estado constituir sob seu controle empresas siderúrgicas e de cimento, setores de insumos industrializados básicos para a economia (ver Masi, 2000: 50).

⁶ Medidas como a criação de uma agência de promoção de exportações (Proparaguay); fundos creditícios, com apoio de organismos internacionais e multilaterais, para agricultura e à indústria; e Leis (60/90 e 117/91) de incentivos aos investimentos (Masi, 2000).

⁷ WTO, 1997.

Ainda que haja este esforço pró-competitividade, sua debilidade é patente, especialmente porque não faz parte de uma política nacional de desenvolvimento, coordenada pelo Estado e apoiada pelo setor produtivo privado, voltada para a superação do subdesenvolvimento econômico, mas também, e principalmente, social.

Em síntese, segundo Masi (2000) a adoção de políticas de competitividade não é tão somente um estímulo ao aumento de competitividade paraguaia, mas também um ponto de partida para um efetivo plano de desenvolvimento do país. “Se para o resto dos países latino-americanos, a mudança de um modelo de crescimento para dentro por outro de crescimento para fora significou abandonar políticas industriais tradicionais, substituindo-as por políticas diferenciadas de competitividade, a implementação de políticas de competitividade no Paraguai implica na mudança de um modelo de estagnação econômica para outro de crescimento e industrialização”⁸.

Uruguai

Assim como Argentina e Brasil, também o Uruguai empreendeu diversos esforços pró-liberalização da economia nos 90, implementando iniciativas em favor do aumento da concorrência. A política econômica adotada contribuiu indiretamente para um aumento dos investimentos na economia, especialmente porque a estabilização alcançada permitiu ampliar os horizontes de planejamento, facilitando as decisões de investir. Políticas que regulamentaram fundos de pensão também contribuíram para o investimento, posto que ampliaram os fundos disponíveis para investimentos produtivos, além de melhorar a estrutura do mercado de capitais local.

A Lei 16.997 de 1995 promoveu reforma fiscal que objetivava aumentar a competitividade do sistema produtivo uruguaio, principalmente através da desoneração de tributos trabalhistas⁹, o que não confere necessariamente elementos dinâmicos de capacitação competitiva, mas ao menos permite uma redução nos custos.

A Lei 16.906, de 1998, também contribuiu para atrair e promover investimentos, sobretudo IED, pois eliminou a diferença de tratamento legal entre firmas nacionais e de origem estrangeira. Esta lei também criou incentivos fiscais, sobretudo relacionados às exportações (por exemplo, desoneração do IVA).¹⁰

Neste mesmo sentido, a criação de um Regime de Especialização produtiva através de decreto-lei objetivava incrementar a competitividade da economia uruguaia, especialmente através da isenção de tarifas de importação para bens de capital e a inclusão produtos em Listas de Exceção à TEC. A inclusão de produtos nas exceções deveria ser submetida ao Poder Executivo por setores produtivos interessados, mediante projetos de reestruturação. Importadores evidentemente se opuseram à tal política, o que provocou intenso debate político e resultou em apenas um pedido de inclusão ao Regime de Especialização (Vaillant, 2001).

⁸ Masi (2000:70).

⁹ Redução de mais de 6 pontos percentuais na contribuição patronal ao sistema de seguridade social da indústria. Ver Vaillant (2001).

¹⁰ Para uma análise dos incentivos para os investimentos estrangeiros ver Bittencurt e Domingo (2001).

Em termos setoriais, a maior parte das políticas adotadas relacionou-se ao setor agro-industrial exportador, em geral medidas de desoneração e flexibilização das vendas externas, bem como políticas de saúde animal que evidentemente beneficiaram as exportações de alimentos.

Tais políticas não necessariamente promovem a competitividade, ainda que promovam ambientes mais favoráveis ao investimento, ao crescimento da oferta e ao aumento da concorrência, sobretudo porque aumentaram os coeficientes de abertura, ainda que algum grau de proteção tenha se mantido, graças a atuação de diversos grupos de pressão. Mesmo quando se adotam medidas de proteção, percebe-se a ausência de políticas de competitividade efetivas, no sentido de que a proteção posterga a intensificação do processo de concorrência, mas não cria por si só elementos capazes de incrementar a competitividade do setor produtivo uruguaio.

Argentina

Na Argentina percebe-se também o predomínio de “políticas de concorrência” sobre as “políticas de competitividade”. Estas últimas, apesar de presentes, receberam muita menos ênfase que o aprofundamento da abertura comercial e financeira. Vários trabalhos¹¹ apontam a relativa timidez das políticas de competitividade implementadas. A rápida implementação das políticas liberalizantes, que impuseram forte pressão concorrencial sobre a estrutura produtiva, não foi acompanhada por políticas que poderiam auxiliar as empresas locais, capacitando-as a enfrentar o novo ambiente econômico, certamente mais hostil do que durante a vigência da industrialização por substituição de importações (Chudnovsky e López, 2001).

No começo da década foram adotadas algumas medidas *ad hoc* que pretendiam compensar setores e/ou empresas que já vinham sofrendo os impactos do excesso de competição promovido pela liberalização e pela conseqüente valorização cambial. Segundo Bekerman e Sirlin (1998) estas medidas (conhecidas como as medidas do Teatro Cervantes), pretendiam compensar setores industriais via instrumentos macroeconômicos como medidas não-tarifárias para redução das importações, desregulamentação de atividades e redução de carga fiscal e social. Também foram paulatinamente adotadas medidas de cunho microeconômico e horizontal, como o Regime de Especialização Industrial – composto por incentivos às exportações via redução de tarifas de importação para insumos e bens de capital. Entre 1993 e 1995, linhas de crédito, sobretudo para pequenas e médias empresas (PMEs), foram adotadas, assim como projetos de localização e aglomeração (“Programa Pólos Produtivos”), projetos de desenvolvimento de fornecedores locais de cadeias produtivas e projetos de adoção de sistemas de qualidade nas firmas domésticas (Chudnovsky e López, 2001).

As medidas não tiveram impactos significativos sobre as empresas favorecidas – exceto as linhas de crédito para PME’s – e/ou foram interrompidos, como o Regime de Especialização Industrial, em 1996. As iniciativas não faziam parte dos objetivos

¹¹ Ver Chudnovsky e López (2001), Bekerman e Sirlin (1998), além de WTO (1999b).

primordiais da política econômica e, desta forma, nunca foram suficientemente integradas nem prioritárias, sendo quase todas abandonadas.

A exceção foi o Regime Automotivo que, mais tarde negociado em conjunto com o Brasil no âmbito do Mercosul, pretendeu criar mecanismos de equilíbrio comercial das empresas automotrizes (incentivo às exportações de bens finais em troca de isenções de importações de insumos), assim como aumentar a proteção do mercado interno, impondo quotas para importações extra-regionais de bens finais.¹²

Segundo Chudnovsky e López (2001), após a derrocada das primeiras medidas compensatórias, a Secretaria de Ciência e Tecnologia adotou algumas iniciativas para promover o desenvolvimento tecnológico, com destaque para a criação de uma Agência para a Promoção de Ciência e Tecnologia, destinando-se fundos e/ou incentivos fiscais para a adoção de pesquisas e execução de projetos de inovação tecnológica e gerencial ao nível das empresas¹³.

Ainda segundo estes autores, a partir da aprovação da Lei das PME's em 2000, a Secretaria para Pequenas e Médias Empresas (SEPyME) adotou diversas iniciativas de apoio à implementação e ao desenvolvimento de pequenos negócios, com especial atenção para linhas de crédito de longo prazo (ainda não adotadas); projetos de fortalecimento da cadeia de valor, inclusive com grandes empresas; treinamento de pessoal; incentivos ao associativismo e às exportações, entre outros¹⁴.

De qualquer forma, estas tímidas medidas de apoio à competitividade não foram prioritárias e foram sempre secundárias em relação a estratégia principal, sempre horizontal e com ênfase na promoção do ambiente competitivo, em detrimento de práticas de capacitação competitiva.

Brasil

O Brasil guarda semelhanças com seus parceiros no Mercosul no que tange ao predomínio da política de concorrência sobre a política de competitividade, como já apontado por Erber (1992). Assim com em seus parceiros, políticas de liberalização, desregulamentação e privatização foram adotadas nos anos 90 com o objetivo de provocar um “choque” de concorrência que aumentasse a eficiência¹⁵, mas comparativamente aos outros países do Mercosul, o Brasil possui instituições e instrumentos de políticas de fomento da competitividade mais fortes, na sua maioria herdados do período pré-abertura (ver Quadro 1)

¹² Para uma análise do Regime Automotivo Argentino e da evolução das negociações no âmbito do Mercosul, ver Tigre et alii (1999).

¹³ Segundo Chudnovsky e López (2001: 22) a Secretaria de Ciência e Tecnologia, de acordo com o anual Plano Nacional de Ciência e Tecnologia, promove, com fundos emprestáveis diversos programas de incentivo à inovação em geral, como o FONCYT, o FONTAR, o Crédito Tributário para Projetos de P&D, e o Programa de Consultoria Tecnológica, voltado para identificação de gargalos tecnológicos principalmente em PMEs.

¹⁴ Para detalhes, consultar Chudnovsky e López (2001: 21).

¹⁵ Para a descrição da formulação original deste “modelo” ver Franco (1998). Para uma análise otimista dos resultados, ver Barros e Goldenstein (1999).

Quadro 1 – Brasil: principais instituições de apoio à competitividade

Instituição	Controle	Alvo
MDIC	Governo Federal	Ministério que desenvolve diversos projetos de apoio à indústria
MCT	Governo Federal	Ministério que desenvolve diversos projetos de apoio à ciência e tecnologia, inclusive recursos financeiros como o Fundo Nacional de Desenvolvimento de Ciência e Tecnologia (FNDCT).
BNDES	MDIC	Financiamento para expansão e modernização de empresas e infra-estrutura
BNDESPar	BNDES	Fundos para associações e fortalecimento acionário de empresas
Banco do Brasil	MF, capital aberto	Financiamento agrícola
Caixa Econômica Federal	MF, capital aberto	Financiamento de infra-estrutura e linhas de crédito às PME's
SEBRAE	Mista	Apoio diversificado às PME's
FINEP	MCT	Financiamento subsidiado, a fundo perdido ou associação de risco de projetos inovadores
CAPES/CNPq	MCT	Treinamento e financiamento de pessoal ligado à ciência e tecnologia
FAP's (FAPESP, FAPERJ, FAPMG, etc)	Governos Estaduais	Apoio à Pesquisa em C&T. Treinamento e financiamento de pessoal ligado ao P&D, assim como incubação de empresas tecnológicas
Banco do Nordeste	Governo Federal	Banco de fomento para a região nordeste
SUDAM	Governo Federal	Desenvolvimento sócio-econômico do Norte via incentivos fiscais
SUDENE	Governo Federal	Desenvolvimento sócio-econômico do Nordeste via incentivos fiscais
SUFRAMA	MDIC	Isonções tributárias que sustentam a Zona Franca de Manaus
INMETRO/INPI	MDIC	Regulamentar e fiscalizar direitos de propriedade industrial e normas técnicas e de qualidade
Embrapa	Capital misto	Desenvolvimento de pesquisas biotecnológicas, cedíveis à iniciativa privada

Fonte: elaboração própria a partir de www.brasil.gov.br

Diversas críticas podem ser feitas a este aparato institucional de apoio à produção e à infra-estrutura, como por exemplo, o excesso de horizontalidade, a desarticulação entre os ações dessas instituições e a orientação da política econômica, a insuficiência de recursos; a lógica excessivamente *market driven* das instituições financeiras (como exigências rigorosas de garantias prévias, o que limita o acesso aos créditos); o *mistargeting* dos projetos regionais e de apoio às PME's; ou ainda o excesso de burocracia e de corrupção (casos recentes da Sudene e Sudam, são paradigmáticos). Entretanto, é inegável que esta estrutura institucional é única no Mercosul e foi capaz de oferecer às empresas algum grau de apoio ao fortalecimento da competitividade para enfrentar o aumento da pressão competitiva.

Estas instituições promovem diversos programas de apoio à capacitação produtiva e tecnológica. O Quadro 2 abaixo descreve os mais importantes.

Quadro 2 – Brasil: projetos selecionados de apoio à capacitação tecnológica e competitiva

Projeto	Instituição	Objetivos/mecanismos
FINAME	BNDES	Crédito subsidiado para aquisição de bens de capital
PROGER	SEBRAE/BANCOS OFICIAIS	Crédito subsidiado para PMEs
PROEX	SECEX/MDIC	Crédito subsidiado para exportações e importações
PLANFOR	MTE	Qualificação profissional
PADCT	MCT	Fundos e cooperação em projetos tecnológicos, hierarquizados por importância estratégica
PDTI	MDIC	Desenvolvimento e difusão de projetos tecnológicos industriais
BRASIL EMPREENDEDOR	MDIC	Financiamento e assessoria para desenvolvimento de PME's
PBQP	MDIC	Definição, fiscalização e apoio à adoção de normas técnicas e de qualidade
PBD	MDIC	Apoio à atividades e profissionais de P&D que diferenciam produtos via design
FUNDOS SETORIAIS	MCT	Fundos para o desenvolvimento de projetos tecnológicos estratégicos através do FNDCT reestruturado com recursos não orçamentários
FÓRUNS DE COMPETITIVIDADE	MDIC	Coordenação e execução de ações estratégicas de aumento de competitividade, definidas por empresários, trabalhadores e governo

Fonte: elaboração própria a partir de www.brasil.gov.br

Dentre estes programas destacam-se os Fundos Setoriais e os Fóruns de Competitividade. Ambos são tentativas de implementar políticas de competitividade mais eficazes, estimuladas pela crise de 1998/99. A partir desse momento o governo brasileiro tornou-se mais sensível à necessidade de promover a competitividade das empresas, intervindo de forma mais eficaz em atividades que apresentam evidentes falhas de coordenação. Contrariamente às políticas do período da substituição de importações, busca-se gerar externalidades através da coordenação das iniciativas dos produtores e não através da distribuição de incentivos.

O programa dos Fundos Setoriais visa reduzir a defasagem tecnológica do país através da ampliação dos recursos disponíveis para o financiamento da inovação e de uma aproximação entre a demanda por tecnologia das empresas e a infra-estrutura pública e privada de C&T no Brasil. No que tange aos recursos, trata-se de recursos não orçamentários, oriundos de *royalties* e/ou de outras contribuições das empresas ligadas à privatização (no caso das telecomunicações e dos transportes) e flexibilização de monopólios (como o da exploração de petróleo). Estas fontes respondem pela maior parte

dos cerca de R\$ 7 bilhões destinados aos Fundos Setoriais entre 2001-2005. No que diz respeito à gestão dos recursos, utiliza-se a estrutura especializada da FINEP para a seleção, coordenação de redes de pesquisa e fomento de atividades tecnológicas e inovativas consideradas prioritárias.

O programa dos Fóruns de Competitividade pretende criar um *locus* para que os produtores e as instituições vinculadas a cadeias produtivas selecionadas possam, de forma coletiva, definir, coordenar e fiscalizar atividades que aumentem a competitividade. Podem, por exemplo, definir as condições e normas, para que as empresas participem de maneira coordenada nos diversos programas governamentais que visam o desenvolvimento tecnológico e aumento da capacidade competitiva, como os listados no Quadro 2.

Além dessas iniciativas do Governo Federal, destacam-se também novas modalidades de atuação da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Tradicionalmente, a FAPESP apoia as atividades de pesquisa em ciência básica via concessão de bolsas e apoios não reembolsáveis para as instituições de ensino superior e institutos de pesquisa localizados no Estado de São Paulo. Mais recentemente, iniciou o apoio às atividades das PME's de base tecnológica no Estado. Mas, a iniciativa mais inovadora da FAPESP é o Programa Genoma, que coordena a participação de 65 laboratórios e centenas de cientistas espalhados no Estado de São Paulo, com resultados muito positivos. O programa obteve sucesso no desenvolvimento de um método rápido e eficaz de seqüenciamento genético e seu caráter inovador prende-se à realização de atividades pesquisas em rede e à ênfase em aproximar a pesquisa da solução de problemas que afetam a competitividade dos produtores. O programa já obteve o primeiro seqüenciamento genético de uma bactéria tipo *Xylella* que ataca a laranja e estuda outros genomas, como o da cana-de-açúcar e o do parasita causador da esquistossomose.

Em síntese, o Brasil manteve um aparato institucional de apoio à produção e à capacitação competitiva. Apesar de obviamente insuficientes para acompanhar o ritmo e a profundidade da política de concorrência, algumas iniciativas de apoio à competitividade foram implementadas. Particularmente depois da crise de 1999, embora evidenciando falta de coordenação com outros aspectos da política econômica, foram intensificados os esforços do Governo Federal por aumentar a competitividade das empresas brasileiras. Há sinais de um aprendizado institucional, muito incipiente, na implementação de políticas de competitividade, tanto horizontais como verticais, em bases diferentes das utilizadas na substituição de importações.

3. A importância da política de competitividade para o processo de integração

A análise anterior mostra que, tanto no Mercosul no seu conjunto, como em cada um dos países-membro, predominaram as "políticas de concorrência" sobre as "políticas de competitividade propriamente ditas". A ausência de uma política de competitividade comum e as assimetrias entre as políticas nacionais impedem fortalecer a competitividade do bloco frente ao resto do mundo e agrava os desníveis intra-Mercosul. Esses dois aspectos tornam-se críticos para o avanço do processo de integração, particularmente em períodos de instabilidade na obtenção de financiamento externo, quando os resultados do

balanço de pagamentos tornam-se adversos e aumentam as pressões contra a integração regional.

A análise a seguir ilustra sucintamente os obstáculos que a ausência de uma política comum de competitividade coloca para o avanço do processo de integração, particularmente em condições de crescente instabilidade como as experimentadas na região nos últimos anos.

3.1 Desgravação tarifária

Desde a assinatura do Tratado de Assunção entrou em funcionamento um programa de desgravação linear e automático, visando a constituição de uma área de livre-comércio intra-Mercosul. O processo consistia em reduzir progressivamente a tarifa do imposto de importação cobrada entre os países membros, o que na prática significava a concessão de uma margem de preferência crescente em relação às importações de terceiros países¹⁶.

Também desde o início do processo de desgravação foi permitido que os produtos considerados “sensíveis” fossem incluídos em uma lista de exceção. Por “sensíveis” entendia-se aqueles produtos com notória deficiência competitiva em relação aos demais países membros, colocando em risco todo o setor produtivo. Sobre estes produtos não foram aplicadas as margens de preferência ou o cronograma de desgravação. No entanto, o número de produtos da lista deveria ser reduzido em 20% ao ano. Inicialmente, a Argentina tinha 394 itens em sua lista¹⁷, o Brasil 324, o Paraguai 439 e o Uruguai 960.

O processo de desgravação tarifária exerceu uma forte pressão competitiva dentro do bloco, sobretudo sobre a estrutura produtiva Argentina que, além disso, foi submetida a uma forte valorização cambial na primeira metade dos anos 90. A recessão econômica brasileira no período 1990/93 também estimulou as exportações de excedentes para a Argentina, agravando ainda mais o quadro. Como resultado, ocorreram expressivos déficits comerciais – gerais e setoriais – intra-Mercosul, o que destoou da proposta inicial de um crescimento equilibrado e com especialização intra-setorial no intercâmbio regional.

Dentro desse quadro, as autoridades argentinas pressionadas por produtores nacionais, optaram pela adoção de medidas anti-*dumping* e imposição de sobretaxas às importações (taxa de estatística), mas em nenhum momento estas medidas estiveram articuladas a um processo de redução de assimetrias com propostas de aumento da competitividade.

4.2 Tarifa externa comum (TEC)

¹⁶ A partir da tarifa nacional foi concedido uma redução de 47% em 30/06/1991, de 54% em 31/12/1991, de 61% em 30/06/1992; de 68% em 31/12/1992; de 75% em 30/06/1993; de 82% em 31/12/1993; de 89% em 30/06/1994 e finalmente de 100% em 31/12/1994.

¹⁷ No caso argentino, os principais produtos foram açúcar, suco de laranja, manufaturas de madeira, papel e papelão, produtos têxteis e vestuário, calçados, siderúrgicos, máquinas e aparelhos elétricos, automóveis e autopeças. No caso brasileiro, os principais produtos foram leite e derivados, frutas frescas, vinho, produtos químicos orgânicos, couro e artefatos de couro, produtos de borracha, lã e produtos de lã, máquinas e aparelhos mecânicos e elétricos (incluindo eletrônicos) e automóveis.

No estágio atual o Mercosul é uma união aduaneira incompleta. Além da ausência de uma política comum de competitividade, para um grupo considerável de produtos, as tarifas do imposto de importação são diferenciadas, ainda que haja um cronograma de convergência para uma tarifa externa comum (TEC). Também no intercâmbio intra-bloco permanecem restrições tarifárias e não-tarifárias importantes¹⁸.

O funcionamento de uma união aduaneira requer a definição da tarifa externa comum (TEC), que é certamente uma das principais e das mais polêmicas questões tratadas em um processo de integração, constituindo-se em um dos instrumentos fundamentais de política industrial e comercial.

As divergências para a definição da TEC para alguns produtos postergaram a criação da União Aduaneira na data inicialmente prevista (em 1995), e também têm sido um dos elementos mais polêmicos nas negociações de ampliação do Mercosul, especialmente para a elaboração de uma área de livre comércio com o Chile e a Bolívia e, mais recentemente, com os demais países da Comunidade Andina (Colômbia, Equador, Peru e Venezuela).

Na reunião do Conselho Mercado Comum (CMC) de meados de 1994, foi definida a TEC para 85% dos aproximadamente 9 mil itens da Nomenclatura do Comum do Mercosul (NCM), variando entre 0 e 20%, com uma tarifa média de 11%. Para insumos a variação da TEC é de 6 a 12% e de 18 a 20% para bens finais de consumo. Este patamar de proteção representou tanto no caso argentino quanto no brasileiro uma redução na proteção concedida pelas tarifas nacionais. Isto significa que o aumento da pressão competitiva ocorreu também com relação ao resto do mundo e não apenas dentro da região, o que descaracteriza o Mercosul como um bloco fechado (Sabbatini, 2001).

Com relação aos demais produtos, foram criadas várias listas de exceções. Para os setores de maior conteúdo tecnológico, que não contam com produção em todos os sócios e/ou apresentam fortes desníveis de competitividade, foram adotados prazos maiores de convergência para a TEC. Para bens de capital o prazo seria de 2001 com TEC de 14% e para bens de informática e de telecomunicações, o prazo seria 2006 para uma TEC de 16%. No caso do setor automobilístico as discussões foram transferidas para o acordo automotivo comum, que se arrasta até o presente, sem a definição de uma tarifa comum, que segundo os negociadores brasileiros deveria ser de 35% e não de 20% como inicialmente proposto para a TEC.

Inicialmente, cada país-membro foi autorizado a destacar um grupo máximo de produtos (300 itens para Brasil, Argentina e Uruguai e de 399 itens para o Paraguai) para uma lista básica de exceções nacionais à TEC, sob os quais continuaram incidindo tarifas nacionais diferenciadas, segundo o país importador. As alíquotas deveriam convergir para um valor comum até o ano 2001. Além destas listas de exceções, as resoluções nº7/95 (Ações pontuais no âmbito tarifário) e nº22/95 (Garantia para o abastecimento de matérias-primas e insumos) adotaram medidas e listas adicionais, facultando a redução tarifária de alguns produtos para garantir o abastecimento dos mercados nacionais. A partir de 1995,

¹⁸ Ver a esse respeito o trabalho de Berlinsky et alli (2001).

todos os produtos pertencentes às listas de exceções foram incluídos no Regime de Adequação Final à União Aduaneira.

A partir de final de 1994, depois de ter antecipado a convergência das tarifas nacionais à TEC de mais de 4 mil produtos, o governo brasileiro, em virtude dos déficits comerciais e da crise mexicana, elevou a alíquota de vários produtos, utilizando-se das brechas criadas pela legislação do Mercosul, sendo que vários produtos foram posteriormente incluídos nas listas de exceções à TEC, com alíquotas mais elevadas. Estas alterações constantes nas tarifas brasileiras e as inúmeras listas de exceções¹⁹ à TEC certamente elevaram o grau de incerteza quanto à definição das regras do jogo, tendo impactos importantes sobre as decisões empresariais.

Recentemente, a Argentina propôs uma redução generalizada da TEC, que havia sido elevada de forma generalizada em três pontos percentuais em 1997 devido à crise internacional e seus impactos sobre a balança comercial e, no caso específico dos setores de bens de capital, de informática e de telecomunicações, propôs zerar a TEC. A proposta não foi aceita pelas autoridades e empresários brasileiros, receosos da exposição abrupta destes setores à concorrência internacional, ainda mais tendo em conta as negociações para a ALCA. A contraproposta argentina tem sido pela adoção de tarifas nacionais diferenciadas, abandonando-se o objetivo inicial de uma união aduaneira, dado que esta pressupõe a TEC e uma maior harmonização das políticas comerciais.

A funcionalidade da TEC como instrumento de pressão competitiva parece bastante limitada se não articulada a outras políticas e instrumentos, sobretudo, ao regime de origem, mas também aos mecanismos anti-*dumping* e anti-subsídios, ao regime de valoração dos produtos²⁰, à política cambial e à tributária, mas sobretudo a uma política comum de competitividade. A fixação de uma tarifa em níveis adequados pode atuar de forma positiva sobre as expectativas empresariais, propiciando cenários mais estáveis para as decisões de produção (grau de especialização e de complementaridade) e de investimento (associação, aquisições, fusões, modernização e/ou implantação de novas unidades de produção) e para as estratégias de comercialização. Entretanto, esta função se torna extremamente complexa

¹⁹ A diretriz nº12/95 da Comissão de Comércio do Mercosul reconhece implicitamente o emaranhado de ordenamentos jurídicos provocado pelas listas de exceção à constituição de uma união aduaneira, recomendando o intercâmbio de informações sobre as seguintes listas: a) lista de exceção nacional à TEC (anexo IV da Dec.22/94), b) lista do Regime de Adequação à União Aduaneira, c) lista de exceção à TEC em virtude do Regime de Adequação Final à União Aduaneira, d) lista básica de convergência do setor de bens de capital (anexo II da Dec.22/94 e modificações), e) lista básica de convergência do Setor de informática e telecomunicações (anexo III da Dec.22/94), f) lista dos itens tarifários do setor açucareiro (Art.4 Dec.19/94), g) lista dos itens tarifários do setor automotriz (art.4 e 5 Dec.29/94), h) lista dos itens tarifários do setor têxtil com tratamento diferenciado (Art.2 Res.124/94), i) lista de mercadorias que compreendidas em um único item tarifário da NCM, tem tratamento tarifário diferente e j) lista de exceções à TEC correspondentes a Res.GMC.7/95 de ações pontuais no âmbito tarifário.

²⁰ Na VII reunião do Mercosul em Ouro Preto, em dezembro de 1994, foi acordada a Norma de Aplicação sobre Valoração Aduaneira de Mercadorias (decisão 17/94 do Conselho Mercado Comum), tendo como base o Artigo VII do Acordo sobre Tarifas e Comercio do GATT. Esta medida objetiva principalmente reduzir as práticas desleais de subfaturamento de importações ou de superfaturamento de exportações. Entretanto, tal medida ainda não foi regulamentada e operacionalizada pelo Brasil. Ver Gazeta Mercantil, "Norma Mercosul", 23/01/96.

quando se trata de economias com elevadas assimetrias competitivas em suas estruturas produtivas, como é o caso das economias do Mercosul.

O aumento de pleitos de medidas anti-*dumping* e de salvaguardas da Argentina contra o Brasil, depois da desvalorização cambial de início de 1999, deveu-se não só às disparidades de preços relativos provocadas pela desvalorização, como também ao fato de que grande parcela dos contenciosos terem ocorrido em setores/produtos que estavam incluídos em listas de exceções, cujo prazo de extinção foi simultâneo às mudanças cambiais. Nesse momento, tornaram-se evidentes as implicações da ausência de mecanismos que pudessem progressivamente reduzir os desníveis de competitividade. A ausência de uma política comum transferiu para o mercado a solução dos desníveis de competitividade. As listas de exceções implicitamente supunham que a simples concessão de um prazo adicional seria suficiente para que os setores se reestruturassem e os desníveis de competitividade fossem reduzidos, o que aparentemente não ocorreu, pelo menos não com a urgência necessária.

4.3 Políticas de salvaguardas

O artigo XIX do GATT-94 permite a adoção de medidas de salvaguarda para proteger um setor industrial quando um aumento inesperado de importações cause ou possa vir a causar danos sérios à produção doméstica. Assim, permite a um país suspender temporariamente a observância dos compromissos de acesso a mercados assumidos no GATT, para o que é necessária uma investigação pública, com a participação das partes interessadas (Goyos Jr., 1995).

No Mercosul a utilização deste mecanismo no comércio intra-bloco estava prevista apenas para o período de transição, sendo vetada sua utilização a partir de então. Com relação ao comércio com o resto do mundo, a decisão nº17/96 e as diretrizes nº14 e nº15 de 1998 permitem que cada país aplique a medida individualmente contra terceiros-países, valendo-se do Mercosul ou que o bloco a aplique de forma conjunta. Com isso facilita-se a adoção do instrumento de salvaguardas contra terceiros, mas permanece proibida no comércio intra-bloco.

A importância das medidas de salvaguardas é que elas podem ser usadas como instrumentos no âmbito de uma política de competitividade, concedendo-se proteção seletiva, temporária e adequada para que o setor produtivo em questão reduza os desníveis de competitividade. Além disso, a vinculação da medida a um programa de reestruturação inibe seu uso por razões puramente protecionistas (Machado, 1994 e 1999, e Guimarães, 1996), ou seja, evita a criação e proliferação de barreiras não-tarifárias ou mesmo tarifárias tão comuns em momentos de crise econômica, como a vivenciada pelo Mercosul no triênio 1999-2001, e que provocam um forte desgaste político²¹.

²¹ No limite, os acordos setoriais para restrição voluntária às exportações, utilizados simultaneamente com programas de reestruturação setorial, teriam efeitos semelhantes. Entretanto, os acordos setoriais parecem ser mais difíceis de ser operacionalizados, sobretudo em momentos de crise e de intensificação das pressões internas. Os acordos setoriais foram constituídos oficialmente e regulamentado pela decisão nº3 de 1991 do Conselho Mercado Comum com objetivo expresso no Tratado de Assunção e na própria decisão de incentivar a maior participação dos empresários no processo de integração e "otimizar a utilização e mobilidade dos

A partir da desvalorização cambial brasileira, a utilização de mecanismos de salvaguardas comerciais por parte da Argentina tornou-se uma das principais fontes de atrito nas negociações do Mercosul. Em julho de 1999, cedendo às pressões internas, o Ministério da Economia da Argentina decidiu regulamentar o mecanismo de salvaguardas da ALADI (Resolução 70/87), através da resolução nº 911/99, sem fazer restrição ao uso dos mesmos para o comércio regional. Apesar de não possuir efeitos imediatos sobre nenhum setor, a resolução gerou grandes tensões nas relações entre os dois maiores membros do Mercosul.

Para o Ministério da Economia argentino, a utilização de salvaguardas no período de 1991-94 deveria servir como um instrumento de resolução de desequilíbrios comerciais causados pelo processo de liberalização comercial. Assim, na medida em que se conclua o processo de eliminação das restrições tarifárias e não tarifárias e o processo de coordenação de políticas macroeconômicas, as medidas de salvaguardas não seriam mais necessárias. Contudo, diante do avanço do processo de desgravação tarifária, não houve progresso significativo na coordenação de políticas macroeconômicas entre os países-membro. Assim, os pressupostos do Tratado de Assunção não teriam sido cumpridos, havendo um vazio legal nas normas do Mercosul no tratamento de problemas de falta de coordenação macroeconômica (Intal, 2000).

A adoção da Resolução 70 pretendia, então, preencher esse vazio, uma vez que sua utilização em caráter suplementar está prevista para os acordos de alcance parcial que não possuem normas específicas em matéria de salvaguardas²². Esse mecanismo seria, segundo a argumentação argentina, o mais adequado por se tratar de uma forma consensual – e com prazo pré-definido – de tratar desequilíbrios comerciais no âmbito da união alfandegária.

Segundo a chancelaria brasileira tal atitude era inaceitável por ferir o Acordo de Alcance Parcial nº18 do Mercosul – que deveria prevalecer sobre as normas da ALADI – e que determinava uma data limite para a aplicação dos mecanismos de salvaguardas. Além disso, a adoção da Resolução 70 implicava a utilização de um regime menos rigoroso do que o vigente entre 1991 e 1994, tratando-se, então, de um retrocesso jurídico e político.

Em resposta ao governo argentino, o governo brasileiro impôs, no início de setembro, requisitos de licenciamentos prévios para a importação de mais de 400 produtos de origem argentina e ameaçou suspender sua participação em qualquer negociação no Mercosul. O contencioso só foi resolvido no final de setembro de 1999 a partir de acordos firmados entre as câmaras empresariais do Brasil e da Argentina, que implicaram a revogação do licenciamento prévio. Contudo, as negociações relacionadas ao aperfeiçoamento do arcabouço normativo do Mercosul, no que concerne a mecanismos de proteção, não chegaram a bom termo até o presente momento. Entretanto, como destaca Naidin (1999) “as salvaguardas, no entanto, deverão entrar na agenda de política comercial do Mercosul a médio e longo prazos, seja pela possibilidade de aplicação restrita ao mercado de apenas um dos países da união aduaneira, seja pela sua maior afinidade com

fatores de produção e alcançar escalas operativas eficientes” (Tratado de Assunção, capítulo 1, artigo5). Entretanto, sua operacionalização foi abandonada, dadas as grandes divergências entre os agentes envolvidos e destes com as diretrizes oficiais propostas no próprio Tratado.

²² ALADI/CR/Resolução 70 de abril de 1987, artigo 13.

programas de assistência à reestruturação industrial, que eventualmente deverão se fazer necessários no processo de aprofundamento da integração regional” (Naidin, 1999:21).

O uso emergencial de salvaguardas preenche de forma imperfeita (e muito desgastante para o processo de integração) a ausência de uma política de competitividade comum que ofereça alternativas para a redução progressiva dos desníveis de competitividade face ao resto do mundo e intra-Mercosul. Embora a existência de uma política comum de competitividade não pudesse evitar os problemas decorrentes da desvalorização brusca do Real, teria reduzido previamente os desníveis competitivos, isolando os problemas estruturais dos conjunturais e, principalmente, teria oferecido instrumentos alternativos para administrar as tensões decorrentes da falta de coordenação macroeconômica.

Considerações finais

A busca de maior competitividade foi uma das principais objetivos econômicos para o processo de integração e uma das questões que predominaram na agenda de negociação do Mercosul. Ainda assim, a construção de um aparato normativo e institucional que desse suporte a uma política regional de competitividade pouco avançou. As iniciativas e os instrumentos implementados (desgravação tarifária, tarifa externa comum, *dumping*, subsídios, etc.) enquadram-se em sua maioria dentro da dimensão de "políticas de concorrência", voltadas para o aumento da competição. Não houve progresso equivalente na implementação de "políticas de competitividade propriamente ditas", destinadas ao aumento da capacidade de competir com países fora do bloco e à redução dos desníveis intra-Mercosul. A ausência de iniciativas deste tipo representa uma lacuna cuja gravidade se explicita em momentos de crise e de aumento das pressões contra o processo de integração, como no período posterior a 1999.

Como aspectos positivos, que alimentam algum otimismo quanto a superação futura da atual situação, há que se destacar, em primeiro lugar, o enfoque sistêmico de competitividade adotado pelo Sub-grupo de Trabalho de Indústria nas Reuniões de Competitividade Setorial a partir de 2.000, bem como a adoção do conceito de cadeias produtivas no âmbito regional.

Em segundo lugar, devem-se destacar algumas iniciativas inovadoras no âmbito das políticas nacionais, principalmente a partir da crise de 1999. Em particular, cabe mencionar, no caso do Brasil, o esforço por desenhar instrumentos institucionais e de financiamento adequados a novos modos de atuação no apoio ao fortalecimento da competitividade dos produtores. Esses esforços, estão afinados com as normas da OMC e seguem orientação semelhante às modernas políticas de competitividade implementadas nos países desenvolvidos, como por exemplo, no membros da União Européia²³. Seu objetivo é promover o aumento da competitividade por meio do estímulo às atividades sujeitas a falhas de coordenação (como as atividades de inovação), promovendo uma aproximação entre as empresas e as instituições relevantes. Promovem, adicionalmente, a cooperação

²³ Ver a esse respeito Chudnovsky e López (2001).

entre os próprios produtores e utilizam, em grande parte, fundos não originários do Tesouro.

Embora incipientes, esses esforços representam um grande avanço em relação à excessiva timidez das iniciativas adotadas antes da crise de 1999 para promover a competitividade por meios que complementassem o aumento da pressão competitiva provocada pela abertura e desregulamentação da economia. Do ponto de vista de sua contribuição para o processo de integração, a principal limitação é que se trata de experiências de alcance nacional e não regional. A extensão dessas iniciativas para o âmbito do Mercosul como um todo é um desafio que deverá ser enfrentado para aprofundar o processo de integração.

Referências Bibliográficas

- BARROS, J.C.M. e GOLDENSTEIN, L. “Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro”. Revista de Economia Política, v.17, nº 2, 1997.
- BEKERMAN, M. E SIRLIN, P. “Desafios de política industrial no Mercosul”. Revista Brasileira de Comércio Exterior, nº 54, janeiro/março de 1998.
- BERLINSKI, J. et alii Sobre el beneficio de una integración plena en el MERCOSUR. Buenos Aires, Siglo Veintiuno de Argentina Editores, Red de Investigaciones Económicas del MERCOSUR, 2001.
- BID – INTAL. Informe Mercosul nº 6. Buenos Aires, 2000.
- BID – INTAL. Informe Mercosul nº 7. Buenos Aires, 2001.
- BITTENCURT, G. e DOMINGO, R. “El caso uruguayo”, in: Chudnovsky, D. et alii El Boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR. Buenos Aires, Siglo Veintiuno de Argentina Editores, Red de Investigaciones Económicas del MERCOSUR, 2001.
- CHUDNOVSKY, D. e PORTA, F. “La trayectoria Del Proceso de Integración Argentino-Brasileño - Tendencias e Incertidumbres. Documentos de trabajo. Cénit, 1990.
- CHUDNOVSKY, D. e ERBER, F. “ MERCOSUR’s Impact on the Development of the Machine Tools Sector”. Integration and Trade, nº 7/8, vol 3, jan-aug. 1999.
- CHUDNOVSKY, D. e LÓPEZ, A. “Horizontal enterprise and technology policies: an opportunity for Mercosur” Buenos Aires: mimeo, 2001.
- CORREA, P., MACHADO, J.B.M., MOTTA VEIGA, P. “A agenda de Lãs Leñas e a Integração do Mercosul”. Revista Brasileira de Comércio Exterior nº 42. Funcex, 1992.
- COUTINHO, L. e FERRAZ, J.C. “Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira”. Campinas: Ed. Papyrus, 1994.
- ERBER, F. “Mudanças estruturais e política industrial.”. Brasília: IPEA - Relatório Interno, 1992.

- ERBER, F. "O padrão de desenvolvimento industrial e tecnológico e o futuro da indústria brasileira" Revista de Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, v. 5, número Especial, 2001.
- FRANCO, G. "A inserção externa e o desenvolvimento" Revista de Economia Política, v.18, nº 3, 1998.
- FUNCEX. "Os novos mecanismos de defesa comercial: aplicação dos códigos no Brasil". Revista Brasileira de Comércio Exterior, nº 44, 1995b.
- FUNCEX (1997a). Ferraz F., G.T.; Cavalcanti, M.A F. H. e Ribeiro, M.M.B. "Barreiras Técnicas ao Comércio Internacional: aspectos teóricos e as experiências Regionais de Harmonização". Texto para Discussão, nº125.
- FUNCEX (1997b). Ferraz F., G.T.; Cavalcanti, M.A F. H. e Ribeiro, M.M.B. & Sant'anna A. A. "Barreiras Técnicas ao Comércio Internacional: a experiência das exportações brasileiras". Texto para Discussão, nº124
- Gazeta Mercantil, "Norma Mercosul", 23/01/96.
- GOYOS Jr. D.N. "A OMC e os Tratados da Rodada Uruguai". Editora Observador Legal Editora, 1995.
- GUIMARÃES, E.A. "A experiência recente da Política Industrial no Brasil: uma avaliação". Texto para discussão nº 409 do IPEA, 1996.
- LAPLANE, M. *Industria e Tecnologia no Governo FHC*. Campinas: IE-Unicamp, mimeo, 2001.
- LAPLANE, M. E SARTI, F. "Investimento Direto Estrangeiro no Brasil nos anos 90: determinantes e estratégias" in CHUDNOVSKY, D. (ORG) *Investimentos externos no Mercosul*. Campinas: Papirus/IE-UNICAMP, 1999.
- LAPLANE, M. et all. "Internacionalização e vulnerabilidade externa" in LACERDA, A. C. (Org.) *Desnacionalização: mitos, riscos e desafios*. São Paulo: Contexto, 2000.
- NAIDIN, L.C. "Nove anos de aplicação da política anti-dumping no Brasil". Revista Brasileira de Comércio Exterior, nº 58, 1999.
- MACHADO, J.B.M. "GATT 1994: uma avaliação dos principais acordos e dos impactos sobre a política comercial brasileira". Revista Brasileira de Comércio Exterior, jul/ago/set, nº 40, 1994.
- MACHADO, J.B.M. "Intercâmbio comercial e política industrial em espaços econômicos integrados: o caso do Mercosul". Tese de Doutorado, UFRJ, 1999.
- MASI, F. "Hacia una política de competitividad en el Paraguay" in BORDA, D. E MASI, F. (ORG). *Los retos de la competitividad: gobierno, empresas y empleo en el Paraguay*. Asunción: CADEP, 2000.
- PIANI, G. "Medidas anti-dumping, anti-subsídios e de salvaguardas: experiência recente e perspectivas no Mercosul". Texto para Discussão nº 541 do IPEA, 1998.
- SABBATINI, R. "Regionalismo, multilateralismo e Mercosul: evidências da inserção comercial brasileira após alguns anos de abertura". Campinas, IE/UNICAMP, Dissertação de Mestrado, fevereiro de 2001.

- SARTI, F. "A internacionalização produtiva no Mercosul" Projeto de Tese de Doutorado, IE/UNICAMP, 2001.
- TIGRE, P. B. et alli "Technological Change and Modernization in the MERCOSUR Automotive Industry", Integration and Trade nº 7/8, vol 3, jan-aug. 1999.
- VAILLANT, M. Trade policy on a country basis and multilateral arrangements: the case of Uruguay. Montevideo: mimeo, 2001.
- WTO (1997). Review of Paraguay: concluding remarks by the Secretariat. WTO Trade Policy Review Body, disponível em www.wto.org.
- WTO (1999a). Review of Uruguay: report by the government. WTO Trade Policy Review Body, disponível em www.wto.org.
- WTO (1999b). Review of Argentina: concluding remarks by the Chairperson. WTO Trade Policy Review Body, disponível em www.wto.org.

ANEXO ESTADÍSTICO

CUADRO 1: INDICADORES VOLLRATH DE VENTAJAS COMPARATIVAS REVELADAS

Argentina																					
1er termin	Dairy Products+Eggs	8000322	9115972	7572609	7767408	8091000	8379693	8629052	8344241	9077216	9442328	12227446	11910270	12199800	13041922	15703688	20790307	23575293	26138904	26128638	22967933
	Meat Poultry Fresh	8021418	9143044	7624885	7836063	8107405	8395951	8652213	8357640	9134849	9578958	12350898	11978878	12234289	13117164	15838006	20950464	238069291	25419035	25430874	23324497
	Rice	7975420	9092300	7807852	7812726	8064549	8362238	8620977	8349681	9123896	9548923	12325227	11941717	12181843	13041012	15759071	20825093	23712487	25225478	26215674	23180204
	Rice Flour	8021418	9143044	7624935	7836063	8107405	8395951	8652213	8369220	9135000	9579289	12352600	11977785	12234040	131117760	15839210	20953100	23810720	25403049	25441500	23332700
	Sugar, Total (Raw Eq.)	7710408	8860303	7570066	7657277	8005463	8368278	8624341	8330835	9079314	9509081	12218538	11920560	12188521	13099002	15818791	20605605	23781341	26372276	26389679	23294837
2do	xvtotal-xa0total	2016711892	1.98E+09	1.86E+09	1.82E+09	1.92E+09	1.95E+09	2.14E+09	2.5E+09	2.8E+09	3.07E+09	3.48E+09	3.49E+09	3.74E+09	3.74E+09	4.26E+09	5.09E+09	5.32E+09	5.51E+09	5.43E+09	5.55E+09
indicador vollrath																					
	Dairy Products+Eggs	0.38907451	0.4151	0.935618	0.912668	0.325504	0.33171	0.522743	0.378264	0.91232	2.162386	1.676413	0.896571	0.422025	0.389417	1.446309	2.154182	1.769947	2.148922	2.308054	3.309481
	Meat Poultry Fresh	0	0	0.006093	0	0	0	0	0.406908	0.016538	0.034896	0.11946	0.068075	0.038892	0.031440	0.048802	0.111274	0.105398	0.272561	0.241117	0.242569
	Rice	2.32099987	1.89562	0.990185	1.489897	2.619492	2.360469	2.973785	1.210586	0.855769	1.97076	1.866173	2.35081	3.050816	4.234617	3.485441	4.590315	2.87941	5.515178	4.881749	5.229826
	Rice Flour	0	0	0	0	0	0	0	0	0.092823	0	0	0	0	0	0	0	0	0.022274	0	0
	Sugar, Total (Raw Eq.)	5.54522807	4.277643	1.184951	3.024913	2.442769	0.713034	0.906652	0.843469	1.848288	1.904789	2.890629	1.645897	1.442741	0.633270	0.546718	1.072788	0.959645	0.984508	0.876652	0.822374
Brasil																					
1er termin	Dairy Products+Eggs	20118180	23269496	20168894	21893808	27002597	25637029	22345401	26220732	33784069	34378875	31410689	91613734	35776250	38569136	43539174	46496720	47724278	52671215	51094476	47995058
	Meat Poultry Fresh	19823085	22937310	19892768	21555320	26740050	25392879	22112581	25996840	33536757	34096949	31075920	31214208	35327895	38000029	42898318	45838669	46837036	52497007	50349444	47809059
	Rice	20131937	23279202	20171237	21898040	27004909	25636908	22347000	26222445	33782398	34378543	31412889	91619373	35790601	38591418	43543725	46501327	47742316	52987703	51116043	47996285
	Rice Flour	20132400	23293040	20175072	21899328	27005344	25639008	22348600	26223920	33789360	34388220	31413760	91620465	35792078	38596841	43545150	46505995	47746992	52989961	51119803	48009477
	Sugar, Total (Raw Eq.)	18844055	2230881	19594799	21372412	26418554	25270447	21966571	25895808	33443500	34076422	30889210	31178848	35193545	37810173	42552655	44586541	46136205	51218776	40179010	46099274
2do termin	xvtotal-xa0total	2024423080	1.99E+09	1.86E+09	1.83E+09	1.93E+09	1.96E+09	2.15E+09	2.51E+09	2.8E+09	3.0E+09	3.49E+09	3.5E+09	3.75E+09	3.75E+09	4.28E+09	5.11E+09	5.34E+09	5.54E+09	5.46E+09	5.57E+09
indicador vollrath																					
	Dairy Products+Eggs	0.10483813	0.142056	0.041837	0.036983	0.016397	0.013219	0.02151	0.018304	0.022512	0.016283	0.015019	0.033750	0.068679	0.110388	0.023158	0.034361	0.083635	0.088045	0.096435	0.095118
	Meat Poultry Fresh	0.0028973	12.29528	12.97796	11.42677	10.90841	11.35202	10.80842	8.779413	7.557924	8.204498	9.682734	10.0104	9.520285	10.90685	9.885797	9.374878	10.83305	5.978513	8.842438	13.54922
	Rice	0.00929057	0.290812	0.084162	0.029638	0.007972	0.048553	0.046637	0.041125	0.145341	0.056601	0.023375	0.026843	0.046681	0.10283	0.022753	0.070019	0.064098	0.032078	0.040957	0.201751
	Rice Flour	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.009850	0.00308	0.006567	0.011	0.007562	0.006723	0.15838	1.44246	0.083400
	Sugar, Total (Raw Eq.)	9.43460765	6.433335	4.860396	4.161453	4.277885	3.153091	3.872516	3.30099	2.78751	2.319088	4.488532	4.874295	6.471139	8.78359	9.946917	18.85888	14.51107	15.51913	17.87978	23.27122
Paraguay																					
1er termin	Dairy Products+Eggs	310230	315000	378055	342569	406871	402982	302895	379260	657023	1008884	957390	736862	856555	725217	816774	919329	1049445	1140087	1001784	1001791
	Meat Poultry Fresh	310230	315000	378055	342569	406871	402982	302895	379260	657023	1009439	958681	737096	856555	725217	816833	919331	1049450	1140616	1001637	1001725
	Rice	310230	314943	378055	342551	406871	402982	302895	379260	657023	1009152	958123	737087	856372	724658	816503	919331	1041670	1138646	1001364	1001574
	Sugar, Total (Raw Eq.)	307118	314929	371155	337131	402688	399457	299307	378679	654162	1002574	955041	731468	854040	722940	816293	914235	1039696	1137087	992860	998818
2do termin	xvtotal-xa0total	2016711892	1.98E+09	1.86E+09	1.82E+09	1.92E+09	1.95E+09	2.14E+09	2.5E+09	2.8E+09	3.0E+09	3.49E+09	3.5E+09	3.75E+09	3.75E+09	4.28E+09	5.11E+09	5.34E+09	5.54E+09	5.46E+09	5.57E+09
indicador vollrath																					
	Dairy Products+Eggs	0	0	0	0	0	0	0	0	0.082002	0.220856	0.050227	0	0	0.012124	0.000373	0.000849	0.002698	0.006932	0.001872	
	Meat Poultry Fresh	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.214572	0.103569	0.051639
	Rice	0.081473	0	0.02637	0	0	0	0	0	0.176185	0.48937	0.008504	0.195113	0.563692	0.278059	0	1.181702	1.459187	0.247297	0.158444	
	Sugar, Total (Raw Eq.)	1.39301803	0.030221	1.71787	2.711511	1.992568	1.899991	2.661147	1.797498	1.175365	1.782317	1.004119	2.839328	1.456441	1.322263	0.281213	2.174294	1.404004	1.538365	4.056295	6.769315
Uruguay																					
1er termin	Dairy Products+Eggs	1041849	1181778	1069804	1011919	906695	831159	1053555	1157890	1366560	1542582	1640390	1510790	1663646	1564523	1810920	2001997	2263529	2587702	2585960	2081708
	Meat Poultry Fresh	1051947	1207034	1019852	1043237	921093	851956	1084612	1188408	1392083	1533701	1696078	1570857	1814987	1645057	1912740	2104806	2394777	2729631	2787948	2296677
	Rice	994365	1106111	930510	968531	866758	772559	1003428	1135780	1303934	1508722	1598752	1455592	1509398	1490043	1781298	1942064	2186888	2470467	2489855	2041031
	Rice Flour	1068550	1215375	1022886	1046147	924588	853614	1087630	1191084	1394612	1506068	1702392	1573452	1616960	1645266	1913424	2106943	2397170	2725732	2786884	2238719
	Sugar, Total (Raw Eq.)	1068550	1215375	1022886	1038791	920292	849751	1068579	1181839	1389930	1592481	1865248	1570259	1611078	1842888	1909865	2102981	2394314	2722844	2785775	2296800
2do termin	xvtotal-xa0total	2023674760	1.99E+09	1.86E+09	1.82E+09	1.93E+09	1.95E+09	2.15E+09	2.5E+09	2.8E+09	3.0E+09	3.49E+09	3.5E+09	3.75E+09	3.75E+09	4.27E+09	5.11E+09	5.34E+09	5.54E+09	5.46E+09	5.57E+09
indicador vollrath																					
	Dairy Products+Eggs	2.37342045	2.77883	2.156766	4.814757	3.179999	4.62339	5.027813	4.314031	4.031366	5.203346	6.209499	6.585379	5.011279	7.231403	9.531839	8.938036	11.34709	10.31305	13.89353	15.67985
	Meat Poultry Fresh	5.99202756	5.475988	2.719642	1.856024	4.170981	2.264942	2.947535	2.262493	1.825338	1.462754	1.736831	1.297511	0.891745	0.10762	0.231856	0.321450	0.581209	0.422588	0.182205	0.038073
	Rice	26.0959947	33.68624	43.93084	39.84587	33.01139	62.10681	54.76895	35.58822	49.03415	36.83659	54.83824	63.23901	50.82519	78.10774	59.62003	58.78667	73.54038	73.24018	84.6591	87.60717
	Rice Flour	0	0	0	0	0	0	0	0	0.239569	0.812436	0	2.200904	0.986282	1.506573	0.200219	0.434093	1.006901	0.177136	1.45472	2.795547
	Sugar, Total (Raw Eq.)	0	0	0	0.032395	0.89883	0.982592	0.416763	2.056347	0.908501	0.583492	1.113941	0.711861	1.39359	0.821317	0.796537	0.553885	0.504783	0.477145	0.465032	0

Fuente: Elaboración propia con datos de FAO

RED MERCOSUR

LOS DESAFÍOS DEL MERCOSUR

Roberto Lavagna (*)

I. Origen y resultados

La creación de una nueva forma de relación Argentina-Brasil-Mercosur constituye la decisión estratégica de mayor importancia económica y política adoptada en el Cono Sur de América Latina desde las políticas "desarrollistas" de fines de los años 50-inicio de los 60.

Esta decisión, fruto del acuerdo inicial de Argentina y Brasil en 1986, fue alcanzada en el marco de dos democracias emergentes, democracias frágiles; en plena crisis de la deuda externa "gatillada" desde México en 1982 y del agotamiento de dos modelos de crecimiento: el de apertura unilateral y desindustrialización (1972-82), seguido del movimiento opuesto con un nuevo "cierre" de la economía en Argentina (1983-84); el de una economía cerrada pretendidamente autosuficiente en Brasil (años 70 y 80).

Desde su origen el proyecto fue crear un Mercado Común a ser implementado en una década (1987-1997), lo cual implicó adoptar un esquema que iba en lo económico y en lo político más allá de la definición de una simple zona de libre comercio.

Dieciséis años después, habiendo primero incorporado bajo un sistema *ad hoc* a Uruguay (1987), luego a Paraguay (1991) -momento en que se adopta el nombre formal Mercosur- y finalmente bajo una forma *asociada*, no plena, a Chile y Bolivia, **el proyecto es un éxito internacional, político y económico-comercial. Al mismo tiempo, con una mirada retrospectiva, debe admitirse que está lejos de haber desarrollado toda su potencialidad. Mirando hacia delante y en buena medida precisamente por lo que acaba de señalarse, enfrenta el riesgo de la dilución y la irrelevancia.**

Cada uno de estos aspectos merece atención cuando se trata de definir desafíos y alternativas para el futuro inmediato, cuando se trata de fijar el rumbo sobre lo que **debe ser** para afirmarse y superar lo que ya **es**:

(*) Desde la cartera de Industria y Comercio Exterior dirigió el diseño y negociación del acuerdo bilateral Argentina-Brasil (1986). Es Embajador Argentino ante las Organizaciones Económicas Internacionales en Ginebra y ante la Unión Europea en Bruselas.

- i) **éxito internacional:** el bien más escaso a escala global, para el mundo en desarrollo, no es -como el saber convencional señala- ni el capital ni la tecnología. El bien más escaso es la **capacidad de atraer** -con signo positivo- **la atención**.

En un mundo crecientemente abierto e interdependiente, con mayor capacidad de generar información que de procesarla de manera útil, quienes toman decisiones mueven flujos de inversión y por ende de capitales financieros y de tecnología prioritariamente "dentro" del mundo desarrollado. Solo accesoriamente el mundo subdesarrollado, en desarrollo o emergente según gusten llamarlo, entra en la mira de los decisores. El espacio y el tiempo disponible para llamar positivamente la atención y atraer decisiones de inversión es tan escaso como fundamental y es compartido con más de un centenar de países.

En este plano el proyecto Argentina-Brasil/Mercosur ha logrado desde su lanzamiento despertar el interés de los sectores públicos y privados, subiendo su competitividad relativa en la demanda de atención y llevando a una reponderación positiva de activos y pasivos económicos, sociales y políticos.

Entre los activos debe señalarse la presencia de una economía grande como Brasil (ubicada en términos de PBI entre las diez primeras del mundo) y otra relativamente grande con, además, un PBI *per capita* alto como Argentina. Una zona con ingentes recursos naturales de diverso tipo (tierra, agua, recursos minerales y forestales, energía y alimentos). Adicionalmente con una masa crítica de recursos humanos ya calificados o bien con capacidad de aprendizaje rápido.

También había y aun hay, pasivos importantes como son el alto grado de endeudamiento externo en relación a las exportaciones, baja capacidad crediticia interna o lo que los inversores suelen considerar como pasivos desde la óptica del interés privado de corto plazo, aunque no lo sean. Entre otros: los altos salarios en términos relativos a los asiáticos y prácticas laborales más rígidas y al mismo tiempo más impredecibles en cuanto a la normalidad de las relaciones capital-trabajo.

En ese mismo sentido, podría identificarse la imagen todavía vívida de gobiernos más inestables, con ciclos civiles y militares, en lugar de los modelos simples que los inversores prefieren, sean estas democracias asentadas o administraciones permanentemente autoritarias (el ejemplo de buena parte del sudeste asiático es la referencia).

Igualmente, las políticas económicas zigzagueantes en cuanto a su grado de "apertura económica" y tipo de relación con el mundo. Una vez más el modelo simple y abierto de ciudades-estado como Singapur o Hong Kong o el cerrado de Corea, y Taiwan, es preferido por su previsibilidad.

En este contexto de activos y pasivos, el Mercosur, al crear una zona de comercio única con un mercado interno de un trillón de dólares americanos y con un arancel externo común (aún con excepciones y plazos de puesta en práctica)

expandió los elementos que el sector privado identifica como positivos. Lo dicho no pretende, por cierto, plantear que este "efecto Mercosur" fue el único que operó en estos años. La mayor liquidez internacional de los años 90 y la mayor movilidad de capitales fruto de la desregulación global cumplió su papel. Las privatizaciones con altas tasas de rentabilidad garantizada, particularmente en el caso de Argentina, también cumplieron el suyo. La gran diferencia es que estos últimos factores son marcadamente más erráticos y seguramente menos sustentables que el "efecto Mercosur" de modo que haciendo un control de variables el efecto de la integración regional tiene signo positivo.

ii. **Exito político:** Además del impacto internacional centrado en lo económico-comercial y en su efecto sobre el sector privado, el Mercosur atrajo la atención de los propios sectores públicos del mundo desarrollado. No hay hoy política exterior en Latinoamérica que pueda darse el lujo de ignorar el Mercosur. Podrá disgustar pero no podrá ser ignorado.

El acuerdo de apertura e inspección recíproca de sus programas nucleares entre Argentina y Brasil, iniciado en 1987 y ratificado en los 90 con la creación de una Agencia Argentino-Brasileña de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), tuvo un impacto externo significativo y oportunamente fue presentado por todos los líderes del mundo como un ejemplo a ser seguido¹.

La reiterada y central intervención para estabilizar la situación política en Paraguay en los años 90 en favor del mantenimiento de instituciones más previsibles y democráticas es otro ejemplo. La intervención oficial en el conflicto entre Perú y Ecuador y más atrás, en la segunda mitad de los 80, el papel pacificador en América Central también debe computarse.

Todos éstos y cada uno de estos hechos, los intra-región o los externos a la misma, pudieron darse sin el Mercosur, pero el peso de haber sido dados como Mercosur, muy especialmente en el caso Paraguay, les dio una dimensión cualitativamente diferente.

Por último pero no menos importante, el hecho de que ningún dirigente político o partido político puede omitir al Mercosur. Mas aún, no sólo no lo omiten sino que con diferencias menores todos se manifiestan "institucionalmente" a favor del proyecto. La oposición queda circunscripta a ciertos sectores internos minoritarios de los partidos (el desarrollismo aislacionista en Brasil) o a sectores ideológicos o con intereses económicos precisos (el sector conservador/financiero en Argentina).

iii. **Exito económico-comercial :** La relación comercial en la región era en 1986 absolutamente irrelevante. Es como si el dato de la continuidad geográfica no hubiera existido quizás relegado por el carácter competitivo más que complementario de las dos economías mayores.

¹ En ocasión de la competencia nuclear entre India y Pakistán todos los líderes del mundo y, por ende, los medios de comunicación masivos presentaron como ejemplo este modelo.

Desde ese año y hasta 1998 el comercio creció a tasa de casi 20 % anual acumulativo, primero con dos miembros, luego a cuatro, duplicándose cada menos de cuatro años.

A ello se agrega la diversificación del intercambio, las inversiones cruzadas (siderurgia), la planificación privada conjunta (automotriz) o el hecho altamente significativo de que ninguna unidad productiva pueda hacer planeamiento estratégico sin tomar explícitamente en consideración el Mercosur. Ello es un dato económico pero es también un hecho *cultural*, puesto que ha llevado a conocerse y desarrollar lazos entre los sectores dirigentes, intelectuales, políticos y sindicales.

Brasil es ahora el principal mercado para Argentina y muy especialmente para los oferentes de bienes industriales. Argentina llega a ser el principal mercado para los bienes industriales para Brasil y el segundo demandante en términos de comercio global, incluyendo todo tipo de bienes.

- iv. ***Por debajo de su potencialidad:*** El proyecto estratégico era básicamente el de una integración *intrasectorial*, basada en la modernización y desarrollo conjunto de sectores existentes pero que mostraban ya pérdida de competitividad (acuerdos sectoriales sobre industrias de bienes de capital, automotriz, de la alimentación, siderurgia etc.) y en la incursión en común en sectores relativamente "nuevos" de mayor contenido tecnológico (industria aeronáutica y nuevos materiales, biotecnología, comunicaciones y telecomunicaciones, desarrollo nuclear, etc.).

La contrapartida de estos acuerdos con sus consiguientes instrumentos específicos fue en muchos casos la eliminación *inmediata* de barreras tarifarias, esto es, cero arancel intrazona inmediato, sin largos y muchas veces no cumplidos programas de eliminación. Este enfoque era revolucionario en vista a la práctica histórica de ALALC y ALADI.

Al estilo e inspirándose en lo que había sido la única experiencia de este tipo, la Comunidad Europea, acuerdos e instrumentos de política de aplicación sectorial eran junto a una baja general, progresiva y automática de aranceles intra región, a la idea de desarrollar empresas conjuntas y al inicio de una política crediticia común camino a una moneda única, el corazón del proyecto.

Entre 1990 y 1991 al ratificarse primero el acuerdo bilateral e instrumentarse finalmente el acuerdo a cuatro, esta concepción fue reemplazada por un solo instrumento: la baja automática y lineal de aranceles internos (desde 1991) y un arancel externo común de aplicación gradual (desde 1995). Primó una visión de ganancias estáticas de eficiencia en lugar de una dinámica con el consiguiente efecto negativo sobre la tasa de crecimiento de largo plazo.

La ilusión *naive* de que de esta manera se actuaba dentro de los dictados del mercado, simplemente y sin interferencias, duró lo que durarían ciertas circunstancias fortuitas. Primero fueron los programas de adecuación que daban protecciones específicas, intra-región, a sectores sensibles, dejándolos

al margen del programa general de rebaja lineal y automática de aranceles. Luego una coyuntura económica, un ciclo *invertido*, con fuerte crecimiento en Argentina que al expandir la demanda interna acumuló déficits comerciales. Al mismo tiempo este déficit comercial era funcional al programa antiinflacionario (1991-93). Más tarde la desaceleración y crisis en Argentina se conjugaron con una fuerte expansión económica en Brasil post plan real (1994-97). Hubo entonces acumulación de superávits comerciales a favor de Argentina con el consiguiente aporte al modelo antiinflacionario de Brasil ².

Todo ello fue rodeado, sobre todo en la primera etapa, por una retórica de unificación de centenares de políticas (Programa de Las Leñas) que terminaron siendo *shopping list* incumplidas e incumplibles.

En 1998 y 1999 quedó claro lo que unos pocos señalábamos en el sentido de que quienes conducían el proceso integrador habían confundido estas circunstancias transitorias y circunstanciales con las condiciones permanentes en las que hay que desarrollar un proceso integrador estratégico. Cuando la crisis de 1999 llegó no hubo instrumentos de política económica para enfrentarla.

El mono-instrumento arancelario, en ausencia de otros mecanismos específicos y/o de políticas macroeconómicas coordinadas, mostró toda su incapacidad para llevar adelante el proceso. Quedó claro que se había confundido una condición necesaria –en el plano arancelario– con las condiciones suficientes requeridas por un proyecto estratégico de integración. **No se construye un mercado común con solo un instrumento y sin proyecto.**

El resultado de estos errores de concepción ha sido no sólo el freno del proceso integrador, sino también que Argentina fuera “reprimarizando” sus exportaciones intra región al tiempo que Brasil adquiría un papel predominantemente industrial. Por supuesto, esta evolución no es debida al efecto Mercosur. De hecho el Mercosur ayudó, en referencia a la evolución del “tipo” de relacionamiento comercial con el mundo, a retrasar y morigerar ese proceso. En todo caso el proyecto Mercosur fue igualmente afectado por muchas otras decisiones de política macroeconómica y sectoriales adoptadas internamente en Argentina

El único acuerdo sectorial que sobrevivió a los cambios de inicios del 90, la industria automotriz tiene el enorme valor de servir como “testigo”. Muestra el éxito de políticas sectoriales y de desarrollo de cadenas de valor con instrumentos específicos cuando al mismo tiempo se han asegurado escalas de mercado adecuadas. Este sector atrajo inversiones, se incorporó

² En el ínterin durante el período de alto déficit argentino se habían firmado acuerdos *ad hoc* para compensar parcialmente este déficit con fuertes compras de trigo y petróleo por parte de Brasil. Argentina llegó a ser el primer proveedor de petróleo de Brasil, desplazando a Arabia Saudita. Estos acuerdos fueron asimismo el inicio de la reprimarización exportadora argentina.

tecnología de productos y procesos y desarrolló un fuerte intercambio intra industrial entre los países miembros.

Si este sector hubiera sido tratado con el mismo "automatismo" que otros sectores industriales sería hoy mucho más evidente el grado de reprimarización producido del lado argentino, tanto respecto al mundo como dentro del área regional. En un marco en que todas las políticas específicas de subsidios, implícitos y explícitos, se dirigieron en Argentina al sector productor de servicios públicos no transables vía las características de las privatizaciones, y al sector financiero, el sector automotriz fue el único que conservó, adaptado a los tiempos, el enfoque general del proyecto integrador inicial.

En otros términos, el Mercosur en general es hoy mucho menos que lo que pudo haber sido y ello es así muy particularmente para Argentina.

- v. ***Riesgo de dilución e irrelevancia:*** Las razones de una evolución futura que desdibuje el acuerdo regional son varias. Algunas son internas, otras externas, pero en todo caso el rol de Argentina será en la evolución futura absolutamente determinante.

Si por razones de orden "interno" Argentina decidiera continuar, por acción o por omisión, con la tendencia a reprimarizar su estructura productiva, la justificación del Mercosur tiende a desaparecer.

Las razones para mantener en el Mercosur aranceles algo más altos y diferenciados por valor agregado (al estilo de los definidos en 1995 en Ouro Preto, de 0 % a 20 % en 11 escalones) sólo se justifica si el país ha de seguir una política de estímulo al valor agregado, al eslabonamiento productivo, al desarrollo del sector productor de bienes industriales y de servicios transables, a una estructura ocupacional diversa y más densa en cantidad y calidad de puestos de trabajo. De lo contrario, para una especialización concentrada en el agro, la pesca y la agro industria o, más genéricamente, la industria ligada a la alimentación, no hace falta mantener protecciones arancelarias mayores que en definitiva encarecen el costo del capital o el de consumos finales.

En esta eventualidad es claro que Brasil, cuya decisión de llevar adelante un modelo de integración y diversificación productiva está tomada, no podría acordar aranceles Mercosur mucho más bajos y el proyecto retrocedería en el mejor de los casos hacia una zona de libre comercio.

Inevitablemente ligado a lo anterior están las razones externas, conectadas con la negociación en la Organización Mundial de Comercio y a las de la Zona de Libre Comercio de las Américas, eventualmente al 4 +1 y a la negociación con la Unión Europea. De estas negociaciones surgirán vitales señales para la asignación privada de recursos de inversión y, por ende, para la definición de mediano y largo plazo de la estructura ocupacional.

El papel del Mercosur en estas negociaciones es central y sobre todo determinante, en las negociaciones bi-regionales. Sin embargo, ese papel está condicionado al grado de acuerdo entre los dos socios mayores sobre el tipo de estructura productiva, comercial, tecnológica y ocupacional que se plantean como proyecto. Una Argentina desinteresada del desarrollo de valor, de la incorporación de tecnologías en otras áreas que no sea la agro y agro alimentaria, de la diversificación productiva-ocupacional impediría formular posiciones conjuntas en estas negociaciones.

Por otro lado, si por un momento y a los fines analíticos se imagina que Brasil no rechaza este tipo de posicionamiento argentino, sea éste resultante de una decisión explícita o por efecto implícito de sus políticas, la resultante sería la misma, diluir y tornar irrelevante al Mercosur. Su efecto se perdería en el marco de formas asociativas más amplias.

II. El presente

El estado actual puede resumirse en:

- una marcada diferencia en la política cambiaria de Argentina y el resto de sus socios. Esta diferencia podría ser sostenible en la medida en que la situación de endeudamiento externo y la situación fiscal fuera "normal" y similar entre los países miembros.

Sin embargo, situaciones de desequilibrio fiscal y de alto endeudamiento externo con políticas cambiarias rígidas en el caso de la convertibilidad y flexibles en el caso de los otros países, particularmente la otra gran economía de la región, tienen consecuencias ocupacionales, productivas y en definitiva de competitividad no convergentes;

- total falta de instrumentos específicos, sectoriales, que permitan enfrentar estas divergencias macroeconómicas. De hecho la crisis no ha sido más abierta porque se han ido aceptando flexiblemente inorgánicas excepciones arancelarias que le hacen perder al mercado común parte de su consistencia y de su especificidad. La presión de oferta de bienes de valor agregado que pone Brasil no es hoy demasiado diferente de la que resulta del resto del mundo. De hecho el único medio que Argentina ha encontrado de reducir su desajuste externo es la tradicional vía recesiva que expande -poco- las exportaciones (baja elasticidad) y reduce -fuertemente- las importaciones (alta elasticidad ingreso);
- un comercio intra zona que al dejar de expandirse y diversificarse (1999 fue el primer año de caída) ya no alcanza por sí solo para mantener la ilusión de un proceso que avanza;
- una tendencia a pedirle al Mercosur la solución de problemas que escapan a su esfera ya que están ligados a aspectos de política económica que van más allá de lo que el mercado común puede proveer. Ningún proceso integrador puede por sí solo corregir defectos de política económica internos, ya sea por sus

implicancias comerciales/productivas como por sus resultados de orden fiscal, ocupación, distribución del ingreso, etc. .

- la creciente percepción que en su estado actual el Mercosur es instrumentalmente pobre y que hay que definir formas más avanzadas y complejas de relacionamiento.

Salvo el último de los puntos, que en definitiva hace a una mejor percepción de la realidad, los otros son reflejo de una situación compleja.

En todo caso cabe recordar que la evolución del proyecto no se hace en un marco políticamente "neutro". Hay fuerzas e intereses que desde el principio mismo han manifestado su oposición.

Del lado argentino hay percepciones que comprenden la importancia estratégica del Mercosur y su efecto viabilizador de un proyecto nacional y regional. Sencillamente dicho, se comprende pero no agrada porque hay sectores, intereses, que prefieren correr detrás de la elusiva ficción /ilusión de los años 30, de un país "europeo" que se propone ser socio de los "ricos". Ahora de los Estados Unidos, antes de Gran Bretaña. El conservadorismo lleva a buscar una integración mundo "subordinada". El error radica en que nadie es "socio" de los ricos por el solo hecho de ser sumiso. Los valores occidentales y hasta la propia economía de mercado son mejor servidos por países y regiones exitosas, abiertas, competitivas, con sentido de su propia identidad. Y Mercosur sirve precisamente a esos fines.

Del lado brasileño porque desde ciertas posiciones ideológicas se ve al Mercosur como una traba para un modelo "imperial", dominante, en términos más modernos: desarrollista y autárquico. En esta concepción los socios menores retrasan, obstaculizan, exigen. Se evalúa mal el impacto del no-proyecto según creo por dos razones. Una estrictamente económica, que es la importancia en los procesos de desarrollo de la disponibilidad de recursos humanos calificados, de la masa crítica de conocimientos, de la expansión del mercado interno en 30 % de las sinergias culturales y del efecto disciplinador de acuerdos externos. La otra política, cual es el impacto interno sobre un Brasil rodeado de países subordinados a un tercero.

Si estas dos fuerzas minoritarias no han podido hasta ahora impedir el desarrollo del proceso integrador han ayudado a crear la *brecha de potencialidad* que antes se señaló. Están por otra parte siempre atentos y presentes para interpretar circunstancias conflictivas como indicador de lo válido de sus posturas.

Si estas dos corrientes existieron desde 1986, una nueva igualmente conflictiva ha surgido más recientemente, desde 1995. Asombrosamente desde una posición absolutamente pro- Mercosur. Es la que afirma, en Argentina, Uruguay o Paraguay por un lado o en Brasil por el otro, el principio de la "primacía brasileña" en el proceso integrador. Esta primacía de conducción tendría como contrapartida la obligación de Brasil de hacer más concesiones que los otros para asegurar la marcha del proceso.

No por bien intencionada esta visión parece menos dañina. No hay integración si al menos no hay dos partes, dos países y en este caso por su peso específico

económico y político no son otros que los que iniciaron este proceso: Argentina y Brasil³. Si hay primacía no hay integración. No hay un eje de una sola rueda.

Del lado argentino y de los países menores esta posición parece ser cómoda porque requiere conducción a cambio de concesiones a Brasil. Quizás esta especie de "provincialización" sea cómoda y hasta realizable si del lado brasileño hubiera disposición a aceptarla. Lo que es claro es que ciertamente nada tiene que ver con un proceso de integración económica profundo, consensuado y equilibrado que es ajeno a las concesiones menores derivadas de hechos circunstanciales.

III. El futuro

III. 1 Enfoques alternativos

La mayoría de los sectores dirigentes, partidos políticos, empresarios, sindicatos, intelectuales comprende que es necesario salir de *statu quo*, reflejo de una parálisis que lleva ya varios años. Para ello ofrecen, partiendo de concepciones diversas, tres enfoques alternativos:

- i) el enfoque de carácter político,
- ii) el de carácter jurídico y
- iii) el de carácter comercial.

Cada uno de ellos merece un análisis:

- i) está claro que sin un contenido político de tipo estratégico el proyecto regional no avanzará. Sin embargo **la sola definición o expresión política de voluntad, sin otros contenidos concretos, no servirá de nada.** Los elementos cotidianos de orden económico y comercial, con conflictos de intereses concretos convenientemente sobredimensionados en la prensa, terminan por contradecir los grandes discursos y/o intenciones políticas.

Los reiterados discursos anunciando el ingreso inminente de Chile, sirven de ejemplo reciente a las limitaciones que tiene el enfoque político. Las más altas autoridades anuncian su voluntad política. La realidad económica-comercial de Chile, con su correlato en sus balances políticos internos, ha ido en otro sentido contradiciendo las voluntades presidenciales.

Colocar todo el peso en las voluntades políticas tiene sus costos. Retomando el ejemplo anterior debe computarse el costo en términos de "prestigio" y credibilidad internacional que ha tenido el comentario de que Chile había decidido cambiar su posición de ingreso inminente al Mercosur por una negociación con EE.UU. ampliable al NAFTA (Chile ya tiene acuerdos con México y Canadá). La credibilidad tiene un valor superior y ponerla en riesgo tiene consecuentemente un costo. Igualmente peligroso es dejar instalar la idea de que es posible ser un *free rider*;

³ Cabe recordar que el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988 y el Acuerdo de Complementación Económica N° 14 (de la ALADI) son instrumentos jurídicos bilaterales que siguen formalmente vigentes.

- ii) si el enfoque político por sí solo no alcanza siendo una condición necesaria pero no suficiente, el enfoque jurídico puede ser lisa y llanamente contraproducente.

Hay una corriente de pensamiento que parece creer que fijando normas y estableciendo órganos supranacionales de solución de controversias es posible resolver los problemas sobre la base de la "letra" de los acuerdos.

Se podría dejar de lado el hecho de que la letra suele ser menos fácilmente discernible de lo que se supone, lo que a veces se llama "ambigüedad constructiva" y por ende las interpretaciones suelen, en definitiva, abrir nuevos campos de discusión. Sin embargo aún donde la letra es clara la experiencia internacional muestra que no hay forma de hacer aplicar las reglas básicamente en dos situaciones:

- a) cuando la decisión implica condenar a una de las partes obligándola a modificar políticas o conductas cuya existencia es considerada -con razón o sin ella- vital para los intereses (legítimos o ilegítimos pero con poder) de esa parte. Casos irresueltos entre países desarrollados, presentados a solución en la esfera la Organización Mundial de Comercio, como son los de la Unión Europea contra los EE.UU. por los subsidios a las exportaciones de grandes corporaciones, o de los EE.UU. contra la Unión Europea por el uso de hormonas en la cría de ganado, son ejemplos claros;
- b) cuando la parte "ganadora" no tiene posibilidad de hacer cambiar de posición a la otra o en su defecto aplicar la retaliación a la que tiene derecho sin hacer aún más daño a sus propios intereses. El caso de Ecuador contra la Unión Europea por las bananas o el de Canadá contra Brasil por la industria aeronáutica, muestran a las claras los límites del enfoque juricista.

La afirmación jurídica del proceso integrador no puede ser dejada de lado. En ella habrá que ir avanzando progresiva y cuidadosamente, pero aceptando que no puede ser sino **la resultante** de una fuerte decisión política combinada con un aún más fuerte desarrollo de los intereses económicos/comerciales que están detrás de la integración. Instituciones regionales rígidas con instituciones débiles y cambiantes a nivel interno sería una combinación no sustentable;

- iii) queda el enfoque económico comercial. Sin duda sus impactos reales son de tal peso que generan fuerzas pro-integración muy marcadas. Sin embargo cuando la expansión comercial se asienta solamente en una rebaja o eliminación de aranceles intra socios aparece una multiplicación de conflictos. En última instancia ellos tienden a fragilizar el proceso integrador.

Las razones para los conflictos pueden derivar de factores múltiples que juegan aisladamente o en forma concurrente. Baste citar como ejemplos, la existencia de fases asincrónicas del ciclo económico interno, *inputs*

exógenos de impacto diferenciado, condiciones estructurales distintas en lo regional o sectorial, etc..

Por otro lado la expansión comercial por su magnitud puede alcanzar para aplanar los conflictos por algún tiempo pero no todo el tiempo. Esta es la propia experiencia del Mercosur donde una vez levantada, a partir de 1986, la **represión comercial** se produce una fuerte expansión del comercio, una solidificación de los intereses comerciales, etc.. que permitieron absorber buena parte de los conflictos. Sin embargo en fases más “adultas”-léase fases más avanzadas- del proceso integrador la sola liberalización comercial intra socios no alcanza. Se produce una multiplicación y repetición de conflictos comerciales frente a los cuales no hay instrumentos de política económica que permitan su superación.

Difícilmente pueda concebirse un proyecto de integración profunda donde el único instrumento operativo sea la liberalización total entre las partes (arancel cero) y un arancel externo común (con numerosas excepciones e inestable).

La lógica conclusión de lo dicho sobre estos tres enfoques es -partiendo de la base de que la voluntad política existe- colocar el centro del desafío en la definición de criterios e instrumentos económico comerciales comunes. El avance en materia jurídica es además, como se señaló, un componente importante pero no central en la etapa inmediata.

III.2.- Criterios e Instrumentos

La instrumentación de políticas comunes requiere necesariamente el compartir ciertos criterios básicos, que permitan precisamente el diseño de esos instrumentos. Como mínimo deben pautar un proceso de convergencia instrumental allí donde hay diferencias de políticas macro y sectoriales. Como máximo, deben apuntar a la existencia de instrumentos únicos, comunes.

En materia de criterios hay tres cuestiones que parecen ser centrales:

- a) el desarrollo de una visión sino única al menos convergente sobre el **proyecto estratégico para la región** y para cada uno de sus miembros. Sin proyecto-región y proyectos-país compatibles el Mercosur seguirá en el mejor de los casos largamente por debajo del potencial que el mismo tiene;
- b) una evolución similar en cuanto hace a la lectura e **interpretación del contexto internacional**, de los comportamientos de los actores centrales y la naturaleza y evolución de los temas salientes, y
- c) otro tanto en cuanto se refiere al esquema, implícito o explícito, de **razonamiento económico básico** y el tipo de interrelación existente entre variables y procesos.

Lo señalado en el punto a) es fundamental. No hace falta tener una visión única, como sería por ejemplo el volver a fijarse los objetivos comunes de 1986, esto es, un desarrollo industrial y de servicios que implique incorporación de valor agregado, integración de las cadenas de valor, búsqueda de una mayor productividad y competitividad para insertarse en los mercados internacionales, uso pleno de la masa crítica que ofrece el mercado interno regional, desarrollo científico tecnológico compartido. Esto sería ideal pero no es la única salida posible.

Lo que sí se requiere es una idea de cuáles son los roles centrales de cada parte en la integración. Sólo ello permitiría discutir y acordar políticas de aranceles externo o mecanismos internos de administración de impactos sectoriales y/o regionales. Si esa idea existe, aún circunstancias de políticas macro muy diferentes pueden ser administradas. Sin ello esas "circunstancias" se convierten en fuente de conflicto no solo puntual sino de modelos de país, no compatibles con el proyecto Mercosur.

La cuestión planteada en b) es igualmente relevante. En la medida en que Mercosur es un instrumento no de aislamiento sino de inserción en la economía internacional, la ya conocida idea de "regionalismo abierto", su posicionamiento y comprensión común frente a lo que ocurre en el escenario internacional es central. Hay instancias como las negociaciones comerciales de la Organización Mundial de Comercio, donde se juegan piezas centrales de las políticas económicas para el mediano plazo.

Algunos ejemplos: ¿Ven las partes que exista en el actual sistema surgido de la Ronda Uruguay un "déficit de desarrollo"?, ¿hay alguna relación entre los acuerdos de propiedad intelectual y las políticas de competencia?, ¿el tema de regulación de

la inversión es solo un tema de interés de los inversores y del mundo desarrollado o hay también razones para una negociación de estos temas de parte de los países en desarrollo y del interés de los consumidores?; ¿cuál es el tipo de relación que debe establecerse entre los convenios de Diversidad Biológica y los acuerdos de Propiedad Intelectual (TRIPS)?; ¿hay o no que defender cuestiones tales como los conocimientos tradicionales?; ¿hay que intentar renegociar los acuerdos de inversión con efecto sobre el comercio (TRIMS)? , ¿cuál es la política a tomar frente al tratamiento de las cuestiones de trazabilidad y etiquetado de los Organismos Genéticamente Modificados?, ¿cuáles son los estándares técnicos, sanitarios y fitosanitarios que nos proponemos defender?.

¿Hay posición común ante los intentos de incorporar estándares laborales o medioambientales? , ¿hasta donde concesiones en materia agrícola justifican concesiones en áreas de “nuevos” temas?.

La respuesta que se dé a estos interrogantes o alternativas, tomados sólo como ejemplos sacados de la realidad, condicionan de manera central las políticas productivas y de inversión en el mediano plazo. Si las respuestas de los miembros no son no ya únicas pero al menos convergentes en cuanto a la **direccionalidad** y a los **tiempos**, a lo que es negociable y a lo que no lo es, al papel de los diferentes actores y por ende a la forma de generar coaliciones mayoritarias en torno a nuestros intereses, entonces se desaprovecharía el efecto Mercosur en la escena internacional.

Queda el último de los puntos, el planteado en c), no menos difícil y controversial, estricta y directamente económico. Una vez más algunos ejemplos: ¿importa o es irrelevante -como se ha dicho en los últimos años- el déficit comercial o en última instancia en cuenta corriente del balance de pagos?; ¿debe o no un país tomar previsiones ante circunstancias de alta liquidez en los mercados internacionales de crédito?; ¿está o no la variable política fiscal totalmente condicionada a la deuda externa?; ¿hay o no ventajas de unificación monetaria extra regionales?; ¿hay un solo modelo viable de política cambiaria?; ¿qué tipo de rebajas impositivas son generadoras de déficit y cuáles son agentes del crecimiento?. Una vez más sería poco realista una respuesta única a cada una de estas cuestiones. Pero también una vez más cabe señalar que respuestas claramente “opuestas” son incompatibles con un proceso integrador que extraiga plenamente las ventajas de la integración.

Bajo el supuesto de que en estas cuestiones haya **convergencias de dirección y de tiempos**, entonces se puede volver a pensar en la formulación de tres clases de políticas:

- las generales de orden macroeconómico;
- las sectoriales/regionales específicas;
- las de integración física

En materia de políticas macro ha habido algunos avances pero ciertamente los aspectos retóricos superan a las cuestiones efectivas. En toda caso retomando el

artículo que escribiéramos en forma conjunta con F. Giambiaggi (1998)⁴ parece esencial fijar e intentar cumplir metas de convergencia en cuanto a la relación déficit fiscal/PBI, a la tasa de inflación, a la deuda respecto al PBI y a la colocación de deuda interna⁵.

Si la convergencia se puede lograr en forma más o menos rápida ello contribuye a hacer sostenible la existencia de, por ejemplo, políticas cambiarias diferentes. Si la convergencia no es alcanzable más o menos rápidamente, la coordinación y cooperación macro debe extenderse a otros campos.

En materia de políticas sectoriales específicas más que entrar en una discusión de detalle de dichos instrumentos lo que acá cabe nuevamente destacar es que el arancel interno cero y el arancel externo común tienen que ser vistos solo como una parte, no como el todo, de la política de integración. Ello no quita que la clarificación, reordenamiento y ratificación de aranceles es esencial ya que hace a las señales de mediano plazo y por ende a la capacidad de atraer inversiones.

Cada vez que desde Argentina, por ejemplo, se pone en duda la existencia de un arancel interno cero se está diciendo a los inversores que el mercado común no existe o que al menos tendrán que enfrentar la incertidumbre de ver levantarse barreras internas. La conclusión lógica va en el sentido de expulsar a los inversores hacia el mercado brasilero dada la mayor magnitud de este mercado.

Cada vez que por razones de corto plazo, muchas veces fiscales o para corregir desfases cambiarios, se mueven aranceles externos, el mensaje es igualmente favorable al país más grande y al país más estable en su visión del relacionamiento externo. La **certidumbre** vale más para el inversor que la naturaleza de muchas medidas internas de política económica. El sudeste asiático y China son ejemplos claros en la materia. La certidumbre vale más que los planteos ideológicos cuando de asignar inversiones se trata.

A los aranceles hay que acompañarlos de políticas específicas destinadas a lograr el desarrollo a lo largo de toda la cadena de valor por sectores, definiendo dichas cadenas no en términos de integración nacional sino en el ámbito de región. De esta definición derivan luego instrumentos crediticios, tecnológicos o fiscales tendientes a asegurar la participación de más de un país en la formación de dichas cadenas y, por ende, asegurar la expansión del comercio en términos intra sectoriales. Vale la pena recordar que el grueso de la expansión internacional del comercio de las

⁴ "Hacia la creación de una moneda común. Una propuesta de convergencia coordinada de políticas macroeconómicas en el Mercosur". Publicado en Argentina en "Archivos del Presente" y en Brasil en "Revista del Banco de Desenvolvimento y Desarrollo". Febrero de 1998.

⁵ En diciembre del año 2000 en Florianópolis se firmó la declaración presidencial sobre metas y mecanismos de convergencia macro habiéndose fijado: 3 % del PBI de déficit fiscal definido como necesidades de financiamiento (con período de transición al 3,5 % del PBI); 40 % a partir del 2010 para la relación deuda neta del sector público (deducidas las reservas internacionales)/ PBI (con mecanismos de convergencia) y 5 % de tasa de inflación para 2002-2005 y 4 % a partir de 2006 para un "núcleo inflacionario" a ser definido. Las diferencias macro y en el trasfondo las diferencias de proyecto y de visión económica hacen correr el riesgo de que ello quede en una mera declaración de intención.

últimas tres décadas se ha dado precisamente a nivel *intra* sectorial y no *inter* sectorial.

Obviamente estos desarrollos conjuntos implican políticas tecnológicas acordadas, programas de estandarización y normas técnicas comunes, políticas de la competencia comunes, estímulos a la creación de empresas conjuntas, etc..

Queda por último la variable integración física. Su importancia es enorme dada la incomunicación previa y por el hecho de ser ésta una de las áreas relevantes para la facilitación de comercio (transporte) y, aunque es menos evidente, como un fundamental *reservoir* de ganancia potencial de productividad y competitividad (energía, comunicaciones, y nuevamente transporte).

SÍNTESIS

El Mercosur despierta dos clases de reacciones. Por un lado, la de quienes creemos que es:

- un fenomenal instrumento de disciplinamiento interno;
- de creación de condiciones de escala para alcanzar productividad y competitividad compatibles con las vigentes en los mercados mundiales;
- de generar masa crítica de mercado interno para atraer inversiones;
- de captar atención internacional positiva por parte de los decisores de inversión;
- de fortalecer la capacidad de negociación en la escena internacional.

Por otro lado, la de quienes descreen del proyecto desde una óptica ideológica y/o desde una visión de inviabilidad técnica. Al primer tipo de descreimiento, en regímenes democráticos se lo resuelve de una sola manera legítima cual es concitando un apoyo mayoritario, respetuoso de los disensos, pero suficientemente activo como para evitar que sectores minoritarios bloqueen el proyecto.

Al segundo tipo de descreimiento, el de la razonabilidad y viabilidad técnica del proyecto quizás valga enfrentarlo al hecho que hoy, 16 años después de su lanzamiento, seguimos discutiendo sobre algo que desde una perspectiva teórica no podría, técnicamente, haber existido nunca. Esta visión no era caprichosa, baste recordar tres cuestiones centrales que parecían avalar la idea de la imposibilidad de existencia:

- 1986 era el año de la multilateralidad o del regionalismo amplio, no el de acuerdos sub-regionales y menos aun del "tipo" mercado común. Ese año se lanzó la Ronda Uruguay de negociaciones multilaterales GATT/OMC y se llevó a cabo la Ronda Regional de la ALADI tendiente a su revitalización. Acuerdos regionales de tercera generación como ha sido posteriormente calificado el acuerdo Argentina-Brasil/Mercosur, o las meras zonas de libre comercio, sólo se pudieron de moda a partir de la legitimación técnica y política que surge más tarde del acuerdo entre EE.UU. y Canadá (negociado y aprobado entre 1987 y 1988). Hizo falta que la Ronda Uruguay se estancara para que EE.UU. reviera su posición y "legitimara" acuerdos bilaterales o regionales.

- la teoría de la integración hace expresa referencia a la importancia de la "complementariedad" productiva de quienes se integran. Esta complementariedad no existía, peor aún ambas economías eran claramente competitivas no ya a lo largo de todo el espectro productivo dado el proceso de desindustrialización argentino (1976-82) pero sí en porciones importantes del mismo;
- la teoría establece asimismo la existencia de fuertes corrientes comerciales "previas" al proceso formal de integración. Tal como se señaló antes esta condición no era cumplida al iniciarse el proceso. La irrelevancia comercial mutua era la norma.

En otros términos, quienes descreían de la viabilidad política y técnica tenían fuerte razones para dudar. Quienes creíamos que las condiciones anteriores, políticas y económicas, podían ser condiciones de "óptimo" pero que no eran condiciones "necesarias" al iniciarse el proceso teníamos en todo caso que correr el riesgo de demostrar su viabilidad fáctica. Los hechos están a la vista:

- Hoy hay legitimación política y técnica a este tipo de acuerdos como compatibles e incluso instrumentales al proceso de apertura de las economías y su progresiva integración al comercio internacional.
- Hoy se ha desarrollado una marcada interdependencia económico-comercial.
- Hoy el comercio ha avanzado más, precisamente, en las áreas intra sectoriales, intra industriales, donde se mantuvieron las políticas de desarrollo conjunto (caso automotriz) mostrando que la idea de la complementariedad plateada a niveles agregados no constituye un requisito. Al revés, puede constituir una manera de quitarle potencialidad a los procesos de integración.

Si la experiencia pasada sirve de algo, estos hechos deberían obligar a una reflexión y reevaluación del enfoque escéptico. Si yendo "contracorriente" y en medio de errores metodológicos importantes a partir de inicios de los 90 se pudo alcanzar la realidad actual, es legítimo preguntarse, cuánto más puede hacerse si la metodología, los criterios y razonamientos que sustentan un proceso de generación de interdependencia se adecuan a la idea original de una integración profunda.

Hay en síntesis, desde mi punto de vista:

- la necesidad de un diagnóstico adecuado acerca de la forma en que el proceso ha evolucionado y de su potencialidad;
- la necesidad de convergencias conceptuales en lo que hace al contexto internacional y a los modelos económicos implícitos o explícitos de razonamiento;
- la necesidad de visiones convergentes y compatibles en cuanto al proyecto- región y a los proyecto-país.

Quien no sabe donde va nunca encuentra el camino. Si acordamos en el **deber ser** vamos a encontrar el cómo para modificar el **ser**, para pasar de lo normativo a lo positivo.

ANNEX 4 Consultants/Contracts

Consultants/contracts

	CONSULTANT	Document
1	José María Fanelli	El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del Mercosur en su primera década
2	Roberto Bouzas	La formación de instituciones regionales en el Mercosur
3	Martín Piñeiro	Balance y perspectivas de la agricultura en el Mercosur
4	Renato Flores	Concentración o dispersión en el Mercosur
5	Diana Tussie	Arquitectura institucional del Mercosur
6	Pedro da Motta Veiga	Escenarios de evolución del Mercosur y las negociaciones pendientes
7	José Tavares de Araújo	Política de competencia en el Mercosur
8	João Bosco Mesquita Machado	Infraestructura no Mercosul: obstáculos físicos ao fluxo regional de comércio e uso compartilhado de energia elétrica
9	Mariano Laplane	Políticas de competitividad en el Mercosur
10	Roberto Lavagna	Los desafíos del futuro próximo del Mercosur
11	<i>Fernando Guyer</i>	<i>González Mercosur Network's General Coordinator</i>

CONTRATO

1. El presente contrato se celebrará entre:
 - A. El Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), representando a Red-Mercosur en su carácter de Organismo Ejecutor del Proyecto INT/00/K01 "Programa de Cooperación Técnica Regional en el área de la integración en los países miembros del Mercosur", a través de su representante legal, Ec. Fernando Lorenzo (CINVE/Uruguay), en adelante llamado "CONTRATANTE"; y
 - B. Sr. José María Fanelli C.I. 10.832.891 domiciliado en: Olleros 1640 7 A Capital Federal, Rep. Argentina, en adelante llamado "CONTRATISTA".

2. El "CONTRATISTA" se obliga a realizar las siguientes tareas:
 - Elaborar un **Documento de Trabajo sobre el tema "Introducción al libro Balance y Perspectivas del Mercosur a Diez Años de la Firma del Tratado de Asunción"**.
 - El Documento se incorporará como el primer capítulo en el Libro "Balance y Perspectivas del Mercosur a Diez Años de la Firma del Tratado de Asunción" que será presentado durante la Cumbre del Mercosur en diciembre de 2001.
 - El mismo deberá tener no menos de 5000 palabras y no más de 8000.
 - Estará redactado de manera accesible a los negociadores y responsables políticos encargados de tomar decisiones, y contendrá una Sección de recomendaciones de política para el futuro.
 - En sus enfoques y conclusiones, el Documento deberá reflejar una perspectiva eminentemente regional de los problemas (que trascienda las ópticas meramente nacionales).

3. La duración del Contrato será por el período desde 15 de mayo de 2001 al 15 de agosto de 2001.

4. El "CONTRATANTE" se obliga a abonar por tales tareas y por todo concepto la suma total de US\$ 3000 (tres mil dólares americanos) que se abonarán contra entrega del documento en fecha estimada 15 de agosto de 2001.

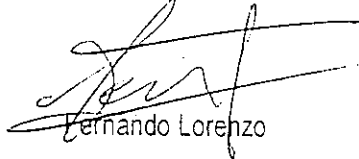
El pago se realizará desde Montevideo, a solicitud del Coordinador del Proyecto y su conformidad con los trabajos realizados por el "CONTRATISTA".



5. El presente contrato no establece relación de dependencia y el "CONTRATISTA" no tendrá carácter de funcionario del "CONTRATANTE", ni ningún derecho a los beneficios establecidos para dicho personal, salvo los establecidos en el presente contrato.
6. El "CONTRATISTA" acepta la responsabilidad civil de todas las obras, resultados y tareas a que se refiere el presente contrato y de los daños y perjuicios que pueda ocasionar su ejecución, y libera de toda responsabilidad al "CONTRATANTE".
7. Cuando no fuera posible a las partes cumplir con las obligaciones contraídas en virtud de este Contrato debido a causas de fuerza mayor, éste podrá darse por terminado por cualquiera de ellas, previa notificación inmediata y por escrito a la otra parte. En tal caso, el "CONTRATISTA" se compromete a entregar al "CONTRATANTE" todo el trabajo avanzado hasta esa fecha y percibirá únicamente la suma que corresponda al resultado, obra o tarea efectivamente realizada.

Buenos Aires, 15 de mayo de 2001

Por el "CONTRATANTE"



Fernando Lorenzo

CINVE

Por el "CONTRATISTA"



José María Fanelli

Investigador Titular, CEDES

CONTRATO

1. El presente contrato se celebrará entre:
 - A. El Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), representando a Red-Mercosur en su carácter de Organismo Ejecutor del Proyecto INT/00/K01 "Programa de Cooperación Técnica Regional en el área de la integración en los países miembros del Mercosur", a través de su representante legal, Ec. Fernando Lorenzo (CINVE/Uruguay), en adelante llamado "CONTRATANTE"; y
 - B. Sr. **ROBERTO BOUZAS**, C.I. 16.574.434 Domiciliado en: Ciudad 1688 Cop. Central, en adelante llamado "CONTRATISTA".

2. El "CONTRATISTA" se obliga a realizar las siguientes tareas:
 - Elaborar un Documento de Trabajo sobre el tema "ANÁLISIS DE LOS INCENTIVOS NACIONALES PARA EL DISEÑO DE DIFERENTES FORMAS INSTITUCIONALES"
 - El Documento se incorporará como un capítulo en el Libro "Balance y Perspectivas del Mercosur a Diez Años de la Firma del Tratado de Asunción" que será presentado durante la Cumbre del Mercosur en diciembre de 2001.
 - El mismo deberá tener no menos de 5000 palabras y no más de 8000.
 - Estará redactado de manera accesible a los negociadores y responsables políticos encargados de tomar decisiones, y contendrá una Sección de recomendaciones de política para el futuro.
 - En sus enfoques y conclusiones, el Documento deberá reflejar una perspectiva eminentemente regional de los problemas (que trascienda las ópticas meramente nacionales).

3. La duración del Contrato será por el periodo desde 15 de mayo de 2001 al 15 de agosto de 2001.

4. El "CONTRATANTE" se obliga a abonar por tales tareas y por todo concepto la suma total de US\$ 3000 (tres mil dólares americanos) que se abonarán contra entrega del documento en fecha estimada 15 de agosto de 2001.


El pago se realizará desde Montevideo, a solicitud del Coordinador del Proyecto y su conformidad con los trabajos realizados por el "CONTRATISTA".

5. El presente contrato no establece relación de dependencia y el "CONTRATISTA" no tendrá carácter de funcionario del "CONTRATANTE", ni ningún derecho a los beneficios establecidos para dicho personal, salvo los establecidos en el presente contrato.
6. El "CONTRATISTA" acepta la responsabilidad civil de todas las obras, resultados y tareas a que se refiere el presente contrato y de los daños y perjuicios que pueda ocasionar su ejecución, y libera de toda responsabilidad al "CONTRATANTE".
7. Cuando no fuera posible a las partes cumplir con las obligaciones contraídas en virtud de este Contrato debido a causas de fuerza mayor, éste podrá darse por terminado por cualquiera de ellas, previa notificación inmediata y por escrito a la otra parte. En tal caso, el "CONTRATISTA" se compromete a entregar al "CONTRATANTE" todo el trabajo avanzado hasta esa fecha y percibirá únicamente la suma que corresponda al resultado, obra o tarea efectivamente realizada.

Lugar y Fecha:

Ciudad, 15 de mayo de 2001

Por el "CONTRATANTE"


Firma

J. LORRUCO
Nombre

D. R. LORRUCO
Título

Por el "CONTRATISTA"


Firma

E. LOPEZ
Nombre

E. LOPEZ
Título

CONTRATO

1. El presente contrato se celebrará entre:
 - A. El Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), representando a Red-Mercosur en su carácter de Organismo Ejecutor del Proyecto INT/00/K01 "Programa de Cooperación Técnica Regional en el área de la integración en los países miembros del Mercosur", a través de su representante legal, Ec. Fernando Lorenzo (CINVE/Uruguay), en adelante llamado "CONTRATANTE"; y
 - B. Sr. MARTÍN PIÑEIRO GT. D.M.I. 4.280 756 Domiciliado en: MUNICIPAL 1897. CAP. FED. (1116) ARG., en adelante llamado "CONTRATISTA".
2. El "CONTRATISTA" se obliga a realizar las siguientes tareas:
 - Elaborar un Documento de Trabajo sobre el tema **BALANCE Y PERSPECTIVAS DE LA AGRICULTURA EN EL MERCOSUR.**
 - El Documento se incorporará como un capítulo en el Libro "Balance y Perspectivas del Mercosur a Diez Años de la Firma del Tratado de Asunción" que será presentado durante la Cumbre del Mercosur en diciembre de 2001.
 - El mismo deberá tener no menos de 5000 palabras y no más de 8000.
 - Estará redactado de manera accesible a los negociadores y responsables políticos encargados de tomar decisiones, y contendrá una Sección de recomendaciones de política para el futuro.
 - En sus enfoques y conclusiones, el Documento deberá reflejar una perspectiva eminentemente regional de los problemas (que trascienda las ópticas meramente nacionales).
3. La duración del Contrato será por el periodo desde 15 de mayo de 2001 al 15 de agosto de 2001.
4. El "CONTRATANTE" se obliga a abonar por tales tareas y por todo concepto la suma total de US\$ 3000 (tres mil dólares americanos) que se abonarán contra entrega del documento en fecha estimada 15 de agosto de 2001.

El pago se realizará desde Montevideo, a solicitud del Coordinador del Proyecto y su conformidad con los trabajos realizados por el "CONTRATISTA".

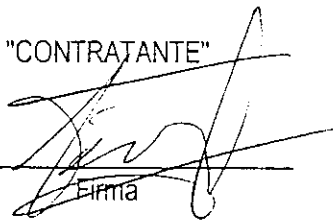


5. El presente contrato no establece relación de dependencia y el "CONTRATISTA" no tendrá carácter de funcionario del "CONTRATANTE", ni ningún derecho a los beneficios establecidos para dicho personal, salvo los establecidos en el presente contrato.
6. El "CONTRATISTA" acepta la responsabilidad civil de todas las obras, resultados y tareas a que se refiere el presente contrato y de los daños y perjuicios que pueda ocasionar su ejecución, y libera de toda responsabilidad al "CONTRATANTE".
7. Cuando no fuera posible a las partes cumplir con las obligaciones contraídas en virtud de este Contrato debido a causas de fuerza mayor, éste podrá darse por terminado por cualquiera de ellas, previa notificación inmediata y por escrito a la otra parte. En tal caso, el "CONTRATISTA" se compromete a entregar al "CONTRATANTE" todo el trabajo avanzado hasta esa fecha y percibirá únicamente la suma que corresponda al resultado, obra o tarea efectivamente realizada.

Lugar y Fecha:

Madrid, 15 de mayo de 2001

Por el "CONTRATANTE"



Firma

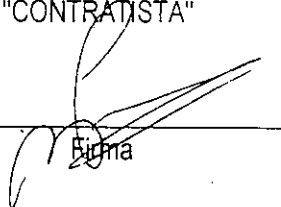
V. LORENTE

Nombre

DIRECTOR

Título

Por el "CONTRATISTA"



Firma

MARTIN PIÑEIRO

Nombre

DIRECTOR GRUPO CEO

Título

CONTRATO

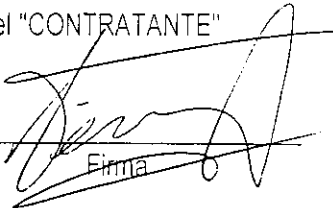
1. El presente contrato se celebrará entre:
 - A. El Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), representando a Red-Mercosur en su carácter de Organismo Ejecutor del Proyecto INT/00/K01 "Programa de Cooperación Técnica Regional en el área de la integración en los países miembros del Mercosur", a través de su representante legal, Ec. Fernando Lorenzo (CINVE/Uruguay), en adelante llamado "CONTRATANTE"; y
 - B. Sr. **RENATO FLÔRES**, C.I. 2.188.844 (IFP-RJ) Domiciliado en: RIO DE JANEIRO, BRASIL, en adelante llamado "CONTRATISTA".
2. El "CONTRATISTA" se obliga a realizar las siguientes tareas:
 - Elaborar un Documento de Trabajo sobre el tema "CONCENTRACIÓN O DISPERSIÓN EN EL MERCOSUR"
 - El Documento se incorporará como un capítulo en el Libro "Balance y Perspectivas del Mercosur a Diez Años de la Firma del Tratado de Asunción" que será presentado durante la Cumbre del Mercosur en diciembre de 2001.
 - El mismo deberá tener no menos de 5000 palabras y no más de 8000.
 - Estará redactado de manera accesible a los negociadores y responsables políticos encargados de tomar decisiones, y contendrá una Sección de recomendaciones de política para el futuro.
 - En sus enfoques y conclusiones, el Documento deberá reflejar una perspectiva eminentemente regional de los problemas (que trascienda las ópticas meramente nacionales).
3. La duración del Contrato será por el período desde 15 de mayo de 2001 al 15 de agosto de 2001.
4. El "CONTRATANTE" se obliga a abonar por tales tareas y por todo concepto la suma total de US\$ 3000 (tres mil dólares americanos) que se abonarán contra entrega del documento en fecha estimada 15 de agosto de 2001.
 - El pago se realizará desde Montevideo, a solicitud del Coordinador del Proyecto y su conformidad con los trabajos realizados por el "CONTRATISTA".

5. El presente contrato no establece relación de dependencia y el "CONTRATISTA" no tendrá carácter de funcionario del "CONTRATANTE", ni ningún derecho a los beneficios establecidos para dicho personal, salvo los establecidos en el presente contrato.
6. El "CONTRATISTA" acepta la responsabilidad civil de todas las obras, resultados y tareas a que se refiere el presente contrato y de los daños y perjuicios que pueda ocasionar su ejecución, y libera de toda responsabilidad al "CONTRATANTE".
7. Cuando no fuera posible a las partes cumplir con las obligaciones contraídas en virtud de este Contrato debido a causas de fuerza mayor, éste podrá darse por terminado por cualquiera de ellas, previa notificación inmediata y por escrito a la otra parte. En tal caso, el "CONTRATISTA" se compromete a entregar al "CONTRATANTE" todo el trabajo avanzado hasta esa fecha y percibirá únicamente la suma que corresponda al resultado, obra o tarea efectivamente realizada.

Lugar y Fecha:

Ciudad, 15 de mayo de 2001

Por el "CONTRATANTE"



Firma

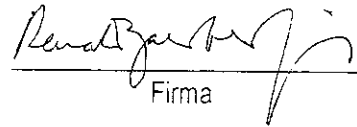
 D. LAZARUS

Nombre

 DI. RECTOR

Título

Por el "CONTRATISTA"



Firma

 RENATO G. FLORES JR.

Nombre

 PROFESSOR, EPGE/FGV

Título

CONTRATO

1. El presente contrato se celebrará entre:
 - A. El Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), representando a Red-Mercosur en su carácter de Organismo Ejecutor del Proyecto INT/00/K01 "Programa de Cooperación Técnica Regional en el área de la integración en los países miembros del Mercosur", a través de su representante legal, Ec. Fernando Lorenzo (CINVE/Uruguay), en adelante llamado "CONTRATANTE"; y
 - B. Sra. **DIANA TUSSIE**, C.I. 5502647 Domiciliado en: _____, en adelante llamado "CONTRATISTA".
2. El "CONTRATISTA" se obliga a realizar las siguientes tareas:
 - Elaborar un Documento de Trabajo sobre el tema "ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR"
 - El Documento se incorporará como un capítulo en el Libro "Balanza y Perspectivas del Mercosur a Diez Años de la Firma del Tratado de Asunción" que será presentado durante la Cumbre del Mercosur en diciembre de 2001.
 - El mismo deberá tener no menos de 5000 palabras y no más de 8000.
 - Estará redactado de manera accesible a los negociadores y responsables políticos encargados de tomar decisiones, y contendrá una Sección de recomendaciones de política para el futuro.
 - En sus enfoques y conclusiones, el Documento deberá reflejar una perspectiva eminentemente regional de los problemas (que trascienda las ópticas meramente nacionales).
3. La duración del Contrato será por el período desde 15 de mayo de 2001 al 15 de agosto de 2001.
4. El "CONTRATANTE" se obliga a abonar por tales tareas y por todo concepto la suma total de US\$ 3000 (tres mil dólares americanos) que se abonarán contra entrega del documento en fecha estimada 15 de agosto de 2001.

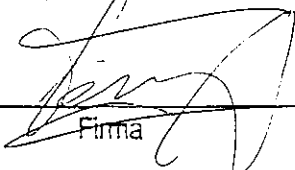
El pago se realizará desde Montevideo, a solicitud del Coordinador del Proyecto y su conformidad con los trabajos realizados por el "CONTRATISTA".

5. El presente contrato no establece relación de dependencia y el "CONTRATISTA" no tendrá carácter de funcionario del "CONTRATANTE", ni ningún derecho a los beneficios establecidos para dicho personal, salvo los establecidos en el presente contrato.
6. El "CONTRATISTA" acepta la responsabilidad civil de todas las obras, resultados y tareas a que se refiere el presente contrato y de los daños y perjuicios que pueda ocasionar su ejecución, y libera de toda responsabilidad al "CONTRATANTE".
7. Cuando no fuera posible a las partes cumplir con las obligaciones contraídas en virtud de este Contrato debido a causas de fuerza mayor, éste podrá darse por terminado por cualquiera de ellas, previa notificación inmediata y por escrito a la otra parte. En tal caso, el "CONTRATISTA" se compromete a entregar al "CONTRATANTE" todo el trabajo avanzado hasta esa fecha y percibirá únicamente la suma que corresponda al resultado, obra o tarea efectivamente realizada.

Lugar y Fecha:

Ciudad, 15 de mayo de 2001

Por el "CONTRATANTE"


Firma

D. Lorenzo
Nombre

Director
Titulo

Por el "CONTRATISTA"


Firma

Diana Tussie
Nombre

Cooperadora,
Titulo

LATN

CONTRATO

1. El presente contrato se celebrará entre:

A. El Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), representando a Red-Mercosur en su carácter de Organismo Ejecutor del Proyecto INT/00/K01 "Programa de Cooperación Técnica Regional en el área de la integración en los países miembros del Mercosur", a través de su representante legal, Ec. Fernando Lorenzo (CINVE/Uruguay), en adelante llamado "CONTRATANTE"; y

B. Sr. PEDRO da MOTTA VEIGA, C.I. 199/RJ 2.949.399 Domiciliado en: Rua SENADOR SIMON STEN 290/201 - Rio de Janeiro - Brasil en adelante llamado "CONTRATISTA".

2. El "CONTRATISTA" se obliga a realizar las siguientes tareas:

- Elaborar un **Documento de Trabajo sobre el tema "ESCENARIOS DE EVOLUCIÓN DEL MERCOSUR Y LAS NEGOCIACIONES PENDIENTES"**
- El Documento se incorporará como un capítulo en el Libro "Balance y Perspectivas del Mercosur a Diez Años de la Firma del Tratado de Asunción" que será presentado durante la Cumbre del Mercosur en diciembre de 2001.
- El mismo deberá tener no menos de 5000 palabras y no más de 8000.
- Estará redactado de manera accesible a los negociadores y responsables políticos encargados de tomar decisiones, y contendrá una Sección de recomendaciones de política para el futuro.
- En sus enfoques y conclusiones, el Documento deberá reflejar una perspectiva eminentemente regional de los problemas (que trascienda las ópticas meramente nacionales).

3. La duración del Contrato será por el período desde 15 de mayo de 2001 al 15 de agosto de 2001.

4. El "CONTRATANTE" se obliga a abonar por tales tareas y por todo concepto la suma total de US\$ 3000 (tres mil dólares americanos) que se abonarán contra entrega del documento en fecha estimada 15 de agosto de 2001.

El pago se realizará desde Montevideo, a solicitud del Coordinador del Proyecto y su conformidad con los trabajos realizados por el "CONTRATISTA".

5. El presente contrato no establece relación de dependencia y el "CONTRATISTA" no tendrá carácter de funcionario del "CONTRATANTE", ni ningún derecho a los beneficios establecidos para dicho personal, salvo los establecidos en el presente contrato.
6. El "CONTRATISTA" acepta la responsabilidad civil de todas las obras, resultados y tareas a que se refiere el presente contrato y de los daños y perjuicios que pueda ocasionar su ejecución, y libera de toda responsabilidad al "CONTRATANTE".
7. Cuando no fuera posible a las partes cumplir con las obligaciones contraídas en virtud de este Contrato debido a causas de fuerza mayor, éste podrá darse por terminado por cualquiera de ellas, previa notificación inmediata y por escrito a la otra parte. En tal caso, el "CONTRATISTA" se compromete a entregar al "CONTRATANTE" todo el trabajo avanzado hasta esa fecha y percibirá únicamente la suma que corresponda al resultado, obra o tarea efectivamente realizada.

Lugar y Fecha:

Ciudad, 15 de mayo de 2001

Por el "CONTRATANTE"


Firma

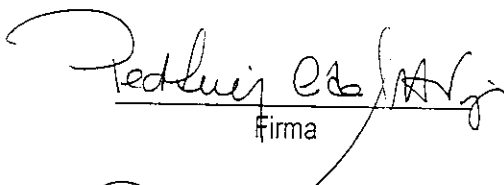
J. Lorenzo

Nombre

DIRECTOR

Título

Por el "CONTRATISTA"


Firma

Pedro de Motta Veij

Nombre

Título

CONTRATO

1. El presente contrato se celebrará entre:
 - A. El Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), representando a Red-Mercosur en su carácter de Organismo Ejecutor del Proyecto INT/00/K01 "Programa de Cooperación Técnica Regional en el área de la integración en los países miembros del Mercosur", a través de su representante legal, Ec. Fernando Lorenzo (CINVE/Uruguay), en adelante llamado "CONTRATANTE"; y
 - B. Sr. **JOSÉ TAVARES DE ARAUJO Jr.**, passaporte no. CJ 845592 (Brasil), Domiciliado en: 3916 Georgetown Court, NW, Washington, DC 20007, USA, en adelante llamado "CONTRATISTA".

2. El "CONTRATISTA" se obliga a realizar las siguientes tareas:
 - Elaborar un **Documento de Trabajo sobre el tema "POLÍTICA DE COMPETENCIA EN EL MERCOSUR"**
 - El Documento se incorporará como un capítulo en el Libro "Balance y Perspectivas del Mercosur a Diez Años de la Firma del Tratado de Asunción" que será presentado durante la Cumbre del Mercosur en diciembre de 2001.
 - El mismo deberá tener no menos de 5000 palabras y no más de 8000.
 - Estará redactado de manera accesible a los negociadores y responsables políticos encargados de tomar decisiones, y contendrá una Sección de recomendaciones de política para el futuro.
 - En sus enfoques y conclusiones, el Documento deberá reflejar una perspectiva eminentemente regional de los problemas (que trascienda las ópticas meramente nacionales).

3. La duración del Contrato será por el período desde 15 de mayo de 2001 al 15 de agosto de 2001.

4. El "CONTRATANTE" se obliga a abonar por tales tareas y por todo concepto la suma total de US\$ 3000 (tres mil dólares americanos) que se abonarán contra entrega del documento en fecha estimada 15 de agosto de 2001.

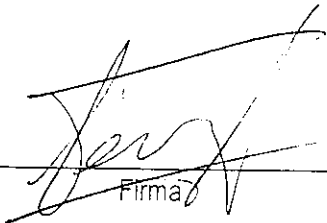
El pago se realizará desde Montevideo, a solicitud del Coordinador del Proyecto y su conformidad con los trabajos realizados por el "CONTRATISTA".

5. El presente contrato no establece relación de dependencia y el "CONTRATISTA" no tendrá carácter de funcionario del "CONTRATANTE", ni ningún derecho a los beneficios establecidos para dicho personal, salvo los establecidos en el presente contrato.
6. El "CONTRATISTA" acepta la responsabilidad civil de todas las obras, resultados y tareas a que se refiere el presente contrato y de los daños y perjuicios que pueda ocasionar su ejecución, y libera de toda responsabilidad al "CONTRATANTE".
7. Cuando no fuera posible a las partes cumplir con las obligaciones contraídas en virtud de este Contrato debido a causas de fuerza mayor, éste podrá darse por terminado por cualquiera de ellas, previa notificación inmediata y por escrito a la otra parte. En tal caso, el "CONTRATISTA" se compromete a entregar al "CONTRATANTE" todo el trabajo avanzado hasta esa fecha y percibirá únicamente la suma que corresponda al resultado, obra o tarea efectivamente realizada.

Lugar y Fecha:

Washington, 15 de mayo de 2001

Por el "CONTRATANTE"



Firma

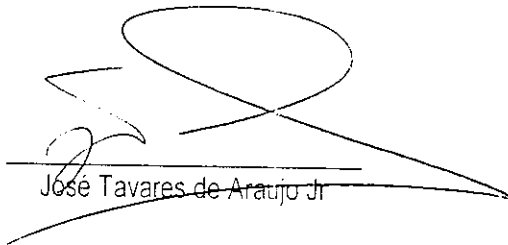
P. LORENZ

Nombre

DIRECTOR

Título

Por el "CONTRATISTA"



José Tavares de Araujo Jr

CONTRATO

1. El presente contrato se celebrará entre:
 - A. El Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), representando a Red-Mercosur en su carácter de Organismo Ejecutor del Proyecto INT/00/K01 "Programa de Cooperación Técnica Regional en el área de la integración en los países miembros del Mercosur", a través de su representante legal, Ec. Fernando Lorenzo (CINVE/Uruguay), en adelante llamado "CONTRATANTE"; y
 - B. Sr. **JOÃO BOSCO MESQUITA MACHADO**, C.I. 1413.165 SSP-MG Domiciliado en: en Rua Maestro Fco. Braga, 509 apto 101 - Rio de Janeiro - RJ, adelante llamado "CONTRATISTA".
2. El "CONTRATISTA" se obliga a realizar las siguientes tareas:
 - Elaborar un **Documento de Trabajo sobre el tema "MERCOSUL: A NOVA INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA"**
 - El Documento se incorporará como un capítulo en el Libro "Balance y Perspectivas del Mercosur a Diez Años de la Firma del Tratado de Asunción" que será presentado durante la Cumbre del Mercosur en diciembre de 2001.
 - El mismo deberá tener no menos de 5000 palabras y no más de 8000.
 - Estará redactado de manera accesible a los negociadores y responsables políticos encargados de tomar decisiones, y contendrá una Sección de recomendaciones de política para el futuro.
 - En sus enfoques y conclusiones, el Documento deberá reflejar una perspectiva eminentemente regional de los problemas (que trascienda las ópticas meramente nacionales).
3. La duración del Contrato será por el período desde 15 de mayo de 2001 al 15 de agosto de 2001.
4. El "CONTRATANTE" se obliga a abonar por tales tareas y por todo concepto la suma total de US\$ 3000 (tres mil dólares americanos) que se abonarán contra entrega del documento en fecha estimada 15 de agosto de 2001.

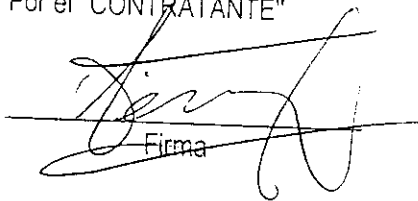
El pago se realizará desde Montevideo, a solicitud del Coordinador del Proyecto y su conformidad con los trabajos realizados por el "CONTRATISTA".

5. El presente contrato no establece relación de dependencia y el "CONTRATISTA" no tendrá carácter de funcionario del "CONTRATANTE", ni ningún derecho a los beneficios establecidos para dicho personal, salvo los establecidos en el presente contrato.
6. El "CONTRATISTA" acepta la responsabilidad civil de todas las obras, resultados y tareas a que se refiere el presente contrato y de los daños y perjuicios que pueda ocasionar su ejecución, y libera de toda responsabilidad al "CONTRATANTE".
7. Cuando no fuera posible a las partes cumplir con las obligaciones contraídas en virtud de este Contrato debido a causas de fuerza mayor, éste podrá darse por terminado por cualquiera de ellas, previa notificación inmediata y por escrito a la otra parte. En tal caso, el "CONTRATISTA" se compromete a entregar al "CONTRATANTE" todo el trabajo avanzado hasta esa fecha y percibirá únicamente la suma que corresponda al resultado, obra o tarea efectivamente realizada.

Lugar y Fecha:

Rio de Janeiro, 15 de mayo de 2001

Por el "CONTRATANTE"


Firma

P. Lorenz

Nombre

DIRECTOR

Título

Por el "CONTRATISTA"


Firma

JOÃO BOSCO M. MACHADO

Nombre

Título

CONTRATO

1. El presente contrato se celebrará entre:
 - A. El Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), representando a Red-Mercosur en su carácter de Organismo Ejecutor del Proyecto INT/00/K01 "Programa de Cooperación Técnica Regional en el área de la integración en los países miembros del Mercosur", a través de su representante legal, Ec. Fernando Lorenzo (CINVE/Uruguay), en adelante llamado "CONTRATANTE"; y
 - B. Sr. Mariano Francisco Laplane (Institución UNICAMP)
C.I. RNE W297778-K Domiciliado en: Avenida Santa Isabel, 692, Apto. 73, Barão Geraldo, 13084-471, en adelante llamado "CONTRATISTA".

2. El "CONTRATISTA" se obliga a realizar las siguientes tareas:
 - Elaborar un **Documento de Trabajo sobre el tema "Políticas de Competitividad no MERCOSUL"**
 - Dicho Documento contendrá un análisis y antecedentes sobre la problemática que trata durante los diez años transcurridos desde la firma del Tratado de Asunción.
 - El Documento de Trabajo de aproximadamente 30 páginas será presentado durante el Cuarto Foro Regional de Discusión e Intercambio (Montevideo 2-3 de agosto de 2001), y contendrá una síntesis del estado actual de las investigaciones en la materia.
 - El documento estará redactado de manera accesible a los negociadores y responsables políticos encargados de tomar decisiones, y contendrá una Sección de recomendaciones de política para el futuro (Perspectivas futuras: sugerencias para el Mercosur).
 - En sus enfoques y conclusiones, el Documento deberá reflejar una perspectiva eminentemente regional de los problemas (que trascienda las ópticas meramente nacionales).
 - El Documento servirá como base para la posterior elaboración de un capítulo para el Libro sobre "Balance y Perspectivas del Mercosur a Diez Años de la Firma del Tratado de Asunción" que será presentado durante la Cumbre del Mercosur en diciembre de 2001.

3. La duración del Contrato será de 4 meses, por el periodo: del 15 de marzo de 2001 al 15 de julio de 2001.

4. El "CONTRATANTE" se obliga a abonar por tales tareas y por todo concepto la suma total de US\$ 3000 (tres mil dólares americanos) que se abonarán contra entrega del documento en fecha estimada 15 de julio de 2001.

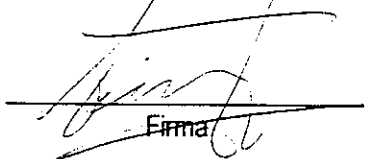
El pago se realizará en Montevideo, a solicitud del Coordinador del Proyecto y su conformidad con los trabajos realizados por el "CONTRATISTA".

5. El presente contrato no establece relación de dependencia y el "CONTRATISTA" no tendrá carácter de funcionario del "CONTRATANTE", ni ningún derecho a los beneficios establecidos para dicho personal, salvo los establecidos en el presente contrato.
6. El "CONTRATISTA" acepta la responsabilidad civil de todas las obras, resultados y tareas a que se refiere el presente contrato y de los daños y perjuicios que pueda ocasionar su ejecución, y libera de toda responsabilidad al "CONTRATANTE".
7. Cuando no fuera posible a las partes cumplir con las obligaciones contraídas en virtud de este Contrato debido a causas de fuerza mayor, éste podrá darse por terminado por cualquiera de ellas, previa notificación inmediata y por escrito a la otra parte. En tal caso, el "CONTRATISTA" se compromete a entregar al "CONTRATANTE" todo el trabajo avanzado hasta esa fecha y percibirá únicamente la suma que corresponda al resultado, obra o tarea efectivamente realizada.

Lugar y Fecha:

Campinas, 15 de marzo de 2001

Por el "CONTRATANTE"

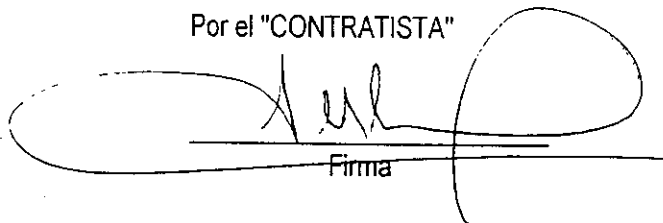


Firma

Rosaura Lorenzini
Nombre

Directora de CAUDE
Título

Por el "CONTRATISTA"



Firma

Mariano Francisco Laplane
Nombre

Professor do Instituto de Economia da UNICAMP
São Paulo, BRASIL
Título

CONTRATO

1. El presente contrato se celebrará entre:
 - A. El Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), representando a Red-Mercosur en su carácter de Organismo Ejecutor del Proyecto INT/00/K01 "Programa de Cooperación Técnica Regional en el área de la integración en los países miembros del Mercosur", a través de su representante legal, Ec. Fernando Lorenzo (CINVE/Uruguay), en adelante llamado "CONTRATANTE"; y
 - B. Sr. **ROBERTO LAVAGNA**, C.I. 4.216.288, Domiciliado en: _Pico 3139 Capital , en adelante llamado "CONTRATISTA".

2. El "CONTRATISTA" se obliga a realizar las siguientes tareas:
 - Elaborar un **Documento de Trabajo sobre el tema "LOS DESAFÍOS DEL FUTURO PRÓXIMO DEL MERCOSUR"**
 - El Documento se incorporará como un capítulo en el Libro "Balance y Perspectivas del Mercosur a Diez Años de la Firma del Tratado de Asunción" que será presentado durante la Cumbre del Mercosur en diciembre de 2001.
 - El mismo deberá tener no menos de 5000 palabras y no más de 8000.
 - Estará redactado de manera accesible a los negociadores y responsables políticos encargados de tomar decisiones, y contendrá una Sección de recomendaciones de política para el futuro.
 - En sus enfoques y conclusiones, el Documento deberá reflejar una perspectiva eminentemente regional de los problemas (que trascienda las ópticas meramente nacionales).

3. La duración del Contrato será por el período desde 15 de mayo de 2001 al 15 de agosto de 2001.

4. El "CONTRATANTE" se obliga a abonar por tales tareas y por todo concepto la suma total de US\$ 3000 (tres mil dólares americanos) que se abonarán contra entrega del documento en fecha estimada 15 de agosto de 2001.


El pago se realizará desde Montevideo, a solicitud del Coordinador del Proyecto y su conformidad con los trabajos realizados por el "CONTRATISTA".

5. El presente contrato no establece relación de dependencia y el "CONTRATISTA" no tendrá carácter de funcionario del "CONTRATANTE", ni ningún derecho a los beneficios establecidos para dicho personal, salvo los establecidos en el presente contrato.
6. Cuando no fuera posible a las partes cumplir con las obligaciones contraídas en virtud de este Contrato debido a causas de fuerza mayor, éste podrá darse por terminado por cualquiera de ellas, previa notificación inmediata y por escrito a la otra parte. En tal caso, el "CONTRATISTA" se compromete a entregar al "CONTRATANTE" todo el trabajo avanzado hasta esa fecha y percibirá únicamente la suma que corresponda al resultado, obra o tarea efectivamente realizada.

Lugar y Fecha:

Ginebra, 10 de junio de 2001

Por el "CONTRATANTE"


Firma

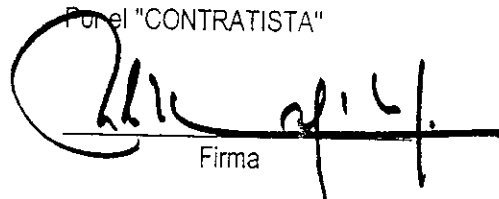
D. Lorenz

Nombre

Director

Título

Por el "CONTRATISTA"


Firma

Roberto LAVAGNA

Nombre

Economista

Título

General Coordinator

CONTRATO

1. El presente contrato se celebrará entre:
 - A. El Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), representando a Red-Mercosur en su carácter de Organismo Ejecutor del Proyecto INT/00/K01 "Programa de Cooperación Técnica Regional en el área de la integración en los países miembros del Mercosur", a través de su representante legal, Ec. Fernando Lorenzo (CINVE/Uruguay), en adelante llamado "CONTRATANTE"; y
 - B. Sr. **Fernando González Guyer**, C.I 1122345-9 , Domiciliado en: Roque Graseras 662, en adelante llamado "CONTRATISTA".
2. El "CONTRATISTA" se obliga a realizar las siguientes tareas:

Coordinación General del "Programa de Cooperación Técnica Regional en el área de la integración en los países miembros del Mercosur"
3. La duración del Contrato será por el período desde 15 de mayo al 15 de noviembre de 2001.
4. El "CONTRATANTE" se obliga a abonar por tales tareas y por todo concepto la suma total de US\$ 9000 (nueve mil dólares americanos) que se abonarán de la siguiente manera:
 - 1er pago al 15 de agosto de 2001 por la suma de US\$4500 (cuatro mil quinientos dólares americanos)
 - 2do. y último pago al 15 de noviembre de 2001 por la suma de US\$4500 (cuatro mil quinientos dólares americanos)

El pago se realizará en la ciudad de Montevideo, a solicitud del Representante Legal del organismo ejecutor del proyecto.
5. El presente contrato no establece relación de dependencia y el "CONTRATISTA" no tendrá carácter de funcionario del "CONTRATANTE", ni ningún derecho a los beneficios establecidos para dicho personal, salvo los establecidos en el presente contrato.
6. El "CONTRATISTA" acepta la responsabilidad civil de todas las obras, resultados y tareas a que se refiere el presente contrato y de los daños y perjuicios que pueda ocasionar su ejecución, y libera de toda responsabilidad al "CONTRATANTE".
7. Cuando no fuera posible a las partes cumplir con las obligaciones contraídas en virtud de este Contrato debido a causas de fuerza mayor, éste podrá darse por terminado por cualquiera de ellas, previa notificación inmediata y por escrito a la otra parte. En tal caso, el "CONTRATISTA" se compromete a entregar al "CONTRATANTE" todo el trabajo avanzado hasta esa fecha y

percibirá únicamente la suma que corresponda al resultado, obra o tarea efectivamente realizada.

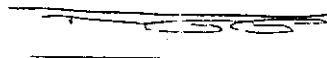
Montevideo, 15 de mayo de 2001

Por el "CONTRATANTE"



Fernando Lorenzo
Director
CINVE

Por el "CONTRATISTA"



Fernando González Guyer
Coordinador General
Red-Mercosur

ANNEX 5 Consultants/Payments



Red de Investigaciones Económicas del Mercosur
Rede de Pesquisas Econômicas do Mercosul

A: Ec. Fernando Lorenzo
Director de CINVE

DE: Fernando González Guyer
Coordinador General Red Mercosur

ASUNTO: Pago de Honorarios a Investigador
Proyecto INT/00/K01 "Programa de Cooperación Técnica en Tem
de Integración"

FECHA: 28/08/2001

De mi mayor consideración :

Solicito a Ud. que se haga efectivo el pago de U\$S 3.000 (tres mil dólares americanos) al Dr. José María Fanelli, con cargo al Proyecto INT/00/K01 "Programa de Cooperación Técnica en Tem
de Integración".

Este pago corresponde a los honorarios por elaboración del documento "Introducción al libro Balances y Perspectivas del Mercosur a Diez Años de la Firma del Tratado de Asunción".

Sin otro particular, le saluda muy atentamente,

Fernando González Guyer
Coordinador General
Red Mercosur

Montevideo, 10 de Octubre de 2001

Recibí del Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), órgano ejecutor del "Programa de Cooperación Técnica en temas de Integración", la suma de US\$ 3.000 (tres mil dólares americanos) correspondientes a honorarios por la elaboración del documento "Introducción al libro Balances y Perspectivas del Mercosur a Diez Años de la firma del Tratado de Asunción"



José María Fanelli



Red de Investigaciones Económicas del Mercosur
Rede de Pesquisas Econômicas do Mercosul

A: Ec. Fernando Lorenzo
Director de CINVE

DE: Fernando González Guyer
Coordinador General Red Mercosur

ASUNTO: Pago de Honorarios a Investigador
Proyecto INT/00/K01 "Programa de Cooperación Técnica en Temas de Integración"

FECHA: 28/08/2001

De mi mayor consideración :

Solicito a Ud. que se haga efectivo el pago de U\$S 3.000 (tres mil dólares americanos) al Dr. Roberto Bouzas, con cargo al Proyecto INT/00/K01 "Programa de Cooperación Técnica en Temas de Integración".

Este pago corresponde a los honorarios por elaboración del documento "Análisis de los incentivos nacionales para el diseño de diferentes formas institucionales".

Sin otro particular, le saluda muy atentamente,

Fernando González Guyer
Coordinador General
Red Mercosur

THE FACE OF THIS DOCUMENT HAS A GREEN BACKGROUND ON WHITE PAPER



BankBoston, N.A. - Uruguay Branch
Boston, MA

CASHIER'S CHECK

001930

DATE SEPTEMBER 19, 2001

PAY TO THE ORDER OF
ROBERTO BOUZAS

\$ 2,960.00

TWO THOUSAND NINE HUNDRED SIXTY AND 00/100 U.S. DOLLARS

PURCHASER CINVE-CENTRO DE INV. ECONOMICAS

[Signature]
AUTHORIZED OFFICIAL

ROBERTO FERNANDEZ SERRANO CARLOS SERRANO

B-710011 400

THE BACK OF THIS DOCUMENT CONTAINS AN ARTIFICIAL WATERMARK - HOLD AT AN ANGLE TO VIEW

⑈001930⑈ ⑆011000390⑆ 00907121⑈



Red de Investigaciones Económicas del Mercosur
Rede de Pesquisas Econômicas do Mercosul

A: Ec. Fernando Lorenzo
Director de CINVE

DE: Fernando González Guyer
Coordinador General Red Mercosur

ASUNTO: Pago de Honorarios a Investigador
Proyecto INT/00/K01 "Programa de Cooperación Técnica en Temas de Integración"

FECHA: 28/08/2001

De mi mayor consideración :

Solicito a Ud. que se haga efectivo el pago de U\$S 3.000 (tres mil dólares americanos) al Dr. Martín Piñeiro, con cargo al Proyecto INT/00/K01 "Programa de Cooperación Técnica en Temas de Integración".

Este pago corresponde a los honorarios por elaboración del documento "Balance y perspectivas de la agricultura en el Mercosur".

Sin otro particular, le saluda muy atentamente,

Fernando González Guyer
Coordinador General
Red Mercosur

Serie 01 Número 097081

BANKBOSTON, N.A. SUCURSAL URUGUAY

US\$ 2.960.-

13-007

Páguese a la vista por esta letra de cambio a la orden de MONTEVIDEO 3 DE DICIEMBRE 2004
MARTIN FINEIRO
La suma de dólares U.S.A. DOS MIL NOVECIENTOS SESENTA

Plazo para la presentación al cobro quince días
a partir del 3 DE DICIEMBRE DE 2004



Pagadera en todas las dependencias del
BankBoston
Casa Central
Zabala 1463 - Montevideo

GIROS RES.
AG. 18 DE JULIO
1080800

[Handwritten signatures]

105501496704 23000001224 0001080800

044111001195 2341001111111111

1 De Favor de hacer copia de esta guía aérea antes de enviarla. / From Please Make your copy first.

Fecha 4/28/01 Número de cuenta 1642 4394-0
 Nombre del remitente Fernando Lorenzo Teléfono (98.2)9003051
 Empresa Cinve
 Dirección 18 de Julio 1324 PISO 6
 Ciudad MONTEVIDEO Estado PROVINCIA
 País URUGUAY Código Postal 11100

2 Referencia para su facturación interna
 Los primeros 25 caracteres se reflejarán en la factura. / O P C I O N A L

3 A/To Martin Piñero Teléfono
 Nombre del destinatario
 Dirección JUNCAL 1897 PISO 3A Depto./Pase
 Ciudad Bnos. Aires Estado Provincia
 País ARGENTINA Código Postal 1116

4 Información Acerca del Embaque / Shipment Information

Descripción del producto REQUERIDO	Código armonizado	País de fabricación	Valor de aduana REQUERIDO
COMPLETAMENTE <u>REQUISAS</u>			

No. Total de Paquetes 1 Peso total 0.1 lbs. DIM 1 / A / H pulg. cm.
 Cuenta y clave del envío 0118 DIM 1 / A / H pulg. cm.

El peso neto de un envío o paquete se requiere en la Declaración de Aduana para fines de aduana.

Valor total declarado para transporte UN Indique tipo de moneda UN Valor total declarado para aduana UN

Admite este para la Unión Europea.
 Admite este para las mercancías no son de libre circulación y provee el CI

No todos los servicios y opciones están disponibles en todos los destinos.

5 Servicio Express de Paquetería / Express Package Service

FedEx Intl. Priority FedEx Intl. First FedEx Intl. Economy FedEx Intl. Express Saver

6 Embalaje / Packaging

Fedex Envelope Fedex Pak Otro tipo de embalaje Fedex 10kg Box Fedex 25kg Box

7 Manejo Especial / Special Handling

RETENER en oficina de FedEx ENTREGA en día SÁBADO Dependiente en algunos destinos

Remiteinte Certifica (marcar la casilla):
 Este embalaje no contiene materiales peligrosos.
 Este Guía Aérea no debe usarse para embarques de Artículos Peligrosos.

8a Pago / Payment Cobrar los gastos de transporte a:
 Remiteinte Destinatario A un Tercero Electrónico Cheque

8b Pago / Payment Cobrar aranceles e impuestos a:
 Remiteinte Destinatario A un Tercero

9 Firma Requerida / Required Signature

El uso de esta Guía Aérea Internacional constituye su aceptación a las Condiciones del Contrato...
 Firma del Remiteinte: Sandra Rodriguez Fecha de emisión: 11/29/01
 No. de cuenta FedEx: 412 18:47

revisado S. Rodri: gse2

Número FedEx para el envío: 8299 0168 0223 No. de ID del Remiteinte: 0404

PAQUETES INTERNACIONALES
 01 SRC



Red de Investigaciones Económicas del Mercosur
Rede de Pesquisas Econômicas do Mercosul

A: Ec. Fernando Lorenzo
Director de CINVE

DE: Fernando González Guyer
Coordinador General Red Mercosur

ASUNTO: Pago de Honorarios a Investigador
Proyecto INT/00/K01 "Programa de Cooperación Técnica en Temas de Integración"

FECHA: 28/08/2001

De mi mayor consideración :

Solicito a Ud. que se haga efectivo el pago de U\$S 3.000 (tres mil dólares americanos) al Dr. Renato Flores, con cargo al Proyecto INT/00/K01 "Programa de Cooperación Técnica en Temas de Integración".

Este pago corresponde a los honorarios por elaboración del documento "Concentración o dispersión en el Mercosur".

Sin otro particular, le saluda muy atentamente,

Fernando González Guyer
Coordinador General
Red Mercosur

Serie 01 Número 097029

BANKBOSTON, N.A. SUCURSAL URUGUAY

US\$ 2.975.-

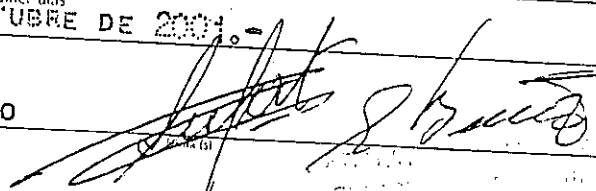
Páguese a la vista por esta letra de cambio a la orden de DIANA TUSSIE MONTEVIDEO 8 de OCTUBRE 2001
La suma de dólares U.S.A. DOS MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO

Plazo para la presentación al cobro quince días a partir del 0 DE OCTUBRE DE 2001.

 **BankBoston**

Pagadera en todas las dependencias del **BankBoston**
Casa Central
Zabala 1463 - Montevideo

GIROS RES.
AG. 18 DE JULIO
1080800



9501097029 3130000221 0001080800

edEx Guía Aérea Internacional

Para Todos Los Embarques Internacionales

Favor de llenar con letra de molde, presionando fuerte. / From Please print and press hard.

Fecha 10/08/01 Número de cuenta 1642 4394-0
FedEx del remitente

Nombre del remitente Fernando Lorenzo Teléfono (598-2) 900 3051

Ciudad CINVE

Fecha de envío 18 de Julio 1324, Piso 6

Destino MONTEVIDEO - URUGUAY

Código Postal 11100

Atención para su facturación interna

Nombre del destinatario DIANA TUSSIE Teléfono (54-11) 4375 2435
extensión 567

Ciudad FLACSO

Código Postal 11100

Destino BUENOS AIRES

Ciudad ARGENTINA

Código Postal 1026

País de origen URUGUAY

Información Acerca del Embarque / Shipment Information

Descripción del producto	Código armonizado	País de fabricación	Valor de aduana
Books			
Indique tipo de moneda			Valor total de aduana

No todos los servicios y opciones están disponibles en todos los destinos.

5 Servicio Express de Paquetería / Express Package Service Paquetes hasta 68kg
 FedEx Intl. Priority FedEx Intl. First Disponible en algunos destinos. Aplicar sus tarifas especiales.
 FedEx Intl. Economy Tarifa para FedEx Envelope/Pak no disponible.

6 Embalaje / Packaging FedEx Envelope FedEx Pak Otro tipo de embalaje Incluye FedEx Rec, FedEx Tube, y Dibs de DHL China.
 Estas cajas de tarifa especial son proporcionadas por FedEx únicamente para el servicio FedEx Intl. Priority.
 FedEx 10kg Box FedEx 25kg Box

7 Manejo Especial / Special Handling
 RETENER en oficinas de FedEx Entrega en día Sábado Disponible en algunos destinos. Carga adicional aplicable.
 El Remitente Certifica (marque la casilla): Este embarque no contiene materiales peligrosos. Esta Guía Aérea no debe usarse para embarques de Artículos Peligrosos.

8a Pago / Payment Cobrar los gastos de transporte a:
 Remitente Se cobrará al No. de cuenta indicado en Sección 1. Destinatario A un Tercero Tarjeta de Crédito Efectivo Cheque

8b Pago / Payment Cobrar aranceles e impuestos a:
 Remitente Se cobrará al No. de cuenta indicado en Sección 1. Destinatario A un Tercero

9 Firma Requerida / Required Signature
 El uso de esta Guía Aérea Internacional constituye su aceptación a las Condiciones del Contrato contenidas al dorso de la misma. Ciertos tratados internacionales, incluida la Convención de Varsovia, pueden ser aplicables a su embarque y limitan nuestra responsabilidad por daños, pérdidas o demoras, como se describen en las Condiciones del presente contrato.
 Firma del remitente: Sandra Benavides Fecha de ejecución: 08/10/01
 El presente no autoriza la entrega de este embarque sin la firma del destinatario.

Número FedEx para el rastreo 8218 1739 4514

351
 PART 154126-Rev. Date 2/99
 ©1994-99 FedEx
 PRINTED IN U.S.A.
 0404

Las instrucciones de llenado de esta Guía Aérea Internacional se encuentran al dorso de la quinta página del presente.
 Refer to any other page for English translation.
 Visite nuestra página electrónica en la dirección www.fedex.com

Los términos y condiciones de servicio pueden variar de un país a otro.
 Para mayor información llame a su agente de servicio FedEx en su localidad.
 Guía Aérea Internacional No Negociable - ©1994-99 Federal Express Corporation



Red de Investigaciones Económicas del Mercosur
Rede de Pesquisas Econômicas do Mercosul

A: Ec. Fernando Lorenzo
Director de CINVE

DE: Fernando González Guyer
Coordinador General Red Mercosur

ASUNTO: Pago de Honorarios a Investigador
Proyecto INT/00/K01 "Programa de Cooperación Técnica en Tems
de Integración"

FECHA: 28/08/2001

De mi mayor consideración :

Solicito a Ud. que se haga efectivo el pago de U\$S 3.000 (tres mil dólares americanos) al Ec. Pedro da Motta Veiga, con cargo al Proyecto INT/00/K01 "Programa de Cooperación Técnica en Tems de Integración".

Este pago corresponde a los honorarios por elaboración del documento "Escenarios de evolución del Mercosur y las negociaciones pendientes".

Sin otro particular, le saluda muy atentamente,

Fernando González Guyer
Coordinador General
Red Mercosur


Serie 01 Número 097044

BANKBOSTON, N.A. SUCURSAL URUGUAY

US\$ 2.950.=

Páguese a la vista por esta letra de cambio a la orden de PEDRO DA MOTTA VEIGA MONTEVIDEO 13-007 de NOVIEMBRE de 2001
La suma de dólares U.S.A. DOS MIL NOVECIENTOS CINCUENTA.

Plazo para la presentación al cobro quince días a partir del 1 DE NOVIEMBRE DEL 2001

 **BankBoston**
Pagadera en todas las dependencias del
BankBoston
Casa Central
Zabair 1463 - Montevideo

GIROS RES.
AG. 18 DE JULIO
1080800

[Handwritten signature]

CARLOS FERNANDEZ
ADSCRITO A GERENCIA

⑈9501037066 2130000221 0001080800⑈

FedEx Express Guía Aérea Internacional

Para todos los servicios y opciones están disponibles en todos los destinos.

CONTRATO 100 1500 1000 1000

1 De parte de quien se emite / From / Parte de quien se emite / From

Fecha 14/01/01 Número de cuenta / Número de remite 1642 4394-0

Nombre del remitente Fernando Lorenzo Teléfono (598-2) 900 3051

Compañía CINVE

Dirección 18 de Julio 1324, Piso 6

Ciudad MONTEVIDEO Estado / Provincia

País URUGUAY Código Postal 11100

2 Referencia para su facturación interna OPCIONAL

3 A/Tó Redo Da HOTTA Verg Teléfono (5523) 22667512
22862939

Compañía

Dirección Rua Senador Simonsen, 280 apto. 201 Departamento / País Jardim Botánico

Ciudad Rio de Janeiro Estado / Provincia

País BRASIL Código Postal CEP 22461-040

4 Información Acerca del Paquetaje / Shipment Information

Paquete / Descripción del producto COMPLETES DOCS Código arancelario UY País de origen UY Valor de aduana UY

Peso total 0.17 kg DIM 1 / 1 / 1 H cm

País de destino Muebles Otros Valor total de aduana UY

Aplica solo para la Unión Europea: Aunque aquí si los muebles no son de Brus catedral y provee el CEI

5 Servicio Express de Paquetaria / Express Package Service

FedEx Intl. Priority FedEx Intl. First Paquetes Hasta 68 kg

Disponible en algunos destinos

6 Embalaje / Packaging

FedEx Envelope FedEx Pak Otro tipo FedEx Intl. Economy FedEx Intl. Extra Hours

7 Manejo Especial / Special Handling

RETENGA en Entrega en día SABADO

El Remitente Certifica (marque la casilla):

Este empaque no debe usarse para embarques de Artículos Peligrosos.

8a Pago / Payment Cobrar los gastos de transporte a:

Remitente Destinatario A un Tercero Tarjeta de Crédito Electrocheque

8b Pago / Payment Cobrar aranceles e impuestos a:

Remitente Destinatario A un Tercero

9 Firma Requerida / Required Signature

El uso de esta Guía Aérea Internacional conlleva su aceptación a las Condiciones del Contrato contenidas al dorso de la misma. Clientes tratados internacionales, incluida la Convención de Varsovia, pueden ser aplicables a su embarque y tienen nuestra responsabilidad por daños.

Fecha de emisión 14/01/01

RECIBIDO 5/11 11:34

C. CLAUDISEA

439

0404

Las instrucciones de llenado de esta Guía Aérea Internacional se encuentran al dorso de la quinta página del presente. Refer to any other page for English translation. Visite nuestra página electrónica en la dirección fedex.com

Los términos y condiciones de servicio pueden variar de un país a otro. Para mayor información llame a su agente de servicio FedEx en su localidad. Guía Aérea Internacional No Negociable • ©1999-2000 Federal Express Corporation

GRANDE ESTA COPIA PARA SU ARCHIVO / RETAIN THIS COPY FOR YOUR RECORDS



Red de Investigaciones Económicas del Mercosur
Rede de Pesquisas Econômicas do Mercosul

A: Ec. Fernando Lorenzo
Director de CINVE

DE: Fernando González Guyer
Coordinador General Red Mercosur

ASUNTO: Pago de Honorarios a Investigador
Proyecto INT/00/K01 "Programa de Cooperación Técnica en Tems
de Integración"

FECHA: 28/08/2001

De mi mayor consideración :

Solicito a Ud. que se haga efectivo el pago de US\$ 3.000 (tres mil dólares americanos) al Dr. José Tavares de Araújo, con cargo al Proyecto INT/00/K01 "Programa de Cooperación Técnica en Tems de Integración".

Este pago corresponde a los honorarios por elaboración del documento "Política de competencia en el Mercosur".

Sin otro particular, le saluda muy atentamente,

Fernando González Guyer
Coordinador General
Red Mercosur

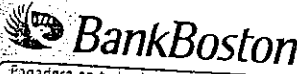
Serie 01 Número 097028

BANKBOSTON, N.A. SUCURSAL URUGUAY

US\$ 2.950.-

Páguese a la vista por esta letra de cambio a la orden de JOSE TAVARES DE ARAUJO MONTEVIDEO 8 de OCTUBRE 2001
La suma de dólares USA DOS MIL NOVECIENTOS CINCUENTA

Plazo para la presentación al cobro quince días a partir del 8 DE OCTUBRE DE 2001.-



Pagadera en todas las dependencias del BankBoston Casa Central Zabala 1463 - Montevideo

GIROS RES. AG. 18 DE JULIO 1080800

[Handwritten signature]

9501097028 7130000221 0001080800

FEDEX Guía Aérea Internacional

Para Todos los Embarques Internacionales

Fecha 10/08/01 Número de cuenta FedEx del remitente 1642 4394-0
 Nombre del remitente Fernando Lorenzo Teléfono (598.2) 900 3051
 Compañía CINVE
 Dirección 18 de Julio 1324, Piso 6
MONTENIDEO - URUGUAY
 Código Postal 11100
 Referencia para su facturación interna PERSONAL
 A/To Nombre del destinatario Jose Tavares Teléfono _____
 Compañía _____

Dirección 3916 Georgetown Court, NW
NASINGTON
 Estado USA Código Postal DC 20007
 Número de identificación fiscal destinatario para fines de aduana. CINVE/INRUCVAT según se requiere en la localidad.

Información Acerca del Embarque / Shipment Information

1000's los embarques pueden estar sujetos al pago de contribuciones, impuestos y/o derechos en origen y destino. lb. pulg. kg. DIM L I A H cm

Descripción del producto	Código armonizado	País de fabricación	Valor de aduana
<u>COMPLETOS EN SUSPENSIÓN</u>			
Indique tipo de moneda			<u>NCV</u>

Aplica sólo para la Unión Europea: Marque aquí si los materiales no son de libre circulación y provea el C.I.

No todos los servicios y opciones están disponibles en todos los destinos.

5 Servicio Especial de Paquetería / Express Package Service

FedEx Intl. Priority FedEx Intl. First (Disponible en algunos destinos. No se aplican tarifas especiales)
 FedEx Intl. Economy (Tarifa para FedEx Envelope/Pak no disponible)

6 Embalaje / Packaging

FedEx Envelope FedEx Pak Otro tipo de embalaje (incluye FedEx Box, FedEx Tube, y paquete del cliente)

Estas cajas de tarifa especial son proporcionadas por FedEx únicamente para el servicio FedEx Intl. Priority. FedEx 10kg Box FedEx 25kg Box

7 Manejo Especial / Special Handling

RETENER en oficinas de FedEx Entrega en día Sábado (Disponible en algunos destinos. Cargo adicional aplicable.)
 El Remitente Certifica (marque la casilla): Este embarque no contiene materiales peligrosos. Esta Guía Aérea no debe usarse para embarques de Artículos Peligrosos.

8a Pago / Payment Cobrar los gastos de transporte a:

Remitente (Se cobrará al No. de cuenta indicado en Sección 1.) Destinatario A un Tercero Tarjeta de Crédito Efectivo / Cheque

No. de cuenta FedEx No. de tarjeta de crédito _____

8b Pago / Payment Cobrar aranceles e impuestos a:

Remitente (Se cobrará al No. de cuenta indicado en Sección 1.) Destinatario A un Tercero

9 Firma Requerida / Required Signature

El uso de esta Guía Aérea Internacional constituye su aceptación a las Condiciones del Contrato contenidas al dorso de la misma. Ciertos tratados internacionales, incluida la Convención de Varsovia, pueden ser aplicables a su embarque y limitan nuestra responsabilidad por daños, pérdidas o demoras, como se describe en las condiciones del presente contrato.

Firma del remitente: Sauder Bussido Fecha de ejecución: 10/08/01

El presente no garantiza la entrega de este embarque sin la firma del destinatario.

Número FedEx para el rastreo

8240 6972 6424

No. de I.D. del formulario

351

PART 154133-Rev. Date 2/99 ©1994-99 FedEx PRINTED IN U.S.A.

0404

Las instrucciones de llenado de esta Guía Aérea Internacional se encuentran al dorso de la quinta página del presente. Refer to any other page for English translation. Visite nuestra página electrónica en la dirección www.fedex.com

Los términos y condiciones de servicio pueden variar de un país a otro. Para mayor información llame a su agente de servicio FedEx en su localidad. Guía Aérea Internacional No Negociable • ©1994-99 Federal Express Corporation

Asunto: Recebi o cheque

Fecha: Fri, 12 Oct 2001 14:19:19 -0300

De: "Red Mercosur" <redmsur@adinet.com.uy>

A: "Tavares, Jose" <JTavares@oas.org>

CC: "Sandra Benavides" <sandrab@cinve.org.uy>

José:

Estaba a punto de enviarte un mensaje confirmando nuestro envío.
Te agradezco mucho la noticia.

Abrazo

FGG

----- Original Message -----

From: Tavares, Jose <JTavares@oas.org>

To: Fernando Gonzalez-Guyer (E-mail) <redmsur@adinet.com.uy>

Sent: Friday, October 12, 2001 1:15 PM

Subject: Recebi o cheque

Caro Fernando,

>
> Acabo de receber o cheque. Muito obrigado.

>
> José Tavares de Araujo Jr.

> OAS Trade Unit

> 1889 F Street, NW

> Washington, DC 20006

> Tel: (202) 458.3652

>



Red de Investigaciones Económicas del Mercosur
Rede de Pesquisas Econômicas do Mercosul

A: Ec. Fernando Lorenzo
Director de CINVE

DE: Fernando González Guyer
Coordinador General Red Mercosur

ASUNTO: Pago de Honorarios a Investigador
Proyecto INT/00/K01 "Programa de Cooperación Técnica en Tems
de Integración"

FECHA: 28/08/2001

De mi mayor consideración :

Solicito a Ud. que se haga efectivo el pago de U\$S 3.000 (tres mil dólares americanos) al Ec. João Bosco Machado Mesquita, con cargo al Proyecto INT/00/K01 "Programa de Cooperación Técnica en Tems de Integración".

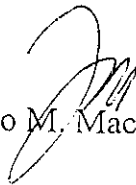
Este pago corresponde a los honorarios por elaboración del documento "Mercosur: la nueva integración energética".

Sin otro particular, le saluda muy atentamente,

Fernando González Guyer
Coordinador General
Red Mercosur

Montevideo, 10 de Octubre de 2001

Recibí del Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), órgano ejecutor del "Programa de Cooperación Técnica en temas de Integración", la suma de US\$ 3.000 (tres mil dólares americanos) correspondientes a honorarios por la elaboración del documento "Mercosur: la nueva integración energética".



Joao Bosco M. Machado



Red de Investigaciones Económicas del Mercosur
Rede de Pesquisas Econômicas do Mercosul

A: Ec. Fernando Lorenzo
Director de CINVE

DE: Fernando González Guyer
Coordinador General Red Mercosur

ASUNTO: Pago de Honorarios a Investigador
Proyecto INT/00/K01 "Programa de Cooperación Técnica en Temas de Integración"

FECHA: 23/08/2001

De mi mayor consideración :

Solicito a Ud. que se haga efectivo el pago de US\$ 3.000 (tres mil dólares americanos) al Dr. Mariano Laplane del Instituto de Economía de la Universidad Estadual de Campinas, con cargo al Proyecto INT/00/K01 "Programa de Cooperación Técnica en Temas de Integración".

Este pago corresponde a los honorarios por elaboración del documento "Política de Competitividad no Mercosul".

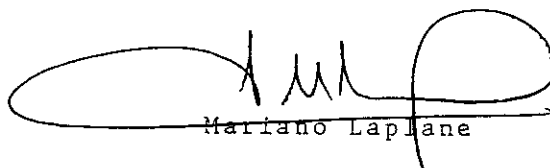
Sin otro particular, le saluda muy atentamente.

Fernando González Guyer
Coordinador General
Red Mercosur

CINVE
Centro de Investigaciones Económicas

Montevideo, 6 de setiembre de 2001

Recibí del Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), órgano ejecutor del "Programa de Cooperación Técnica en Temas de Integración", la suma de tres mil dólares americanos, correspondientes a honorarios por la elaboración del documento "Política de Competitividad no Mercosul"



Mariano Laplane



Red de Investigaciones Económicas del Mercosur
Rede de Pesquisas Econômicas do Mercosul

A: Ec. Fernando Lorenzo
Director de CINVE

DE: Fernando González Guyer
Coordinador General Red Mercosur

ASUNTO: Pago de Honorarios a Investigador
Proyecto INT/00/K01 "Programa de Cooperación Técnica en Temas de Integración"

FECHA: 28/08/2001

De mi mayor consideración :

Solicito a Ud. que se haga efectivo el pago de U\$S 3.000 (tres mil dólares americanos) al Dr. Roberto Lavagna, con cargo al Proyecto INT/00/K01 "Programa de Cooperación Técnica en Temas de Integración".

Este pago corresponde a los honorarios por elaboración del documento "Los desafíos del futuro próximo del Mercosur".

Sin otro particular, le saluda muy atentamente,

Fernando González Guyer
Coordinador General
Red Mercosur



ORDEN DE PAGO BANCARIA EMITIDA
ARCHIVO/CLIENTE

Nro.: 226160
Hora: 16:28:31
Ref.: 396985

Montevideo, 01 de Octubre de 200

Sr./es
CINVE
Presente

Dando cumplimiento a vuestras instrucciones pagaremos por intermedio de nuestro corresponsal

La suma de DOLAR USA 2,960.00
Son: Dos mil Novecientos Sesenta con 00/100 DOLAR USA

Corresponsal Beneficiario

Nombre : FORTIS BANK
Ciudad : 253 AV. LOUISE 1050 BRUXELLES
Pais : BELGICA
Agencia : MAGISTRAT - SWIFT:GEBABEBB 36A

En Favor de : ROBERTO LAVAGNA
Cuenta Numero : 210-0508454-32
Por Orden de : CINVE
Telefono :
Segun boleta Nro. : 484384

CONDICIONES PARA LA EMISION DE ORDENES DE PAGO

- 1) La ejecucion de estas instrucciones estara sujeta al buen fin de los cheques o documentos que fueran recibidos en pago
- 2) LESPAN S.A. no es responsable por errores, demoras o situaciones fuera de su control
- 3) Las ordenes seran ejecutadas por cuenta y riesgo de los clientes ordenantes.
- 4) Existen ciertas restricciones para el flujo de fondos hacia bancos, personas fisicas o juridicas residentes o vinculadas a entidades radicadas en determinados paises objeto de sanciones por parte de gobiernos cuyas disposiciones rigen nuestras cuentas corrientes. En caso de dudas, consulte a nuestro oficial de servicio.
- 5) Si el corresponsal girado teniendo provision de fondos no cumpliera con el pago, LESPAN S.A. cedera al ordenante los derechos sobre los fondos referidos.

De conformidad con los datos y condiciones arriba indicados

por LESPAN S.A.

DARWIN CAWEN
MOSTRADOR (OPERACIONES)



R.U.C. 210413640019

R.U.C. COMPRADOR
CONSUMO FINAL

Nº Mez.	Tipo de Operación	Nº Documento	Fecha
4843841	Canje	A410813	01/10/0

NOMBRE: CINVE
 DIRECCION: 18 DE JULIO 1324

DOCUMENTO:
 TELEFONO:

CANJEAMOS : DOLAR USA BILLETE por OP INTERNAC. BANCARIA EMIT USD			
2222 0201 USD	2,960.00		
2222 3452 USD	2,960.00		
Gtos Grav USD	32.52		
IVA 23 % USD	7.48		
Detalle : Ref 396985		Gastos a	
Ref 396985 A/F FORTIS BANK - BELGICA		Cobrar USD	40.00
Recibi Conforme OP INTERNAC. BANCARIA EMIT USD		USD	2,960.00
A Cobrar		USD	3,000.00
Vuelto a USD		USD	0.00

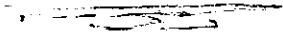
CA MOSCA & CIA. S.R.L. - RUC. 212195470014 - SERIE D 240.251 of D 410.250 + 2
 INSTANCIA 02010071202 - O/13070 - 2/2001 - IMPRENTA AUTORIZADA - T. 9242077
 E-mail: info@caimotogales.com.uy 113 517 395010 ORIGINAL CLIENTE



Red de Investigaciones Económicas del Mercosur
Rede de Pesquisas Econômicas do Mercosul

Montevideo , 07 de setiembre de 2001

Recibi de CINVE (Centro de Investigaciones Económicas) en su carácter de Organismo Ejecutor del Proyecto INT/00/K01 "Programa de Cooperación Técnica Regional en el área de la integración en los países miembros del Mercosur" el importe de U\$S 6.000 (seis mil dólares americanos) por concepto de Coordinación General del "Programa de Cooperación Técnica Regional en el área de la integración en los países miembros del Mercosur" en el periodo mayo -agosto del 2001


Fernando Gonzalez Guyer

ANNEX 6 Mercosur-Network institutional brochure

Comité Académico

Integrado por cuatro prestigiosos economistas:

- Victor Bulmer-Thomas (Gran Bretaña), Director del Royal Institute for International Affairs
- Jaime de Melo (EE.UU.), Universidad de Ginebra
- Lynn Mytelka (Canadá), Directora del United Nations University Institute for New Technologies, UNU/INTECH
- José Tavares de Araujo (Brasil), OEA/Washington

Su función es brindar asesoramiento, a solicitud del Coordinador General, sobre la agenda de investigación de la Red, sobre proyectos a presentar a agencias donantes, así como revisar y comentar los resultados de los estudios desarrollados.

Grupo Asesor

Formado por cuatro miembros:

- Emb. Francisco Thompson Flores (Brasil)
- Emb. Roberto Lavagna (Argentina)
- Ex Ministro Ec. Luis Mosca (Uruguay)
- Ex Ministro Dr. José Félix Fernández Estigarribia (Paraguay)

A solicitud del Coordinador General, el Grupo podrá asesorar sobre la agenda de investigación de la Red y sus estrategias de difusión, así como revisar y comentar los resultados de los estudios realizados. Los integrantes del Grupo Asesor actúan a título personal.



BID

PROYECTOS DE INVESTIGACION DE la Red-Mercosur

Publicados por Siglo XXI - Argentina Editores:

Coordinación de Políticas Macroeconómicas en el Mercosur

Coordinador Dr. José Ma. Fanelli (CEDES)

Participan CEDES, CINVE, IE/UFRJ

El boom de la Inversión Extranjera Directa en el Mercosur

Coordinador Dr. Daniel Chudnovsky (CENIT)

Participan CADEP, CENIT, DE/FCS, IE/UNICAMP

Sobre el Beneficio de la Integración. Plena en el Mercosur

Coordinador Dr. Julio Berlinski (ITDT)

Participan DE/FCS, IPEA y ITDT

Oficina de Coordinación:

Fernando González Guyer

Zelmar Michelini 1220

Montevideo, Uruguay

Tels. (598-2) 900 7194 ext.16

Fax (598.2) 900 7194 ext.18

Priv. (598-2) 711.0496

E mail: redmsur@adinet.com.uy



Red de Investigaciones Económicas del Mercosur

Rede de Pesquisas Económicas do Mercosul

<http://www.redmercursosur.org.uy>

Integrantes

La Red de Investigaciones Económicas del Mercosur fue creada a inicios de 1999. Está compuesta por nueve instituciones de larga experiencia en el campo de la investigación económica y con antecedentes importantes en el análisis del proceso de integración del Mercosur. Los fondos principales para el funcionamiento de la Red son aportados por el **Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID/IDRC de Canadá)**, Fondos adicionales para el período 2000-2001 son aportados por la **Organización de Estados Americanos (OEA)** así como el **Banco Interamericano para el Desarrollo (BID)** y el **Fondo Pérez Guerrero de las Naciones Unidas**.

Las instituciones que conforman la Red son las siguientes:

ARGENTINA

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)

Centro de Investigaciones para la Transformación (CENTT)

Instituto Torcuato Di Tella (ITDT)

BRASIL

Instituto de Economía, Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP)

Instituto de Economía, Universidade Federal de Rio de Janeiro (IE/UFRJ)

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

PARAGUAY

Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP)

URUGUAY

Centro de Investigaciones Económicas (CINVE)

Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (DE/FCS)

El Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH, Uruguay) proporciona apoyo institucional a la Coordinación General de la Red.

La Red estará abierta a la incorporación de nuevos miembros en el futuro.

Objetivos

El objetivo central de la Red es fortalecer y potenciar el aporte de la investigación económica al avance y profundización del proceso de integración del Mercosur.

Los objetivos específicos de la Red son los siguientes:

- Promover, coordinar y desarrollar estudios conjuntos sobre temas relevantes para el proceso de integración, desde una perspectiva regional, independiente y rigurosa.
- Identificar temas prioritarios de investigación en el ámbito de la región y desarrollar trabajos comparativos, basados en metodologías comunes que contribuyan a construir una **visión regional** -y no meramente nacional- de los problemas que enfrenta el proceso de integración.
- Favorecer una distribución equitativa de los costos y beneficios de la integración entre los países miembros.
- Jerarquizar el papel de la investigación económica independiente en la discusión pública sobre el proceso de integración, frente a las visiones políticas y sectoriales que tienden a dominar el debate actual.
- Proporcionar ámbitos de discusión sobre políticas comunes a todo el Mercosur y sobre las respuestas del bloque ante cambios en el contexto internacional u otros desafíos comunes que se planteen a los países miembros.

- Articular la producción de conocimiento necesidades y demandas de los responsables políticos, negociadores y demás participantes en el proceso de integración.

- Discutir, diseminar y difundir lo más ampliable posible los resultados de los estudios desarrollados dentro y fuera de la Red, con el objetivo de una cobertura que abarque a todos los actores del proceso de integración, y fomentar el relacionamiento entre los equipos técnicos operan en el ámbito regional.

- Impulsar y legitimar -a través de la producción de investigación oportuna, relevante y rigurosa- la búsqueda de financiamiento permanente y sostenimiento de dichos esfuerzos de investigación en el futuro.

Estructura organizativa

Plenario de las instituciones miembros

El Plenario constituye la máxima instancia de decisión de la Red. Es el que define la agenda de investigación, establece los criterios generales para el uso del presupuesto de la Red en la gestión de proyectos de investigación, frente a organismos y agencias donantes, de condiciones de membresía y determina los criterios generales para vínculos y arreglos con otros miembros de la Red, así como también con donantes y otras organizaciones regionales e internacionales.

Coordinador General

Es el responsable de la promoción y coordinación de las actividades de la Red, tendientes a su desarrollo a mediano y largo plazo. La Oficina de la Coordinación funciona en Montevideo.

Members

The Mercosur Economic Research Network (Red-Mercosur) links nine institutions with broad experience in the field of economic research and a solid track record in the study of the Mercosur integration process. Core funds for the Network's operation are contributed by the **International Development Research Centre (IDRC/Canada)**. Additional funding for the period 2000-2001 is being provided by the **Organization of the American States (OAS)**, the **Inter American Development Bank (IDB)** and the **UN/Pérez Guerrero Trust Fund**. The General Coordination operates in Montevideo.

The following institutions are part of the Network:

ARGENTINA

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)

Centro de Investigaciones para la Transformación (CENTIT)

Instituto Torcuato Di Tella (TTDT)

BRAZIL

Instituto de Economía, Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP)

Instituto de Economía, Universidade Federal de Rio de Janeiro (IE/UFRJ)

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

PARAGUAY

Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP)

URUGUAY

Centro de Investigaciones Económicas (CINVE)

Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (DE/FCSS)

The *Centro Latinoamericano de Economía Humana* (CLAEH, Uruguay) provides institutional support to the General Coordination of the Network.

The Network will be open to expand its membership in the future.

Objectives

The goal of the Network is to maximize the contribution of economic research to the advancement and deepening of the Mercosur integration process.

The specific objectives of the Network are the following:

- Promote, coordinate and develop joint studies on issues relevant to the integration process, from an independent and rigorous perspective.
- Identify priority issues for research within the region and carry out comparative work based on common methodologies that help create a **regional vision**—and not merely a national one—of the problems faced by the integration process.
- Foster a balanced distribution of costs and benefits of integration among the member countries.
- Highlight the role played by independent economic research in public debate on the integration process, to balance the political and sectoral visions that tend to dominate the current debate.
- Create a space of open policy debate on common policies for Mercosur and on how the bloc responds to the changes in the international context, and/or other common challenges to member countries.
- Articulate the generation of knowledge with the needs and demands of policy makers, negotiators and other actors participating in the integration process.

- Discuss and broadly disseminate the results studies developed within and outside the Network with the objective of reaching all key sectors integration process and to foster the relationship among technical teams working at the regional

- Encourage and legitimize—through the production of timely, relevant and accurate research—the search for funds to sustain such research efforts in the future.

Organizational Structure

Plenary Of Member Institutions

The Plenary constitutes the primary decision-making instance of the Network. It defines the research agenda, determines the general criteria for the use of the Network's name in the negotiation of research projects with organizations and donor agencies, decides conditions for membership, and determines the policies, partnerships and other arrangements with non-member centres, as well as with donors and other regional international organizations.

General Coordinator

The General Coordinator is responsible for the promotion and coordination of all Network's activities leading development in the medium and long terms.

Academic Committee

It is integrated by four prestigious researchers:

- Victor Bulmer-Thomas (U.K.), Director of the Research Institute for International Affairs
- Jaime de Melo (USA), University of Geneva
- Lynn Mytelka (Canada), Director of the University of Nations for New Technologies UNU/INTECH
- José Tavares de Araujo (Brazil), OEA/Washington

their function to provide advice on the research of the Network, on projects to be submitted to us, and to review and comment on the results of related studies.

Sory Group

ated by four members with a large Mercosur-ation expertise:

- mb. Roberto Lavagna (Argentina)
- mb. Francisco Thompson Flores (Brazil)
- ormer Minister Dr. José Felix Fernández
- stigarria (Paraguay)
- ormer Minister Ec. Luis Mosca (Uruguay)

mb. Roberto Lavagna (Argentina)
mb. Francisco Thompson Flores (Brazil)
ormer Minister Dr. José Felix Fernández
stigarria (Paraguay)
ormer Minister Ec. Luis Mosca (Uruguay)

request of the General Coordinator this group
request of the General Coordinator this group
request of the General Coordinator this group
request of the General Coordinator this group
request of the General Coordinator this group

Mercosur Network Research Projects

Published In 2001 By Siglo XXI De Argentina Editores

TRADE, FOREIGN EXCHANGE REGIME AND VOLATILITY, COORDINATION OF MACROECONOMIC POLICIES IN MERCOSUR

Coordinator José Ma. Farrelli (CEDES)
With the participation of CADEP, CEDES, CINVE, IE/UFRI

FOREIGN DIRECT INVESTMENT IN MERCOSUR: FACTORS OF ATTRACTION, TRADE PATTERNS AND POLICY IMPLICATIONS

Coordinator Daniel Chudnovsky (CENIT)
With the participation of CADEP, CENIT, DE/FCS, IE/UNICAMP

ON THE BENEFITS OF FULL INTEGRATION IN MERCOSUR: AN ECONOMIC EVALUATION OF RESTRICTIONS TO INTERNAL TRADE AND ITS REGIONAL IMPACT

Coordinator Julio Bertinski (TTDT)
With the participation of DE/FCS, IPEA and ITDT

General Coordinator of the Network:
Fernando González Gayer
Zelmar Michelini 1220
Montevideo, Uruguay
Tel: (598-2) 900 71 94 Ext.16
Fax: (598-2) 900 71 94 Ext.18
Home: (598-2) 711 04 96
E mail: redinsur@adinet.com.uy



Red de

Investigaciones Económicas
del Mercosur

Rede de

Pesquisas Económicas
Do Mercosul

Mercosur

Economic Research
Network

<http://www.redmercosur.org.uy>