

## SECCION INTERNACIONAL MERCOSUR Y NAFTA

### DOS REALIDADES EMERGENTES (\*)

TORCUATO ENRIQUE. FINO –H.

Sumario:

I-Introducción histórica. II- Inserción del MERCOSUR y del NAFTA en la globalización del comercio mundial. III- Semejanzas y distinciones entre el MERCOSUR y el NAFTA. IV- Proyecciones de ambos mercados. V- Conclusiones e interrogantes.

#### I- Introducción histórica.

El Continente americano se caracterizó siempre, junto a Oceanía, por ser el más homogéneo y proclive a fomentar los lazos de integración y cooperación entre la mayor parte de sus países miembros. Sin embargo desde su más temprana conformación autónoma, entre fines del siglo dieciocho y comienzos del siglo diecinueve, los primeros estados americanos que arribaron al entonces rudimentario firmamento geopolítico mundial, dejando de ser colonias para convertirse en naciones independientes, observaron que los límites que marcaban la frontera entre México y los Estados Unidos de América, yendo desde la Baja California hasta la Península del Yucatán, eran una barrera infranqueable donde morían todos los intentos e ilusiones de entendimiento hemisférico.

No tardaron mucho en darse cuenta los estadistas de los jóvenes y pujantes países americanos que la distinta raíz cultural de la conquista inglesa y francesa, esta última circunscripta al noreste (provincia de Quebec) del luego protectorado británico del Canadá, con respecto a las tradiciones e idiosincrasias aprendidas de los españoles y portugueses (y sin por esto olvidarnos de la presencia holandesa ; británica en el Caribe y en la zona de las Antillas) marcaban asimetrías que a lo largo de los años irían acrecentándose a pasos agigantados. Fue entonces cuando fueron apareciendo las primeras diferencias naturales entre las nuevas naciones soberanas. Estaban los "yankees" y los "hispanicos", los "gringos" y los "criollos", los "anglosajones" y los "latinos", etcétera.

Si bien se vivía en un mundo en donde cada país debía hacerse cargo de sus "nuevos problemas" (sofocar los malones de los habitantes indígenas del suelo americano - los vulgarmente conocidos como "indios"-, aprender a plantar los extraños cultivos de la tierra americana, consolidar las incipientes formas republicanas de gobierno -en el caso de la mayoría de los países-, tratar de resolver los problemas internos y las guerras civiles que se suscitaban por los intereses contrapuestos de las distintas regiones de los países autónomos, etc.), que no dejaba mayor margen para alentar las relaciones entre los noveles estados, los pocos intentos de acercamiento se producían siempre entre países vecinos -dada la dificultad para superar las distancias y la precariedad de los medios de transporte existentes y que hablaban la misma lengua.

Así, el siglo diecinueve fue testigo de cómo Canadá obedecía todavía los destinos de la Corona británica, a pesar de que en 1867 se convirtió en una

Confederación (e incluso hasta bien entrado el siglo veinte, cuando sólo en 1926 se independizó, pasando luego, en 1931, a formar parte del institucionalizado "British Commonwealth of Nations", definido como una libre asociación de estados miembros independientes y sus dependencias), y cómo los primeros estados americanos se iban abriendo camino hacia la soberanía política: así, Brasil se independizó en 1822 (aun cuando Pedro I, hijo de Juan VI -rey de Portugal- se proclamó emperador, para sólo constituirse en República en 1889); Méjico, en 1821; Argentina (o para expresarnos más correctamente, el territorio al cual luego se le dará el nombre de "Argentina", esto es, "lugar o sitio de la plata"), en 1816; Paraguay, en 1813; Uruguay, en 1830; Chile, en 1821; Colombia, en 1819; Venezuela, en 1830; Perú, en 1821; Ecuador, en 1830 y Bolivia, en 1825 -por nombrar sólo a algunos para así seguir los destinos soberanos de los nuevos países americanos que se liberaban de los lazos políticos que los vinculaban con las naciones europeas, camino este inaugurado en el siglo anterior por los Estados Unidos de América, quien en 1776 se convirtió en el primer estado independiente del continente.(1)

Fue el siglo diecinueve, entonces, una época que no estaba destinada a generar alianzas dentro del continente americano sino a resolver los problemas internos que los jóvenes países iban enfrentando. Incluso los últimos vestigios del siglo diecinueve observaron cómo todavía la marina estadounidense y la alicaída armada española se disputaban la posesión de la isla de Cuba y de Puerto Rico. Sin embargo, unos años antes y sin que sorprendentemente hubiera finalizado ese paradójico siglo decimonónico, se produjo el primer intento concreto de acercamiento a nivel hemisférico de los países americanos. Nos referimos a la primera Conferencia Internacional Panamericana, celebrada en Washington entre octubre de 1889 y abril de 1890, por iniciativa del gobierno de los Estados Unidos.

Dicha conferencia, a la cual concurren delegados de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Méjico, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela más los del país anfitrión, tuvo como uno de sus grandes objetivos(2) el de constituir una Unión Aduanera Americana a la par de establecer disposiciones comunes entre los distintos estados americanos (el establecimiento de comunicaciones frecuentes, un sistema uniforme de pesas y medidas, leyes para la protección de la propiedad intelectual, una moneda de plata común y un plan definitivo para el arbitraje. Lamentablemente dichos fines no prosperaron y cada país continuó rigiéndose por sus propias disposiciones nacionales.

El comienzo del siglo veinte marcó el inicio del claro predominio estadounidense, el cual primero se esbozó, en 1898, en la Victoria naval sobre España por la isla de Cuba y luego con el triunfal ingreso en la escena mundial, al hacer inclinar la balanza a favor de los países aliados contra los del eje, a raíz de su ingreso, efectuado en 1917, en el teatro de las operaciones de la primera confrontación bélica mundial. Esta "irrupción mundial" de

---

(1) Las fechas de independencia de los países americanos mencionados fueron tomadas de la Enciclopedia Salvat. Salvat Editores, SA.. Navarra, 1978.

(2) Silva, Carlos A., la Política Internacional de la Nación Argentina", Ministerio, del interior. Bs. As., 1946, págs. 44 y sign.

---

los Estados Unidos remarcó aún más las diferencias entre la Unión y los países de América latina, en un mundo donde ya se comenzaban a ver los efectos de la industrialización masiva.

Así los Estados Unidos y Canadá aumentaron sus vínculos con algunos de los países de Europa occidental (Gran Bretaña y Francia sobre todo) y los países latinoamericanos cayeron en un proceso de decadencia o de estancamiento, en el mejor de los casos. La crisis financiera del año 1929 y sus consecuencias no hicieron más que reflejar un mosaico americano que mostraba un norte industrializado y una zona que comenzaba en el límite mejicano, de la que sólo podía decirse que era agrícola-ganadera (en donde la República Argentina todavía se encontraba entre los primeros lugares del mundo en materia agropecuaria, junto a Estados Unidos y Australia, superando a Canadá y Francia). La fallida Sociedad de las Naciones no ayudó en absoluto a mejorar este distanciamiento.

Luego del predominio evidenciado por los Estados Unidos y la victoria aliada en la segunda guerra mundial, los principales estadistas del mundo comenzaron a darse cuenta de que los países debían tender a la cooperación y al desarrollo y no perseguir su propio aislamiento, bajo pseudas medidas proteccionistas. Así se redactó la Carta de San Francisco, en 1945, fundando la Organización de las Naciones Unidas, y se llegó al Acuerdo General sobre Tarifas y Aranceles, propulsado por los Estados Unidos, cuya carta rubricatoria de la Habana, en 1948, paradójicamente nunca fue ratificada por el Congreso estadounidense.

En el continente americano se firmó la Carta de Bogotá, fundando la Organización de Estados Americanos: luego se redactó el Tratado de Río, como supuesta alianza defensiva estratégica, y como intento por demostrar que no existían diferencias entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos, se estableció como sede permanente de la O.E.A. La ciudad de Washington. En Europa, en la década del cincuenta, se asistió a la formación de las incipientes COMUNIDADES EUROPEAS (la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, La Comunidad Atómica Europea y la Comunidad Económica Europea), al redactarse el Tratado de París, en 1951, y los dos Tratados de Roma, en 1957, gracias a estadistas de la talla de Robert Schuman, Konrad Adenauer, Jean Monet, Alcide de Gasperi y muchos otros.

Comenzó, entonces, un proceso de diferenciación en ambos continentes, ya que mientras en Europa se fundaron asociaciones con propósitos comerciales y Económicos, sin olvidar tampoco los aspectos políticos y jurídicos, los países americanos sólo se preocuparon por sus aspectos político-militares, formando una organización regional del estilo de la O.N.U. y dejando sin resolución todo lo relativo a las cuestiones del comercio hemisférico.

Estados Unidos manejó bien esta situación ambivalente, quedando como miembro efectivo de la O.E.A., mas formando, a su vez, parte de la organización militar del Atlántico Norte (O.T.A.N), fundada en 1949, y pasando a integrar además, la Organización Económica Europea para el Comercio (O.E.E.C.). Formada en 1948, que se denominó a partir de entonces como Organización Económica para el Comercio y el Desarrollo (O.E.C.D.)

Cuando algunos de los países latinoamericanos vieron la necesidad de asociarse con fines comerciales, comenzaron a realizar proyectos en el seno de la Comisión Económica para América Latina (C.E.P.A.L.), formada durante la década del cincuenta, y así se cristalizó la primera Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (A.L.A.C.), en 1960 -según el Tratado de Montevideo-, entre los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Méjico, Paraguay, Perú y Uruguay, que había tenido como tenue prelude el intento de unión aduanera proclamado por Argentina y Brasil, en 1941, al Tratado de la A.L.A.C. adhirieron con posterioridad Colombia, Ecuador, Venezuela y Bolivia (por su parte, algunos pequeños países de la zona del Caribe, de habla predominantemente inglesa, conformaron en la década siguiente una rudimentaria alianza de libre comercio, conocida con el nombre de CARICOM).

Esta primera asociación de libre comercio tenía como gran objetivo la creación de un Mercado Común Latinoamericano, según enunciaba el art. 54 del Tratado de Montevideo pero sus designios no llegaron a buen término y sólo se acordó una imperfecta zona de preferencias arancelarias, quedando la asociación caduca cuando en 1980 se formó su sucesora, es decir, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Debe ser señalado, sin embargo, que en el marco de la A.L.A.C. se rubricó el "PACTO ANDINO" en 1969, acuerdo firmado en Cartagena que agrupó a Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, al que luego se le sumó Venezuela en 1973, y del que se retiró Chile tres años más tarde, y que aún persiste hasta nuestros días, aunque con objetivos comerciales muy desdibujados.

Casi simultáneamente con la reelección de la A.L.A.C. Latinoamericana, comenzaron a firmarse los primeros acuerdos comerciales en el norte del continente entre Canadá y los Estados Unidos, rastreándose sus orígenes en la década del treinta, para luego continuar con el concerniente a la industria automotriz en 1965, hasta llegar al último de ellos y casi genérico, luego de sancionada la "Omnibus Trade and Competitiveness Act" de 1988 en Estados Unidos, es decir, el "Free Trade Agreement" (USCETA) firmado entre los dos países del norte en 1989, directo predecesor del actual NAFTA, cuyo proceso de radicación se produjo por vía separada en cada uno de los tres Parlamentos (en las ciudades de Ottawa, Washington y México D.F.) y culminó a fines de 1992, entrando en vigencia definitiva el 10 de enero de 1994.

La integración latinoamericana fue más lenta y luego de fracasada la A.L.A.C. se formó la mencionada ALADI, en 1980, que aún sigue en vigencia, a través de un nuevo Tratado de Montevideo, que fue suscrito por los mismos once países que conformaban la organización precedente.

Con este marco jurídico de fondo, comenzaron a rubricarse tratados comerciales bilaterales, dentro de los cuales merece destacarse el P.I.C.A.B. (Programa de Integración y Cooperación Argentino-Brasileño) de 1986, que fue el punto de partida para el posterior acuerdo cuatripartito de integración firmado en virtud del Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991, entre los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, conocido como MERCOSUR. En forma definitiva, dicho mercado entró a regir el 10 de enero de 1995 y a mediados de 1996 se firmó un Acuerdo de Libre Comercio con Chile, previéndose otro de similares características con Bolivia, próximamente.

En síntesis, luego de esta muy sumaria introducción histórica, llegamos a nuestro punto de partida para el estudio paralelo de ambos procesos de integración.

## II. INSERCIÓN DEL MERCOSUR Y DEL NAFTA EN LA GLOBALIZACIÓN DEL COMERCIO MUNDIAL

Existen pocos países en el mundo actual que tienden a conservar su individualismo protagónico en materia de acuerdos comerciales, siendo quizás los dos ejemplos más notables los de Suiza y, en cierta medida, Japón. El resto de las naciones, sin embargo, se inclina por las alianzas estratégicas de cooperación comercial.

En los últimos meses de 1995 y los primeros de 1996, se dieron importantes muestras de este fenómeno transoceánico, al cual ningún continente es ajeno. Así, por ejemplo, el 18 de noviembre de 1995 diecinueve países de la cuenca del Pacífico sentaron los fundamentos de la APEC ("Asian Pacific Economic Conference"), el 28 de noviembre, los quince estados miembros de la UNIÓN EUROPEA se reunieron en Barcelona con los doce países del sur del Mediterráneo para sentar las bases de una futura zona de libre comercio. El 3 de diciembre, los Estados Unidos y la UNIÓN EUROPEA firmaron en Madrid el TAFTA ("Trans Atlantic Free Trade Agenda"), el 15 de diciembre, los presidentes de los estados miembros del MERCOSUR y los jefes de estado de los países de la UNIÓN EUROPEA firmaron, en Madrid, el primer acuerdo marco interregional de cooperación entre ambos bloques y, por último, el primero de marzo de este año, se rubricó en Bangkok un acuerdo de cooperación entre algunos países del sudeste asiático y la UNIÓN EUROPEA.

EL MERCOSUR ha pasado a constituirse en el cuarto bloque comercial del mundo, con un volumen de operaciones anuales cercanas a los 850.000 millones de dólares estadounidenses (si se incluyen las operaciones de Chile). Es una asociación cuyos estados miembros presentan un cuadro bastante homogéneo en cuanto a idiomas, culturas y políticas comerciales.

El comercio global intrazonal se ha multiplicado en varias veces desde que la asociación comenzó a funcionar transitoriamente. Así, luego de décadas de "nacionalismo económico", caracterizado por la sustitución de las importaciones, los países miembros del MERCOSUR decidieron priorizar sus ventajas competitivas mediante la liberalización progresiva del comercio interregional.

Su comercio extrazonal también ha crecido considerablemente, visualizándose asimismo un gran incremento de las inversiones extranjeras, en donde la Unión Europea, que es hoy en día el principal socio de inversiones directas en los países del MERCOSUR ha superado la tradicional presencia norteamericana.

Esta nueva asociación engloba un mercado con una superficie que ronda en los 11.900.000 km<sup>2</sup> (contando a Chile, es superior a los 13.000.000 de km<sup>2</sup>) y con una población ligeramente superior a los 200.000.000 de habitantes.

En cuanto al NAFTA, si bien no constituye una asociación strictu sensu, por su volumen y dimensiones pasaría a conformar el primer bloque comercial del mundo, desplazando así a la Unión Europea. EL NAFTA engloba una superficie superior a los 21.300.000 km<sup>2</sup> y una población cercana a los 390.000.000 de habitantes.

Es prematuro hablar de números ya que el Tratado de Libre Comercio sólo cuenta con algo más de dos años de vida pero si se puede comparar a nivel ilustrativo, el producto bruto de cada país antes de ingresar en alianzas con alguno de sus otros dos socios. Así el producto bruto de Estados Unidos era en 1988 de aproximadamente 4.847,3 billones de dólares estadounidenses, mientras que el de Canadá era de 435,9 de la misma moneda y el de México era de 176.7 de similar unidad monetaria".

Debe ser señalado asimismo, que en los grupos de negociación del NAFTA, se tratan muchas cuestiones que superan el mero marco de la eliminación de las barreras arancelarias, el transporte terrestre, los seguros, los servicios financieros y las telecomunicaciones, entre otras".

En cuanto a apuesta geopolítica, el NAFTA constituye una de las más avanzadas de la historia del comercio internacional ya que vincula economías de muy diferentes dimensiones y de muy distinto grado de industrialización. Mucho se ha especulado sobre cuáles fueron los motivos que movieron a cada uno de los países a entrar en negociaciones con los otros socios. Así para algunos autores estadounidenses México y Canadá tenían varios motivos como para llegar a un acuerdo con los Estados Unidos, tales como alcanzar los beneficios de la especialización y el intercambio, lograr tonificar los efectos competitivos del comercio internacional e intensificar la transferencia de tecnología. Para algunos autores mexicanos, en cambio, este Tratado se inscribe en la política de los Estados Unidos para responder a sus graves problemas socioeconómicos que lo ha constituido en el mayor deudor comercial del mundo, con graves dificultades de déficit comercial, ahorro doméstico, productividad industrial descendente y fuerte especulación financiera.

Como vemos, son variadas las hipótesis que se tejen alrededor de la génesis del NAFTA. Sin embargo, lo que queda claro es que el objetivo primordial de sus tres países miembros es aunar voluntades en el sentido de favorecer las industrias nacionales, aumentar el comercio recíproco y disminuir los costos transaccionales. Analizaremos a continuación cuáles son los puntos de conexión y de desencuentro entre el MERCOSUR y el NAFTA.

### III. SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE EL MERCOSUR Y EL NAFTA

Existe una primera e importante diferencia conceptual entre el MERCOSUR y el NAFTA. Así, mientras que el MERCOSUR es una unión aduanera, constituida bajo la forma de asociación con personalidad jurídica, a los efectos de su representación externa, el NAFTA es una zona de libre comercio, configurada bajo la rúbrica de un acuerdo bilateral internacional y que, por ende, carece de personalidad jurídica y de órganos que lo representen. Esto implica ya una concepción bien distinta en cuanto a los fines que los estados miembros de cada uno de ellos tuvieron en mira al conformarlos. A continuación iremos analizando detalladamente los alcances de ambos.

El MERCOSUR fue fundado por el Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991 y entró en vigencia definitiva el 10 de enero de 1995. Tiene el carácter de una ASOCIACION INTERGUBERNAMENTAL en donde sus cuatro estados miembros, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, no han cedido derechos soberanos a la agrupación, (a diferencia de la Unión Europea, por ejemplo, que constituye una asociación supranacional, por la transferencia de competencias de los quince países integrantes a la Unión y sólo "coordinan" y "armonizan" sus actividades y políticas de acuerdo con lo normado en el art. 1º del Tratado de Asunción y el art. 38 del Protocolo de Ouro Preto) dentro de la asociación y sus decisiones se toman "por consenso" (según el art. 37 del protocolo de Ouro Preto).

De su carácter de intergubernamental se desprende que el MERCOSUR no cuenta por el momento con ningún órgano autónomo, cuyos integrantes representen los intereses de la asociación. Tampoco posee un órgano judicial propio y permanente, siendo el Tribunal previsto por el Protocolo de Brasilia de 1991, un mero órgano ad-hoc para resolver controversias concretas.

Asimismo, si bien sus órganos generan "actas jurídicas" (las decisiones del Consejo Mercado Común y las resoluciones del Grupo Mercado Común) que según las disposiciones del Tratado de Asunción y del Protocolo de Ouro Preto, son obligatorias para sus estados miembros, ni su supremacía con respecto a los derechos nacionales ni su inmediata aplicación en los territorios de los estados integrantes como si fueran normas de derecho interno ha sido todavía definida, dada el carácter de intergubernamental que la asociación posee.

En cuanto a su condición de Unión Aduanera, la misma es todavía imperfecta -por su reciente creación- (respetando las pautas previstas en el art. XXIV a) del Tratado del GATT), dado que se verifica un libre comercio interzonal semipleno de bienes (aún no extendido a los servicios) con un arancel aduanero externo que se sitúa generalmente entre el 0% y el 20% (con un máximo del 14% para las bienes de equipo con un tipo único fijado para el año 2001 y un máximo del 16% para los productos informáticos con un tipo único fijado para el año 2006), existiendo listas de excepciones con normas de origen para los productos excluidos del arancel aduanero externo y definición de las condiciones de explotación de las zonas francas.

Con respecto a estas normas, el pasado 10 de julio entró en vigencia el acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y Chile, que prevé una estructura arancelaria distinta que, según los productos, llegarán a comercializarse con un

arancel cero en un plazo mínimo de ocho años y un máximo de dieciocho años. Es decir, que aun cuando Chile no se ha incorporado como miembro pleno a la asociación, la relación comercial entre ambas partes será de tal modo que el 90% de los productos tendrá arancel cero en un plazo de ocho años. También se ha acordado multilateralizar la Preferencia Arancelaria Regional en un nivel común del 30%.

En este sentido, ya se ha redactado también un acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y Bolivia, se pondría en vigencia a partir del 1 de abril de 1997. Tal acuerdo establece básicamente tres puntos: 1) la conformación de una zona de libre comercio para el 80% de los productos en un plazo de 10 años 2) Desgravaciones progresivas y automáticas a los productos a partir de 1997. 3) Establecimiento de una preferencia arancelaria de entre el 30% y el 80% con un plazo de dieciocho años. Se menciona incluso la posibilidad de que Venezuela firme un acuerdo similar en un futuro no muy lejano.

En cuanto a los órganos del MERCOSUR, el consejo del mercado Común es, según el art. 10 del Tratado de Asunción el art. 3º del Protocolo de Ouro Preto, el órgano superior de la asociación y tiene a su cargo la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Tratado fundador. Está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y por los Ministros de Economía, o sus equivalentes, de los estados partes. Es el que negocia y firma acuerdos, en nombre de la asociación, con otros sujetos del derecho internacional público y se pronuncia mediante decisiones, que son obligatorias para los estados miembros.

El Grupo Mercado Común es, según el art. 13 del Tratado de Asunción y el art. 10 del Protocolo de Ouro Preto, el órgano ejecutivo de la asociación. Está integrada por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país, designados por sus respectivos gobiernos, entre los cuales deben constar obligatoriamente representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de los Ministerios de Economía y de los Bancos Centrales. Este órgano es coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores. Se maneja a través de once subgrupos de trabajo y propone proyectos de decisión al Consejo, fija programas de trabajo, aprueba el presupuesto y la rendición de cuentas anuales y adopta resoluciones en materia financiera y presupuestaria. Se pronuncia mediante resoluciones obligatorias para los estados miembros.

La Comisión del MERCOSUR, por su parte, aplica los instrumentos de la política comercial común acordados para el funcionamiento de la unión aduanera y efectúa el seguimiento de los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra-Mercosur y con terceros países. Está integrado por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos, por cada estado y es coordinada por los Ministerios de Relaciones Exteriores. Asimismo, toma las decisiones vinculadas a la administración y a la aplicación del arancel externo común y propone la revisión de las alícuotas arancelarias de ítem específicos del arancel externo común.

La Comisión Parlamentaria Conjunta es el órgano representativo de los Parlamentos de los estados miembros en el ámbito de la asociación. Fomenta la armonización de las legislaciones y sus integrantes son designados por sus

respectivos Parlamentos, de acuerdo con sus procedimientos internos. No ha tenido mayor actuación hasta el momento.

El Foro Consultivo Económico Social es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales y se integra con igual número de representantes de cada estado miembro. Tiene función consultiva, como su mismo nombre lo indica, y se manifiesta por medio de recomendaciones al grupo Mercado Común.

Por último, la Secretaría Administrativa del MERCOSUR funciona como órgano de apoyo operativo y se ocupa de la publicación y archivo de la documentación de la asociación. Su sede se encuentra en la ciudad de Montevideo.

Con esta estructura organizativa funciona el MERCOSUR, el cual ya ha sido reconocido por la casi totalidad de las asociaciones y alianzas comerciales del orbe, como asimismo, de las naciones mismas que le han acordado el carácter de un nuevo "socio comercial", y en virtud de tales vínculos ya ha firmado un acuerdo de cooperación con la Unión Europea y un acuerdo de libre comercio progresivo con Chile, ambos anteriormente mencionados. De esta manera, los países miembros del MERCOSUR, al asociarse, han incrementado su peso político en el tablero de las decisiones comerciales a nivel mundial.

Veremos ahora cómo funciona el NAFTA para luego elaborar las conexiones y distinciones de ambos sistemas.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) fue firmado en la ciudad de Texas, el 8 de octubre de 1992, luego fue ratificado por los parlamentos de los tres países miembros y la rúbrica de los presidentes George Bush, Carlos Salinas de Gortari y el primer ministro Brian Mulroney se produjo el 17 de diciembre de 1992. Tuvo como precedente el Tratado de Libre Comercio firmado entre los Estados Unidos y Canadá (USCGTA), que fue ratificado el 2 de enero de 1988 y comenzó a regir el 10 de enero de 1989, previendo la completa eliminación de todas las barreras arancelarias entre ambos países para comienzos del año 1999.

Como su mismo nombre lo indica se trata de un Tratado o Acuerdo y no se crea, por tanto, sujeto jurídico alguno. No existen representación externa ni órganos determinados con funciones específicamente previstas.

Por medio del NAFTA se establece una zona de libre comercio, entre los tres países signatarios, de acuerdo con lo previsto en el art. XXIV b) del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Entre sus objetivos se encuentra la eliminación de las barreras al comercio, la promoción de las condiciones para una competencia justa, el incremento de las inversiones, la protección adecuada y razonable a los derechos de propiedad intelectual, el establecimiento de procedimientos efectivos para la aplicación del Tratado y la solución de las controversias que se susciten y el fomento de la operación trilateral, regional y multilateral.

Tema prioritario en el marco de las negociaciones del NAFTA ha sido dejar debidamente resguardado el derecho de cada uno de los estados miembros a establecer aranceles aduaneros especiales (se refiere a los derechos compensatorios y los derechos anti dumping), aún cuando se estatuye un procedimiento especial para la aplicación de tales derechos-. Asimismo, se crea una Comisión de Libre Comercio, integrada por representantes de cada parte -

intergubernamental, -con competencia para resolver las controversias que pudiesen surgir respecto a interpretación o aplicación del Tratado.

El objetivo de máxima del Tratado es eliminar todos los aranceles sobre mercaderías comercializadas dentro de una década, prescindiendo rápidamente de los aranceles sobre mercaderías en industrias competitivas y retirando, por etapas, en un programa de cinco a diez años, los aranceles sobre mercaderías en otras industrias.

El NAFTA es un "tratado abierto" que prevé la incorporación de otros países como miembros siempre y cuando los tres signatarios originales den su consentimiento y de acuerdo con los términos y condiciones establecidos para ello. También es factible el retiro de cualquiera de los estados partes, debiendo notificarse tal hecho a los otros miembros con una antelación de 6 meses. Del Preámbulo del Tratado se desprende que las naciones fundadoras se comprometen a promover el empleo y el crecimiento económico y las Oportunidades de inversión, Como asimismo la búsqueda en pos de aumentar la competitividad internacional de sus empresas y la correspondiente protección del medio ambiente.

Con este marco programático, es evidente que la integración comercial norteamericana busca liberalizar los mercados económicos de la zona. El impacto que el nuevo acuerdo producirá a lo largo de los años debe ser evaluado tanto desde el punto de vista macroeconómico como microeconómico, primero de los planos que es el macroeconómico el efecto que la implementación del tratado tenga sobre la industria y la economía de cada una de las tres naciones juega un papel relevante.

En cuanto al aspecto microeconómico, el análisis del nuevo acuerdo no debe obviar la influencia que registre en la variación de salarios, la tasa de desempleo y el bienestar social promedio de los habitantes de los estados partes en comparación con el que poseían con anterioridad a 1994.

De cualquier manera, bien puede ser aseverado que el NAFTA es realmente la primera apuesta a nivel mundial que busca compatibilizar en un acuerdo trilateral a dos naciones industrializadas (Estados Unidos y Canadá, aún cuando entre ellas medie una diferencia considerable en cuanto a la producción a nivel cuantitativo) y un país en vías de desarrollo (México), cuyas tradiciones culturas e idiosincrasias son marcadamente distintas también. Curiosamente, además, México y los Estados Unidos comparten la mayor frontera geográfica del mundo que separa a un país desarrollado de otro que no lo es.

Así, en suma, del examen individual del MERCOSUR y del NAFTA surgen, a nuestro juicio, las siguientes distinciones: a) Como ya señaláramos, el MERCOSUR es una asociación con personalidad jurídica otorgada por su Tratado fundador mientras que el NAFTA no es un sujeto de derecho y por tanto, carece de personalidad internacional.

b) Como consecuencia de lo anterior, mientras que los presidentes, ministros y funcionarios de los países integrantes del MERCOSUR representan y actúan en nombre de la asociación, el NAFTA adolece de toda representación externa, siendo sus países individuales los que en tal carácter perfilan y acuerdan las modificaciones al Tratado.

c) Otra derivación del primer principio es que como toda asociación organizativa, el MERCOSUR cuenta con órganos con determinadas funciones asignadas mientras que el NAFTA carece por completo de órganos funcionales.

d) En cuanto a la forma constitutiva de ambos, el NAFTA está diseñado como un Tratado de libre comercio (Con una proyección progresiva para la eliminación en el comercio recíproco entre sus países miembros de todas las restricciones arancelarias y paraarancelarias) mientras que el MERCOSUR está conformado como una Unión Aduanera, esto es un escalón más alto en la gradación de las distintas formas de integración comercial (en donde a la libertad de comercio del nivel anterior, se suma el hecho de que los países miembros agregan un arancel externo común para aplicar frente a terceros países).

e) Por último, dentro del MERCOSUR existe una forma incipiente de "derecho asociativo" o derecho de la integración" (aunque con caracteres bien diferenciables al Derecho Comunitario Europeo), dado por las decisiones del Consejo Mercado Común y las resoluciones del grupo Mercado Común, mientras que dentro del NAFTA no existe por el momento ningún tipo de actos jurídicos; las cuestiones trilaterales son resueltas por cada uno de los países dentro de su ámbito nacional consultando luego con los otros gobiernos.

En cuanto a las semejanzas, podemos señalar las siguientes: 1º.) Tanto el MERCOSUR como el NAFTA se inscriben en el contexto de las formas de integración comercial previstas en el art. XXIV del Tratado del GATT, el primero como una Unión Aduanera y el Segundo como una Zona de Libre Comercio, siendo el objetivo de ambos la liberalización del comercio regional.

2º.) El MERCOSUR se ha formado en torno a las tratativas y provecho originario de la Argentina y Brasil mientras que en el NAFTA, como es lógico, la mayor influencia pertenece a la mayor potencia individual del orbe, los Estados Unidos. Esta afirmación no desdice en absoluto la condición de igualdad de todos los países miembros tanto del MERCOSUR como del Nafta, sino que plantea una realidad de tipo geopolítico.

3º) Por último, de los tratados constitutivos del MERCOSUR y del NAFTA surge que ninguno de los dos tiene un carácter supranacional, interpretándose en consecuencia que las legislaciones nacionales no quedan subordinadas a la posibilidad de no colisionar con tales tratados originarios y los modificatorios. Por ende, debe presumirse que dichos tratados, una vez ratificados por los respectivos parlamentos nacionales, pasan a ocupar el lugar ordinario reservado a los tratados internacionales en la pirámide jurídica del país del que se trate (en la República Argentina, por ejemplo, en virtud del nuevo inciso 22 del art. 75 de la Carta Magna, los tratados internacionales tienen jerarquía superior a las leyes ordinarias quedarán siempre relegados por la letra y las interpretaciones formal y material de las Constituciones Nacionales.

#### IV. PROYECCIONES DE AMBOS MERCADOS

La tendencia del comercio mundial muestra claramente que los países buscan conformar alianzas estratégicas con otros estados en pos de maximizar sus exportaciones, mejorar la calidad de sus importaciones, optimizar sus economías, reducir los gastos, gravámenes y tasas operativas y equilibrar sus balanzas comerciales.

En este sentido, no es descabellado pensar que en algún momento podría llegar a configurarse, en el continente americano, una ZONA DE LIBRE COMERCIO HEMISFÉRICA, que abarcara desde el puerto de Anchorage, en Alaska, hasta la ciudad de Ushuaia, en Tierra del Fuego. Esa fue la idea rectora del ex presidente de los Estados Unidos, George Bush, cuando el 27 de junio de 1990, propuso la "Iniciativa para las Américas" como ambicioso programa para disminuir el endeudamiento, fomentar las inversiones y eliminar las barreras comerciales en el continente americano. Dicha propuesta fue recibida con mucho entusiasmo en los países latinoamericanos e, incluso, en el entonces opositor Partido Demócrata estadounidense. Sin embargo, dos años y medio después, cuando el Presidente republicano abandonó el gobierno, dicho programa continuaba siendo un vago objetivo conceptual, no obstante lo cual, el electo presidente Bill Clinton hizo suya la propuesta y en la última Cumbre continental, realizada en la ciudad de Miami en diciembre de 1994, se consideró la conformación de una zona de libre comercio hemisférica, especulándose con el año 2005 para iniciar las gestiones en tal sentido. Esas proyecciones parecen bastante lejanas en el tiempo pero no dejan de ser una meta futura muy interesante y que conforma buena parte de los frecuentes programas y proyectos de las Cancillerías americanas. Es bueno pues, analizar aquí cuales serían las ventajas y beneficios de tal alianza comercial, cómo se insertaría en el comercio global mundial y, por sobre todo, si dicha asociación es fácticamente realizable.

Sobre la bondad de tal sistema no es necesario especular mucho, ya que cualquier reducción arancelaria en una zona de libre comercio continental incentivaría el intercambio de bienes y probablemente de servicios, disminuiría los costos y gastos operativos, fomentaría la calidad en la producción por la competencia de otros países intrazonales y otorgaría, sobre todo a los países más pequeños y menos representativos, un mayor acceso a nuevos mercados y relaciones comerciales.

Con respecto al papel que dicha alianza ocuparía en el espectro mundial, es indudable que de concretarse y funcionar correctamente, la zona de libre comercio hemisférica se convertiría, tanto desde el punto de vista de la cantidad de habitantes como de la extensión geográfica, en el primer bloque comercial del mundo, que llegaría a tener casi cinco veces más que la superficie cuadrada de la Unión Europea y cerca del doble de su población total (en la actualidad, la Unión Europea es considerada, casi sin objeciones, como el primer bloque comercial del mundo, en términos económicos).

No obstante ello, las mayores dificultades radicarían en el análisis sobre la posibilidad de dicho sistema para subsistir en forma duradera y estable. Vemos aquí dos tipos de inconvenientes: los políticos y los económicos.

En cuanto a los primeros y aun teniendo presente que en una zona de libre comercio no se ceden derechos soberanos a una asociación de carácter supranacional, es necesario evaluar que la mayoría de los países latinoamericanos gozan de libertad democrática sólo hace unos años. Su vida institucional se ha visto muchas veces quebrada por rupturas militares y el grado de maduración política de sus gobiernos y poblaciones es todavía incipiente. Sus administraciones de justicia, no del todo desprovistas de influencias políticas, y la fragilidad de algunos parlamentos ante figuras presidencialistas fuertes alientan todavía los temores de todos países del norte del continente, que gozan de una tradición democrática secular. La crisis mejicana de fines de 1994 en plena instauración del Nafta es una buena muestra de lo que podría llegar a suceder si la situación se reprodujera simultáneamente en varios puntos del continente. Este sería un riesgo latente difícil de resolver.

En cuanto a las trabas económicas, para que una zona de libre comercio hemisférica prosperase, ellas partirían del hecho de que existen notables diferencias entre la poderosísima economía estadounidense líder a nivel mundial, la muy respetable economía industrializada canadiense y las economías latinoamericanas de la cual solo la brasileña adquiere el carácter de semiindustrializada llegando hasta algunas economías centroamericanas que todavía se basan en monocultivos. Si bien en una zona de libre comercio se busca potencializar la disparidad de producción de los bienes, con el objeto de favorecer el intercambio, no sería fácil congeniar una zona de libre comercio entre mas de treinta países, donde sólo dos producirían bienes industriales de alta tecnología (con mano de obra cara) y la mayoría de los demás bienes, bienes básicamente de primer y segundo grado de producción (es decir, sin un complejo enriquecimiento industrial, con algunas excepciones en los casos de Brasil, Chile, Argentina, Méjico, Venezuela y Colombia) con mano de obra que oscila entre muy barata y tan cara como en los países vecinos del Norte y con una protección cuantitativa que dista mucho de aproximarse a la de los aparatos productivos de Estados Unidos y Canadá. En muchos casos deberían negociarse largos plazos para eliminar totalmente las barreras comerciales y algunos productos deberían pasar al régimen de las excepciones (ya nos imaginamos los conflictos en materia de automóviles, entre Estados Unidos y Brasil, en cuestiones agrícolas, entre Argentina, Estados Unidos y Canadá, etc.) Creemos, por lo tanto, que estas hipótesis deben manejarse con sumo cuidado y quizás la mejor prueba de su factibilidad futura está dada por el éxito que pueda alcanzar: México como miembro integrante del actual NAFTA.