

TLCAN y MERCOSUR:

sus políticas económicas y sociales

Las políticas económicas y sociales predominantes a nivel mundial no son ajenas al proceso de globalización de la economía, específicamente a la regionalización a la que esta última da lugar¹. Por su parte, estas políticas económicas y sociales son las que emanan de acuerdos y pactos internacionales o regionales, siendo los estados firmantes de esos acuerdos y pactos los responsables de su cumplimiento. En este sentido, en la actualidad existen cuatro grandes pactos regionales, en los cuales se han formulado una serie de políticas económicas y sociales que deberán ser asumidas por los estados: (a) el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), que tiene por objetivo articular en un bloque económico a Estados Unidos, Canadá y México, y a la región centroamericana; (b) el MERCOSUR, que tiene por finalidad integrar económicamente a los países sudamericanos; (c) la Unión Europea, cuyo fin es integrar política, social y económicamente a los países europeos y (d) la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés), creada con el objetivo de potenciar un bloque económico formado por los países del sudeste de Asia.

En estas notas se hará una exposición de los componentes económicos y sociales de dos de ellos, el TLCAN y el MERCOSUR, por considerarlos de gran transcendencia para vislumbrar los derroteros de América Latina, en un mundo globalizado. Dada la amplitud y pormenores de ambos tratados, nos

limitamos a la consideración de los documentos en los que se han plasmado. Obviamente, este acercamiento a los planteamientos “oficiales” del TLCAN y el MERCOSUR constituye nada más un punto de partida inicial a una evaluación crítica —económica, sociológica y política— de sus supuestos y consecuencias prácticas, una vez que esos tratados se van operativizando. Lo que aquí presentamos es, pues, un texto de carácter descriptivo. Por tanto, es un texto de escaso (o nulo) alcance crítico, cuya única pretensión es ofrecer al lector información básica acerca de los tratados en cuestión. Lo cual quiere decir que con esto no se cierra ni mucho menos la discusión sociológica, económica o política sobre los mismos; antes bien, esa discusión queda como un asunto pendiente. Ojalá que la información que aquí presentamos sirviera de insumo para ella.

1. El Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN)²

Este tratado, firmado el 17 de diciembre de 1992 por Canadá, Estados Unidos y México, entró en vigor el 1 de enero de 1994. Lo novedoso en él es que pretende integrar a dos economías industrializadas con una en vías de industrialización; asimismo, “representa a largo plazo, para los tres países, mejores posibilidades de acceso a mercados e inversiones y contribuye a aumentar la cooperación interempresarial y las corrientes de información.

1. Ver L. A. González, “Globalización y neoliberalismo”, *ECA* 603, enero, 1999, pp. 53-68.

2. “Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos. Resumen”, *Comercio Exterior* 9, 1992.

Estos son factores determinantes, ya que el libre comercio se ha constituido en uno de los parámetros más importantes para evaluar la efectividad de los distintos gobiernos en el aspecto económico”³.

El TLCAN es el mecanismo de integración diseñado por los tres estados firmantes para hacer frente no sólo a la globalización económica, sino también a los desafíos planteados por la Unión Europea y los países del sudeste de Asia. Una vez firmado el tratado, los gobiernos de México, Canadá y Estados Unidos han asumido una serie de compromisos sociales y económicos, que tienen que ser cumplidos tanto a nivel doméstico como a nivel de sus relaciones internacionales. Por otra parte, se trata de un acuerdo cuyo alcance va más allá de los tres países que hasta ahora lo han suscrito: sus promotores pretenden extenderlo a centro y suramérica aunque, para ello, las naciones que conforman esas regiones deben cumplir ciertos requisitos económicos y sociales.

En su conjunto, el objetivo del TLCAN es crear la zona de libre comercio más grande del mundo, abarcando a una población de 387 millones de personas, cuya producción es de más de 800 millones de dólares anuales en bienes y servicios. Entre las metas principales del tratado están la eliminación de barreras al comercio —aranceles y cuotas— y la protección a la propiedad intelectual. Ambas cosas no pueden lograrse sin importantes cambios jurídicos, institucionales, políticos y culturales. Asimismo, contempla temas como el medio ambiente, las normas laborales y el respeto a los derechos humanos e incluye la cláusula de adhesión para otros países⁴. A continuación, haremos una presentación global del TLCAN⁵.

El tratado es un acuerdo trilateral, cuya meta principal es eliminar las barreras opuestas al comercio y a la inversión en la “zona de libre comercio”, formada por Estados Unidos, México y Canadá⁶. A la par de ese objetivo, el TLCAN se pro-

pone lograr condiciones de “justa competencia” entre los tres países firmantes. Otro de sus propósitos es proteger los derechos de propiedad intelectual. El tratado promueve un marco general de cooperación, que realiza los beneficios a ser obtenidos por cada una de las naciones participantes.

El tratado ha permitido eliminar las barreras no arancelarias al comercio agrícola entre Estados Unidos y México; los aranceles no eliminados inmediatamente lo serán en un plazo de cinco a quince años y todas las disposiciones relacionadas con la agricultura serán totalmente implementadas antes del año 2008. Asimismo, para las industrias sensibles a la importación, prevé ciertos períodos más largos de transición, así como salvaguardas especiales para permitir un ajuste ordenado del libre comercio con México⁷.

El tratado aspira a fundarse en principios de “transparencia”, “tratamiento nacional” y “nación más favorecida”. La idea es que a partir de esos principios se facilite el movimiento de bienes y servicios, a través de las fronteras, se garantice el cumplimiento de los derechos de propiedad intelectual, se adopten los procedimientos para su aplicación e implementación y se establezca una regla de interpretación del texto, a la luz de sus objetivos y las normas del derecho internacional.

Las disposiciones del tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, relacionadas con la agricultura, comenzaron a aplicarse en 1989 y fueron incorporadas al TLCAN. Según la normas aceptadas, todos los aranceles que afectan el comercio agrícola entre ambos países —con excepción de algunos bienes cubiertos por cuotas arancelarias— quedan eliminados a partir del 1 de enero de 1998. Es importante hacer notar que Canadá y México son, respectivamente, el tercero y cuarto mercados de exportación más grandes para los productos agrícolas estadounidenses, sólo superados por Japón y la Unión Europea.

3. P. Rich, *El tratado de libre comercio de América del Norte (TLC) tres años después de entrar en vigencia*, 1998, p. 3.

4. *Ibid.*, p. 6.

5. Ver M. Delal Baer, “North American Free Trade”, *Foreign Affairs* 4, 1991; P. Castro Martínez, “América del Norte. Comercio e inversiones México-Canadá: un asunto trilateral”, *Comercio Exterior* 5, 1993.

6. Ver CEPAL, *El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, México y Canadá. Algunos aspectos relevantes*, México, 1991.

7. Ver G. Del Castillo, “El Tratado de Libre Comercio y las empresas manufactureras mexicanas”, *Comercio Exterior* 7, 1991.

El tratado busca mejorar los incentivos de compra dentro de la región norteamericana, a la vez que pretende garantizar que los productos regionales reciban los beneficios de todas las preferencias arancelarias nuevas. Los bienes que no se originan en ninguno de los tres países deben transformarse o procesarse en forma significativa en uno de ellos, antes de exportarse a cualquiera de los otros dos bajo los derechos arancelarios más favorables. Además, las normas de origen del TLCAN para productos agrícolas tienen como propósito impedir que México se convierta en plataforma de exportación de productos procesados a base de insumos subvencionados, procedentes de países no firmantes del tratado. Hay normas de origen particularmente fuertes para los artículos sensibles a la importación de Estados Unidos, como los cítricos y los productos lácteos.

Los firmantes del TLCAN —miembros del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT)— han convenido en que las cláusulas de aquél prevalecerán en caso de conflicto con obligaciones mutuas contraídas anteriormente bajo el GATT. El TLCAN acepta la vigencia del GATT para regular el comercio entre sus miembros, con lo cual incorpora la obligación de tratamiento nacional básico de aquél. Lo que ello significa es que, una vez importadas las mercaderías al país miembro, éstas no estarán sujetas a discriminación alguna.

El TLCAN plantea disposiciones especiales de salvaguarda, relacionadas con la agricultura; su objetivo es proteger contra una marcada elevación de las importaciones. Estas disposiciones permiten la entrada de una cantidad determinada de productos con los aranceles bajos o preferenciales del tratado y contemplan la aplicación de derechos aduaneros más altos, cuando las importaciones rebasen el nivel especificado.

El TLCAN prevé el establecimiento de un comité asesor trilateral, capaz de hacer recomendaciones a los tres gobiernos para resolver las disputas comerciales privadas que surjan en las transacciones de los productos agrícolas. El objetivo es lograr una resolución pronta y efectiva de tales disputas, con especial atención a los artículos perece-

deros. El comité está compuesto por representantes del sector privado y del sector gubernamental; además, permite que cualquier país o grupo de países se incorporen al TLCAN, en los términos y condiciones establecidos por la Comisión de Libre Comercio, según los procedimientos nacionales de aprobación de cada país. Cualquiera de las partes puede declarar que el tratado no se aplicará entre él y un solicitante. El tratado prevé que la Comisión, que opera según la regla del consenso, establecerá los términos y las condiciones de aceptación de cualquier solicitante⁸.

1.1. Políticas económicas

El TLCAN establece una serie de medidas de política económica, cuyo objetivo es la “promoción del empleo y el crecimiento económico mediante la expansión del libre comercio y de las oportunidades de inversión en la zona de libre comercio”⁹. A la par de ello, el tratado busca promover “la competitividad internacional de las empresas mexicanas, canadienses y estadounidenses, en forma congruente con la protección del medio ambiente”, el desarrollo sostenible y la protección de los derechos laborales¹⁰. A continuación presentamos las medidas de política económica más relevantes.

La apertura comercial es el eje fundamental de las medidas de política económica propuestas por el tratado, las cuales se derivan de sus objetivos básicos: eliminar las barreras al comercio, promover las condiciones para una competencia justa, incrementar las oportunidades de inversión, proteger los derechos de propiedad intelectual, fomentar la cooperación trilateral, regional y multilateral. Precisamente, esos objetivos se lograrán mediante el cumplimiento de los principios y reglas del tratado¹¹.

Las medidas de política económica apuntan a promover el comercio de bienes (textiles y prendas de vestir, productos automotores, energía y petroquímica básica y agricultura), para lo cual se han diseñado disposiciones en las siguientes áreas: trato nacional, acceso a mercados, eliminación de aranceles, restricción a las importaciones y exportaciones, devolución de aranceles, derechos de trámite aduanero, exención de aranceles, impuestos a la exportación y otras medidas relacionadas con la

8. La fuente básica para esta exposición es *The International Trade Resource and Data Exchange*.

9. *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, “Preámbulo”.

10. *Ibíd.*

11. *Ibíd.*, “Objetivos y otras disposiciones”.

exportación, libre importación temporal de bienes, mercado del país de origen y bebidas alcohólicas y productos distintivos¹².

Siendo la apertura comercial el principal objetivo económico del TLCAN, una buena parte de sus cláusulas tienen como propósito promover la desgravación arancelaria. Las medidas de reducción de aranceles se aplican a la mayor parte del comercio, aunque existen restricciones con períodos de transición especial para la agricultura, los textiles y la industria automotriz. Gran parte de la reducción arancelaria se llevará a cabo en un plazo de diez años, el cual se ampliará a quince para algunos rubros. Se ha establecido un calendario de desgravación arancelaria, a partir de los aranceles vigentes en julio de 1991, con el propósito de llegar, al final del período de transición, a un comercio sin aranceles entre los tres países en el año 2010. En el caso de México, la desgravación ha sido más gradual, dado su menor nivel de desarrollo¹³.

Otro bloque de política económica está encaminado a proteger el mercado interno respecto de países que utilizan práctica de comercio "desleal". Este se pretende corregir mediante leyes de comercio, entre las cuales destacan las disposiciones *antidumping*. El tratado establece la creación de "tribunales arbitrales independientes", integrados binacionalmente "para que revisen las resoluciones definitivas en materia de *antidumping* y cuotas compensatorias que hayan dictado las autoridades competentes de los países signatarios. Cada país miembro llevará a cabo las reformas necesarias para asegurar la revisión efectiva por parte de esos tribunales arbitrales"¹⁴.

Para el fomento de la competencia, el tratado adoptará o mantendrá medidas contra prácticas comerciales no competitivas: los monopolios y las empresas del Estado —para lo cual el tratado exige que los gobiernos actúen en forma congruente con las obligaciones del país cuando ejerzan una función reglamentaria; además, cada país deberá asegurarse de que los monopolios no se valgan de su posición para impulsar prácticas contrarias a la

competencia en mercados no monopolísticos en su territorio¹⁵—.

El último bloque de disposiciones relacionadas con la economía tiene que ver con la protección del medio ambiente. Los tres países firmantes del tratado se han comprometido a proteger el medio ambiente, así como impulsar el desarrollo sostenible. Los siguientes puntos recogen ese compromiso: las obligaciones comerciales de los tres países derivadas de convenios internacionales determinados sobre especies en vías de extinción, sustancias que dañan la capa de ozono y desechos peligrosos prevalecerán sobre las disposiciones del tratado, sujeto al requisito de minimizar la compatibilidad de estos convenios con él; el derecho de cada país a determinar la protección que considere adecuada para el ambiente y la vida o salud humana, animal o vegetal y el derecho de cada país para establecer el nivel de protección adecuado, para lo cual podrá adoptar y mantener normas sanitarias y fitosanitarias, incluyendo algunas que pudieran ser más estrictas que las internacionales; los tres países trabajarán conjuntamente por mejorar el nivel de protección del ambiente y de la vida y salud humana, animal y vegetal, y ningún país miembro deberá disminuir el nivel de protección de sus normas de salud, seguridad o ambiente, con el propósito de atraer inversión¹⁶.

1.2. Políticas sociales

Las políticas sociales planteadas en el TLCAN son un complemento de las políticas económicas. En este sentido, en el tratado se abordan dos bloques de políticas sociales relacionadas con la apertura comercial y el establecimiento de una zona de libre comercio. Estas políticas contemplan la salud, la seguridad laboral y los derechos de propiedad intelectual.

El primer conjunto de políticas sociales se ubica en el apartado de "Medidas sanitarias y fitosanitarias". En esta parte, el tratado establece los preceptos para el desarrollo, la adopción y la ejecución de medidas sanitarias y fitosanitarias, que ayu-

12. *Ibid.*, "Comercio de bienes".

13. P. Rich, *ibid.*, p. 5.

14. *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, "Revisión de asuntos en materia de <<antidumping>> y cuotas compensatorias".

15. *Ibid.*, "Política en materia de competencia, monopolios y empresas del Estado"

16. *Ibid.*, "Disposiciones sobre medio ambiente".

den a proteger la vida y la salud humana, animal o vegetal de los riesgos de enfermedades, plagas o sustancias contaminantes.

En orden a implementar esos preceptos, el tratado establece lo siguiente: cada país tiene derecho a determinar el nivel de protección sanitaria y fitosanitaria que considere adecuado, pero tiene que hacerlo fundamentado en principios científicos y en una evaluación del riesgo, sólo en el grado necesario para el nivel de protección requerido por el país y sin imponer restricciones encubiertas, con esa protección, al comercio; alienta a los países a utilizar normas internacionales relevantes para el desarrollo de medidas sanitarias y fitosanitarias, empero, deja abierta la posibilidad para que cada país pueda adoptar medidas más estrictas que las internacionales, apoyadas en investigaciones científicas, siempre y cuando sea necesario. En este mismo sentido, los países firmantes promoverán el desarrollo y la revisión de las normas sanitarias y fitosanitarias internacionales, en el marco de las organizaciones internacionales de normalización y de América del Norte sobre la materia; obliga a promover la equivalencia de las medidas sanitarias y fitosanitarias, sin reducir el nivel de protección de la vida o la salud humana, vegetal y animal; establece preceptos para la evaluación del riesgo, que incluye la evaluación de la probabilidad de entrada, radicación o propagación de plagas y enfermedades. Las medidas sanitarias y fitosanitarias se fundamentarán en una evaluación del riesgo contra la vida humana o la salud animal o vegetal, tomando en cuenta las técnicas de evaluación del riesgo desarrolladas por las organizaciones internacionales de normalización o de América del Norte sobre la materia; reglas para la adaptación de medidas sanitarias y fitosanitarias a las condiciones regionales, en particular las relativas a zonas libres o de escasa prevalencia de plagas o enfermedades; reglas sobre los procedimientos para garantizar el cumplimiento de las medidas sanitarias y fitosanitarias, que permiten la operación continua de los procedimientos internos de control, inspección y aprobación, con apego a los principios de trato nacional, oportunidad y trans-



parencia en los procedimientos, incluidos los sistemas nacionales para la aprobación del uso de aditivos o para el establecimiento de tolerancias de contaminación en alimentos, bebidas y forrajes; asistencia técnica relativa a medidas sanitarias y fitosanitarias, ya sea de manera directa o mediante las organizaciones de normalización pertinentes, internacionales o de América del Norte; un comité de medidas sanitarias y fitosanitarias para contribuir a mejorar la seguridad de los alimentos y las condiciones sanitarias en la zona de libre comercio, promover la armonización y equivalencia de las medidas sanitarias y fitosanitarias, y facilitar la cooperación y las consultas técnicas, incluso las referentes a controversias en la materia¹⁷.

El segundo bloque de políticas sociales está dedicado a la seguridad laboral, específicamente el apartado de "Normas técnicas y de seguridad". El tratado señala que, dado el compromiso de los tres países para mejorar los niveles de salud y seguridad, y para proteger a los consumidores y el ambiente, los países firmantes buscarán hacer compatibles las normas relativas al autotransporte y a las operaciones ferroviarias, lo cual comprende vehículos, incluidos equipos como llantas y frenos, peso y dimensiones, mantenimiento y reparación y niveles de emisión; pruebas no médicas y licencias para conductores de camiones; normas médicas para conductores de camiones, locomotoras y otro equipo ferroviario y normas para personal operativo relacionado con las operaciones transfronterizas; normas relacionadas con el transporte de sustancias peli-

17. *Ibid.*, "Medidas sanitarias y fitosanitarias".

grosas; señalización en las carreteras y cumplimiento de los requisitos de seguridad en autotransporte; y establecimiento de centros que brinden información sobre transporte terrestre, en cuestiones como autorizaciones para operar y requisitos de seguridad¹⁸.

El tercer y último de bloque de políticas sociales se dedica al tema de la propiedad intelectual. Al respecto, el TLCAN establece obligaciones significativas relativas a la propiedad intelectual, que se fundamentan en el trabajo realizado por el GATT y los convenios internacionales más importantes sobre la materia. Cada país protegerá adecuada y efectivamente los derechos de propiedad intelectual con base en el principio de trato nacional y asegurará el cumplimiento efectivo de estos derechos, tanto en el país como en sus fronteras. El tratado define compromisos específicos sobre la protección de derechos de autor, incluyendo los fonogramas, patentes, marcas, derechos de los obtentores de vegetales, diseños industriales, secretos industriales, circuitos integrados (semiconductores) e indicaciones geográficas.

Sobre los derechos de autor, el tratado plantea las siguientes obligaciones a los países miembros: proteger los programas de cómputo, las obras literarias y las bases de datos como compilaciones; conceder derechos de renta a los programas de cómputo y los fonogramas, estipular un plazo de protección de por lo menos 50 años para los fonogramas; proteger las marcas de servicios en igual medida que las de productos, las señales codificadas emitidas por satélites, los secretos industriales en general, así como la protección contra la divulgación por parte de las autoridades competentes de resultados presentados por las empresas, relativos a la seguridad y eficacia de sus productos farmacéuticos o agroquímicos, los circuitos integrados tanto en sí mismos, como a los bienes que los incorporen, y las indicaciones geográficas para proteger a los titulares de las marcas y evitar inducir al público a error.

Asimismo, el tratado otorga protección a las invenciones, requiriendo a cada país conceder patentes para productos y procesos en prácticamente todo tipo de inventos, incluidos los farmacéuticos y agroquímicos; eliminar cualquier régimen espe-

cial para categorías particulares de productos, cualquier disposición para la adquisición de los derechos de patentes y cualquier discriminación en la disponibilidad y goce de los derechos de patentes que se otorguen localmente y en el extranjero; y permitir a los titulares de las patentes obtener protección para los inventos relacionados con productos farmacéuticos y agroquímicos, que antes no podían ser patentados.

Por último, el TLCAN incluye obligaciones detalladas sobre los procedimientos judiciales para la puesta en práctica de los derechos de propiedad intelectual, incluidas las disposiciones relativas a daños, suspensión precautoria y, en general, a los aspectos legales de los procedimientos y el cumplimiento de los derechos de propiedad intelectual en la frontera, incluidas las salvaguardias para prevenir el abuso¹⁹.

2. Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

El MERCOSUR, por su magnitud económica, es el cuarto bloque comercial del mundo²⁰. Está integrado por cuatro países: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y se constituyó a partir del Tratado de Asunción, suscrito el 26 de marzo de 1991. La forma definitiva que adoptó el bloque surgió de los protocolos de Ouro Preto, acordados en diciembre de 1994. El 1 de enero de 1995 nació una Unión Aduanera entre los cuatro países signatarios. Los dos principios básicos que rigen la Unión son el libre comercio, sin trabas arancelarias ni para-arancelarias entre los estados miembros y un arancel externo común frente a terceros países. Durante un período de transición que, para la mayoría de los productos, concluye en el año 2001, existen algunas excepciones: el llamado Régimen de Adecuación, por el cual los productos que cada país considera sensibles mantienen un cierto nivel de protección para el comercio recíproco y así darles tiempo para adecuarse a la competencia regional e internacional; dichos productos son desgravados progresivamente hasta llegar al arancel 0 y excepciones al arancel externo común, establecidas por cada país para una lista limitada de productos. Los aranceles nacionales sobre esos productos convergen gradualmente, en forma lineal y automática, hasta llegar al arancel definitivo en el 2001.

18. *Ibid.*, "Transporte terrestre".

19. *Ibid.*, "Propiedad intelectual".

20. Ver A. Ferrer, "MERCOSUR: trayectoria, situación actual y perspectivas", *Comercio Exterior* 11, 1995.

Un aspecto relevante del acuerdo comercial es que los sectores automotriz y azucarero tendrán un régimen especial durante el período de transición. Asimismo, la protección global del MERCOSUR se situará entre el 14 y el 16 por ciento, según los productos, una vez concluido el período de transición.

El MERCOSUR se ubica dentro de lo que se denomina un regionalismo abierto, que se caracteriza por la unión abierta a otros bloques y países, como lo muestran el Acuerdo Marco de Cooperación firmado con la Unión Europea, en Madrid, el 15 de diciembre de 1995. Este acuerdo establece el inicio de un proceso de negociaciones, tendientes a liberalizar las relaciones comerciales entre ambos bloques. Es de hacer notar que el acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea es el primero de este tipo en el mundo, pues nunca antes dos bloques regionales dieron señales de promover la convergencia de intereses para la creación de un área de libre comercio más amplia aún que la ya lograda con países vecinos.

A grandes rasgos, el MERCOSUR, como señala Aldo Ferrer, tiene como propósito fundamental lograr una "integración sustentable" que libere las fuerzas creadoras privadas y los mercados, al tiempo que eleva la calidad de vida y garantiza la preservación del ambiente, potenciando un "desarrollo sustentable", que resulta de la convergencia de las "fuerzas del mercado y la acción pública"²¹. "El desarrollo —dice Ferrer— sigue un proceso esencialmente endógeno y los estados nacionales conservan la suficiente libertad de maniobra para influir en el desarrollo y la inserción internacional de los países y, consecuentemente, de la integración regional. La libertad de maniobra frente a las expectativas de los mercados y los operadores transnacionales, descansa básicamente en la solidez de los equilibrios macroeconómicos, en la estabilidad de las reglas del juego y en los incentivos generados por la tasa de crecimiento"²².

De acuerdo con Isidoro Hodara, "la vocación del MERCOSUR no es, desde su origen y su propia denominación, agotar la experiencia de integración en la etapa de la unión aduanera. Hasta el

presente, el proceso de conformación del MERCOSUR se ha concentrado esencialmente en el comercio de bienes. No obstante, en el curso de los próximos tiempos habrá de hacer frente a temas como el comercio de servicios y factores de producción, la consideración de la política de competencia a adoptar, el eventual establecimiento de algunas políticas comunes y la coordinación de otras políticas, incluidas en alguna medida las macroeconómicas. Ello habrá de ocurrir, pues, se trata de puntos destacados en la agenda de la construcción de un mercado común, que es la modalidad de integración elegida por el MERCOSUR. Adicionalmente, en el caso de varios de estos temas, se trata de puntos que serán presumiblemente incluidos en eventuales negociaciones tendientes a una zona de libre comercio hemisférica o a un acuerdo preferencial con la Unión Europea"²³.

Para finalizar con esta presentación general del MERCOSUR es pertinente traer a cuenta los preámbulos del tratado para la constitución de un mercado común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, el documento fundacional del bloque comercial, formado por esos cuatro países. El texto, entre otras cosas, dice lo siguiente: "la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, en adelante denominados "Estados Partes"; *considerando* que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social; *entendiendo* que ese objetivo debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio; *teniendo* en cuenta la evolución de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de grandes espacios económicos y la importancia de lograr una adecuada inserción internacio-

21. A. Ferrer, "El MERCOSUR: entre el consenso de Washington y la integración sustentable", *Comercio Exterior* 5, 1997, p. 354.

22. *Ibíd.*

23. I. Hodara, *La articulación interna y externa de la unión aduanera del MERCOSUR*, 1997.

nal para sus países; *expresando* que este proceso de integración constituye una respuesta adecuada a tales acontecimientos; *conscientes* de que el presente Tratado debe ser considerado como un nuevo avance en el esfuerzo tendiente al desarrollo en forma progresiva de la integración de América Latina, conforme al objetivo del Tratado de Montevideo de 1980; *convencidos* de la necesidad de promover el desarrollo científico y tecnológico de los Estados Partes y de modernizar sus economías para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes; *reafirmando* su voluntad política de dejar establecidas las bases para una unión cada vez más estrecha entre sus pueblos, con la finalidad de alcanzar los objetivos arriba mencionados, *acuerdan*: constituir un Mercado Común, que deberá estar conformado al 31 de diciembre de 1994, el que se denominará Mercado Común del Sur (MERCOSUR)²⁴.

2.1. Políticas económicas

El MERCOSUR tiene como propósito económico fundamental poner en marcha un programa de liberación comercial, que consistirá en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes, así como de otras restricciones al comercio entre los estados partes, para llegar al 31 de diciembre de 1994 con un arancel cero, sin restricciones no arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario. Ello supone, asimismo, la coordinación de políticas macroeconómicas, la cual se realizará gradualmente y en forma convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de las restricciones no arancelarias, así como la adopción de acuerdos sectoriales, con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción, alcanzar escalas operativas eficientes e incentivar la competitividad externa de las partes²⁵.

Las políticas económicas contempladas en el MERCOSUR se pueden agrupar en los siguientes bloques: un primer grupo apunta a la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos en-

tre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y las restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente; el segundo grupo apunta al establecimiento de un arancel externo común y a la adopción de una política comercial común con relación a terceros estados o agrupaciones de estados y la coordinación de posiciones en foros económico comerciales regionales e internacionales; y el tercer grupo tiene que ver con la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los estados parte, el cual incluye el comercio exterior y las políticas agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria, de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre las partes²⁶.

Las políticas económicas señaladas son complementadas con otras, incluidas en el Acuerdo de alcance parcial de complementación económica, de 1991, que tiene como objeto facilitar la creación de las condiciones necesarias para el establecimiento del mercado común a constituirse de conformidad con el Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991, cuyos principales instrumentos, durante el periodo de transición, son un programa de liberación comercial, que comprende rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes, así como de otras restricciones al comercio entre los estados parte; la coordinación de políticas macroeconómicas llevada a cabo en forma gradual y convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias, un arancel externo común, que incentive la competitividad externa de los países signatarios, y la adopción de acuerdos sectoriales para optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y para alcanzar escalas operativas eficientes²⁷.

2.2. Políticas sociales

El MERCOSUR enfatiza, en materia de políticas sociales, la educación de los ciudadanos de los países miembros, la cual es llamada a convertirse

24. *Tratado para la constitución de un mercado común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay*, 1991.

25. *Ibíd.*, "Artículo 1. Propósitos, principios e instrumentos".

26. *Ibíd.*

27. MERCOSUR, *Acuerdo de alcance parcial de complementación económica*, 1991.

en un pilar básico de la integración regional y del desarrollo económico de los países firmantes. En materia educativa, el MERCOSUR privilegia la renovación educativa: incorporar la perspectiva regional a la cultura de las instituciones; formar agentes educativos, teniendo en cuenta la mejora de la calidad del aprendizaje; la apreciación educativa: establecer parámetros regionales en la materia para facilitar el reconocimiento de estudios y la identificación de las áreas de excelencia; la cooperación interuniversitaria: fortalecer la actividad universitaria en la región, impulsando la generación de nuevos conocimientos y la formación de recursos humanos en el cuadro de la integración regional; un sistema de información: consolidar e integrar el sistema de información en educación de los países miembros, para colocar a disposición del público los datos de la región y sobre el sector en el MERCOSUR; la educación y el trabajo: definir las competencias básicas de los países miembros y promover una mayor vinculación entre los sistemas de formación y el mundo del trabajo; y temas colaterales: formar una conciencia favorable al proceso de integración cultural y social, estimular el desarrollo armónico e integral para la toma de conciencia sobre la salud, la nutrición, el medio ambiente y los comportamientos de convivencias pluralistas y participativas en la región²⁸.

Según los gobiernos firmantes del MERCOSUR, la educación tiene que ser ubicada en el marco del proceso de globalización y regionalización por el que atraviesa el mundo contemporáneo. Este proceso está acompañado por el avance de la revolución científico-tecnológica, por la democratización creciente de la sociedad y por la constitución de bloques geo-culturales. En ese sentido, la promoción del desarrollo científico-tecnológico de los integrantes es clave para asegurar las condiciones fundamentales de competitividad. Implementar un nuevo modelo de educación desliga a cambiar los estilos tradicionales de acción educativa, a fin de responder a aquellas exigencias de un nuevo modelo de desarrollo, basado en altos niveles de competitividad externa y justicia social, en un contexto democrático y participativo²⁹.

Los elementos más importantes de la estrategia educativa, diseñada por el MERCOSUR, son los

siguientes: definir la articulación de las estrategias de desarrollo de medio y largo plazo, agilizar los procesos de planeación y gestión, vinculados a los procesos de cambio en curso; fortalecer la eficacia en la gestión de los sistemas, en la búsqueda de recursos, en la efectividad, en la transmisión de conocimientos y en la formación de habilidades y actitudes; mejorar la calidad de la educación en todos los niveles de enseñanza; oferta de las mismas oportunidades educativas a los integrantes de todos los sectores sociales; promover programas actualizados de formación y capacitación docente, tanto desde el punto de vista de los contenidos de los conocimientos específicos, como de las formas para su transmisión y, más allá de eso, establecer una nueva alianza entre el sector educativo y el sector productivo, mediante procesos de reconversión competitiva. Esto exige asegurar una apropiación generalizada y equitativa del conocimiento científico y tecnológico, lo cual sólo es posible si el sistema educativo incorpora innovaciones y genera conocimientos, actitudes, valores y competencias³⁰.

En síntesis, en el marco del MERCOSUR, el nuevo paradigma productivo requiere, de forma creciente, recursos humanos con una sólida formación general que permita pensar y ejecutar al mismo tiempo. En este cuadro, la educación básica de todos los ciudadanos se convierte en una condición decisiva para el crecimiento y la competitividad de las naciones. Además, el fortalecimiento de las políticas y de los programas regionales de formación profesional deberá convertirse en uno de los ejes fundamentales de apoyo a los objetivos básicos del tratado: favorecer la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. El proceso de integración del MERCOSUR reclama la mejora urgente de la formación científica y tecnológica y la actualización de las calificaciones ocupacionales de la fuerza de trabajo, así como el desarrollo de programas de educación ambiental, para la salud y la educación especial³¹.

3. Conclusión

La regionalización o conformación de bloques económicos es clave para colocarse ventajosamente en el mercado mundial; o para que los efectos de la "guerra del siglo XXI" —la competencia fe-

28. *Tratado de Asunción.*

29. *Ibíd.*

30. *Ibíd.*

31. *Ibíd.*

roz entre Estados Unidos, Alemania y Japón— arrojen más beneficios que pérdidas a los países que se articulen (y se están articulando) en torno a esos gigantes económicos. Por razones de afinidad cultural o de intereses económicos compartidos, los diferentes países buscan no sólo vincularse entre sí, sino también acercarse (y articularse) a los que dictan las reglas económicas mundiales.

Si los países europeos han conformado la Unión Europea, los países del sudeste asiático, pese a tener fuertes lazos comerciales con Estados Unidos, geográfica y culturalmente tienen más afinidades con Japón; por su parte, Estados Unidos ha lanzado la iniciativa del TLCAN, llamado a someter a su esfera de influencia a aquellos países que, como Canadá y México, pueden convertirse no sólo en el gran mercado para el consumo de los productos estadounidenses o en espacios para inversiones mínimamente seguras, sino también en fuente de abundante mano de obra barata y con la calificación básica —especialmente México—. Por su parte, algunos países sudamericanos hacen lo propio al conformar el MERCOSUR, a la espera de lograr mayor fuerza en la economía mundial.

Por supuesto, la inserción de una determinada nación en uno de los bloques regionales supone una serie de requisitos no sólo económicos, sino también políticos. El rechazo de varios países europeos a la incorporación de Turquía con la Unión Europea es un vivo ejemplo de ello; más que razones económicas, las de mayor peso son de carácter político, sobre todo las que atañen a la situación interna de aquel país, en donde las violaciones a los derechos humanos por parte de las autoridades son algo grave y cotidiano. En América Latina, los países que se sienten con derecho —por su desarrollo industrial y su estabilidad política— a participar en el TLCAN, hacen denodados esfuerzos por ser aceptados en ese pacto comercial que ofrece a los participantes ventajas económicas sin igual. Por esto están dispuestos a hacer todo lo que sea necesario: ajustes drásticos, despidos de empleados estatales, ostentación financiera... todo lo que sea necesario hacer para ser aceptados en la mesa de los elegidos del TLCAN.

Luis Armando González

