

---

## Mercosur: lo que es y lo que quiere ser

---

### Investigadores:

Juan Carlos Guerrero

Profesor de la Facultad de Finanzas,  
Gobierno y Relaciones Internacionales e  
Investigador del Centro de Investigaciones  
y Proyectos Especiales (CIPE)  
de la Universidad Externado de Colombia.

Henry Vallejo

Estudiante de séptimo semestre  
de la Facultad de Finanzas, Gobierno  
y Relaciones Internacionales de la  
Universidad Externado de Colombia.

---

En este sistema mundial, caótico –por su permanente transformación y por tendencias en apariencia opuestas como globalización y regionalización– y de varios centros propulsores –todos en el Norte–, el papel del Sur, carente de homogeneidad, es incierto. Los países del Sur –y esto incluye a América Latina–, caracterizados por su participación marginal en la actividad económica mundial, mantienen vivo el viejo dilema entre subordinación y autonomía política, del cual se deriva una búsqueda permanente de vías de inserción en el mal llamado Nuevo Orden Mundial. Una de esas vías es la integración económica: en lo posible, con los centros mundiales, y en su defecto, con sus semejantes a nivel regional.

Ultimamente, en América del Sur parece imponerse la alternativa regional del Mercado Común del Sur (Mercosur), cuyo vector principal es Brasil. Ante la formación de espacios geoeconómicos en el mundo, Brasil no podía quedarse atrás si quería seguir persiguiendo su *status* de potencia regional. La apertura brasileña que Collor de Mello emprendió a finales de los ochenta ofrecía dos alternativas: el comercio multilateral, descartado en principio por la inaccesibilidad de los mercados, y la “integración americana”. Por esa razón, junto con Argen-

tina, los brasileños iniciaron el proceso que desembocaría en la firma del Tratado de Asunción y en la conformación del Mercosur.

Muchos economistas latinoamericanos ven con entusiasmo el nuevo dinamismo integracionista de América Latina en la década de los noventa, evidente en el incremento sustancial de los niveles de comercio intrazonal, que contrasta con el fracaso de los primeros proyectos integracionistas de la región en la década de los sesenta y con la "década perdida" de los ochenta en materia de integración regional<sup>1</sup>.

Precisamente dentro de la ola "neointegracionista" latinoamericana el Mercosur, iniciativa que reúne a Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay en un mismo acuerdo de integración, es un proceso que llama la atención por sus dimensiones y su dinamismo. El Mercosur es un espacio geográfico de 12 millones de kilómetros cuadrados, que cuenta con una amplia y variada dotación de recursos naturales. Tiene una población de 200 millones de habitantes, un producto del orden de los 720.000 millones de dólares anuales y exportaciones de casi 70.000 millones de dólares al año. En términos de población, comercio

<sup>1</sup> En los ochenta, la participación de las exportaciones intrazonales con respecto al total de exportaciones de los países de la ALADI se redujo, en tan sólo cinco años, en un poco más del 40 por ciento —en 1983 dicha participación fue del 13,8 por ciento, mientras que en 1985 pasó al 8 por ciento—. Sólo hasta 1989, y como consecuencia de un incremento a partir de 1985, el comercio intralatinoamericano recuperó los niveles de 1980. Para el comercio intraregional no se estancó allí sino que continuó con su dinámica ascendente. Así, en 1994 el comercio intrazonal alcanzó una participación histórica sin precedentes del 20 por ciento en el comercio total de la región. Esta participación se explica por el hecho de que, entre 1985 y 1994, las exportaciones intralatinoamericanas crecieron en un 270 por ciento, cifra que contrasta con un crecimiento de las extrazonales de sólo un 87 por ciento. Aldo Ferrer, "Mercosur: Importancia, situación actual y perspectivas", en *Comercio Exterior*, vol. 45, N° 11, noviembre, 1995, p. 820.

exterior y producción, el Mercosur representa casi el 50 por ciento de América Latina (cfr. Cuadro 1). Prueba de la acelerada integración económica entre estos cuatro países fue la Unión Aduanera que entró en vigor a partir de enero de 1995, a sólo diez años de que Brasil y Argentina comenzaran a dar sus primeros pasos integracionistas.

**CUADRO 1**  
**COMPARACIÓN DEL POTENCIAL DE LOS PAÍSES**  
**MILLENIOS DEL MERCOSUR**

PAIS	CIFRAS	PARTICIPACION EN UN PRO. DEL MERCOSUR (%)	PARTICIPACION EN EL TOTAL DE AMERICA LATINA (%)
<b>BRASIL</b>			
Población <sup>1</sup>	159.000	79,18	35,11
PIB <sup>2</sup>	444.205	61,71	34,05
PIB per cápita <sup>3</sup>	2.456		
Exportaciones <sup>4</sup>	51.055	73,22	25,54
Importaciones <sup>4</sup>	42.570	65,82	19,35
<b>ARGENTINA</b>			
Población	38.878	16,87	7,43
PIB	255.595	35,51	19,01
PIB per cápita	5.731		
Exportaciones	14.333	20,50	7,17
Importaciones	19.222	28,82	8,74
<b>PARAGUAY</b>			
Población	4.767	2,37	1,05
PIB	6.825	0,95	0,51
PIB per cápita	1.431		
Exportaciones	1.716	2,46	0,85
Importaciones	1.984	2,97	0,93
<b>URUGUAY</b>			
Población	3.167	1,58	0,70
PIB	15.144	1,83	0,98
PIB per cápita	4.770		
Exportaciones	2.596	3,72	1,30
Importaciones	2.900	4,38	1,33

FUENTE: A partir de datos estadísticos de Ingepro, Comtrade y SAGU de ALADI y UNCTAD. Banco Interamericano de Desarrollo, 1995; referencias al desarrollo cuando 1995. Banco Mundial, Washington, 1995.

(1) Población expresada en miles (datos del IBGE).

(2) El PIB correspondiente a 1995 y está expresado en millones de dólares (datos del Banco Mundial).

(3) El PIB per cápita promedio para el total de América Latina en 1995 fue de 1.651,709 (datos del IBGE).

(4) Las exportaciones e importaciones corresponden a febrero y septiembre respectivamente de 1993 y están expresadas en millones de dólares de 1991 (datos del IBGE).

Esta investigación se propone mostrar que la integración, más allá del sentido estrictamente económico que ha querido dársele, también tiene un contenido político importante, sin el cual resulta difícil construir solidaridades suficientes para avanzar en el plano de la economía. La hipótesis a desarrollar es que el motor de la integración económica del Mercosur ha sido la voluntad política de los dos países más importantes del acuerdo: Brasil y Argentina. Sin embargo, se mostrará también que actualmente el proceso de integración, pese a sus metas ambiciosas, entra en una de sus etapas más difíciles debido al agotamiento paulatino del viejo "motor político".

## I. ¿QUÉ ES EL MERCOSUR?: CARACTERIZACIÓN Y ALCANCES

### A. Mercosur: Integración económica sorprendente

#### 1. El corto camino a la Unión Aduanera

El proyecto de conformación del Mercosur comenzó con la iniciativa de dos de sus miembros, Brasil y Argentina, países que se denominan desde entonces el motor de la integración del Cono Sur. Este proyecto de integración se enmarcó desde un principio en los acuerdos de la ALADI que, a diferencia de la antigua ALALC, permitieron desde 1980 acuerdos parciales de liberalización negociados de forma bilateral.

El proceso de integración en general puede subdividirse en dos grandes etapas. La primera es la que al interior del Mercosur se ha denominado "la primera etapa de transición"; va desde las primeras aproximaciones entre Brasil y Argentina en la reunión

de Foz de Iguazú –30 de noviembre de 1985–, hasta la conformación de la Unión Aduanera en enero de 1995– (cfr. Cuadro 2). La segunda, denominada "segunda etapa de transición", y que hoy está en plena ejecución, es la que va desde el perfeccionamiento de la Unión Aduanera hacia la conformación futura del Mercado Común. Este primer aparte se centrará en la primera etapa.

CUADRO 2 PRINCIPALES MOMENTOS DE LA INTEGRACIÓN DEL MERCOSUR		
REUNIÓN	FECHA	PUNTOS MÁS IMPORTANTES
Foz de Iguazú	30/11/1985	Consolidación del proceso de acercamiento político entre Argentina y Brasil. Tesis conjunta de los intereses de ambos países en el escenario internacional. Intención de asegurar el retorno definitivo a la democracia y de enfrentar conjuntamente las tendencias adversas de la economía internacional. Aceleración del proceso de integración bilateral y búsqueda de nuevos caminos para la integración regional.
Acta para la integración argentina-brasileña	23/07/1986	Establecimiento del Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil (PICE), según los principios de gradualidad, flexibilidad, simetría, equilibrio, tratamiento preferencial frente a terceros mercados, armonización progresiva de políticas y participación del empresariado en la ejecución del programa. Búsqueda de la integración por "protocolos sectoriales", en bienes de capital, comercio, empresas binacionales, asuntos financieros, fondos de inversiones, energía, estudios económicos, cooperación aeronáutica, industria siderúrgica, transporte terrestre y marítimo, comunicaciones, cooperación nuclear, cooperación cultural, administración pública, instrumentos monetarios, industrias fronterizas y planeamiento económico social.
Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil	29/11/1986	Plazo de diez años para la remoción de barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de bienes y servicios. Armonización de políticas (aduanera, comercial, científica y tecnológica). Coordinación de políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria y de capitales).

Acta de Buenos Aires	07/06/1990	Modificación de la estrategia de integración: se acelera el proceso (el 31 de diciembre de 1990 se fija como la meta para la conformación del Mercado Común) y pasa a un plano secundario la integración por protocolos (el núcleo del proceso pasa a ser el desmantelamiento recíproco de los impuestos al comercio).
Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 14	23/12/1980	Formalización de la estrategia planteada en el Acta. Es un acuerdo dentro de la ALADI que absorbe los 24 protocolos firmados anteriormente en un solo instrumento, denominado Acuerdo de Complementación Económica (ACE) N° 14.
Tratado de Asunción	29/03/1991	Recopilación de todo lo establecido anteriormente en materia de integración entre Argentina y Brasil. Incorporación de Uruguay y Paraguay a la estrategia y metas definidas en el Acta de Buenos Aires. Formalización de la constitución del Mercado Común del Sur (Mercosur).

FUENTE: A partir de documentos y referencias.

Hay dos momentos importantes del proceso de integración del Mercosur en la primera etapa de transición: la reunión de Foz de Iguazú y el Acta de Buenos Aires del 7 de junio de 1990. Foz de Iguazú fue el punto de partida del proceso de integración. Entre muchos otros aspectos tocados en la reunión, los presidentes de Argentina y Brasil decidieron en ese momento acelerar la integración bilateral y hallar nuevos caminos en la búsqueda de un espacio económico regional latinoamericano. En el plano estrictamente comercial, la meta de los dos países era perseguir un equilibrio dinámico, tanto desde el punto de vista global como desde el sectorial. Es decir, la idea era revertir el desequilibrio que en las décadas anteriores había caracterizado al comercio bilateral, primero en favor de Argentina y luego en favor de Brasil<sup>2</sup>.

Con ese objetivo en mente, ambos países firmaron más adelante dos convenios adicionales: primero, el Acta para la integración argentino-brasileña -29 de julio de 1986-, en la que se estableció el Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil (PICE); y segundo, el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil -firmado el 29 de noviembre de 1988 y en vigencia desde agosto de 1989-, que estableció una primera etapa, en un plazo de diez años, para eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias en el comercio de bienes y servicios, armonizar algunas políticas (aduanera, comercial, de ciencia y tecnología, etc.) y coordinar políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria y de capitales).

Lo importante es que estos primeros años de la integración estuvieron marcados por los principios de gradualidad, flexibilidad, simetría, equilibrio, tratamiento preferencial frente a terceros mercados, armonización progresiva de políticas y participación del empresariado en la ejecución del programa. Se deseaba que el impulso a la integración lo dieran ciertos sectores económicos y se planteó una "integración por productos", que llevaría a un incremento del comercio intra-industrial, mediante el denominado "método de protocolos sectoriales"<sup>3</sup>. La integración se planteó así, pues había marcada

<sup>2</sup> Al respecto ver: Mario Ferrera Pires, "Abertura Exterior e integração regional: o caso do Mercosul", en V.V. A.A., *Mercosul: Integração na América Latina e relações com a Comunidade Europeia*, São Paulo, Instituto Cajal/INCA, 1993, pp. 83-84.

<sup>3</sup> La estrategia del PICE consistió en aprobar protocolos en sectores claves. Se establecieron 24 protocolos en total, que se pensaba podían impulsar la integración intraindustrial y por productos, considerados por los economistas de gran dinamismo dentro de los procesos integracionistas. Una enumeración detallada de los protocolos se encuentra en el Cuadro 2. Mónica Hüster "El Mercosur y las nuevas circunstancias para su integración", en *Revista de la CEPAL*, N° 46, abril, 1992, p. 148.

preocupación por darles tiempo a los sectores productivos de ambos países para que se ajustaran a las nuevas condiciones de competitividad, de manera que se pudiera asegurar resultados mutuamente ventajosos y despertar el interés de los empresarios privados en el proceso.

El Acta de Buenos Aires fue un punto de inflexión en el proceso. En ella, Brasil y Argentina, ambos con nuevos presidentes (Menem y Collor), decidieron modificar a fondo la estrategia de integración, así en su naturaleza como en su ritmo. Se decidió acelerar el proceso para conformar definitivamente el mercado común el 31 de diciembre de 1994, sobre la base de rebajas generalizadas, lineales y automáticas de todo el universo arancelario y la eliminación simultánea de barreras no arancelarias. El Acta preveía la posibilidad de utilizar los protocolos sectoriales y siguió asignando una función importante a la coordinación y armonización de las políticas macroeconómicas. Pero el núcleo del proceso de integración pasó a ser el desmantelamiento de las barreras al comercio recíproco, con el objetivo de conformar el mercado común en diciembre de 1994. Esta acta se formalizó con la firma del Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica, número 14 –20 de diciembre de 1990–, base del Tratado de Asunción –firmado el 26 de abril de 1991 y en vigencia desde el 29 de noviembre del mismo año–, en el cual se incorporó a Uruguay y Paraguay dentro de la estrategia y las metas definidas antes por Brasil y Argentina<sup>4</sup>. En esta forma, quedó protocolizado el Mercado Común del Sur –Mercosur– (cfr. Cuadro 3)

<sup>4</sup> Uruguay ya había firmado en 1975 acuerdos bilaterales con sus dos grandes vecinos: el Cauce con Argentina y el PEC con Brasil. Esos acuerdos fueron ampliados a mediados de los ochenta,

CUADRO 3  
EL TRATADO DE ASUNCIÓN

OBJETIVOS DEL TRATADO
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lograr la adecuada inserción internacional de los países del Mercosur, teniendo en cuenta la consolidación de grandes espacios económicos.</li> <li>- Favorecer las economías de escala, para lograr aumentos en la productividad.</li> <li>- Estimular los flujos de comercio intra y extra regionales para convertirse en un polo atractivo de inversión.</li> <li>- Promover la apertura internacional en las cuatro economías.</li> <li>- Buscar una integración gradual con el resto de América Latina.</li> <li>- Convertir a los sectores privados y a la sociedad en motores del proceso de integración.</li> <li>- Coordinar las posiciones de los países miembros en las negociaciones externas.</li> </ul>
INSTRUMENTOS PRINCIPALES PARA LA CONSTITUCIÓN DEL MERCADO COMÚN
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un programa de liberación comercial, que consiste en reducciones arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de las barreras no arancelarias. Se buscaba alcanzar una tarifa cero y eliminar las barreras no arancelarias para el 31 de diciembre de 1994. Para el programa de liberación se estableció un cronograma de desgravación arancelaria, del cual quedaron excluidos una serie de productos mencionados dentro de una "lista de excepciones", presentadas por cada uno de los Estados miembros. No obstante se determinó que las listas de excepciones serían reducidas a lo largo de cada año del acuerdo, según un cronograma establecido para tal efecto.</li> <li>- La coordinación de políticas macroeconómicas de manera gradual y convergente.</li> <li>- La adopción de acuerdos sectoriales con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción.</li> <li>- Un arancel externo común (AEC) para incentivar la competitividad externa de los cuatro países. El AEC quedó establecido con el Protocolo de Ouro Preto (diciembre de 1994) y contempla una serie de excepciones temporales a algunos productos. Sin embargo, los países se comprometieron a la convergencia arancelaria de los productos excluidos de la AEC a más tardar en el 2.006.</li> </ul>
OTROS INSTRUMENTOS PARA LA CONSTITUCIÓN DEL MERCADO COMÚN
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cronograma de liberación: Para el 30/06/91 la desgravación total al interior de la Zona de Libre Comercio alcanzaría el 47 por ciento de los productos contemplados en el cronograma de liberación comercial; el 31/12/91, el 54 por ciento; el 30/06/92, el 61 por ciento; el 31/12/92, el 68 por ciento; el 30/06/93, el 75 por ciento; el 31/12/93, el 82 por ciento; el 30/06/94, el 89 por ciento; y finalmente el 31/12/94, el 100 por ciento.</li> </ul>

hecho que aumentó los flujos de exportación del Uruguay hacia la región del Cono Sur. Durante los años setenta y los ochenta, Paraguay logró emprender grandes proyectos hidroeléctricos en conjunto con Brasil y Argentina (Corpu e Itaipú), base del acercamiento mutuo. Igualmente, antes de la conformación del Mercosur, buena parte de las exportaciones paraguayas ya iban dirigidas a sus dos grandes vecinos.

- Lista de excepciones: Argentina incorporó dentro de la lista de excepciones 394 ítems, según la nomenclatura de la ALADI; Brasil 324; Paraguay 439; y Uruguay 960. Para estos productos que quedaron por fuera de la Zona de Libre Comercio (los países pueden mantener los aranceles en el comercio intra-Mercosur) se estableció un "Régimen de adecuación" que exige la eliminación paulatina de los aranceles para todos estos productos exentos.
- Cronograma de reducción de la lista de excepciones (régimen de adecuación): para Argentina y el Brasil las reducciones se harían en razón de un 20 por ciento anual de los ítems que la componen, a partir del 31 de diciembre de 1990. Para Uruguay y Paraguay la reducción se haría en razón de: 10 por ciento, con la entrada en vigor del tratado; 10 por ciento, el 31 de diciembre de 1991; 20 por ciento, el 31 de diciembre de 1992; 20 por ciento, el 31 de diciembre de 1993; 20 por ciento, el 31 de diciembre de 1994; y 20 por ciento, el 31 de diciembre de 1995.
- Régimen general de origen: impuso como contenido mínimo regional un 50 por ciento, pudiendo establecerse, de común acuerdo, requisitos específicos de origen para determinados productos.
- Sistema de solución de controversias: además del mecanismo de negociación directa, se contempló la posibilidad de que los Estados pudieran someter sus diferencias a los órganos del Mercosur. Allí, los conflictos deben ser resueltos preferencialmente teniendo en cuenta las recomendaciones de comisiones técnicas conformadas por peritos. Por otra parte, en diciembre de 1991, se firmó el Protocolo de Brasilia, donde se estableció un Tribunal *ad hoc* compuesto por tres árbitros, cuya jurisdicción es obligatoria para todos los conflictos previstos dentro del Protocolo.
- Cláusulas de salvaguardia: le permiten a los Estados adoptar cuotas de importación en casos excepcionales, como cuando las importaciones de un determinado producto causan daño o amenaza de un daño grave al mercado del país importador, como consecuencia de un aumento considerable de las mismas en un lapso de tiempo muy corto. Sin embargo, según el Tratado de Asunción, las cláusulas sólo podían aplicarse sobre los productos contemplados dentro del Programa de Liberación, debían ser de carácter temporal (aplicables por un año, con una prórroga máxima de otro año) y sin posibilidad de extenderse más allá del 31 de diciembre de 1994.

FUENTE: A partir de información tomada de: Mario Ferreira Presser, "Abertura Externa e integração regional: o caso do Mercosul", en varios autores, Mercosul. *Integração na América Latina e relações com a Comunidade Europeia*, São Paulo, Instituto Cajamar INCA, 1993, pp. 85-90; documentos de las reuniones del Consejo del Mercado Común y del Grupo Mercado Común.

## 2. Los resultados sorprendentes del Mercosur

Los resultados del Mercosur hasta el momento en que se creó la Unión Aduanera (enero de 1995) fueron impresionantes. En menos de una década, los miembros del Mercosur liberaron la mayor parte de su intercambio y establecieron un Arancel

Externo Común (AEC) para el 85 por ciento de su universo arancelario. El promedio del AEC es del 14 por ciento, con un máximo del 20 por ciento<sup>5</sup>. Están, pues, muy cerca de lograr la Unión Aduanera perfecta y de comenzar a construir el Mercado Común. Además, de 1990 a 1994 el comercio intrarregional (intra-Mercosur) aumentó a una tasa de crecimiento anual del 28,8 por ciento, tasa muy superior a la lograda en las exportaciones extrarregionales, que fue del 4,6 por ciento anual, para el mismo período (*cf.* Cuadros 4 y 5). La participación del intercambio recíproco en el comercio total de los países miembros aumentó del 5 a casi el 20 por ciento, entre 1985 y 1994 (*cf.* Cuadro 6). En 1985 el comercio entre los miembros del Mercosur representaba el 28 por ciento de los intercambios al interior de la ALADI; en 1994 superó el 43 por ciento<sup>6</sup>.

Todo este proceso condujo a cambios en la importancia recíproca de los socios del Mercosur, especialmente entre los socios mayores (Argentina y Brasil) en el rubro de las exportaciones (*cf.* Cuadro 7). En sólo cuatro años, Brasil desbancó a los Estados Unidos como principal destino de las exportaciones argentinas. En ese mismo período, Argentina escaló ocho posiciones en el *ranking* de exportación brasileño, ocupando actualmente el segundo lugar. Tanto Argentina como Brasil ocupan la segunda posición en la condición de proveedores recíprocos. En ese aspecto, Argentina desplazó a Alemania, Japón y Arabia Saudita, que eran importantes proveedores del Brasil; y este último amenaza con desplazar a Estados Unidos del primer lugar que ocupa como proveedor de Argentina<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Ferreira, *Op. Cit.*, p. 819.

<sup>6</sup> Sobre la eliminación de las excepciones a la AEC y la liberalización total del intercambio regional ver: *Ibid.*, pp. 819-820.

CUADRO 4 MERCOSUR: FLUJOS DE EXPORTACION INTRA Y EXTRA ZONA EN MILLONES DE DÓLARES												
AÑO	INTRA ZONA TOTAL	EXTRA ZONA										TOTAL
		TOTAL	PAISES INDUSTRIALIZADOS					PAISES EN DESARROLLO				
			TOTAL	EU	UE	JAPON	OTROS	TOTAL	LA OCCE	ASA	OTROS	
1990	4.126	42.024	24.796	8.639	11.453	2.764	1.025	15.010	4.096	5.907	5.447	46.130
(%)	8,9	99,1	58,9	20,3	27,3	20	3,8	25,3	5,7	8,5	11,8	100,0
1992	7.208	46.079	24.540	8.639	14.902	2.764	1.024	15.099	6.191	4.244	4.866	51.287
(%)	14,1	100,0	53,4	18,8	31,6	27	2,0	29,6	12,0	8,2	9,4	100,0
1994	11.342	51.344	32.127	10.238	16.718	3.404	2.427	17.441	6.542	4.203	4.491	61.710
(%)	18,4	100,0	62,5	19,9	33,3	5,5	4,0	28,3	10,6	6,8	7,3	100,0
Varia- ción anual (%)	28,0	4,4	5,0	1,8	2,7	8,4	9,7	4,8	12,9	11,1	8,8	7,3

FUENTE: João Bosco M. Machado y Ricardo Markwald, "O Futuro do Mercosul, padrão de comércio e Estratégia de Integração", en *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, N° 46, enero-marzo, 1996, p. 41.  
 \*Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Países de Europa Occidental no integrantes de la Unión Europea.  
 \*\*África, Europa Oriental y ex-URSS, Oriente Medio, entre otros.

CUADRO 5 MERCOSUR: FLUJOS DE EXPORTACION INTRA Y EXTRA ZONA (1990/1994) EN MILLONES DE DÓLARES				
DESCRIPCION	1990	1995	1990	1994
1. Exportaciones Totales	29.520	35.191	46.130	61.710
2. Exportaciones Intrazona	3.420	1.952	4.126	11.342
2/1 (%)	11,6	5,5	8,9	18,4

FUENTE: João Bosco M. Machado y Ricardo Markwald, "O Futuro do Mercosul, padrão de comércio e Estratégia de Integração", en *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, N° 46, enero-marzo, 1996, p. 37.

<sup>7</sup> *ibid.*, pp. 820-821.

CUADRO 5 MERCOSUR: FLUJOS DE IMPORTACION INTRA Y EXTRA ZONA EN MILLONES DE DÓLARES												
AÑO	INTRA ZONA TOTAL	EXTRA ZONA										TOTAL
		TOTAL	PAISES INDUSTRIALIZADOS					PAISES EN DESARROLLO				
			TOTAL	EU	UE	JAPON	OTROS	TOTAL	HEM OCCID.	ASA	OTROS	
1990	4.126	25.080	15.896	5.671	6.297	1.975	1.853	9.184	2.192	1.112	5.880	29.206
(%)	14,1	85,9	56,4	19,4	21,9	6,8	6,5	31,4	7,5	3,8	20,1	100,0
1992	7.208	31.368	21.586	8.628	8.707	2.699	2.162	9.782	3.311	2.274	4.197	38.976
(%)	18,7	81,3	56,0	22,4	22,6	5,4	5,6	25,4	8,6	5,9	10,9	100,0
1994	11.342	51.344	32.642	14.894	16.263	3.060	3.491	15.192	3.875	6.812	4.905	64.176
(%)	17,7	82,3	59,7	25,2	25,2	4,5	5,4	25,7	6,0	10,0	7,6	100,0
Varia- ción anual (%)	28,0	20,5	24,0	27,3	25,1	11,8	17,2	10,4	18,7	85,0	-4,4	21,8

FUENTE: João Bosco M. Machado y Ricardo Markwald, "O Futuro do Mercosul, padrão de comércio e Estratégia de Integração", en *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, N° 46, enero-marzo, 1996, p. 43.  
 \*Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Países de Europa Occidental no integrantes de la UE.  
 \*\*África, Europa Oriental y ex-URSS, Oriente Medio, entre otros.

CUADRO 7 FLUJOS DE EXPORTACION E IMPORTACION INTRA ZONA, SEGUN SECTOR COMERCIAL (1990/1994) EN MILLONES DE DÓLARES										
PAIS	EXPORTACION AL MERCOSUR				IMPORTACION AL MERCOSUR				CREC. 1990/94	
	VALOR	PART** (%)	VALOR	PART** (%)	VALOR	PART** (%)	VALOR	PART** (%)	EXP (%)	IMP (%)
Argentina	1.833	14,8	4.209	7,9	876	21,5	4.572	21,6	23,1	51,1
Brasil	1.320	4,2	5.914	13,3	2.443	10,8	4.089	11,0	45,5	13,5
Uruguay	594	34,3	898	46,0	540	41,0	1.372	49,5	10,9	26,3
Paraguay	379	36,2	321	39,1	367	30,2	653	21,7	-4,1	15,5

FUENTE: João Bosco M. Machado y Ricardo Markwald, "O Futuro do Mercosul, padrão de comércio e Estratégia de Integração", en *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, N° 46, enero-marzo, 1996, p. 38.

\* Dato preliminar sujeto a rectificación. Las rectificaciones son normales, especialmente en el caso de Paraguay, pues es habitual el subregistro.

\*\* Participación de las exportaciones totales del país.

Otro elemento que vale la pena destacar, además de los incrementos cuantitativos del comercio intrarregional, es la calidad del comercio que los países del Mercosur llevan a cabo. Los flujos de comercio intrazona, en relación con los extrazona, tienen un mayor contenido de comercio intraindustrial<sup>9</sup>. No obstante, los índices de comercio intra-industrial son muy bajos para el Paraguay y bastante altos para Argentina y Brasil (cfr. Cuadros 8 y 9).

DESCRIPCIÓN	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY
<b>INTRAZONA</b>				
1975	29,00	27,12	0,25	11,97
1980	40,52	19,72	0,50	27,01
1985	36,20	22,31	0,21	33,80
1990	54,42	41,51 <sup>†</sup>	2,57	37,63
<b>EXTRAZONA</b>				
1975	20,80	19,66	1,02	9,59
1980	20,95	34,29	0,56	17,49
1985	23,29	34,34	0,302	1,82
1990	43,19	35,77	2,95	27,55

FUENTE: João Bosco M. Machado y Ricardo Markwald, "O Futuro do Mercosul, padrão de comércio e Estratégia de Integração", en *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, N° 46, enero-marzo, 1996, p. 40.

<sup>†</sup>Corresponde a 1989.

\* STIC 5-8 Calculados al nivel de 4 dígitos según metodología de Grubel y Lloyd.

Por otro lado, aunque aún no hay datos oficiales disponibles sobre los flujos de inversiones entre los países miembros del acuerdo, estas se han multiplicado. Solamente entre Argentina y Brasil se han establecido unas 150 *joint ventures*. Los negocios

<sup>9</sup> El comercio intra-industrial se caracteriza por el intercambio de productos diferenciados de una misma industria y constituye una evidencia del grado de aprovechamiento de las economías de escala por parte de los miembros de un acuerdo de integración. Se diferencia del comercio inter-industrial, porque está compuesto de intercambios que ocurren entre diferentes segmentos industriales. Sobre la importancia de este comercio ver: *Ibid.*, p. 39.

en servicios bancarios, transportes, seguros, inversiones privadas son hoy más intensos en la subregión. Se han hecho numerosas asociaciones entre empresas, proyectos conjuntos e inversiones privadas. El Mercosur es un gran mercado en el que están poniendo sus ojos los empresarios de la región y de todo el mundo.

REVISIONES DE LA CUCI	DESCRIPCIÓN DE PRODUCTOS	1984	1984	1988	1990	1993
0	Alimentos y animales vivos	30,6	15,3	12,3	3,2	10,1
1	Bebidas y cigarrillos	44,5	79,1	58,8	51,8	37,0
2	Materiales crudos no combustibles	5,2	24,7	35,4	44,4	11,0
3	Combustibles y lubricantes	88,4	0,8	0,0	74,9	14,0
4	Acero, hierro y cerro	10,0	0,	1,1	5,0	5,5
5	Productos químicos y plásticos	10,2	31,7	12,8	18,0	10,0
6	Manufacturados, excl. metales primos	4,0	8,7	3,6	36,4	25,3
7	Máquinas y equipos de transporte	30,9	52,9	45,0	65,0	64,7
8	Manufacturados diversos	55,8	69,8	51,4	30,2	37,1
<b>TOTAL</b>		<b>18,0</b>	<b>23,4</b>	<b>26,2</b>	<b>37,8</b>	<b>26,4</b>
	Manufacturados (excluye 5, 6, 7, 8)	10,7	38,1	32,2	37,4	31,4

FUENTE: João Bosco M. Machado y Ricardo Markwald, "O Futuro do Mercosul, padrão de comércio e Estratégia de Integração", en *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, N° 46, enero-marzo, 1996, p. 41.

En materia de relaciones internacionales, los países del Mercosur han asumido una identidad común en las negociaciones frente a otros espacios económicos (TLC, Unión Europea y Pacto Andino) y frente a países (Chile, Bolivia), presentándose como bloque y no bilateralmente, logro de por sí significativo. Los países del Mercosur lograron firmar un acuerdo de

entendimiento con el NAFTA, denominado "Cuatro más uno". A partir de éste, y tal como se planteó en la Cumbre de Miami de 1994, ambos bloques regionales desarrollarán sus relaciones mediante acuerdos de cooperación, que pueden abarcar áreas como transporte, telecomunicaciones, infraestructura y energía. Washington supone que gracias a estas iniciativas se irá logrando el acercamiento entre bloques y la consiguiente configuración de un Área Americana de Libre Comercio (*American Free Trade Area -AFTA-*) para el año 2005.

Más importante y ambicioso aún es el acuerdo con la Unión Europea, que comenzó a gestarse a partir de un encuentro interinstitucional entre ambos bloques en 1992, en el marco de los encuentros Grupo de Río/ALADI-Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea). El proceso de entendimiento Unión Europea-Mercosur está bastante avanzado. A finales de 1995, ambos bloques firmaron un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación Económica y Comercial que encuadra las negociaciones para alcanzar una asociación política y económica más amplia (cooperación comercial; progresiva y recíproca liberalización de intercambios comerciales en concordancia con las reglas de la OMC; cooperación en todas las áreas que fortalezcan la integración del Mercosur; cooperación en investigación y desarrollo, industria, medio ambiente, telecomunicaciones, audiovisuales; estímulo a la participación técnica, industrial y financiera de los agentes económicos de la UE en la implementación de proyectos regionales del Mercosur; diálogo político en todos los campos de mutuo interés)<sup>19</sup>. Si bien

<sup>19</sup> María Alejandra Sacconi, "El Mercosur: balance de su evolución y perspectivas en el marco del nuevo regionalismo latinoamericano", en *Colombia Internacional*, N° 32, octubre-diciembre, 1995, p. 20.

este es apenas un acuerdo "marco", que deberá desarrollarse en el futuro para que tenga efectos, hay que percibir bien la importancia del mismo, pues por regiones la Unión Europea es el principal socio comercial del Mercosur (cfr. Cuadros 4 y 5), superando a los Estados Unidos tanto en los rubros de exportaciones como en los de importaciones. Además, se estima que aproximadamente un 70 por ciento de las inversiones europeas en América Latina tiene como destino el Mercosur. Esta relación privilegiada del Cono Sur con Europa no es, por supuesto, la situación de la mayor parte de América Latina.

Es probable que lo más impresionante del proceso de integración del Mercosur haya sido su capacidad para irse constituyendo en un polo alternativo, aparentemente contrapuesto al norteamericano, para la conformación de la zona de libre comercio hemisférica. La posición brasileña en la Cumbre Hemisférica de Miami, en diciembre 1994, y luego en la reunión de ministros de comercio de las Américas de Cartagena, en marzo de 1996, es muy dicente al respecto. Los brasileños han propuesto la conformación de un Área de Libre Comercio Suramericana (ALCSA) que podría concretarse, según ellos, en unos diez años para el 80 por ciento del comercio intralatinoamericano. Entretanto, esperan retrasar la consolidación del libre comercio hemisférico alrededor del NAFTA, objetivo que al parecer lograron, según los funcionarios de Washington, en la pasada cumbre de ministros de comercio en Cartagena, al persuadir a los países de la región de que la sede para la próxima cumbre panamericana de comercio fuera Brasil y no Costa Rica, donde Estados Unidos podía hacer de las suyas.

## B. La voluntad política en la construcción del Mercosur

### 1. El motor político

Para algunos, la integración es un proceso que consiste en crear solidaridades estrictamente económicas. Sin embargo, quienes tienen esta visión tal vez olvidan que es muy difícil construir solidaridades suficientes con base en el solo factor económico. De hecho, los proyectos integracionistas exitosos, como por ejemplo el europeo, parecen sustentarse en una enérgica voluntad política que apunta también a objetivos de la misma naturaleza. En ese sentido, la estrategia de integración económica no es más que una herramienta al servicio de fines políticos superiores.

Un artículo reciente de la revista *Comercio Exterior*<sup>11</sup> presenta varios argumentos que podrían dar cuenta del dinamismo del Mercosur: la desaceleración del crecimiento económico en los países desarrollados, las transformaciones políticas y económicas en Latinoamérica (democracia y libre mercado) y el deseo de revivir y fortalecer los antiguos modelos de integración latinoamericanos. Sin embargo, muchos de ellos explican el dinamismo del comercio intra-regional en América Latina, pero no necesariamente el del Mercosur en particular.

El Mercosur ha exhibido una enorme capacidad para sortear los cambios de gobierno, los procesos inflacionarios, las fluctuaciones profundas de oferta y demanda y las alteraciones en la paridad de la moneda. No hay que olvidar, para mencionar

<sup>11</sup> Ferrer, *Op. Cit.*

tan solo una cifra, que la inflación argentina en 1991 fue del 5.000 por ciento anual y la brasileña en 1993 del 2.500 por ciento. Todo ello influyó en las corrientes de intercambio y en los saldos de la balanza comercial de los países, pero no interrumpió el crecimiento del comercio regional. Entonces, tal vez la tesis del "motor político" no es del todo descabellada.

Es probable que el Mercosur deba buena parte de su éxito a ese "motor político", inadvertido a veces por los economistas. De hecho, la reunión de Foz de Iguazú, que dio inicio al proceso, fue sobre todo un encuentro para adoptar decisiones de alcance claramente político; el asunto de la integración fue apenas uno de los aspectos a considerar. Allí se abordaron temas más amplios, comunes a ambos países: la necesidad de consolidar el retorno definitivo a la democracia; de enfrentar las tendencias adversas de la economía internacional, que contribuían a alimentar los desequilibrios macroeconómicos internos; la defensa conjunta de los intereses comunes en diferentes foros internacionales; y la conjugación de los recursos globales de ambos países. El objetivo de aquella reunión era, pues, consolidar un proceso de acercamiento bilateral iniciado por Argentina y Brasil desde los años setenta. El regreso casi simultáneo a la democracia en Argentina y Brasil hizo posible un acercamiento político y diplomático, a partir del cual se incrementó paulatinamente la interdependencia mutua, de manera que con el tiempo el conflicto bilateral se hizo mucho más costoso que antes.

En ese sentido, el Mercosur es hijo del deseo de reconciliación de dos países que durante mucho tiempo fueron enemigos y que luego se ignoraron mutuamente. Aunque las viejas disputas

por la Cuenca de la Plata terminaron con la independencia de la Banda Oriental y la guerra del Paraguay, Argentina y Brasil continuaron por mucho tiempo a espaldas uno del otro. En parte, debido al modelo de desarrollo económico "hacia afuera", implementado en ambos países durante mucho tiempo y que privilegió las relaciones con los países destinatarios de los productos primarios; pero debido también al modelo de sustitución de importaciones, ya que el proteccionismo unilateral afectó necesariamente el comercio bilateral, creando lazos de interdependencia económica mínimos entre las dos economías.

Difícilmente podrían entenderse resultados tan sorprendentes en el proceso de integración del Mercosur si no se tuvieran en cuenta los elementos políticos. Sobre todo si se considera que las condiciones iniciales del proceso de integración argentino-brasileño eran adversas en un todo; no sólo por la hipótesis de conflicto militar entre ambos países<sup>12</sup>, sino también por dos razones adicionales. Primero, la enorme asimetría en términos económicos entre Argentina y Brasil<sup>13</sup>, que no pocas veces tuvo efectos conflictivos en la relación bilateral, sobre todo en los

<sup>12</sup> Argentina y Brasil mantuvieron por mucho tiempo una hipótesis de conflicto mutuo, que ayudó a entriar aún más una relación ya de por sí precaria. Dicha hipótesis tendió a exacerbarse con el eventual potencial nuclear de los dos países y con el diferendo sobre el aprovechamiento de las aguas de los grandes ríos de la Cuenca de la Plata.

<sup>13</sup> A lo largo de la década de los años sesenta (1971-1980), el comercio bilateral arrojó un saldo comercial bilateral acumulado favorable a Argentina, por un total de US\$ 264 millones. En cambio, el Brasil acumuló un saldo bilateral en la balanza comercial de US\$ 1.127 millones entre 1981 y 1985. Además del creciente desequilibrio en el comercio bilateral, en favor del Brasil, la pauta sectorial de ese comercio también era muy desequilibrada. En 1985, el 50 por ciento de las importaciones brasileñas provenientes de Argentina eran de origen primario (animales y derivados, junto con productos vegetales); mientras que apenas el 10 por ciento de las exportaciones brasileñas hacia Argentina se enmarcaban en estos rubros. Ferreira Pessier, *Op. Cit.*, p. 84.

asuntos relacionados con temas comerciales<sup>14</sup>. Segundo, unos niveles de intercambio comercial bilateral normalmente muy bajos, especialmente después de la crisis de la deuda en los ochenta, que incidieron en la precariedad de los lazos de interdependencia<sup>15</sup>. Algunos economistas señalan con acierto que, en comparación con otros procesos de integración regional que comenzaron a construirse sobre la base de un significativo comercio intrarregional (en el caso de la Unión Europea del orden del 40 por ciento y en el del NAFTA del 42,5 por ciento), en 1990, en vísperas de la conformación del Mercosur, los flujos comerciales intrazona representaban apenas el 8,5 por ciento de las exportaciones totales de los cuatro países miembros<sup>16</sup>.

Sin embargo, esta última cifra puede ser un tanto engañosa en lo que concierne a los socios menores del Mercosur. No debe olvidarse que Uruguay y Paraguay tienen un peso porcentual tan pequeño en los diferentes agregados económicos que lo que resulta cierto para Brasil y Argentina no necesariamente lo es para ellos. Por ejemplo, en realidad, antes de iniciar el proceso de integración, en términos comerciales, los socios menores estaban muy integrados a Argentina y Brasil (*cfr.* Cuadro 7).

<sup>14</sup> Las fuentes de los conflictos comerciales entre los dos países fueron muchas, pero se destacaron: la política fuertemente restrictiva del Brasil a las importaciones; la aplicación de salvaguardias a productos tradicionalmente exportados por Argentina al mercado brasileño; la suspensión de importaciones provenientes de Brasil por el gobierno argentino; y la renuencia del gobierno brasileño a renegociar el Acuerdo de Alcance Parcial N° 1. Hirst, *Op. Cit.*, p. 150.

<sup>15</sup> Después de haber llegado a 1,8 mil millones de dólares en 1980, el intercambio comercial entre los dos países descendió a 1,1 mil millones de dólares en 1985. Con la crisis de la deuda, las medidas defensivas tomadas por ambos países para enfrentar el desequilibrio externo redujeron significativamente el comercio bilateral; en 1985, el comercio bilateral estaba reducido al 55 por ciento del valor de 1980. En ese año, el comercio bilateral representaba el 8,3 por ciento del comercio total argentino y el 2,8 por ciento del brasileño. Ferreira, *Op. Cit.*, p. 83.

<sup>16</sup> Machado y Marésvald, *Op. Cit.*, pp. 36-37.

Para uruguayos y paraguayos el Tratado de Asunción formalizaba una realidad económica que ya existía de hecho, y de allí su interés en entrar a formar parte del Mercosur. Obviamente, esto no disminuye la importancia que la visión política de estos socios pequeños pudo tener en el dinamismo del Mercosur. Como bien lo anotó un funcionario uruguayo:

Mercosur es, en la práctica, un mercado regionalizado volcado hacia el Atlántico Sur. Se constituye en una alianza positiva de las fuerzas vitales de esos cuatro países, y es no sólo necesario como definitivamente imprescindible para nosotros situarnos estratégicamente en el concierto de las naciones con un poder económico respetable<sup>17</sup>.

Lo cierto es que los países miembros del Mercosur, en particular Argentina y Brasil, lograron superar las primeras circunstancias adversas a la integración, privilegiando dentro del proceso la identificación de intereses comunes y no el mantenimiento de un "posicionalismo defensivo". Así, "los factores estructurales desfavorables fueron compensados con la activación de factores procesales favorables"<sup>18</sup>. Esto quiere decir que ellos aplicaron una lógica según la cual el potencial futuro de la cooperación era mucho mayor que el de la no cooperación.

## 2. Entre la cooperación y la no-cooperación

La resolución del dilema cooperación-no cooperación en favor de la primera fue posible gracias a cuatro factores: la coincidencia

<sup>17</sup> Theresinha de Castro, "Mercosur: Enfoque geopolítico", en *Gesta*, N° 167-168, enero-febrero, Montevideo, 1994, pp. 41-53.

<sup>18</sup> Hirst, *Op. Cit.*, p. 148.

de agendas de política externa, la elaboración de medidas de confianza en temas estratégicos, la dinámica de cooperación desatada por un cuerpo de tecnócratas y, por último, el interés de sectores económicos específicos por el proceso de integración.

La convergencia de las agendas de política externa permitió, antes del encuentro de Iguazú, la realización de algunos contactos iniciales entre Argentina y Brasil. Las cancillerías de los dos países percibieron la asociación bilateral de largo plazo como una opción útil a los proyectos de inserción internacional y de ampliación de la autonomía que ambas defendían. Cada uno de los socios veía que la integración era una respuesta "estratégica" a los desafíos del fin de siglo. Con Alfonsín, Argentina quiso desde el principio crear un universo común de intereses en el ámbito subregional. Esto fue evidente en la primera propuesta que hizo Alfonsín al Brasil, en la que planteó una acción común para la negociación de sus respectivas deudas externas. Ambos gobiernos participaron con esa intención en el Consenso de Cartagena en los primeros meses de 1985. Las motivaciones políticas brasileñas eran otras, aunque no necesariamente contradictorias con las argentinas. Para el Brasil, una aproximación a Argentina sobre bases estables y permanentes significaba no sólo la eliminación de un foco de tensión al sur de sus fronteras sino también una posibilidad de proyección económica y política dentro y fuera de la región.

De acuerdo con el proyecto diplomático brasileño, la desactivación definitiva de la hipótesis de conflicto con Argentina constituía un paso obligatorio para consolidar un espacio de autonomía y prestigio junto al sistema internacional. Brasil deseaba calmar la presión internacional ejercida sobre sus

avances en el campo de la tecnología nuclear a través del desarrollo de una relación de confianza y reciprocidad con la Argentina en ese terreno<sup>19</sup>.

El segundo factor que permitió la inclinación en favor de la cooperación fue la elaboración de medidas de confianza en temas estratégicos. El diferendo de los recursos hidroeléctricos del Río Paraná (principal controversia geopolítica) se resolvió con la firma del acuerdo tripartito entre Argentina, Brasil y Paraguay, en 1979, sobre las centrales hidroeléctricas de Itaipú y Corpus. También se puso fin al diferendo nuclear con los acuerdos argentino-brasileños en materia de desarrollo nuclear (cfr. Cuadro 10). Hoy en día ambos países son partidarios de que entre en vigencia el Tratado de Tlatelolco (prohibición de armas nucleares en América Latina). De esta manera, se creó una agenda común de entendimiento y debate sobre los temas de seguridad que interesan a las fuerzas armadas de ambos países (tráfico de drogas, medio ambiente, tecnología militar, sistema interamericano de defensa). Con ese propósito, anualmente se hacen reuniones entre los Estados Mayores Conjuntos de ambos países para debatir posibilidades de cooperación en el campo de la seguridad. Después de una serie de ejercicios de aprendizaje sobre las percepciones mutuas de la seguridad, surgió la idea entre sectores castrenses de impulsar incluso un sistema de seguridad para el área<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 150.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 157.

#### CUADRO 10 LA COOPERACIÓN NUCLEAR ENTRE ARGENTINA Y BRASIL

En la declaración de Foz de Iguazú, en noviembre de 1985, se aceleró el proceso de acercamiento entre Argentina y Brasil en materia de energía nuclear. Allí se ratificó su empleo exclusivamente pacífico y los programas de los dos países quedaron abiertos al intercambio recíproco. Otras declaraciones posteriores (Declaración de Brasilia 1986, Declaración de Viadna 1987, Declaración de Iperó y de Ereza 1988) y los protocolos 11 y 17 del PICE reafirmaron y profundizaron esa voluntad. Se firmaron protocolos de cooperación sobre posibles accidentes nucleares y emergencias radiológicas, garantías de calidad e inspecciones reguladoras, gestión de residuos nucleares, seguridad operacional de las centrales, intercambio de materiales y salvaguardias. Incluso se estableció cooperación para el desarrollo de tecnologías para la construcción de reactores rápidos. En 1991, ambos países aprobaron un Sistema Común de Contabilidad y Control (SCCC) para todo el material de sus respectivos programas y, en 1991, firmaron, con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), un Acuerdo de Salvaguardias que asegura los fines pacíficos de los programas nucleares de ambos países. Todo respondió a una presión internacional deseosa de que estos países subordinaran sus programas a una fiscalización internacional, después de que anunciaron su capacidad para enriquecer uranio (Argentina en 1983 y Brasil en 1987). Desde el punto de vista internacional, la forma más apropiada para asegurar la continuidad legítima de los programas nucleares de ambos países era la de asegurar que estuvieran comprometidos con fines pacíficos.

El INTE: información tomada de Aldo Marchesi, "Mercosur y energía: el desafío actual y perspectivas", en *Comercio exterior*, vol. 45, N° 11, noviembre de 1995, p. 427.

Otro elemento importante es la dinámica de cooperación desatada por un cuerpo de tecnócratas. Una vez que coincidieron las agendas y se atenuaron las hipótesis de conflicto, la voluntad política integracionista se tradujo en la conformación de un equipo de cuadros técnicos preparados y sensibilizados para la cooperación y la integración. Se formó una red intergubernamental que, coordinada desde sus respectivos ministerios, elaboró un amplio arsenal de normas e instrumentos operativos y definió las expectativas y compromisos recíprocos<sup>21</sup>. Los

<sup>21</sup> Mercosur ha puesto en marcha procesos de consulta y coordinación permanentes que abarcan desde el máximo nivel político de los jefes de Estado hasta los estratos medios de las respectivas administraciones nacionales. Las burocracias ya operan, en su mayoría, dentro del

burócratas –también denominados *mercócratas*– trataron de mantener viva la voluntad política entre los gobernantes y de vender el proyecto de integración a los sectores empresariales, resaltando los beneficios que podían derivarse de él. Muchas veces esta dinámica llevó a los burócratas a fijar metas más ambiciosas cuando una de ellas era incumplida.

Por último, obviamente, todo esto desató poco a poco intereses sectoriales económicos favorables a la integración. Muchos empresarios observaron que la estructura diversificada de los países y la alta complementariedad de las economías ofrecía amplias posibilidades de división del trabajo fundadas en la especialización intraindustrial por producción, y no por ramas. Adicionalmente, los hombres de empresa vieron en el Mercosur las condiciones favorables de proyección subregional, ya que el eje São Paulo-Buenos Aires abarca la región más desarrollada e industrializada de América del Sur. Así, la voluntad política se extendió más allá de los gobernantes.

## II. LO QUE QUIERE SER EL MERCOSUR

### A. Las metas planteadas hacia el futuro

#### 1. Hacia el Mercado Común

En materia económica la meta fundamental en la segunda etapa

marco de referencia regional, incorporando en sus decisiones la dimensión comunitaria, lo que ha permitido una rápida convergencia de normas administrativas y procedimientos en materia de requisitos sanitarios, controles aduaneros, tratamiento de las empresas conjuntas y transportes. Ferrer, *Op. Cit.*, p. 820.

de transición –que comenzó en enero de 1995 con la conformación de la Unión Aduanera– es la de profundizar el proceso de integración. Es decir, pasar de una Unión Aduanera imperfecta, que combina características de una zona de libre comercio incompleta con un AEC que no es válido para todos los productos del universo arancelario, al Mercado Común. Para tal efecto, en el Protocolo de Ouro Preto quedó establecido un cronograma (*cf.* Cuadro 11).

CUADRO 11 METAS Y EL MERCOSUR PARA EL PERFECCIONAMIENTO DE LA UNIÓN ADUANERA	
OBJETIVO	FECHA LIMITE
Constitución de la zona libre de comercio total entre Argentina y Brasil, eliminando el régimen de aduana entre los dos países.	01/01/1995
Constitución de la zona de libre comercio total entre los cuatro miembros del Mercosur <sup>1</sup> .	01/01/2000
Eliminación de las listas de productos a los que se les aplica el Arancel Externo Común (AEC) <sup>2</sup> .	01/01/2001
Adopción, entre Argentina y Brasil, del AEC de 10 % para los bienes de capital (Uruguay y Paraguay tendrán que cumplir con esta misma meta para el 2005).	01/01/2001
Adopción, por parte de Uruguay y Paraguay, del AEC del 14 % para los bienes de capital. Asimismo, entra en vigencia el AEC de 10 % para 24 bienes de informática y centrales telefónicas, consolidándose la Unión Aduanera perfecta entre los cuatro miembros.	01/01/2006
Fin a los privilegios de las zonas francas	01/01/2013

FUENTE: A partir de datos tomados del Protocolo de Ouro Preto.  
<sup>1</sup>Según lo establecido en el Tratado de Asociación, la zona de libre comercio total entre Argentina y Brasil debía lograrse en diciembre de 1995 y extenderse a los cuatro miembros en diciembre de 1995. Sin embargo, la imposibilidad de lograr la meta se debía al otorgamiento de los plazos que en el Protocolo de Ouro Preto, el diciembre de 1995, quedaron fijados para 1999 y el 2001.  
<sup>2</sup>San José para Argentina, Brasil y Uruguay y 700 para Paraguay.

Las decisiones estratégicas de "segunda generación", es decir de la segunda etapa, enfatizan en la necesidad de profundizar la armonización de los marcos regulatorios nacionales y la coordinación de políticas macroeconómicas. En cuanto al primer aspecto, se estima que es preciso acertar más ciertos marcos regulatorios todavía muy disímiles: códigos aduaneros, barreras no arancelarias, regímenes laborales, políticas de incentivos y subsidios, cargas tributarias, tasas de interés, compras públicas, normas de competencia y defensa del consumidor. Estas medidas son tanto más necesarias cuando se extiende cada vez más la idea de que lo que está en competencia hoy en día no son empresas sino sistemas económicos nacionales. Estos pueden ser determinantes en la formación de ventajas comparativas dinámicas que se asientan en el cambio técnico, las externalidades y la formación de recursos humanos<sup>22</sup>. En ese sentido, los marcos regulatorios son decisivos en la asignación de recursos en la región y en el reparto de los costos y beneficios de la integración.

Respecto de la coordinación de políticas macroeconómicas se estima que, debido a la interdependencia alcanzada, la vulnerabilidad financiera externa y la necesidad de ejecutar prudentes políticas de estabilidad y ajuste de la balanza de pagos, hoy no es tolerable la integración en un marco de fuertes fluctuaciones macroeconómicas. Es, pues, urgente la coordinación de políticas macroeconómicas prevista desde la fundación del Mercosur, pero ignorada hasta ahora. Por ejemplo, para evitar futuras fluctuaciones del comercio bilateral y de la

<sup>22</sup> Al respecto ver: Michael Porter, *La Ventaja Competitiva de las Naciones*, Bogotá, Ed. Vergara, 1990.

competitividad es necesario buscar una estabilidad de la paridad peso-real y de los precios, mediante políticas fiscales y monetarias coordinadas.

Estas discusiones han sido candentes en 1995 y 1996, en la medida en que el llamado "efecto tequila" mexicano puso en entredicho el Plan Real brasileño y el Plan de Convertibilidad argentino, ambos similares a la estrategia de anclaje de la tasa de cambio del peso mexicano para controlar la inflación. No debe olvidarse que los intentos de estabilización económica en el Cono Sur han originado grandes oscilaciones en los flujos de comercio entre los miembros del Mercosur. La apreciación del real, por ejemplo, durante 1994 contribuyó al aumento de las importaciones de Argentina. Como resultado, Brasil obtuvo un déficit comercial en el comercio bilateral con Argentina de 318 millones de dólares en 1995, cifra que contrasta con el superávit alcanzado en 1993 y 1994 de 700 millones de dólares aproximadamente. Esto obligó a Brasil a introducir devaluaciones moderadas de su moneda, lo que preocupa a los argentinos, que pudieron compensar su pérdida de competitividad frente a otras regiones, debido a la apreciación de su moneda, con el incremento de las exportaciones hacia Brasil<sup>23</sup>. Frente a los peligros de inestabilidad económica a nivel nacional, los países del Mercosur temen una "guerra de políticas macroeconómicas" entre ellos, tendientes a sacar cada uno el mejor provecho de una Unión Aduanera que ya ha sido creada y que no debe dar marcha atrás.

<sup>23</sup> A diferencia de las exportaciones ecuatorianas, que crecieron muy poco –menos del 5 por ciento anual entre 1990 y 1994–, las importaciones ecuatorianas en el Mercosur se expandieron fuertemente –más del 20 por ciento anual en el mismo periodo– (ver Cuadros 4 y 5). Por esa razón, los países del Mercosur (fundamentalmente Argentina) sufrieron un descenso brutal de su superávit comercial, de 17.000 millones de dólares en 1990 a 2.500 millones de dólares en 1994. Con los países desarrollados no hubo superávit sino déficit. Machado y Markwald, *Op. Cit.*, p. 40.

Otro problema económico es cómo superar las asimetrías en la distribución de los flujos bilaterales de comercio entre los socios. Por ejemplo, el flujo bilateral entre Uruguay y Paraguay es insignificante, lo que indica que la integración funciona muy bien entre los socios mayores, pero no entre los menores, quienes se encuentran integrados separadamente a Argentina y Brasil (cfr. Cuadros 12 y 13).

AÑO	FLUJO ARG. BRA.		FLUJO ARG. PAR.		FLUJO BRA. PAR.		TOTAL MERCOSUR	
	VALOR	PARTICIP. (%)	VALOR	PARTICIP. (%)	VALOR	PARTICIP. (%)	VALOR	PARTICIP. (%)
	1985	1.044	55,5	329	15,0	654	25,5	1.952
1990	2.076	50,5	533	13,0	1.536	36,7	4.125	100,0
1994	7.352	65,1	1.366	12,9	2.494	25,0	11.342	100,0
Variación (% a.a.)								
1985/90		14,9		15,0		16,7		16,2
1990/94		37,5		25,7		15,3		28,8

FUENTE: IGO, José M. Madala, y Ricardo Marín, "El Futuro de Mercosur: camino de comercio e integración", en *Seminario de Comercio Exterior*, N° 40, enero-marzo, 1994, p. 35.

## 2. Ampliación e inserción del Mercosur en el escenario internacional

Las metas del Mercosur sobrepasan el ámbito puramente económico. Desde la perspectiva internacional, el Mercosur desea consolidar su vinculación externa con otros procesos de integración y otros países.

Hay una posibilidad de vinculación NAFTA-Mercosur, derivada de la firma del acuerdo "Cuatro más uno". Sin embargo, Brasil tiene una gran desconfianza respecto de la

AÑO	FLUJO ARG. BRA.		FLUJO ARG. PAR.		FLUJO BRA. PAR.		TOTAL MERCOSUR	
	VALOR	PARTICIP. (%)	VALOR	PARTICIP. (%)	VALOR	PARTICIP. (%)	VALOR	PARTICIP. (%)
	1990	2.076	50,5	533	13,0	1.536	36,7	4.125
1994	7.352	65,1	1.366	12,9	2.494	25,0	11.342	100,0
Variación (% a.a.)								
1990/94		37,5		25,7		15,3		28,8

  

AÑO	ARGENTINA		BRASIL		PARAGUAY		TOTAL MERCOSUR	
	VALOR	PARTICIP. (%)	VALOR	PARTICIP. (%)	VALOR	PARTICIP. (%)	VALOR	PARTICIP. (%)
	1990	1.541	37,4	2.584	62,6	0	0	4.125
1994	4.986	43,5	6.356	56,5	0	0	11.342	100,0
Variación (% a.a.)								
1990/94		32,6		23,9				

  

AÑO	ARGENTINA		BRASIL		PARAGUAY		TOTAL MERCOSUR	
	VALOR	PARTICIP. (%)	VALOR	PARTICIP. (%)	VALOR	PARTICIP. (%)	VALOR	PARTICIP. (%)
	1990	1.541	37,4	2.584	62,6	0	0	4.125
1994	4.986	43,5	6.356	56,5	0	0	11.342	100,0
Variación (% a.a.)								
1990/94		32,6		23,9				

FUENTE: Dirección de Estadística de Comercio, FMI, Base de Datos (Argentina); Banco Central de Paraguay y MCM Consultores (Brasil). Los datos de 1990 para Uruguay y Paraguay son calculados de MCM Consultores.

integración con Estados Unidos y de la propuesta para la creación del AFTA, por dos motivos. Primero, sus resultados no se verán pronto, tal como le ha ocurrido a Chile, primer oponente para entrar en el NAFTA, pero que lleva mucho tiempo esperando su incorporación. Segundo, a veces da la impresión que los condicionantes de Estados Unidos en materia de propiedad intelectual, medio ambiente, protección a la inversión, etc. serán demasiado onerosos. Los brasileños llaman al NAFTA un acuerdo de tipo "GATT-plus", porque en él se crearon reglas comunitarias que no fueron objeto de negociación en la Ronda Uruguay. Bajo esa perspectiva, la integración con un socio grande y potente podría representar una pérdida de soberanía para el Brasil.

Sin embargo, no son pocos los que en Brasil ven la "integración norteamericana" —es decir, con Estados Unidos—, como una forma de propiciar el liderazgo brasileño en América Latina. Según estos sectores, Brasil tiene que ser un agente activo de la retórica y la práctica de la integración en el continente, especialmente partiendo del Sur, para convertirse en un interlocutor necesario de los Estados Unidos, y de esa manera, entrar a la Iniciativa para las Américas con un gran poder de negociación. Es decir, pese a la aparente posición contestataria del Brasil frente a las propuestas de Washington, la perspectiva brasileña coincide en el largo plazo con la integración planteada en norteamérica, aunque en el corto plazo no se identifique por completo con ella. Haciendo del Mercosur un escenario importante, Brasil conseguiría despertar el interés de Washington, en virtud del poder de negociación que el Mercosur conferiría a los estadounidenses frente a Japón y Europa<sup>24</sup>. La cumbre de ministros de comercio de América, celebrada en Cartagena (Colombia) a finales de marzo de 1996, dejó entrever

la estrategia brasileña: allí consiguieron dilatar la definición de un cronograma para alcanzar las metas señaladas en la Cumbre Hemisférica de Miami, lo que les da tiempo para consolidar el Mercosur y convertirse en interlocutores importantes de Washington en materia de integración<sup>25</sup>. De todas maneras, en el largo plazo, el Mercosur mantiene su interés en el NAFTA. Por lo menos así lo demostró la visita del presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, a México, en febrero de 1996, de la que resultó una "alianza estratégica" entre ambos países que busca promover el libre comercio y las inversiones productivas, rompiendo así con la "distancia cordial" que ha caracterizado sus relaciones<sup>26</sup>.

Por otro lado, está la creación de una zona de libre comercio con la Unión Europea. A pesar del acuerdo marco firmado en 1995, ese objetivo tomará tiempo y largas discusiones. La agenda será difícil de llevar a cabo, sobre todo por el énfasis que cada bloque le asigna a los temas: los europeos le dan prioridad a los asuntos de cooperación y protección ambiental, los latinoamericanos, en cambio, le dan un mayor valor al comercio, la inversión y la ayuda para el desarrollo. Además, en comparación con las exportaciones a los Estados Unidos y América Latina, las exportaciones del Mercosur a Europa se concentran más en productos básicos y no tanto en manufacturados. Ese patrón de especialización creará una enorme dificultad para que el viejo continente extienda preferencias arancelarias sobre productos que normalmente son objeto de la Política Agrícola Común

<sup>24</sup> Luis Carlos Briceño Ferrero, "Brasil: integración Latinoamericana o norteamericana?", en *Contexto*, N° 145-146, mayo-junio, Montevideo, 1997, pp. 17-18.

<sup>25</sup> "Brazil gets its way", en *The Economist*, marzo 30 de 1996, pp. 45-46.

<sup>26</sup> "México le propone alianza a Brasil", en *El Espectador*, Bogotá, febrero 20 de 1996, p. 3B.

(PAC) y del llamado Pacto de Lomé. No son pocos los que creen que las concesiones que el Cono Sur puede obtener, en el marco de los acuerdos con los europeos, son reducidas. Tampoco hay que olvidar que, por razones estratégicas, la prioridad europea son los países del este europeo y de la cuenca del Mediterráneo. De hecho, la importancia comercial en términos porcentuales de Europa en el comercio total del Mercosur vienen disminuyendo hace algunos años.

[...] en el caso de Argentina, mientras en la mitad de los años sesenta casi el 50 por ciento de sus exportaciones iban dirigidas a los países de la Comunidad Económica Europea, en 1985 descendieron al 24,5 por ciento, aun cuando en el noventa alcanzaron el 30 por ciento. La participación de la Comunidad Económica Europea en las exportaciones brasileñas se vio reducida del 33,1 por ciento en 1975 al 26,9 por ciento en 1985, aun cuando en 1989 alcanzó a representar el 28,9 por ciento del total<sup>27</sup>.

Finalmente, con la idea de crear el Área de Libre Comercio Suramericana (ALCSA), el Mercosur se ha aproximado a varios países latinoamericanos. Si bien esta es una iniciativa fundamentalmente brasileña, que nació de la llamada "Iniciativa Amazónica", dirigida hacia Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia, Venezuela, Guayana y Surinam en 1992<sup>28</sup>, ella no entra en contradicción con los propósitos del Mercosur. El propio Tratado

<sup>27</sup> Lincoln Bizzozzi, "La relación entre el Mercosur y la Comunidad Europea: ¿un nuevo parámetro de vinculación?", en *Estudios Internacionales*, año XXVI, N° 101, enero-marzo, Universidad Católica de Chile, 1993, p. 45.

<sup>28</sup> Esta iniciativa brasileña hacia la región amazónica buscaba incrementar los flujos de comercio y establecer nuevos vínculos en las áreas de transporte, energía y comunicaciones.

de Asunción, en su artículo 20, indica la meta de congregar a América Latina en un solo proceso de integración, utilizando para ello los mecanismos establecidos por la ALADI.

En junio de 1996, en la cumbre presidencial celebrada en San Luis (Argentina), y después de dos años de arduas negociaciones, Chile quedó parcialmente incorporado al Mercosur, con la firma de un acuerdo de libre comercio que entró en vigor el primero de octubre del mismo año. Con Chile, el Mercosur se convierte en un mercado de 220 millones de personas, un PIB de casi un billón de dólares y exportaciones que se acercan a los 175 mil millones de dólares. La entrada de Chile no debe sorprender. Ante todo porque la razón fundamental que impedía a los chilenos acelerar las negociaciones con el Cono Sur era su esperanza de incorporación al NAFTA. Chile era presa de una gran ambigüedad: no sabía si apuntar primero al NAFTA o al Mercosur. Pero la crisis mexicana, que ha generado déficit para Estados Unidos con respecto a México, le hizo ver a los chilenos que las negociaciones con Washington tomarán más tiempo de lo esperado.

Chile es un socio natural del Mercosur y se constituye en la principal vía de acceso del mismo a los mercados internacionales del Pacífico, lo que le ha valido el apelativo de "puente del Mercosur hacia el Pacífico". En 1994, Chile vendió y compró mercancías al Mercosur por un valor cercano a los 3.000 millones de dólares e invirtió, solamente en Argentina, unos 2.500 millones de dólares en diferentes sectores<sup>29</sup>. Brasil y Argentina son,

<sup>29</sup> Bernardo Quagliotti De Bellis, "De la cuenca del Plata al Cono Sur", en *Geosur*, N° 177/178, enero-febrero, 1995, p. 23.

respectivamente, el tercero y el cuarto socios comerciales de los chilenos.

No debe olvidarse, sin embargo, que la incorporación chilena al Mercosur es todavía parcial. Desde un comienzo, Chile solicitó su ingreso proponiendo una asociación especial en la que no sería miembro pleno, sino una especie de socio comercial independiente, fórmula que no fue del todo aceptada por el Mercosur. Según el acuerdo de San Luis, Chile es un "miembro asociado" que no ha entrado todavía a la Unión Aduanera, sobre todo por tener una tarifa externa del 11 por ciento, inferior al AEC del Mercosur. Asimismo, Chile negoció excensiones de 18 años para la harina y el trigo, con el fin de proteger a sus agricultores de la competencia argentina<sup>30</sup>.

Al mismo tiempo, en el seno del Mercosur se discute la incorporación de otros socios latinoamericanos, en especial algunos miembros del Grupo Andino (Bolivia, Venezuela, Colombia y Ecuador). Con este grupo se quieren renegociar las preferencias arancelarias en el marco de la ALADI (Acuerdos de Alcance Parcial), con el objetivo de firmar Acuerdos de Complementación Económica que conducirían finalmente a la constitución de una zona de libre comercio entre ambos bloques. El problema fundamental, por el momento, es la desarticulación del Grupo Andino, que carece de un "motor político" que ponga a funcionar la integración económica entre sus miembros<sup>31</sup>. Por ese motivo, se ha dicho que el Mercosur carece

<sup>30</sup> "South America, getting together", en *The Economist*, junio 26 de 1996, pp. 42-43.

<sup>31</sup> Habría que matizar esta afirmación diciendo que, si bien existe una integración bilateral muy dinámica entre países como Colombia y Venezuela, el Grupo Andino carece de identidad colectiva y de voluntades que impulsen la integración entre todos sus miembros.

de un verdadero interlocutor en el Grupo Andino, y la vigencia de los acuerdos de alcance parcial entre países de ambos grupos ha tenido que prorrogarse sucesivamente, desde diciembre de 1994.

Aunque las conversaciones para llegar a un acuerdo comercial entre el Mercosur y el Grupo Andino continúan, las relaciones entre los dos bloques son complejas. Aún no se ha podido definir la estrategia de diálogo: el Mercosur prefiere enterarse de manera bilateral con cada uno de los países que conforman el Grupo Andino; algunos países del Grupo Andino, como Colombia, prefieren el diálogo entre bloques, es decir, manteniendo la unidad de los países andinos; otros, en cambio, como Venezuela y Bolivia, ya han hecho aproximaciones individuales al Mercosur, que rompen con la disciplina de grupo del bloque andino.

Bolivia es considerada por el Mercosur la "bisagra entre los mercados del Atlántico y del Pacífico". Este país que, por sus flujos de comercio se encuentra mucho más integrado al Cono Sur que al norte de Suramérica, hizo ya solicitud de ingreso al Mercosur. Se le negó por pertenecer al Pacto Andino. Tiene, sin embargo, categoría de miembro observador permanente, con representantes en las reuniones de los grupos de trabajo del Mercosur, y parece ser el candidato más próximo a ingresar al acuerdo. Los bolivianos esperan lograr la firma de un acuerdo de asociación, para conformar una zona de libre comercio, a finales de 1996.

Ha habido también numerosos contactos con Venezuela. Los venezolanos tienen intereses estratégicos y geopolíticos

definidos en Brasil: el comercio fronterizo es alto, el mercado de hidrocarburos brasileño está prácticamente asegurado, los capitales brasileños interesados en invertir en Venezuela pueden ser una alternativa de financiamiento para la crisis económica venezolana. Los sectores brasileños más interesados en Venezuela son los gobernadores de los estados norteros del Brasil (Roraima, Amazonas y Pará), quienes ven en el Mercosur un proceso de integración centrado en la Cuenca del Plata, que podría desintegrarlos aún más del sur de su país. Ellos creen, entonces, que su alternativa de desarrollo es la integración con el norte de Suramérica, único camino para ampliar el centro dinámico del Mercosur más allá de la Cuenca de la Plata.

Las negociaciones entre Venezuela y Mercosur van más rápido de lo esperado. El mismo presidente Rafael Caldera afirmó en su reciente visita a Brasil (mayo de 1996) que los venezolanos están dispuestos a "volar solos al Mercosur". Este mensaje no parece ser simple retórica, pues Caldera, además de visitar Brasilia, estuvo en las capitales brasileñas del Amazonas de Manaus y Boa Vista, revisando temas importantes como el de la integración fronteriza (carretera BR-174), la interconexión eléctrica (Curi-Boa Vista-Manaus) y la asociación de las compañías petroleras estatales. En julio de 1996, el Mercosur propuso formalmente al gobierno de Rafael Caldera un cambio en el esquema de negociaciones que se llevaba hasta el momento. La idea del bloque del Cono Sur, expuesta por Brasil, es emprender conversaciones que conduzcan directamente a configurar una zona de libre comercio, dejando de lado la estrategia de negociar el patrimonio histórico. Esta última, que fue la utilizada por Bolivia, implica la reestructuración de beneficios arancelarios concedidos bilateralmente entre los

países del Mercosur y Venezuela, dentro del marco de la ALADI, base sobre la cual se negociaría *a posteriori* la zona de libre comercio. Mercosur considera que este mecanismo desgasta y alarga las negociaciones y prefiere entrar directamente a trabajar el universo de productos hacia una desgravación arancelaria paulatina, que permita en pocos años conformar el Mercado Común. Si Venezuela aprueba esta alternativa, para finales de 1996 ya deberá existir un esquema de liberación arancelaria definido con sus *partners* del Cono Sur<sup>32</sup>.

Las aproximaciones a Colombia y Ecuador han sido más confusas y diversas. El presidente Fernando Henrique Cardoso de Brasil ha anunciado repetidas veces su visita a Colombia, pero ella no se concreta. Tal vez porque, pese a la admiración del presidente colombiano hacia el académico y presidente brasileño, la situación política interna de Colombia ha obligado a postergar el acercamiento. Otro problema es que los colombianos, en especial los empresarios, ven con preocupación el hecho de que el Mercosur supere con creces al Grupo Andino, no sólo en población y producto interno bruto, sino también en los flujos de comercio intrarregional, en la diversificación de exportaciones y en competitividad. Por ejemplo, el sector agrícola colombiano teme que sus productos de exportación no podrán competir y entrar fácilmente en los mercados del sur, considerando que un país como Argentina tiene 5,7 millones de hectáreas sembradas sólo en soya, mientras toda la superficie agrícola de Colombia es de 4,5 millones de hectáreas<sup>33</sup>. Y que las exportaciones de mayor valor agregado

<sup>32</sup> "Mercosur propuso al Gobierno de Caldera negociación inmediata de zona de libre comercio", en *El Nacional*, Caracas, julio 24 de 1996, p. E1.

<sup>33</sup> Según los empresarios colombianos Argentina y Brasil, los dos mercados más grandes del

del Mercosur podrían inundar los mercados nacionales, generando un grave problema de balanza de pagos.

Por todas estas razones, Colombia sugiere hacer negociaciones integrales entre ambos bloques y elaborar cuidadosamente una lista única de excepciones andinas<sup>34</sup>. Otros sugieren negociar un trato diferenciado para la agricultura y la agroindustria, para evitar que los países andinos se conviertan en exportadores de materias primas y receptores de productos procesados del Mercosur. Sin embargo, frente a los temores de quedarse sola, los funcionarios del gobierno colombiano ya están expresando su deseo de que el país entre a formar parte del Mercosur antes de que termine 1997. Al menos así lo expresó el ministro de comercio exterior colombiano, Morris Harf, en su visita a Brasilia, al canciller de Brasil, Luis Felipe Lampréia, a finales de julio de 1996. Habrá que esperar, eso sí, la reacción de los empresarios y agricultores colombianos, bastante golpeados ya por la crisis interna. De todas maneras, independientemente de las ventajas o desventajas que representa la incorporación de Colombia al Mercosur, queda demostrado que el país no puede seguir de espaldas al Cono Sur. Es preciso comenzar a hacer esfuerzos por entender lo que ocurre en esa región virgen para los colombianos.

Mercosur, se autoabastecen o son abastecidos por sus socios y proveedores tradicionales en muchos productos que constituirían la oferta exportadora colombiana hacia esos países. *El Tiempo*, 4 de mayo de 1995, p. 6.

<sup>34</sup> "Agricultura andina será desahogada por el Mercosur", en *El Tiempo*, Bogotá, mayo 4, 1995, p. 6B. *El Tiempo*, Bogotá, agosto 26 de 1995, p. 6B.



## B. La segunda etapa de transición de Mercosur: ¿tiempos difíciles?

### 1. El camino empinado hacia la consolidación del Mercado Común

Por el peso de Argentina y Brasil dentro del Mercosur (representan más de 95 por ciento del espacio territorial, la población, el producto y el comercio exterior del Mercosur), es evidente que estos dos países definirán el rumbo futuro del proceso de integración. Al parecer, desde la perspectiva económica hay ahora menor peligro de que se interrumpan los flujos de comercio, ya que Argentina y Brasil han logrado mayores flujos de comercio bilateral y una mayor estabilidad de las tasas de cambio nominales y de la inflación (Plan de Convertibilidad del peso y Plan Real).

Pero la dinámica cooperativa que caracterizó la primera etapa de integración en el Cono Sur (hasta la constitución de la Unión Aduanera), cuyo motor fundamental fue lo político, puede agotarse en el futuro a medida que surjan factores que condicionen el alcance y la profundidad real del proyecto integracionista. En otras palabras, los obstáculos hacia la plena Unión Aduanera y el Mercado Común son grandes y no se resolverán por la simple acción de las fuerzas del libre mercado.

Por un lado, están las dificultades propias de cualquier proceso de integración, que los países deberán afrontar para alcanzar las metas propuestas. Por ejemplo, para perfeccionar la integración y alcanzar la Unión Aduanera total, tendrá que superarse el conflicto obvio entre los socios pequeños, Uruguay y Paraguay, y el Brasil, en torno al nivel del AEC. Brasil, como

es obvio, desea establecer un nivel alto de AEC, para ganar competitividad frente a otros proveedores externos de la región, mientras que los países pequeños prefieren adquirir los productos que sean más competitivos a nivel internacional. Las negociaciones sobre el régimen de adecuación final a la Unión Aduanera también serán candentes, ya que los países tendrán que incorporar dentro de los acuerdos a los sectores privilegiados que cada uno de ellos quiso mantener a resguardo de las importaciones regionales. Asimismo, se teme que la expansión del comercio intrarregional hacia el futuro no sea tan dinámica, considerando que, con la desgravación de buena parte del universo arancelario, ya tiene lugar entre los países miembros del Mercosur una proporción significativa de su "comercio natural".

Los otros dos asuntos que normalmente son de difícil resolución en cualquier proceso de integración son la armonización de los marcos regulatorios nacionales y la coordinación de políticas macroeconómicas. La misma Unión Europea ha tenido serias dificultades al respecto. Sin embargo, cabe anotar que en el marco del Mercosur estos obstáculos son especialmente difíciles de superar. Los actuales marcos de regulación nacional de los distintos socios reflejan de hecho sus diferentes estrategias nacionales de desarrollo. Brasil ha sido siempre más industrialista y proteccionista de su mercado interno. Por ejemplo, mientras Argentina abrió su mercado de bienes electrónicos a las importaciones desde los setenta, Brasil lo ha mantenido cerrado; y si Brasil siguió adelante con su proyecto de tecnología aeroespacial, Argentina dismanteló, por presión de Estados Unidos, su proyecto Cóndor.

En junio de 1995 se presentó un incidente entre la cancillería argentina y los ministerios de Planeamiento y de Hacienda brasileños, debido a un decreto presidencial del Brasil que establecía una cuota de importación a los automóviles, como alivio al déficit comercial brasileño generado por la paridad del real frente al dólar, estrategia central del Plan Real para combatir la inflación. Después de que Argentina demandó la medida como una manera de frenar las dinámicas exportaciones de autos argentinos hacia el Brasil, el propio presidente Cardoso dijo que todo era un malentendido, ya que las cuotas sólo se aplicaban temporalmente a los exportadores extrarregionales. Para los argentinos este tipo de medidas es una amenaza permanente. A partir de la crisis mexicana, Argentina depende cada día más de las exportaciones e inversiones ligadas al Brasil y del buen éxito del Mercosur para compensar la baja de su portafolio de inversiones<sup>35</sup>.

Puede pensarse, entonces, que la integración en el sentido de los marcos regulatorios será bien compleja dentro del Mercosur, ya que, por el momento, no hay una convergencia de objetivos nacionales en términos de desarrollo de los países miembros. Así, es probable que los países del Mercosur busquen competir a través de sus sistemas regulatorios nacionales. Por ejemplo, Brasil se siente particularmente amenazado en materia de inversión, frente a sus tres socios que ofrecen una mayor apertura al capital extranjero (aunque parece ser también que muchos capitales extranjeros entran al Brasil a través de los otros miembros del Acuerdo, aprovechando las preferencias regionales). Sin embargo, para que Brasil pueda optar por una

<sup>35</sup> *El Tiempo*, Bogotá, 16 junio de 1995, p. 48.

estructura económico-financiera más abierta y una legislación laboral más flexible tendrá que hacerse una reforma constitucional interna, tarea por cierto difícil de llevar a cabo.

Las divergencias en las estrategias nacionales de desarrollo también se traducen en una dificultad para coordinar las políticas macroeconómicas. La estrategia argentina de mantener el tipo de cambio anclado con el dólar está siendo bastante cuestionada a nivel interno, pues si bien ella ha permitido soportar la crisis de confianza, su costo ha sido la depresión de la actividad económica y el desempleo. Brasil, en cambio, ha usado el ancla con criterios más flexibles, haciendo compatible el objetivo estabilizador con el de la competitividad, gracias a lo cual este país se ha permitido pequeñas devaluaciones esporádicas. Así, mientras Argentina mantenga la rigidez de su política, no se podrá mantener la paridad real entre ambas monedas, ni un comercio bilateral neutro.

## 2. El agotamiento del motor político

Pero el problema no son los obstáculos que el Mercosur, como cualquier otro proceso de integración, tenga que afrontar hacia el futuro en materia económica, sino el hecho de que ellos se presentan justo en el momento en que "el motor político" tiende a perder potencia y en que comienza a surgir una especie de lógica de no cooperación.

Las divergencias políticas afloran en el debate del grupo sobre la articulación con otros bloques. Argentina ha defendido con mayor vehemencia la necesidad de ingresar al NAFTA, así tenga que hacerlo unilateralmente. Brasil, en cambio, parece

inclinarse cada vez más por hacer del Mercosur una especie de contrapropuesta a la Integración Hemisférica de los Estados Unidos, mediante la formulación de su idea de crear un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA). Para los brasileños las negociaciones del Mercosur con los Estados Unidos en el marco de la Iniciativa para las Américas son un verdadero reto: privilegiar al norte sería articular las diversas agendas comerciales bilateralmente con Estados Unidos, en detrimento de la identidad colectiva lograda. El mismo Fernando Henrique Cardoso lo expresó así en una entrevista concedida a *Foreign Affairs*: "Mercosur es nuestra primera prioridad de integración económica. La integración hemisférica es una meta a largo plazo acordada en la Cumbre de Miami para las Américas en diciembre de 1994. Para que esta última integración se logre, NAFTA y Mercosur deberán unirse"<sup>36</sup>.

Es cierto que tanto Argentina como Brasil comparten una visión del proceso de integración que emprendieron, en el sentido de que creen en el "regionalismo abierto", según el cual el Mercosur no puede ser un espacio cerrado a las fuerzas globalizadoras del mercado mundial. Pero esa visión tiene sus matices, ya que Argentina y Brasil no piensan lo mismo sobre la naturaleza, los límites y los alcances de la globalización del orden internacional. Ello es evidente en la postura neoconservadora del "realismo periférico"<sup>37</sup> de la política exterior argentina que, desde el

<sup>36</sup> James F. Hoge, "Fulfilling Brazil's Promise", en *Foreign Affairs*, julio-agosto, 1995.

<sup>37</sup> El concepto de realismo periférico se le atribuye a Carlos Escudé. Su propuesta puede resumirse en los siguientes puntos: primero, reducir las confrontaciones con las grandes potencias solamente a los asuntos materiales directamente relacionados con el bienestar y la base del poder del país; segundo, someter la política exterior a un riguroso cálculo de riesgos, costos y beneficios; tercero, redefinir el concepto de autonomía nacional, sustituyendo el concepto de capacidad de confrontación por el de costos relativos de la acción autónoma; y

punto de vista de la integración, se traduce en la idea de que la integración es con el mundo y sólo marginalmente con el espacio subregional: "en un mundo globalizado, la identidad y la dimensión endógena de los espacios nacionales y regionales debe disolverse en el océano del mercado globalizado"<sup>36</sup>. En ese sentido, la política económica argentina sólo puede pretender acomodar el proceso de globalización a su país, nunca controlarlo. Entonces, los países en desarrollo sólo se acomodan a fuerzas exógenas inmanejables y no tienen la capacidad para resistir las presiones externas sobre posturas autocentradas en cuestiones como la propiedad intelectual, la regulación de los mercados financieros o tecnologías críticas, como la aeroespacial y la nuclear.

La perspectiva brasileña, en cambio, parece inclinarse por una postura de "autonomía periférica", pues ella considera que, en el caso del Mercosur, la dimensión endógena es muy importante. Por lo tanto, no puede disolverse el peso de la dimensión endógena en el mercado globalizado. Por ejemplo, para ellos es necesario generar ahorro interno para lograr los equilibrios macroeconómicos deseados. Según esa lógica, la inserción internacional es más un instrumento que un objetivo en sí mismo, ya que será decisiva para la movilización del potencial disponible de recursos internos. Mercosur debe ser, entonces, la conformación de un espacio dentro del cual se fortalezcan las fuerzas endógenas del crecimiento asentadas en los recursos,

cuanto, abandonar las concepciones antropomórficas de dignidad y orgullo nacional, orientando las relaciones externas hacia el interés de los ciudadanos más que hacia el interés del Estado. Carlos Escudé, "La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito", en *Estudios Internacionales*, 1991.

<sup>36</sup> Ferrer, *Op. Cit.*, p. 823.

los mercados y los acervos científico-tecnológicos propios (visión autocentrada del desarrollo en un mundo globalizado). Así, en Brasil existe otra visión en el manejo de políticas vinculadas a aspectos fundamentales del poder nacional, como las referidas a tecnologías críticas o los alcances de las privatizaciones<sup>37</sup>.

Por supuesto, ante estas diferencias sustanciales en la manera de ver el mundo, la voluntad política se dispersa y la integración se complica. Igualmente, la negociación con otros socios se torna más compleja, en la medida en que no hay claridad ni consenso sobre cómo establecer la vinculación con las diferentes opciones externas.

Por otro lado, la voluntad política puede debilitarse aún más en la medida en que hasta el momento no se ha atacado el problema de las asimetrías entre los dos socios principales. Dada la posición asimétrica poco favorable de Argentina frente a Brasil, en el plano comercial, para los argentinos la cuestión del equilibrio ha sido una preocupación fundamental. Desde los albores del proceso, las autoridades argentinas se han resistido a la idea de que la integración refuerce la tendencia a la complementareidad de las dos economías, en la cual Argentina asumiría la posición de abastecedora de productos primarios y Brasil la de productos manufacturados. Para Argentina, sin equilibrio no hay reciprocidad.

Este problema es aún más grave, si se tiene en cuenta que con la estrategia Collor-Menem de acelerar la integración (Acta de Buenos Aires), los acuerdos sectoriales perdieron relevancia

<sup>37</sup> *Ibid.*, pp. 824-825.

estratégica e instrumental. Desde que se abandonó "la integración por protocolos sectoriales", gradual y selectiva, el equilibrio anhelado por los argentinos es mucho más difícil. Sobre todo porque con el abandono del modelo sectorialista la finalidad del proceso de integración dejó de ser la expansión equilibrada de interacciones sectoriales y pasó a ser la formación de una zona de libre comercio, una unión aduanera y, finalmente, un mercado común. Es decir que hacia el futuro habrá una profundización del debate sobre la distribución de los costos y beneficios. Ello será particularmente evidente cuando se discutan las políticas industriales, tecnológicas y regionales comunes.

Si bien lo político seguirá jugando un rol importante en el proceso de integración económica, hacia el futuro podría cumplir el papel de "represa" y no de "motor". De hecho el proceso de politización actual de la integración económica, que consiste en involucrar diversos grupos de la sociedad —empresariales, ecologistas, científicos, etc.— en la integración, podría actuar en esa dirección. Cada vez será mayor el ámbito de controversia, pues cuanto mayor sea el número de grupos involucrados en el proceso, mayor será la posibilidad de interpretaciones divergentes sobre el interés común derivado del mismo. En el futuro saltarán a la vista las contradicciones. Poco a poco, por ejemplo, los parlamentarios racionales y sus organizaciones partidarias abandonarán el papel pasivo que caracterizó su actuación en las primeras fases del proceso.

Algo parecido ocurre con la clase trabajadora, que hoy es un actor ausente, pero que reclama paulatinamente mayor participación. Los "trabajadores del Mercosur" consideran, al igual que los trabajadores en la Comunidad Económica Europea,

que la integración no puede tener solamente un contenido económico, olvidando sus efectos sociales en los distintos países (desempleo, supresión de los derechos sindicales, empeoramiento de las condiciones de trabajo, dismantelamiento de la seguridad social, flexibilización de las relaciones de trabajo). Por eso se ha constituido una Coordinadora de Sindicatos del Cono Sur —con sindicatos de Chile y Bolivia, además de los del Mercosur—, que busca la manera de intervenir, abrirse espacios y obtener reconocimiento institucional dentro del proceso de integración regional. Por ejemplo, entre otros puntos, exigen representación sindical en el Consejo del Mercosur y la aprobación de una Carta Social de derechos. Asimismo, en el Brasil, la CUT participa activamente en las discusiones a nivel nacional de tres subgrupos del Grupo Mercado Común: Política Industrial, Política Agrícola y Relaciones de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (cfr. Cuadro 14).

### III. CONCLUSIONES

El futuro del Mercosur dependerá de la capacidad del grupo para superar las diversas fuentes de conflicto, bien sea dirimiéndolas directamente o atenuándolas mediante la ampliación de los beneficios futuros que podrían derivarse del proceso de cooperación integracionista. Es un hecho que la consolidación del Mercosur, gracias a la lógica de la cooperación, podría fortalecer la capacidad de sus países miembros para elevar su competitividad internacional y desempeñarse como *global traders*.

CAPÍTULO II ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR	
ORGANO SUPERIOR	<p><b>CONSEJO DEL MERCADO COMUN (INSTANCIA DECISIONAL)</b></p> <p><b>FUNCION:</b> Ejerce la conducción política y toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos. Fija las pautas y grandes orientaciones de la integración, que se transmiten a los otros órganos institucionales del Mercosur.</p> <p><b>COMPOSICION:</b> Ministros de relaciones exteriores y de economía de los países miembros.</p> <p><b>REUNIONES:</b> Semestrales, con la presencia de los cuatro Jefes de Estado.</p>
	<p><b>GRUPO MERCADO COMUN<sup>1</sup> (INSTANCIA TECNICO-EJECUTIVA)</b></p> <p><b>FUNCION:</b> Recibe instrucciones del Consejo, que guían su trabajo y que se trasladan a sus subgrupos técnicos. Recibe las recomendaciones de los subgrupos técnicos de trabajo y propone al Consejo las medidas tendientes a la aplicación de los instrumentos del mercado común. Veló por el cumplimiento del Tratado. Adopta las providencias necesarias para el cumplimiento de las decisiones del Consejo. Toma las iniciativas de carácter administrativo.</p> <p><b>COMPOSICION:</b> Cuatro miembros titulares y cuatro suplentes por cada país, que representan los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía y el Banco Central de cada país.</p> <p><b>SUBGRUPOS:</b> Para proponer las medidas al Consejo, el Grupo creó inicialmente once subgrupos técnicos de trabajo: Asuntos Comerciales; Asuntos Aduaneros; Normas Técnicas; Políticas Fiscal y Monetaria relacionadas con el Comercio; Transporte Terrestre; Transporte Marítimo; Política Industrial y Tecnológica; Política Agrícola; Política Energética; Coordinación de Políticas Macroeconómicas; Relaciones de Trabajo; Empleo y Seguridad Social<sup>2</sup>.</p>
ORGANO EJECUTIVO	

ORGANO DE CONSULTA	<p><b>COMISION DE COMERCIO DEL MERCOSUR<sup>3</sup> (CUERPO DE ASISTENCIA DEL GRUPO MERCADO COMUN)</b></p> <p><b>FUNCION:</b> Cuida de la aplicación del conjunto de instrumentos de política comercial común que resultan de la puesta en marcha de la Unión Aduanera. Revisa todos los temas relacionados con el comercio intraregional y con terceros países.</p> <p><b>COMPOSICION:</b> Es un órgano de carácter intergubernamental coordinado por los ministerios de relaciones exteriores de los estados miembros.</p>
	<p><b>COMISION PARLAMENTARIA CONJUNTA<sup>4</sup> (CANAL DE REPRESENTACION DE LOS PARLAMENTOS DE LOS CUATRO PAISES)</b></p> <p><b>FUNCION:</b> Procura la armonización de la función legislativa.</p>
OTROS ORGANOS SIN CAPACIDAD DE DECISION	<p><b>FORO ECONOMICO Y SOCIAL<sup>4</sup> (ESPACIO DE REPRESENTACION DE LOS DIVERSOS ACTORES DE LA SOCIEDAD)</b></p> <p><b>FUNCION:</b> Escamina las propuestas y aspiraciones de los diversos sectores de la sociedad a los órganos decisivos del Mercosur (Consejo, Grupo Mercado Común o Comisión de Comercio), y una Comisión de Magistrados (integrada por los Tribunales Supremos de cada Estado).</p>

<sup>1</sup> La Secretaría Administrativa del Grupo Mercado Común tiene su sede en Montevideo.

<sup>2</sup> En la reunión del Grupo Mercado Común de Las Lenas (Argentina), se creó otro subgrupo para estudiar los aspectos institucionales de la integración. Los subgrupos se reúnen con frecuencia para adelantar los trabajos técnicos. En ellos participan aproximadamente 400 funcionarios de los cuatro gobiernos. Además se cuenta con la participación del sector privado, a través de las organizaciones empresariales, sindicales y de consumidores. En ese marco, también han funcionado reuniones ministeriales como, por ejemplo, la de Ministros de Economía y Finanzas de Buenos Aires, que se reúnen trimestralmente y desempeñan una labor importante en la coordinación de políticas macroeconómicas.

<sup>3</sup> Órgano de reciente creación (Decreto 9/1994), que comenzó a operar en enero de 1995. Este fue uno de los leyes-culminación que introdujo el Protocolo de Ouro Preto a la estructura institucional del Mercosur.

<sup>4</sup> También comenzó a operar en enero de 1995, de acuerdo con lo establecido por el Protocolo de Ouro Preto.

Sin embargo, para mantener viva la lógica cooperativa, no será suficiente la dinámica integracionista que el eje intergubernamental desata por sí solo. Hasta ahora, en el Mercosur la responsabilidad de formular los rumbos de la integración y de administrarla desaconsejó en la cooperación de los gobiernos nacionales, razón por la cual algunos llaman al Mercosur una *integración presidencialista*. Pero este "motor político tradicional", necesario también en la segunda etapa de transición, no basta para mantener el dinamismo del proceso, por dos razones.

Primero, porque habrá una dificultad cada vez mayor en los gobiernos de los países miembros del Mercosur, para mantener el monopolio de la conducción de la integración. Sobre todo frente a las presiones de nuevos grupos de la sociedad que reclaman su incorporación y participación en el proceso, mediante espacios institucionales supranacionales destinados para tal efecto. Es cierto que el período de transición preveía la presencia del sector privado (trabajadores y empresarios) en algunos subgrupos del Grupo Mercado Común (*cf.* Cuadro 14), pero estos subgrupos no tuvieron realmente una composición tripartita. No existe ninguna determinación jurídica que legitime el espacio de negociación privada y que les confiera poder deliberativo a los grupos de la sociedad interesados en el Mercosur. La discusión y las negociaciones entre gobiernos, empresarios y sindicatos tiene lugar a escala nacional, según la agenda establecida por los dirigentes gubernamentales, mientras en la estructura institucional del Mercosur la palabra final siempre la tienen los gobiernos de los respectivos países miembros.

Segundo, porque, avocados a una gran presión de los grupos

nacionales, la capacidad de maniobra de los gobiernos para emprender acciones como la formulación de políticas de reestructuración competitiva, de competencia e industriales comunes, será muy limitada. Este tipo de acciones son fundamentales para la conformación del Mercado Común, ya que sin ellas no es posible compensar y atenuar las diferencias de competitividad entre las estructuras productivas nacionales, ni cambiar la ventaja competitiva regional para propiciar un *upgrade* de las exportaciones regionales (*cf.* Cuadro 15). Una situación semejante sería un estímulo para mantener ciertas barreras al comercio, ya que los empresarios y trabajadores nacionales no verían por ningún lado la *creación de comercio*, ni la disminución de las asimetrías económicas y comerciales. Esto impediría el perfeccionamiento de la Unión Aduanera. Es evidente, pues, que "la integración económica se vuelve más compleja en la medida en que sus protagonistas comienzan a percibir la tensión existente entre el efecto disciplinador que caracteriza un proceso de esa naturaleza y sus propias aspiraciones de preservar el mayor margen de maniobra posible, que les permita obrar en función de sus respectivos intereses [...]"<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> Félix Peña, "Mercosur 2000, algunas cuestiones relevantes de la agenda jurídico-institucional", en *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, N° 45, enero-marzo, 1996, p. 46.

CUADRO 15 LAS INICIATIVAS COMUNITARIAS EN LA REGIÓN DEL PLATA		
Muchas políticas y acciones comunes tendientes a mejorar la competitividad regional deberán tomarse alrededor de la Cuenca del Plata, eje vial y geoeconómico del Mercosur y región natural compartida por todos los Estados miembros:		
PAIS	SUPERFICIE EN LA CUENCA DEL PLATA (KM <sup>2</sup> )	PROPORCIÓN DEL TERRITORIO TOTAL (%)
Brasil	1.414.200	17
Argentina	1.033.800	37
Paraguay	400.752	100
Uruguay	140.901	79

En ese sentido, se discute mucho la construcción de la hidrovia Paraná-Paraguay. El eje vial y geográfico en torno al cual se integra el Mercosur es la hidrovia. Mide 3.200 km de extensión y va desde Puerto Cárdenas, en el Mato Grosso brasileño, hasta el puerto de Nueva Palmira, en Uruguay. Es una de las principales vías de transporte para el abastecimiento del Paraguay y parte del transporte de la producción minera de Uruguay y el Mictum en el Alto Paraguay. La vía es utilizada por Argentina para transportar cereales, y más intensamente para sacar soja brasileña y boliviana que se exporta a Norteamérica y Europa.

En el marco del proceso de integración, Brasil ha propuesto la hidrovia a sus socios, argumentando que sería una modalidad de transporte de bajo costo y una forma de incrementar el potencial productivo de la región con miras a la exportación. Pero los motivos particulares son los que pesan. La región central brasileña ha alcanzado un importante nivel de desarrollo, pero lejos del Atlántico, haciendo necesario reducir su producción (resaca, hierro y soja) "aguas abajo" mediante el sistema fluvial y el empleo de barcos. Esta zona es un espacio desintegrado del Brasil, como lo es la Patagonia para Argentina y el oeste del Paraguay, regiones que también se beneficiarían de la hidrovia y otros proyectos.

Sin embargo, también hay obstáculos para la realización del proyecto. Paraguay apoya, pero esperando que Argentina haga la mayor inversión en el dragado y eliminación de obstáculos que faciliten el tránsito de los buques de barcos. Uruguay, "país llave", ofrece sus puertos al servicio de la hidrovia y otras obras, pero duda en construir el puente Colón-Buenos Aires, que comunicaría dos zonas de características socioeconómicas y culturales muy diferentes. Argentina contempla la rehabilitación del Río de la Plata y del eje norte-sur de la cuenca, pero cree que los costos que le corresponden son muy altos que los beneficios que percibirá, los cuales irán a otros países.

Hay en discusión otras vías de integración, como la carretera São Paulo-Buenos Aires y el ferrocarril transatlántico. Pero, al igual que en la hidrovia, los grupos ecologistas consideran que los beneficios económicos no compensan los costos ambientales.

FUENTE: Sigal de Mercedes Anderson, "Un modelo alternativo de la cuenca Paraná-Paraguay y del eje São Paulo-Buenos Aires", en *Cotas*, Montevideo, No. 15, 1992, marzo-abril, 1992, p. 15.

Dado que no existen ni el consenso, ni los instrumentos e instituciones capaces de aplicar las acciones de segunda generación que requiere la integración del Mercosur, el optimismo suscitado por los resultados del pasado debe ser "cauteloso" y "moderado" respecto de los resultados futuros. No cabe duda de que las decisiones de segunda generación requieren un nivel de coordinación política e institucional mucho mayor del que exigió la creación de la Unión Aduanera imperfecta, etapa en que la integración se basó simplemente en el automatismo del proceso incompleto de desgravación arancelaria. Ante los síntomas de agotamiento del "motor político tradicional", será preciso encontrar un "motor político complementario" para crear las condiciones institucionales que requiere la conformación del Mercado Común. Hoy hay voces que consideran que el Mercosur tiene un *déficit institucional*, es decir un desfase entre los objetivos que persigue, los instrumentos de política comercial vigentes y su estructura jurídico-institucional<sup>41</sup>. Las incertidumbres jurídico-institucionales en el seno del Mercosur fueron bien expresadas por el presidente de Uruguay, Julio Sanguinetti, en declaraciones al periódico *La Nación*, de Buenos Aires.

El principal [asunto pendiente del Mercosur] es el institucional. Esta es su mayor falla. Tenemos apenas una Comisión de Comercio que se reúne esporádicamente. Es preciso constituir un cuerpo permanente que estudie y discuta de forma continua los problemas que irán surgiendo. Hasta ahora, todo se ha limitado a los encuentros entre Presidentes o Ministros, después de los cuales cada uno

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 47.

toma su portafolio y se marcha. Aunque esto pueda parecer una sugerencia cruel, está faltando burocracia<sup>42</sup>.

Por este motivo, muchos observadores del Mercosur han argumentado la necesidad de adoptar instituciones supranacionales fuertes, es decir, un gobierno de la alianza que esté por encima de los intereses y visiones estrictamente nacionales, capaz de dirimir las controversias regionales que puedan suscitarse por la aplicación de mecanismos legítimos de defensa comercial (códigos anti *dumping*, códigos anti-subsidios, normas de origen), de garantizar cierto margen de seguridad jurídica a los inversionistas y empresarios (reglas de juego claras y estables sobre acceso a los mercados) y de asumir las riendas del proceso cuando sea necesario.

Hasta ahora no se le ha dado mucha importancia a la construcción de instituciones políticas y sociales de tipo comunitario-supranacional, entre otras razones debido al carácter transitorio del Tratado de Asunción (*cf.* Cuadro 14). Los miembros del Mercosur decidieron esperar a culminar con la primera fase de transición (construcción de la Unión Aduanera, en diciembre de 1994), para reflexionar sobre la definición de una estructura institucional definitiva de los órganos de administración del Mercosur. El Protocolo de Ouro Preto (diciembre de 1994) definió dicha estructura, sin la cual el Mercosur carecía de la personería jurídica internacional necesaria para negociar el acuerdo con la Unión Europea. Sin embargo, dicho protocolo no alteró sustancialmente la vieja estructura institucional del grupo, cuyos pilares fundamentales eran el Consejo del Mercado

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 49.

Común y el Grupo Mercado Común, órganos más intergubernamentales que comunitario-supranacionales.

La no modificación de la naturaleza intergubernamental de la integración en el Mercosur después del Protocolo de Ouro Preto, se refleja en la indefinición de la jerarquía de las normas jurídicas del Mercosur respecto de las normas internas de los Estados miembros. Aún no se sabe con certeza si las decisiones emanadas del Mercosur son "compromisos indicativos" o simples "imperativos éticos". En otras palabras, no está claro si los Estados miembros tienen o no un amplio margen para asumir comportamientos unilaterales y discrecionales que alteren las reglas de juego comunes; o, por otro lado, si los compromisos que asumen los Estados, además de generar responsabilidades internacionales, suscitan o no derechos exigibles por parte de los sujetos de derecho interno<sup>43</sup>.

El reto fundamental del Mercosur será encontrar quién pueda encender "el motor político". Aunque quizá las instituciones supranacionales podrían jugar ese papel, nada indica que en el futuro ellas serán fortalecidas. Hay mucha resistencia a crear una estructura supranacional, pues se cree que esta es un resultado del proceso y no un impulsador del mismo. Los países miembros del Mercosur parecen aferrarse a la idea según la cual la *integración presidencialista* tiene más virtudes, por cuanto evita incorporar un nuevo protagonista en el proceso —una entidad multinacional al estilo de la Comisión Europea—, que sólo generaría mayores tensiones. Además, consideran que la dinámica intergubernamental le da un margen de "flexi-

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 48.

bilidad" al proceso integracionista, que no se logra con los órganos comunitarios supranacionales.

Por supuesto, no se trata de copiar los modelos de integración europeos, como si fueran moldes capaces de empujar en otras realidades de integración. El Mercosur tendrá que encontrar un modelo jurídico-institucional propio, que le imponga un límite a la flexibilidad del proceso y que brinde garantías mínimas de disciplina colectiva entre sus miembros. Por supuesto, primero tiene que haber cierto grado de certeza y consenso sobre el tipo de integración deseada, antes de crear todo el andamiaje jurídico-institucional. Asimismo, la arquitectura institucional debe diseñarse gradualmente, con base en la experiencia e interdependencia acumuladas. Pero lo que no resulta lógico es pretender que la segunda etapa de la integración se haga sobre la base del mismo "motor político" de la primera.

Mientras no se vislumbren otras alternativas de impulso político a la integración, diferentes a las que ya operan, sólo resta esperar que los técnicos nacionales, o *mercócratas*, puedan extender su espíritu comunitario, adquirido a lo largo del proceso, a las percepciones e intereses de los diferentes grupos nacionales. Tal vez ellos, los *mercócratas*, puedan convertirse en un "motor técnico-político" de la integración, más importante de lo pensado.

## BIBLIOGRAFÍA

## LIBROS:

*Informe sobre el desarrollo mundial 1995*, Washington, Banco Mundial, 1995.

Candia Veiga, João Paulo, "Mercosul: evolução institucional e intervenção sindical", en V.V. A.A., *Mercosul. Integração na América Latina e relações com a Comunidade Europeia*, São Paulo, Instituto Cajamar-INCA, 1993.

Ferreira Presser, Mário. "Abertura Externa e integração regional: o caso do Mercosul", en V.V. A.A., *Mercosul. Integração na América Latina e relações com a Comunidade Europeia*, São Paulo, Instituto Cajamar-INCA, 1993.

*Progreso Económico y Social en América Latina 1995*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1995.

Valls Pereira, Lia. "O projeto Mercosul: uma resposta aos desafios do novo quadro mundial?", en V.V. A.A., *Mercosul. Integração na América Latina e relações com a Comunidade Europeia*, São Paulo, Instituto Cajamar-INCA, 1993.

## ARTÍCULOS DE REVISTAS Y PERIÓDICOS

- Barbosa, Rubens Antonio. "O Brasil e suas opções internacionais: a articulação entre o universal e o regional", en *Política Exterior*, vol. 3, N° 3, diciembre-enero-febrero, São Paulo, 1994-95, pp. 101-116.
- Bizzozero, Lincoln "La relación entre el Mercosur y la Comunidad Europea: ¿un nuevo parámetro de vinculación?", en *Estudios Internacionales*, año XXVI, N° 101, enero-marzo, Universidad Católica de Chile, 1993, pp. 37-55.
- Bresser Pereira, Luis Carlos. «Brasil», en *Geosur*, Montevideo, N° 145-146, mayo-junio, 1992, pp. 15-25.
- Bosco M. Machado, Joao y Ricardo Markwald. "Padrão de Comércio e Estratégia de Integração", en *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX), N° 46, enero-marzo, Rio de Janeiro, 1996, pp. 36-45.
- Chudnovsky, Daniel y Porta, Fernando. "En torno a la integración económica argentino-brasileña", en *Revista de la CEPAL*, N° 39, diciembre, 1989, pp. 123-144.
- Da Mota Veiga, Pedro y Beatriz Nofal. "Competitividade Internacional e reestruturação industrial no Mercosul", en *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, N° 42, enero-marzo, Rio de Janeiro, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX), 1995, pp. 29-36.
- De Castro, Therezinha. "Mercosur: Enfoque geopolítico", en *Geosur*, N° 167-168, enero-febrero, Montevideo, 1994, pp. 21-31.
- De Mendonca Andersen, Sigrid. "Un análisis ambiental de la hidrovía Paraná-Paraguay y del eje vial San Pablo-Buenos Aires", en *Geosur*, N° 191-192, marzo-abril, Montevideo, 1996, p. 13.
- Escudé, Carlos. "La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito", en *Estudios Internacionales*, Universidad Católica de Chile, 1991.