

UN NUEVO PROCESO DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA: EL MERCADO COMÚN DEL CONO SUR (MERCOSUR)

*Lincoln Bizzozero **

1. INTRODUCCIÓN

Los antecedentes de la historia en materia de cooperación y conflicto entre los países del Cono Sur, se encuentran en la rivalidad argentino-brasileña.¹ La misma se remonta a la época de la colonización, en que el hinterland del Río de la Plata y la meseta boliviana, fueron motivo de disputa entre las Coronas de España y Portugal. Argentina y Brasil, en tanto países continuadores de esa historia, desde su independencia en el siglo XIX, buscaron consolidar sus respectivos proyectos nacionales, incidiendo en los socios pequeños de la región, en particular Paraguay y Uruguay (creación del Estado de Uruguay, guerra de la Triple Alianza contra Paraguay entre 1865-1870). Por otra parte, la rivalidad conflictiva continuó durante el siglo XX, a través de sus proyectos de desarrollo y sus respectivas proyecciones hacia el exterior. La temprana relación de Brasil con los Estados Unidos y la continuidad de las relaciones de Argentina con Europa, marcaron la diferencia en los "status" de ambos países, frente a la potencia hegemónica, con posterioridad a la segunda guerra mundial. Las disputas por constituir el socio privilegiado en las relaciones con Estados Unidos, las preocupaciones por las "ganancias" y "pérdidas" geopolíticas y por marcar diferencias en el desarrollo nacional, mantuvieron la tensión conflictiva en las relaciones entre Argentina y Brasil, hasta los setenta, aun cuando durante ese período pudieron apreciarse algunos elementos de cooperación (*Jaguaribe, H., 1982; Selcher, W., 1985*).

Esos elementos de cooperación se expresaron institucionalmente en distintos proyectos e instancias de integración continental y subregional. Los

* Departamento de Posgrados, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República Oriental del Uruguay.

inicios de esta convergencia institucional se remontan a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALALC), que se creó en 1960, bajo la inspiración de la CEPAL. En esa instancia participaron todos los países del Cono Sur de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Posteriormente, fue firmado en 1969, el Tratado de la Cuenca del Plata, que posibilitó la cooperación de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, con el objetivo de maximizar la utilización de los recursos naturales de la región.

Los limitados avances de la ALALC en las relaciones con el exterior y en materia de cooperación por proyectos, llevaron a que el conjunto de países latinoamericanos constituyeran el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) en 1975. Las respuestas otorgadas frente a las medidas económicas de carácter coercitivo, incluyendo las que los países europeos ordenaron contra Argentina, como consecuencia de la guerra de las Malvinas, fomentaron el surgimiento de una identidad regional en relación al sistema internacional.

Los países del Cono Sur también fueron partícipes de la creación de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que se formalizó en 1980, en reemplazo de la ALALC, con algunos mecanismos que flexibilizaron las relaciones bilaterales (Preferencia de Alcance Regional, Acuerdos de Alcance Parcial). La ALADI constituye entonces desde 1980, el acuerdo eje de la integración latinoamericana.

Finalmente, en la década de los ochenta, Argentina, Brasil y Uruguay participaron en distintos mecanismos de concertación económica y política, con la creciente identidad latinoamericana en problemáticas y temas comunes (deuda externa, conflicto centroamericano, proteccionismo y subsidios en el comercio internacional). Por otra parte las transiciones democráticas y las necesidades económicas y sociales propulsaron una reorientación de las políticas exteriores en la región que tuvo entre otros resultados, la configuración del Grupo de los Ocho primero y del Grupo de Río posteriormente (*PNUD-CEPAL, 1988; Bizzozero, L., 1992*).

Las transiciones democráticas en Chile y Paraguay, permitieron una reformulación de su política exterior y posibilitaron a su vez, el ingreso de ambos países en el Grupo de Río (*Muñoz, H., 1989; Simón, J.L., 1990*).

Conjuntamente con estos procesos de cooperación, durante los ochenta, se sucedieron en el escenario internacional determinados cambios, que modificaron el papel del Estado y destacaron la relevancia de las regiones. El Acta Unica europea de 1986, la inserción de Japón en el sudeste asiático, la firma del acuerdo entre los Estados Unidos y Canadá primero y posteriormente del Tratado de Libre Comercio entre ambos y México el 12 de agosto de 1992, son muestras del nuevo dinamismo de las regiones, con la configuración de grandes espacios económicos que ofrecen mayor estabilidad relativa.

Estos cambios no han sido indiferentes a América Latina, donde se percibe desde el año 1990, una ebullición de propuestas, acuerdos y renovación institucional, desde México hasta el Cono Sur, pasando por América Central, Caribe y Grupo Andino.

En el Cono Sur la suscripción del "Tratado de Asunción" por parte de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, el 26 de marzo de 1991, señaló el término de un proceso de aproximaciones subregionales y el inicio de una etapa novedosa signada por la búsqueda de una "identidad subregional" en el contexto internacional.

La definición de ese espacio subregional en el Cono Sur, más conocido como MERCOSUR (Mercado Común del Cono Sur), a partir del Tratado de Asunción, plantea su interés por los antecedentes, etapas y funcionamiento. Este trabajo se referirá someramente a las etapas previas de la integración argentino-brasileña, al Tratado de Asunción y el funcionamiento del MERCOSUR, para ubicar de esta forma al proceso de integración en el Cono Sur de América Latina, en el marco de un proceso de globalización y de conformación de bloques regionales.

2. LAS ETAPAS PREVIAS: LA APROXIMACION ARGENTINO-BRASILEÑA

La formalización del acercamiento entre Argentina y Brasil pudo realizarse a mediados de los ochenta, luego de un acuerdo en el plano comercial. Este acuerdo desbloqueó el "cuello de botella" existente para una mayor aproximación, aspecto que se concretó con el Programa de Integración y Cooperación argentino-brasileño.

a) El desbloqueo de las relaciones

La aproximación entre Argentina y Brasil iniciada a fines de los setenta, con la negociación del acuerdo Corpus-Itaipú referido al aprovechamiento hidroeléctrico del río Paraná, continuó a comienzos de los ochenta con la guerra de las Malvinas y a mediados de la década con el Programa de Integración bilateral acordado en 1985 (*Mármora, L, 1986*). Sin embargo, entre la guerra de las Malvinas y el acuerdo del Programa de Integración bilateral, que posibilitó el proceso de integración, a través de la firma de protocolos conjuntos, se debieron superar las dificultades creadas por la estructura y asimetrías de las relaciones comerciales.

La resolución del conflicto comercial entre ambos países se logró por una modificación de la política de Brasil en su comercio exterior, a instancias de la presión de Argentina y de las orientaciones de Itamarati². El acuerdo entre ambos países consistió en buscar la nivelación de las relaciones comerciales bilaterales en un nivel superior. Para ello, Brasil reorientó las necesidades externas de trigo, comprando en el mercado argentino, lo que antes hacía en el norteamericano. Esa decisión formal fue el resultado terminal de tendencias y orientaciones entre distintas agencias gubernamentales del gobierno argentino y brasileño, que apoyaron o cuestionaron una estrategia de aproximación subregional (*Hirst, M., 1988*).

b) Las etapas del Programa de integración y cooperación argentino-brasileño

El proceso de integración entre Argentina y Brasil tiene dos etapas claramente diferenciadas. La primera abarca desde julio de 1986, en que se suscribe el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), hasta noviembre de 1988, en que se firma el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo. La segunda comienza en noviembre de 1988 y culmina formalmente en noviembre de 1991 con la ratificación del Tratado de Asunción, firmado en marzo de ese año.

La primera etapa definida por la "integración sectorial", estuvo caracterizada por su selectividad y gradualidad, tanto en los instrumentos utilizados como en los sectores incorporados. Durante la misma se firmó el PICE, en julio de 1986, integrado por doce protocolos: bienes de capital, industria alimentaria, trigo, cooperación productiva, industria automovilística, aeronáutica, energía, biotecnología, empresas binacionales, accidentes nucleares, créditos recíprocos y estudios económicos (Tagle, C., 1987; Jaguaribe, H., 1987). Entre la firma de esos protocolos y mediados de 1989 se firmaron otros doce protocolos en los sectores de siderurgia, transportes terrestre y marítimos, comunicaciones, investigación nuclear, bienes alimenticios industrializados, proyectos de desarrollo en la frontera común, creación de una moneda común (el "gaucho") y coordinación de las políticas macroeconómicas (Loyola Campos, A., 1990).

En esta primera etapa, los protocolos sectoriales fueron el instrumento principal. Los mismos tenían como objetivo principal la ampliación del comercio bilateral, y para ello se basaron en mecanismos de desgravación arancelaria. La cautela y el gradualismo fueron señalados desde el inicio, para alejar suspicacias y voluntarismos relacionados con anteriores experiencias. Así, no se fijaron plazos estrictos y las metas fueron indicativas, como en el sensible sector de bienes de capital, donde el volumen debía aumentar de 300 millones de dólares en 1987 a 750 en 1990.

Una diferencia importante con experiencias anteriores, fue que se vinculó la liberalización comercial con la investigación, la inversión y la producción en el sector de bienes de capital. Sin embargo, en el tema de creación de empresas binacionales y de formalización de un fondo de promoción de inversiones no se logró ningún avance.

Durante ese período se avanzó en materia de negociación sectorial (industria alimentaria, automovilística, bienes de capital), cooperación política, proyección conjunta hacia el exterior y definición de agendas conjuntas. La disuasión nuclear, la necesidad de fortalecer la democracia, y la conformación de un frente común en el plano internacional, constituyeron bases de apoyo para continuar el proceso (Grandi, J., 1986, 1987).

La fase de "integración global" se inicia con la firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo en noviembre de 1988, que fue ratificado por los parlamentos de Argentina y Brasil, en agosto de 1989. Hasta la entrada en vigor de ese Tratado, Uruguay había acompañado el proceso de integración,

sin integrarlo formalmente. Su participación no se limitó a las reuniones presidenciales, sino que también formó parte de algunos grupos de trabajo y protocolos (transporte terrestre, comunicaciones, biotecnología, administración pública).

La entrada en vigor del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, fue realizada en Brasilia y en ella no participó Uruguay, ni tampoco se expresó en el comunicado conjunto una referencia específica a su eventual asociación (*Magariños, G., 1991*). Dicho Tratado define como objetivo la creación de una zona de libre comercio en un lapso de diez años, paso previo a la conformación de un mercado común.

El giro imprimido por Sarney y Alfonsín al final de su período, buscando una profundización del proceso bilateral, se ahondó con los cambios de gobierno en Argentina y Brasil. En julio de 1990, la reunión en Buenos Aires entre los presidentes Collor de Mello y Menem, trajo una serie de decisiones relevantes, entre las cuales la más importante, fue la de adelantar al 31 de diciembre de 1994 el establecimiento del mercado común previsto en el Tratado de Integración Cooperación y Desarrollo. El Acta de Buenos Aires menciona como metodología fundamental para el mismo las rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas. Se fijó como meta el arancel cero y la eliminación de las barreras para-arancelarias para todo el universo de productos.

Por otra parte, el Acta define una separación entre las medidas que pueden ser incluidas en el marco jurídico de ALADI (desmantelamiento tarifario, armonización aduanera), de las que requieren la aprobación de los Parlamentos nacionales (armonización de instrumentos, acuerdos sectoriales). Este aspecto y el hecho de que se profundizaran las pautas para hacer del proceso de integración argentino-brasileño, un proceso excluyente para otros países latinoamericanos, posibilitaron que las demandas de Uruguay, en tanto socio menor de la región tuvieran andamio, y que se iniciaran negociaciones entre los países del Cono Sur. Las negociaciones quedaron reducidas a cuatro países: Argentina, Brasil y dos socios menores, Paraguay y Uruguay. Chile desistió de acompañar el proceso en esta primera etapa, ya que tiene otros avances en materia de apertura económica y Bolivia continuó su adhesión al Grupo Andino, pero mantuvo contactos, sobre todo en relación a la puesta en funcionamiento de la hidrovía Paraguay-Paraná.

3. EL TRATADO DE ASUNCIÓN

Luego de varios meses de negociaciones, fue suscrito el Tratado de Asunción, el 26 de marzo de 1991, por los Presidentes Carlos Menem de Argentina, Fernando Collor de Mello de Brasil, Andrés Rodríguez de Paraguay y Alberto Lacalle de Uruguay.

El Tratado de Asunción define como objetivo la constitución del Mercado Común del Cono Sur para el 31 de diciembre de 1994, lo cual implica: a) la

libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los cuatro países, mediante la eliminación de derechos aduaneros y restricciones no arancelarias; b) el establecimiento de un arancel externo común y de una política comercial conjunta; c) convergencia y coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales; d) armonización de legislaciones.

El Tratado de Asunción es un Tratado marco, por lo cual importan fundamentalmente las definiciones que se van tomando a nivel institucional. El Tratado consta de 24 artículos divididos en seis capítulos: propósitos, principios e instrumentos (arts. 1 al 8), estructura orgánica (arts. 9 al 18), vigencia (art. 19), adhesión (art. 20), denuncia (arts. 21 y 22) y disposiciones generales (arts. 23 y 24). Finalmente, el Tratado contiene cinco anexos referidos al programa de liberación comercial, régimen general de origen, solución de controversias, cláusulas de salvaguardia y subgrupos de trabajo del Grupo Mercado Común.

El Tratado define un período de transición, durante el cual se aplicará un programa de liberación comercial, consistente en una progresiva reducción arancelaria hasta llegar al nivel cero; se buscará una concertación de las políticas macroeconómicas y sectoriales y se adoptará un arancel externo común. A su vez durante ese período, se buscará definir en el marco del MERCOSUR, un Régimen General de Origen, un Sistema de Solución de Controversias y Cláusulas de Salvaguardia.

En cuanto a la estructura, el Tratado establece dos órganos: el Consejo Mercado Común y el Grupo Mercado Común. El Consejo Mercado Común es el responsable de la conducción política. Está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía, los cuales deberán reunirse al menos una vez al año con los cuatro jefes de Estado. El órgano ejecutivo es el Grupo Mercado Común, que es el responsable de velar por el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el Consejo y que cuenta entre sus atribuciones, proponer e instrumentar las medidas necesarias para la implementación del Mercado Común. También tiene facultades para convocar reuniones especializadas en las diversas áreas de competencia entre autoridades de los cuatro países, con la finalidad de negociar temas vinculados al Tratado.

El Grupo Mercado Común está coordinado por los Ministros de Relaciones Exteriores y está integrado por cuatro miembros titulares y cuatro alternos por país, que representan al Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Economía o sus equivalentes y Banco Central. El Tratado de Asunción definió en el Anexo V, varios subgrupos de trabajo en el seno del Grupo Mercado Común, con la responsabilidad de coordinar las políticas macroeconómicas y sectoriales. Los subgrupos de trabajo creados son: 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 y asuntos laborales³.

4. EL FUNCIONAMIENTO DEL MERCOSUR

Una vez firmado el Tratado de Asunción, surgieron una serie de problemas que condicionaron el funcionamiento del Mercado Común del Cono Sur. Los aspectos controvertidos tuvieron relación con la superposición del Tratado de Asunción con los acuerdos de cooperación argentino-brasileños; con la aceptación del MERCOSUR por parte de ALADI y el respeto de los compromisos continentales contraidos; con el reconocimiento internacional del espacio subregional; con la definición de un régimen de solución de controversias y un sistema de lealtad competitiva; y con la definición de un cronograma para la libre circulación de bienes, servicios y personas y para la determinación del arancel externo común.

Los distintos aspectos controvertidos fueron resueltos en la propia marcha que originó el Tratado de Asunción. Los problemas vinculados con la adecuación del MERCOSUR a ALADI, la relación entre los distintos acuerdos de integración, el reconocimiento internacional del espacio subregional, tuvieron respuesta antes de la primera reunión del Consejo Mercado Común, realizada en Brasil en diciembre de 1991. La definición de un régimen de solución de controversias y de un sistema de lealtad competitiva, fue acordada en la reunión de Brasilia realizada en diciembre de 1991, que constituyó la primera reunión del Consejo Mercado Común. Finalmente, en la segunda reunión del Consejo Mercado Común, realizada en Las Leñas, Argentina, en junio de 1992, se aprobó un cronograma detallado de plazos para la armonización macroeconómica y la definición del arancel externo común.

a) El reconocimiento internacional del proceso

El reconocimiento internacional del MERCOSUR tuvo dos facetas diferentes: la adecuación del Tratado de Asunción a ALADI y posteriormente al Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT); y su proyección como un sujeto de derecho internacional, capacitado para concretar convenios y para actuar como tal en organizaciones de carácter general.

El primer paso fue homologar el Tratado de Asunción en ALADI, con el registro del Acuerdo de Complementación Económica número 18, de manera similar al que anteriormente habían registrado Argentina y Brasil al reunir todos sus Protocolos y acuerdos firmados (Acuerdo de Complementación Económica número 14). De esta manera, las concesiones acordadas entre los países del MERCOSUR quedaron a salvaguarda de su extensión a los demás países de ALADI.

En cuanto a la relación del Tratado de Asunción con los protocolos y acuerdos vigentes entre Argentina y Brasil desde 1986, de hecho se ha privilegiado el espacio MERCOSUR. Esto se ha desarrollado así, aun cuando el Acuerdo de Complementación Económica número 14 vigente entre Argentina y Brasil, tiene una estructura orgánica y varios subgrupos de trabajo. De esta

manera, más que una superposición, estaríamos ante una continuidad del proceso, ya que sino sería imposible la conformación del mercado común en cualquiera de las dos instancias (*Halperin, M., 1991*).

La presentación del MERCOSUR ante el GATT para su reconocimiento como acuerdo regional, introdujo una polémica y abrió interrogantes sobre el futuro del espacio subregional en el comercio internacional. La polémica abierta tiene relación con el procedimiento para aprobar el acuerdo del MERCOSUR: si lo es bajo la denominada Cláusula de Habilidadación que permite a los países en desarrollo la aprobación del acuerdo comercial de manera rápida y un tratamiento diferencial más favorable, o bien bajo las disposiciones del art. XXIV, que prevé la creación de un grupo de trabajo que debe analizar normas sobre tráfico fronterizo, uniones aduaneras, zona de libre comercio y su compatibilidad con las reglas del GATT. La resolución de este punto no es menor para la compatibilidad del MERCOSUR a las reglas del GATT: además de la aprobación más rápida del acuerdo, las lesiones eventuales que pueda experimentar un tercer país en el comercio internacional debido al MERCOSUR, deberán ser probadas por el mismo en caso de ingreso vía Cláusula de Habilidadación. En caso de que el MERCOSUR ingrese por el art. XXIV, es el acuerdo subregional, en tanto acusado, que debe demostrar su inocencia.

La polémica fue planteada por algunos países, entre los cuales se encuentran Estados Unidos, Australia, Hungría y Checoslovaquia, que adujeron como argumento el tamaño del mercado. Los diplomáticos de los países del MERCOSUR señalaron en su momento, que la Asociación Latinoamericana de Integración y el Pacto Andino fueron aprobados por la Cláusula de Habilidadación y no hubo reparos.

Un paso en el reconocimiento del MERCOSUR como espacio subregional fue logrado con la suscripción del denominado Acuerdo de la Rosaleda con los Estados Unidos, el 19 de junio de 1991. En dicho acuerdo se creó un Consejo Consultivo bilateral para impulsar las relaciones bilaterales en el plano comercial y financiero y para dirimir las controversias que pudieran surgir en materia de subsidios agrícolas, barreras proteccionistas y propiedad intelectual.

Con posterioridad, el Consejo del Mercado Común en su primera reunión decidió establecer contactos con la Comunidad Europea y el Japón para formalizar acuerdos de cooperación. En el caso de la Comunidad Europea se concretó un acuerdo de cooperación inter-institucional con la Comisión el 29 de mayo de 1992, por el cual se formalizó la cooperación en diversas áreas como la aduanera, normas técnicas, energía, turismo, agricultura; y se constituyó un comité consultivo conjunto.

Finalmente, los países del MERCOSUR han actuado conjuntamente en organismos internacionales y han definido posiciones en temáticas de interés general, como es el caso del medio ambiente, en que los mismos suscribieron la declaración de Canela, en febrero de 1992. En dicha declaración, se concordó en los siguientes puntos: apoyo de todos los Estados a la protección del medio ambiente y conservación de los recursos naturales; desarrollo progresivo y

gradual codificación del derecho internacional; análisis de la factibilidad técnica para establecer con apoyo de organismos internacionales una red de observación del ozono; y definición de una posición conjunta en temas delicados pasibles de ser defendidos en la reunión de Río.

b) La definición de las reglas de base

La primera reunión del órgano político, el Consejo del Mercado Común, fue realizada en Brasilia entre el 13 y el 17 de diciembre de 1991. Anteriormente, se había llevado a cabo la cuarta reunión del Grupo Mercado Común, que preparó varias resoluciones y la agenda.

Esta primera reunión fue importante debido a tres razones convergentes: el tiempo transcurrido desde la firma del Tratado de Asunción; la definición de temas sensibles, como el referente al contralor de origen y solución de controversias comerciales; y la necesidad de seguir fijando el diseño del proceso.

El Consejo del Mercado Común acordó varias resoluciones, de las cuales, tres constituyen reglas fundamentales en la definición de un piso del proceso de integración: un sistema de solución de controversias comerciales; un reglamento de sanciones administrativas contra las firmas que adulteren los certificados de origen de las mercaderías; y un marco regulatorio para los acuerdos que realicen entre sí empresas de los cuatro países (Decisiones números 1/91, 2/91 y 3/91 respectivamente).

El Sistema de Solución de Controversias, denominado "Protocolo de Brasilia", regirá durante el período de transición, hasta el 31 de diciembre de 1994. Por este sistema, cada uno de los Estados partes, se compromete a presentar una lista de diez jueces, de entre los cuales, para cada controversia, se elegirá un tribunal "ad hoc" de tres miembros, cuyo juicio será inapelable. El mecanismo propuesto en el Protocolo contempla dos posibilidades: las controversias entre Estados, y las que surgen por los particulares, ya sean personas físicas o jurídicas. En el caso de que la controversia sea entre los Estados, se contempla una etapa de negociaciones directas y un arbitraje en la medida de no lograrse un acuerdo.

El Régimen de Sanciones a las Falsificaciones en los Certificados de Origen, contempla las sanciones administrativas a los agentes que realicen dicha acción, con el objetivo de beneficiarse de las ventajas que otorgan las reducciones de gravámenes del mercado subregional o eludir las restricciones fijadas en el mismo.

Finalmente, se definió un Marco Reglamentario para los futuros acuerdos sectoriales, con el objetivo de que los sectores productivos pudieran tener un espacio normativo de referencia. Los acuerdos deben tener como cometido facilitar la creación de una mayor competitividad regional, y no deben desvirtuar los objetivos del Tratado de Asunción.

En la primera reunión del Consejo del Mercado Común se acordaron otras resoluciones de importancia. Entre ellas ubicamos: la definición de un Reglamento del Grupo Mercado Común (decisión 4/91), instrumentación de

mecanismos para canalizar la cooperación técnica internacional con el MERCOSUR (decisión 10/91), creación de subgrupos de trabajo y reuniones especializadas de ministros (subgrupo de asuntos laborales y reuniones de los Ministros de Economía y Presidentes de los Bancos Centrales, Ministros de Educación, Justicia y Trabajo) y coordinación de los Estados partes del MERCOSUR en foros regionales e internacionales (decisiones número 5/91 al 9/91, 15/91 y 16/91). El Grupo Mercado Común también adoptó varias resoluciones que atendieron aspectos relacionados con el ciudadano, el consumidor, la disminución y armonización de reglas y la calidad de productos del espacio regional. Entre las mismas ubicamos: implementación del control unificado de fronteras, aprobación de un formulario común de Manifiesto Internacional de Carga, creación de ventanillas especiales en los aeropuertos para los "ciudadanos del MERCOSUR", establecimiento a partir de 1992 de normas técnicas armonizadas de "Requisitos de seguridad, ruidos y emanaciones vehiculares", y establecimiento de la "Norma Mercosur" para el rotulado de alimentos envasados.

c) La aprobación del cronograma de medidas

La segunda reunión del Consejo Mercado Común y la sexta del Grupo Mercado Común, se realizó en Las Leñas, Argentina, en junio de 1992. Esa segunda reunión del órgano político del MERCOSUR, el Consejo Mercado Común, era importante por tres motivos diferentes: la necesidad de seguir dando señales de avance en el proceso; la definición de plazos en relación al arancel externo común y la coordinación macroeconómica; y por su significado frente a las turbulencia económica y política imperante en Brasil.

El Consejo Mercado Común adoptó una serie de resoluciones y dio a conocer un comunicado compuesto de 17 puntos. Las resoluciones más importantes en el plano económico fueron: la definición del cronograma de medidas hasta el 31 de diciembre de 1994; la adopción de una medida de protección al productor, al aprobarse un procedimiento sobre prácticas desleales de comercio; y la decisión de los países del MERCOSUR de actuar como bloque en ALADI, a partir de la reunión. En el plano político, se incorporó una cláusula democrática, como supuesto indispensable para el funcionamiento del MERCOSUR. En el plano espacial (infraestructura, aprovechamiento de los recursos geográficos), se acordó la construcción de un eje vial que una Porto Alegre-Buenos Aires, vía puente Colonia y se suscribió el acuerdo de la hidrovía Paraguay-Paraná.

La resolución más importante de la segunda reunión del Consejo Mercado Común fue indudablemente la aprobación del cronograma de medidas, ya que constituye un paso fundamental en la conformación del MERCOSUR y permitirá la coordinación de políticas macroeconómicas en forma convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no

arancelarias (Decisiones números 1/92 y 2/92; puntos 4 y 5 del Comunicado de Las Leñas y art. 5 inc. b del Tratado de Asunción). Los plazos fijados atañen a distintos aspectos de los subgrupos de trabajo: arancelarios, impositivos, energéticos, laborales, entre otros. Hay alrededor de ciento cincuenta fechas, que definen la articulación de cada subgrupo de trabajo con el Grupo Mercado Común y el Consejo Mercado Común.

La aprobación del Procedimiento de Quejas y Consultas sobre Prácticas Desleales de Comercio aplicables durante el período de transición, permite a cualquier productor del MERCOSUR, canalizar sus quejas por las importaciones subsidiadas que ingresen por cualquier frontera del espacio regional (decisión número 3/92 y punto 6 del comunicado de Las Leñas). El Grupo Mercado Común es el órgano encargado de recibir esas denuncias y deberá investigarlas. En caso de que se compruebe el dúpung, se establecerán inmediatamente "derechos compensatorios especiales".

La definición de criterios comunes para la negociación con países miembros de ALADI, impedirá que terceros países aprovechen de las ventajas del mercado ampliado, vía un acuerdo preferencial con alguno de los Estados partes (decisión 10/92; punto 7 del Comunicado). En lo inmediato los principales involucrados por la medida son Argentina y Chile, que han ido definiendo acuerdos de cooperación económica. En proyección, la decisión compite con el Pacto Andino al definir la actuación como bloque en el contexto de la ALADI.

La ratificación en un punto del comunicado de Las Leñas de la vigencia de las instituciones democráticas como supuesto indispensable para la existencia del MERCOSUR (punto 2), dejó por el camino la propuesta argentina de incorporarlo como anexo al Tratado de Asunción y definió el compromiso del proceso de integración con un determinado tipo de régimen. Argentina llevó como propuesta incorporar la cláusula en el Tratado, pero la negativa uruguaya por considerar el proceso en esa etapa como una iniciativa "económico-comercial" y los problemas de Brasil con los cuestionamientos a Collor de Mello, saldaron la situación con la incorporación de la cláusula en un punto del comunicado.

Finalmente, el acuerdo para la construcción de la autopista Porto Alegre-Buenos Aires vía Colonia, mediante concesión de obra pública y la firma del Convenio de la Hidrovía Paraná-Paraguay por los funcionarios del Comité Intergubernamental, fueron considerados esenciales para la integración, en el Punto 12 del Comunicado de Las Leñas.

5. DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS

El principal desafío que tiene por delante el MERCOSUR es la continuidad del espacio subregional frente a un doble movimiento que surge de la confluencia de las tendencias centrífugas de los distintos actores nacionales y las apuestas a la defección de los gobiernos de los Estados partes, debido al efecto irradiación del acuerdo NAFTA.

Estos dos movimientos se han producido recientemente en Argentina, como consecuencia del déficit en la balanza comercial, debido a la revaluación de la moneda y de la desconfianza que ha originado la situación en Brasil. El déficit comercial argentino con Brasil en el año 1992 fue de 1.746 millones de dólares, según datos provisionales proporcionados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina (*Garnelo, V., 1993*), lo cual ha motivado los cuestionamientos y críticas de la Unión de Industriales Argentinos y del sector exportador. La adopción reciente de una serie de medidas económicas en Argentina, de las cuales la más importante por sus efectos hacia los otros Estados partes, es el encarecimiento de las importaciones por el incremento de la tasa estadística del 3 al 10%, tiene el propósito de equilibrar la balanza comercial con Brasil. Sin embargo, las diferencias cambiarias y las distintas políticas económicas no redundaron en un mayor equilibrio comercial argentino-brasileño. El incremento de la tasa estadística afectó lateralmente las relaciones argentino-paraguayas, ya que el sector empresarial paraguayo denunció pérdidas por 45 millones de dólares desde noviembre a marzo. La dilucidación de esa controversia no llegó al Tribunal, sino que fue realizada bilateralmente en el marco de la ALADI. Las aclaraciones del Ministro de Economía de Argentina, Domingo Cavallo, de que los recargos no afectarán al MERCOSUR y serán levantados una vez que la producción argentina aumente su competitividad, y las derivaciones que tuvo el incremento en las relaciones con Paraguay, dejan planteado el problema de la fragilidad del proceso de integración frente a las demandas de los actores privados y su manifestación en las decisiones nacionales.

El segundo movimiento se puso en marcha en Argentina debido a los desequilibrios político-económicos del Brasil y a la imposibilidad de sostener el modelo económico frente al déficit bilateral con ese país. Por otra parte, como el NAFTA, constituye un acuerdo de libre comercio, está abierto a otras adhesiones en el sistema interamericano. Esta percepción de los acuerdos en el ámbito interamericano, trasciende obviamente el contexto latinoamericano y quita relevancia a la importancia del MERCOSUR en el marco de ALADI.

Este desafío no hace sino reflejar las asimetrías entre los dos socios mayores y sus distintas apuestas en materia de políticas monetarias y cambiarias. Brasil prefirió mantener el control de la política monetaria y utilizar el tipo de cambio como un instrumento para favorecer las exportaciones y limitar las importaciones. En cambio Argentina, ligó su política monetaria al plan de convertibilidad: igualó la moneda con el dólar, con la finalidad de disminuir la inflación, lograr una mayor apertura de la economía, incrementar el ingreso de capitales extranjeros y conseguir el necesario ajuste fiscal. El problema es que los ingresos por las privatizaciones se revelaron insuficientes frente al incremento del déficit comercial, y llevaron a que las demandas de la Unión Industrial Argentina fueran finalmente contempladas en un paquete de medidas económicas que intentan reactivar el sector exportador.

Las asimetrías entre los dos socios mayores se reflejan en otros planos: así por ejemplo en materia de especialización productiva, las medidas adoptadas

en Brasil para incentivar la producción agrícola y estimular las exportaciones, con el objetivo de llegar según el ex-Presidente Collor de Mello a una autosuficiencia alimentaria.

También se mantiene el problema de los dos socios menores y su relación con el "juego central" que definen Argentina y Brasil. Como ese "juego central" está cuestionado y sus cartas no están definidas, los socios menores es probable que realicen una apuesta de second best hacia una zona de libre comercio, sin excluir la opción de una "salida" del proceso, en caso de posible derrumbe del mismo. Esa apuesta es discernible en el caso de Uruguay, pero no así para Paraguay, cuya opción pasa por la economía informal, el comercio derivado (mejoras o agregados de intercambio de productos importados) y el reciclaje.

Por otra parte, más allá de que la coordinación macroeconómica se manifieste difícil para las fechas previstas, dados los desiguales diseños de los dos socios mayores, la propia definición del arancel externo común, plantea problemas todavía no resueltos. En efecto, si bien se trata de definir un arancel externo común que permita la competitividad externa de los Estados partes, la ambigüedad del texto permite diseñar un arancel alto que posibilite la protección regional de determinadas áreas de punta para competir en el mercado internacional, o uno bajo que permita una apertura frente a las importaciones para impulsar la competitividad de las empresas. El mejor de los mundos posibles en términos de la continuidad del proceso sería que se fijara un arancel externo común bajo, con algunas excepciones negociadas en el tiempo y en los ritmos de producción.

Finalmente, aun cuando no resulte totalmente previsible, las prioridades "nacionales" fijadas por el presidente electo de los Estados Unidos, Bill Clinton, y la primacía de otros temas en la agenda interamericana, vinculados con la gestión gubernamental y la política, pueden llevar a alimentar determinadas tendencias centrífugas que provienen de los actores nacionales.

Notas

1. Trabajo realizado en el marco del proyecto "El proceso de integración en el Cono Sur de América Latina", del Area de Política Internacional de la Facultad de Ciencias Sociales. Este trabajo fue culminado en noviembre de 1992 y actualizado en abril de 1993.
2. La presión de Argentina se visualizó en el marco de la renegociación del Acuerdo de Alcance Parcial núm. 1 en ALADI, cuando amenazó con retirar de la lista de preferencias una serie de bienes industriales. Cf. Hirst, M.-Lengyel, M. *"Brasil: las relaciones con Argentina"* en *América Latina/Internacional* núm. 6, 1985.
3. El subgrupo de asuntos laborales fue creado a fines de 1991. La coordinación de este subgrupo está a cargo de los Ministerios de Trabajo de los Estados Miembros y en él participan empresarios y trabajadores.

Bibliografía

- Bizzozero, L. (1992)**, "El proceso de integración regional en América Latina en 1991", Anuario de Políticas Exteriores Latino-americanas, PROSPEL, Chile.
- Bizzozero, L. - Luján, C. (1991)**, "MERCOSUR: ¿una opción de integración asimétrica? Convergencia de actores nacionales y negociación subregional", *SUMA* núm. 6(11), CINVE, Montevideo.
- Castro Escudero, C. (1991)**, "MERCOSUR: el nuevo modelo de integración", *Comercio Exterior* vol. 41, núm. 11, México.
- Chudnovsky, D. - Porta, F. (1989)**, "En torno a la integración económica argentino-brasileña", *Revista de la CEPAL* núm. 39.
- Chudnovsky, D. - Porta, F. (1991)**, "Las dos etapas del programa argentino-brasileño de integración. Evaluación de lo actuado e incertidumbres futuras", *Investigación Económica* núm. 196, UNAM, México.
- Garnelo, V. (1993)**, "MERCOSUR: el balance es positivo; el futuro, no tan claro", *El Economista* n° 2.224 del 26/3/93, Buenos Aires, Argentina.
- Grandi, J. (1986)**, "La integración, la cooperación argentino-brasileña y la disuasión nuclear desarmada", *América Latina/Internacional*, FLACSO, Buenos Aires.
- Grandi, J. (1987)**, "La politique nucléaire du Brésil et de l'Argentine", *Problèmes d'Amérique Latine* núm. 83, Notes et Etudes Documentaires num. 4830, Documentation Française, Paris.
- Halperin, M. (1991)**, "El Mercado Común del Sur y un nuevo sistema regional de relaciones económicas", *Integración Latinoamericana* núm. 167, Buenos Aires.
- Hirst, M. (1988)**, "El programa de integración Argentina-Brasil: de la formulación a la implementación", *FLACSO*, Serie Documentos e Informes de Investigación núm. 17, Buenos Aires.
- Hirst, M. (1990)**, "Continuidad y cambio del programa de integración Argentina-Brasil", *FLACSO*, Serie de Documentos e Informes de Investigación núm. 108, Buenos Aires.
- Hirst, M. - RUSSELL, R. (1987)**, "Democracia y política exterior: los casos de Argentina y Brasil", *Estudios Internacionales* núm. 80, Santiago de Chile.
- Jaguaribe, H. (1982)**, "Brasil-Argentina: breve análisis de las relaciones de conflicto-cooperación", *Estudios Internacionales* núm. 57, Santiago de Chile.

- Jaguaribe, H. (1987)**, "La integración Argentina-Brasil", *Integración Latinoamericana* núm. 129, INTAL-BID, Buenos Aires.
- Loyola Campos, A. (1990)**, "El programa de integración argentino-brasileño", *Comercio Exterior* vol. 40 núm. 4, México.
- Magariños, G. (1991)**, "Uruguay en el MERCOSUR", F.C.U., Montevideo, Uruguay.
- Mármora, L. (1986)**, "Integración argentino-brasileña: peligros, posibilidades y costos", *Opciones* núm. 12, Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea, Santiago de Chile.
- Mármora, L. - Messner, D. (1991)**, "La integración de Argentina, Brasil y Uruguay: concepciones, objetivos y resultados", *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 2, México.
- Muñoz, H. (1989)**, "Chile: la política exterior para la democracia" Ed. Pehuén, Santiago de Chile.
- Nohlen, D. - Fernández, M. (1981)**, "Cooperación y conflicto en la Cuenca del Plata", *Estudios Internacionales* núm. 55, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Santiago de Chile.
- PNUD-CEPAL (1988)**, "Nuevas formas de concertación regional en América Latina", Documento de Trabajo núm. 3, Proyecto de Cooperación con los Servicios Exteriores de América Latina. Santiago de Chile.
- Russell, R. (1988)**, "Argentina en el mundo (1973-1987)", GEL, Buenos Aires.
- Russell, R. (1991)**, "La agenda internacional en los años '90", *Anuario RIAL 1990*, GEL, Buenos Aires.
- Selcher, W. (1985)**, "Relaciones entre Brasil y Argentina en la década del 80: de una cautelosa rivalidad a una competencia amistosa", *Estudios Internacionales* n° 70, Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- Simón, J. L. (1990)**, "Política exterior y relaciones internacionales del Paraguay contemporáneo", *Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos*, Asunción, Paraguay.
- Tagle, C. (1987)**, "Aspectos jurídicos e institucionales del Programa de Integración y Cooperación Argentino-Brasileño", *Integración Latinoamericana* núm. 122, Buenos Aires.
- van Klaveren, A. (1990)**, "Democratización y política exterior: el acercamiento entre Argentina y Brasil", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, N° 18, Barcelona, España.