

---

# MERCOSUR: LO BUENO, LO MALO Y LO FEO

---

Jorge José Torres\*

---

## BREVES ANTECEDENTES

MERCOSUR surge del acuerdo de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay volcado a través del Tratado de Asunción de marzo del 1991. Según sus disposiciones se resuelve establecer hasta el 31 de diciembre de 1994 un mercado común que debía comprender:

- A) la libre circulación de bienes, servicios y factores de la producción;
- B) el establecimiento de un arancel externo común;
- C) la armonización de políticas macroeconómicas;
- D) la armonización de la legislación;
- E) la adopción de una política comercial común y la coordinación de las posiciones nacionales en foros económicos comerciales;
- F) y, finalmente, el establecimiento de un mecanismo para la solución de controversias.

Sin duda, objetivos ambiciosos que no pocos dudaban en 1991 que pudieran alcanzarse, en particular tomando en cuenta que la mayor parte de las experiencias integracionistas latinoamericanas que le precedían no habían sido plenamente exitosas.

Sin embargo, MERCOSUR podía exhibir un antecedente político y económico de carácter regional de gran trascendencia: *los Acuerdos Argentino-Brasileños de 1986*. Es más: debe considerarse a MERCOSUR una continuación, ampliación y profundización del Programa de Integración y Cooperación Argentino-Brasileño que fuera impulsado e institucionalizado por ambos países por la acción innovadora de los presidentes *José Sarney y Raúl Alfonsín*.

Como lo señaláramos en nuestros trabajos de 1986, en el contexto de los efectos latinoamericanos del conflicto de Malvinas, la crisis de la deuda externa y el proceso de democratización en desarrollo, Argentina y Brasil estaban en condiciones de dar una respuesta conjunta, global y profunda, con una acción inmediata de carácter bilateral, pero impregnada de una definida voluntad integradora regional, en un esquema superador de carácter fundacional de una nueva alianza.

Y lo hicieron. Los acuerdos implicaban un genuino esfuerzo por superar años de rivalidad encubierta y una

seudo competencia hegemónica regional nunca explicitada claramente.

Entre 1986 y 1989 los acuerdos argentino-brasileños habían acumulado resultados positivos en los campos político y económico. Por ello no llamó la atención que las nuevas administraciones en ambos países (los presidentes *Carlos Menem y Fernando Collor de Mello*) resolvieran en 1990 profundizar el proceso, decidiendo por el Acta de Buenos Aires impulsar la creación de un Mercado Común Argentino - Brasileño. De allí al Tratado de Asunción sólo había un paso.

Han pasado seis años desde la firma de este Tratado y estamos en condiciones de hacer una evaluación de este singular proceso integrativo a la luz de los objetivos propuestos, los avances logrados y las asignaturas pendientes. En tal sentido, apoyándome en el título de una vieja película, a lo largo de esta exposición trataré de demostrar que en MERCOSUR coexisten hoy *"lo bueno, lo malo y lo feo"*. *Lo bueno* es que MERCOSUR es un proceso necesario para la región, que ha demostrado fortaleza en el campo comercial y con importante proyección internacional. *Lo malo* es su debilidad institucional. Finalmente, *lo feo* es que este proceso de integración hoy provoca y acentúa profundos desequilibrios regionales.

Analizaré a partir de este momento cada una de estas afirmaciones.

Veamos "lo bueno":

## 1. MERCOSUR ES UN PROCESO NECESARIO PARA LA REGIÓN

Como señala Bernal Mezza, el proceso de integración bilateral iniciado por Argentina y Brasil en 1986 y luego

---

\* Catedrático de Derecho Internacional Público y Política Internacional y Director del Instituto para la Integración y el Desarrollo Latinoamericano, de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, de la Universidad Nacional de Tucumán, Argentina. El trabajo corresponde (con pequeñas modificaciones y el cambio de nombre) a la exposición efectuada en el marco de las "Jornadas argentino-españolas sobre MERCOSUR y las relaciones económicas internacionales" en la Fundación Banco Empresario de Tucumán, Argentina.

ampliado bajo el acuerdo de MERCOSUR se presenta como un nuevo y dinámico motor para el crecimiento económico de sus miembros, disminuyendo la dependencia externa, aumentando las interdependencias bilaterales y reduciendo las asimetrías en el contexto de la economía-mundo. En tal sentido MERCOSUR es una respuesta satisfactoria para el reclamo de una adecuada inserción internacional y una mayor autonomía decisional de los países latinoamericanos en el actual orden internacional. Además MERCOSUR puede ser la vía para mejorar la competitividad externa, el desarrollo de economías de escala, el incremento del comercio con mejores niveles de producción y productividad, el impulso al desarrollo científico y tecnológico y (como lo señalara anteriormente) el fortalecimiento de la capacidad de negociación internacional y el grado de autonomía de los países integrados para enfrentar la desigual competencia con los países de mayor desarrollo.

Sin integración las economías nacionales latinoamericanas, aún las de mayor desarrollo (Brasil, México y Argentina) carecen de capacidad para competir en el marco de esta economía globalizada (o mundializada, como prefiere decir Déniz Espinós) con los países desarrollados que concentran una porción abrumadora del comercio y los flujos financieros mundiales.

A pesar que los objetivos suenen parecidos, las estrategias y mecanismos de la integración en MERCOSUR registran particularidades que le otorgan rasgos de una identidad propia, acordes a los cambios producidos en la última década en la economía mundial. Sin duda hoy se ha dejado de lado el modelo de la CEPAL de los años '60 donde la integración regional constituía un camino para el desarrollo de las economías latinoamericanas, asociada a políticas nacionales que establezcan una razonable protección a las industrias locales, en el marco del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y un relevante papel del Estado en la conducción del proceso de desarrollo.

La crisis de los '80 va a provocar un cambio en el modelo. El desarrollo de los países latinoamericanos ya no podía estar sustentado en economías cerradas o semicerradas, volcadas firmemente al mercado interno. Además debía replantearse el rol del Estado en la conducción del proceso de desarrollo. Todo ello en el marco de un debate central: como reinsertar internacionalmente a Latinoamérica.

Por ello, para comprender hoy MERCOSUR hay que ubicar este proceso de integración como parte del proceso de apertura de las economías.

Recordemos que la apertura comercial se logra mediante la reducción hasta su eliminación de todos los instrumentos y trabas administrativas que los estados aplican a la importación de mercaderías: ellos son los aranceles de importación y las llamadas restricciones administrativas o no arancelarias.

Cuando más bajos son los aranceles o menos restricciones existan, más abierta será una economía.

Hoy son tres las manifestaciones que se aplican de la apertura comercial:

a) La *apertura unilateral* que es aquella que lleva adelante un estado por su propia decisión, sin condi-

cionamiento alguno. Ejemplo: las medidas de reducción arancelaria de las importaciones aplicadas en 1991, durante la Presidencia de Menem y la gestión del Ministro Cavallo.

- b) La *apertura multilateral* que es la que se instrumentó a través de las rondas negociadoras del GATT (Acuerdo General de Comercio y Aranceles) en el marco de la OMC (Organización Mundial del Comercio).
- c) La *apertura regional*, que es la reducción hasta su eliminación de los aranceles de importación y las restricciones no arancelarias que se aplican a las importaciones de productos originarios de los países miembros de un acuerdo de integración.

En este contexto tanto los acuerdos argentino-brasileños como MERCOSUR fueron concebidos como un *mecanismo de inserción competitiva en la economía global*. Ello quiere decir que MERCOSUR no fue pensado como un instrumento defensivo ante la tendencia mundial de la globalización de la economía, sino como un instrumento activo para crear un entorno favorable a la competitividad global de cada una de las economías nacionales.

Por ello los creadores de MERCOSUR han ideado este proceso como una plataforma, una base de lanzamiento para abordar la conquista de los mercados mundiales, antes que una fortaleza, a la imagen de los procesos de la década del sesenta.

En ese contexto MERCOSUR, debe ser entonces un proceso abierto al comercio mundial, una integración amplia pero extrovertida, buscando crear un marco atractivo para la inversión.

En este proceso, las reducciones arancelarias que implican la apertura regional estallan potenciadas por la proximidad geográfica. Si se eliminan las barreras al comercio, la geografía adquiere importancia y, en consecuencia, el intercambio con los países cercanos aumenta en forma natural. Aquí, el factor geográfico es determinante porque reducidos o eliminados los aranceles, los costos determinantes que inciden en el precio final de un producto originario de MERCOSUR en el comercio intrazonal son el flete y el seguro del transporte.

Con este análisis es difícil ignorar la importancia de MERCOSUR para la región. Tal vez podamos objetar algunos de los instrumentos y ciertas estrategias aplicadas *pero en conjunto y en la visión de sus creadores*, MERCOSUR aparece como un instrumento necesario para reinsertar a la región en el mundo.

Desde mi perspectiva personal, MERCOSUR no disminuirá sus efectos e importancia si, sin dejar de reformular el rol del Estado, no se olvida que una de las funciones principales del mismo (que los países desarrollados no olvidan) es de *promotor del desarrollo*; que en la actual etapa de la economía latinoamericana *es ingenuo pretender un desarrollo armonioso y equilibrado sin políticas activas*; que la apertura es necesaria para lograr una genuina competitividad internacional pero que *esta apertura también puede ser gradual y selectiva*; que *establecer mecanismos de apoyo a las industrias incipientes y a las pequeñas y medianas empresas* no es un pecado capital y que los aplican hoy los países

desarrollados; que el *desarrollo del mercado interno* sigue siendo uno de los instrumentos del desarrollo nacional sin que ello signifique crear mercados cautivos, ineficientes, incapaces de competir a escala mundial.

Como afirma Aldo Ferrer en su trabajo "Nuevos paradigmas tecnológicos y desarrollo sostenible", "si bien ninguna economía puede permanecer al margen del sistema económico mundial, la esencia del desarrollo reside en la fuerza endógena de transformación de cada sociedad, la movilización de su potencial y en la afirmación de su identidad".

## 2. MERCOSUR HA DEMOSTRADO FORTALEZA EN EL CAMPO COMERCIAL

El mecanismo movilizador del proceso de integración en MERCOSUR ha sido desde el primer momento el *Programa de Liberación Comercial*. El objetivo del mismo es establecer dentro de los cuatro países la libre circulación de los bienes originarios de la región mediante la eliminación de todos los gravámenes arancelarios y las llamadas restricciones no arancelarias que afectan el comercio regional.

Se entiende que si se eliminan todas las trabas al comercio intrazonal va a crecer el mismo y de este modo se va a desarrollar una base de comercio propia de MERCOSUR muy superior a los antecedentes registrados en la región.

Una característica negativa de América Latina en su conjunto en el plano comercial ha sido su marcada dependencia de los mercados extrazonales, característica que tanto ALALC como ALADI no habían logrado superar.

En 1960, cuando surge la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el 93,5 por ciento de nuestras exportaciones estaban destinadas a mercados extrazonales. Sólo un 6,5 por ciento del total de las exportaciones tenía como destino otros países latinoamericanos. Es decir que nuestro comercio exterior estaba condicionado por el comportamiento de nuestros compradores, la abrumadora mayoría de ellos ubicados fuera de nuestra región (EE. UU, Europa, la ex URSS, Japón, etc). Esto hacía a nuestro continente sudamericano muy vulnerable comercialmente.

Luego de 25 años de integración latinoamericana no solamente las cosas no había mejorado sino que (y con particular referencia a los países de MERCOSUR) habían empeorado. En 1985 la participación de las exportaciones entre los cuatro países del futuro MERCOSUR, calculadas sobre las exportaciones totales hablan caído a un 5,6 por ciento. La vulnerabilidad comercial de la región se había acentuado.

Desarrollar regionalmente una base de comercio propia es un objetivo apetecible de todo proceso de integración; ya que ello provoca una perceptible mejora en la capacidad de desempeño de la región en el plano internacional. Le genera la posibilidad de una mayor autonomía decisional, en particular en el campo comercial.

Precisamente la fortaleza de la Unión Europea está dada por un fuerte comercio intrazonal. Es el bloque comercial más grande y al mismo tiempo la parte más

importante de este comercio es intercambio intra Unión Europea, que depende sólo de ella misma.

Sin duda que el crecimiento del comercio intra MERCOSUR es formidable, mucho mayor que el esperado y ello ha generado un gran interés a nivel internacional sobre el futuro de este acuerdo de integración.

Es ineludible dar algunos datos:

En 1985 todo el comercio intraregional era igual a solo 2 mil millones de dólares. Hoy está en alrededor de 17 mil millones de dólares. Unas ocho veces más.

Hoy la participación de las exportaciones intramerco-sur en las exportaciones totales se acerca al 25 por ciento, un porcentaje casi cinco veces superior al de 1985.

En Argentina, ese porcentaje es aún superior al 30 por ciento. Casi un tercio de las exportaciones argentinas volcadas al MERCOSUR han transformado desde 1993 al bloque regional en el primer socio comercial de nuestro país, desplazando por primera vez a Europa y cambiando de este modo una historia de más de un siglo en la economía argentina.

No solamente ha evolucionado positivamente el comercio intra MERCOSUR; también han crecido sus exportaciones totales. En los últimos cinco años estas se han incrementado en un 50 por ciento, un porcentaje realmente poco usual en el comercio mundial.

¿Por qué se han dado estos resultados? ¿Es la simple consecuencia de la apertura comercial?

Sin duda que la eliminación de los aranceles intrazonales, el establecimiento del arancel externo común y la facilitación del comercio exterior vía eliminación de restricciones no arancelarias han significado un impulso fenomenal. Sin embargo a ello hay que agregar el desarrollo de una experiencia empresarial casi inédita en la región. Me refiero al intenso proceso de desarrollo de emprendimientos empresarios conjuntos argentino-brasileños.

Una encuesta realizada por la embajada Argentina en Brasil en 1995 revelaba que hasta ese momento se habían registrado 215 emprendimientos empresarios argentino-brasileños, una cifra realmente significativa que demostraba la existencia de una trama de intereses binacionales que insidía en los resultados del comercio.

De esos 215 emprendimientos, 92 de ellos tenían impacto productivo a través de la instalación de nuevas plantas, acuerdos de complementación productiva, adquisición de empresas, joint ventures y otras modalidades.

Los sectores productivos involucrados son hartos variados: industria química, siderurgia, alimentos y bebidas, industria automotriz, maquinaria agrícola, bancos, construcción, seguros, gas y petróleo, etc.

Esta trama empresarial generada a través de MERCOSUR implica una experiencia novedosa que incorpora estabilidad y proyección futura a las relaciones comerciales. Ellas ahora no solamente están sustentadas en la eliminación de aranceles y restricciones administrativas sino en el desarrollo de intereses comunes en el campo empresarial.

Desde la perspectiva argentina el resultado comercial de MERCOSUR es hasta hoy altamente satisfactorio. El motor del crecimiento del intercambio Argentina - MERCOSUR es sin duda el intercambio binacional argentino-

brasileño. Las diferencias de tamaño de estas dos economías con relación a Paraguay y Uruguay llevan naturalmente a este resultado.

Hoy MERCOSUR (y por ende Brasil) es el primer socio comercial de Argentina. Las exportaciones argentinas han tenido un continuo y espectacular crecimiento desde 1987 hasta nuestros días y las importaciones han crecido de un modo parecido. En cifras redondas hoy MERCOSUR nos compra más de 6.000 millones y sigue creciendo. Donde aún Argentina debe hacer un esfuerzo considerable es en mejorar la canasta de nuestro comercio exterior con Brasil. Todavía una parte considerable de nuestras exportaciones está compuesta por productos primarios y petróleo crudo con escaso valor agregado, mientras que en nuestras compras a Brasil siguen predominando las manufacturas. Hay que esforzarse en lograr un razonable equilibrio, pero depende de nosotros.

Los datos que he aportado significa que sin duda MERCOSUR ha mostrado fortaleza en el campo comercial pero que también hay mucho camino que recorrer para revertir la posición marginal que nuestra región aun mantiene en el comercio mundial.

### 3. MERCOSUR REGISTRA UNA IMPORTANTE PROYECCIÓN INTERNACIONAL

MERCOSUR ha logrado un fuerte reconocimiento en el plano internacional. Corresponde hacer una distinción según distintos campos de actuación.

En América Latina MERCOSUR ya ha logrado acuerdos asociativos del tipo 4+1 con Chile y Bolivia y está negociando otros con países de la Comunidad Andina de Naciones (ex Pacto Andino), Venezuela en forma individual, (a pesar de ser miembro de la Comunidad Andina) y México. A ellos debemos agregar el anuncio del interés canadiense en este tipo de acuerdos.

Estos acuerdos tienen por objeto establecer zonas de libre comercio para los intercambios de MERCOSUR con cada uno de los países involucrados. No es un mecanismo de ampliación de MERCOSUR ya que los países que firman estos acuerdos no se transforman en Estados parte del mismo. Sólo se busca llegar en distintos plazos a la plena liberación del comercio, mediante negociaciones que considere la situación particular de cada estado parte y la mayor o menor sensibilidad de los sectores económicos en juego.

Se entiende que por esta vía y tomando como eje del proceso negociador a MERCOSUR, en el próximo siglo lo sustancial del comercio intrasudamericano estaría liberado, con el efecto del desarrollo de una fuerte base de comercio intrazonal, fortaleciendo la capacidad de negociación regional en el plano internacional.

Otro proceso negociador con resultados positivos es el que se lleva a cabo con la Unión Europea.

En 1994 la Comisión Europea impulsa un proyecto tendiente a crear un marco asociativo entre estos dos procesos de integración. Las razones de este súbito interés están condensadas con gran realismo en el informe de la Comisión al Parlamento Europeo, con datos que desde la perspectiva europea no se podían ignorar:

- a) La UE era el primer socio comercial de MERCOSUR;
- b) MERCOSUR se había transformado en un mercado muy dinámico para las exportaciones europeas;
- c) la UE era el primer inversor en el programa de privatizaciones de Argentina;
- d) la UE era el primer donante de ayuda a MERCOSUR.

Sin embargo, desde la visión europea, el aspecto de mayor importancia que habría de incidir en el cambio de actitud hacia MERCOSUR fueron los resultados de un estudio efectuado sobre las tendencias previsibles en la evolución del intercambio comercial. Allí se demostraba que si la UE no profundizaba la cooperación con MERCOSUR perdería las posiciones dominantes que hoy registraba en el campo comercial. En sentido contrario, una relación más estrecha y formal con MERCOSUR podría provocar un sostenido incremento de la participación europea, desplazando a sus tradicionales competidores: NAFTA y Japón.

Había otras razones estratégicas en este novísimo interés de la UE en MERCOSUR. Europa intentaba establecer una cuña en las relaciones de América Latina con Estados Unidos. Recordemos que en ese momento se multiplicaban las dificultades y dilaciones en el proyecto de ampliación del NAFTA y la llamada "Iniciativa para las Amén'cas" no había logrado en la Cumbre de Miami los resultados adecuados para impulsar sin dilaciones la creación de una zona de libre comercio "desde Alaska a Tierra del Fuego", tal como lo había planteado el presidente Bush en su declaración del 27 de junio de 1990.

El instrumento de la nueva vinculación UE/MERCOSUR habría de ser el Acuerdo Marco de Cooperación suscrito a finales de 1995.

La importancia de este Acuerdo pasa por constituir una etapa intermedia, un nexo entre la situación existente a la firma del mismo y una futura Asociación Interregional política y económica entre ambos bloques.

Se establecen campos posibles de cooperación con amplitud y detalle y un mecanismo institucional permanente de carácter paritario por donde se avanzará en el llamado "diálogo comercial".

Si quisiéramos efectuar un análisis de las perspectivas de este Acuerdo con la UE deberíamos destacar:

- a) la determinación de objetivos ambiciosos y flexibilidad operativa;
- b) el acuerdo implica un genuino reconocimiento de la importancia de MERCOSUR como bloque;
- c) la presencia de voluntad política, mucha más en MERCOSUR, obviamente.

Sin embargo el acuerdo por sí no resuelve los problemas pendientes en las relaciones entre ambos bloques ni modifica en lo sustancial el pobre lugar que ocupa esta región en las prioridades políticas actuales de la Unión Europea y los países desarrollados en su conjunto.

El tercer frente de las relaciones internacionales de MERCOSUR está dado por las vinculaciones con el NAFTA y el establecimiento de ALCA (Área de Libre

Comercio de las Américas). En ambos el centro de vinculación son los Estados Unidos de América.

Hoy un proyecto de ampliación del NAFTA con nuevos países latinoamericanos (Chile por ejemplo) no parece estar en su mejor momento. Los efectos de la crisis mejicana ha generado una profunda desconfianza en el electorado norteamericano (y por extensión en el Congreso) sobre las bondades de ampliar esta zona de libre comercio en formación a nuevos países latinoamericanos.

Sin duda que el proyecto de ampliación es una herramienta que los Estados Unidos pueden usar como un anzuelo destinado a ciertos países latinoamericanos, intentando socavar el desarrollo de una mayor unidad en el frente regional.

En este campo el proyecto de mayor debate es la futura constitución del ALCA hacia el año 2005. Recordemos que todo se inicia en la Declaración del Presidente George Bush del 27 de Junio de 1990, llamada "Iniciativa para las Américas" que en el campo comercial proyectaba la creación de una zona de libre comercio desde Alaska hasta Tierra del Fuego.

En este proceso el acontecimiento político trascendental fue la "Cumbre de las Américas" celebrada en Miami entre el 9 y el 11 de Diciembre de 1994. Si bien allí se lanzó formalmente el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) la "Agenda de acción inmediata" y los llamados "pasos iniciales" para alcanzarla fueron muy pobres. Había interés en los países latinoamericanos, aunque reticencia sobre los mecanismos que proponían los Estados Unidos de América y sus efectos sobre el comercio regional.

Sin duda el otro gran acontecimiento en el marco del ALCA ha sido el III Encuentro de las Américas celebrado en Belo Horizonte, en mayo pasado. Allí se produjo el primer enfrentamiento formal entre EE.UU y MERCOSUR con referencia a las estrategias y metodologías a aplicar para la formación del Área y en este enfrentamiento los países del MERCOSUR pasaron la difícil prueba –de mantenerse unidos con una estrategia de negociación común.

En definitiva, pese a la oposición de los EE.UU primaron ciertos intereses impulsados por MERCOSUR. Entre ellos:

- a) El concepto de aproximación entre bloques para la formación del ALCA, en lugar de la negociación país por país, que propiciaba los EE.UU y que reforzaba las diferencias estructurales existentes entre los EE.UU y cualquier país latinoamericano.
- b) La regla del consenso en las decisiones básicas negociadas.
- c) La regla de que nada se concertará hasta que todo esté concertado. Ello impide las soluciones parciales o sectoriales que divide el futuro funcionamiento del ALCA.
- d) El mantenimiento del año 2005 como fecha de entrada en vigencia del acuerdo que se logre negociar hasta esa fecha, sin adelantos ni apresuramientos que perjudiquen a los latinoamericanos.

El cuarto frente en el campo de las relaciones económicas internacionales de MERCOSUR es el sistema Asia-Pacífico. Si bien se valora el fenomenal potencial de esta región, todavía no se vislumbra el desarrollo sostenido de una estrategia común. Siguen predominando aún las acciones individuales de los Estados. Sin duda, es otra asignatura pendiente de MERCOSUR.

Ahora analicemos "lo malo".

#### 4. MERCOSUR ES UN PROGRAMA DE INTEGRACIÓN DÉBIL INSTITUCIONALMENTE

La consecución de los objetivos de MERCOSUR requiere de un marco institucional sólido. Lo determinante de esta estructura debe ser que ella goce de determinados poderes efectivos que estén puestos al servicio del interés común. En otras palabras, que esta estructura disponga de un poder autónomo, un poder distinto al poder de los Estados partes, de tal manera que pueda ser puesto exclusivamente al servicio del alcance de los objetivos comunes.

En este tema, el análisis sólo puede hacerse sobre la estructura institucional prevista en el llamado Protocolo de Ouro Preto. Este protocolo suscripto a finales de 1994 debió establecer la llamada estructura institucional definitiva. No fue así; apenas retocó la estructura que establece el Tratado de Asunción.

El Protocolo de Ouro Preto diseñó una estructura muy simple, con tres órganos que tienen capacidad decisoria y carácter intergubernamental. Ellos son el "Consejo Mercado Común", el "Grupo Mercado Común" y la "Comisión de Comercio". A ellos se agregan tres órganos más que carecen de capacidad decisoria: la Comisión Parlamentaria Conjunta, el Foro Consultivo Económico-Social y la Secretaría Administrativa.

Lo primero que debemos afirmar es que la estructura de Mercosur no es propia de un sistema de integración, sino que se corresponde con una organización intergubernamental de carácter tradicional.

Con el Consejo Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio nos encontramos con tres órganos típicamente intergubernamentales. Su composición refleja ese carácter: sus integrantes son acreditados por los gobiernos, son funcionarios de los mismos y, consecuentemente, actúan y votan conforme a las instrucciones de sus gobiernos.

Como corolario de esta concepción, el sistema de votación requiere la unanimidad en todos los casos.

El carácter intergubernamental de los tres órganos principales le impone serias dificultades estructurales en cuanto al desempeño efectivo de sus funciones. Ninguno de ellos representa el interés común de MERCOSUR en su conjunto. Los tres representan a los gobiernos de los Estados partes; sus representantes operan en función de instrucciones políticas recibidas.

Siendo los tres órganos de igual carácter intergubernamental, el trabajo entre ellos carece de riqueza por estar condicionado por las relaciones burocráticas de autoridad.

Recordemos que uno de los factores del éxito de la UE es la existencia de una estructura institucional donde se organizan adecuadamente los intereses nacionales gubernamentales con el llamado interés de la Unión en su conjunto.

El hecho que en el ámbito de MERCOSUR no exista un órgano que represente el interés comunitario genera el peligro potencial de retardos en la marcha del proceso integracionista que requiere indispensablemente de soluciones comunitarias y dinámicas.

Lo señalado no significa un repudio absoluto al carácter intergubernamental del MERCOSUR puesto que siempre es necesario la participación directa de los intereses nacionales gubernamentales en los órganos de integración para que el proceso tenga éxito. Pero igualmente debe haber órganos que representen el interés comunitario, el interés de la región en su conjunto.

Si estas falencias son ciertas en la estructura institucional de MERCOSUR, la pregunta que seguramente se harán ustedes es ¿cómo funcionó hasta ahora? La respuesta es sencilla: porque los cuatro gobiernos han impuesto a este proceso una fuerte voluntad política. Hay decisión que MERCOSUR avance aunque para ello haya que suplir falencias en los mecanismos y en la estructura institucional.

La mayor preocupación es qué va a pasar cuando no haya voluntad política. Cuando la lucha por los diversos intereses en juego en un proceso de integración paralice la estructura institucional y falle la voluntad política ¿dónde estarán representados los intereses de la región en su conjunto que impulse nuevas alternativas superadoras?

Dentro de este capítulo debemos analizar los procedimientos previstos para la solución de controversias que generan entre los cuatro Estados parte y los actores privados.

El llamado Protocolo de Brasilia establece como ámbito de aplicación a las controversias que surjan entre los Estados parte sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento de las disposiciones contenidas en el Tratado de Asunción, los demás acuerdos y las decisiones, resoluciones directivas de los órganos de MERCOSUR.

El procedimiento se asienta en una primera etapa de negociaciones directas entre los Estados, una segunda intervención del Grupo Mercado Común o la Comisión de Comercio, también de fuerte carácter conciliador, y una tercera etapa, para el caso de fracaso de las dos anteriores, de arbitraje.

Sobre esta última es necesario señalar que el artículo 8 del Protocolo establece que los Estados parte en MERCOSUR “declaran como obligatoria, ipso facto y sin necesidad de acuerdo especial, la jurisdicción del Tribunal Arbitral”. Además los laudos del Tribunal son inapelables y obligatorios para los Estados parte.

El Protocolo de Brasilia también establece un procedimiento para reclamos particulares, ya se trate de personas físicas o jurídicas. En realidad no se trata de un procedimiento donde los particulares tengan acceso directo a una instancia internacional. Los particulares tienen la posibilidad de formalizar su reclamo ante la sección nacional del Grupo Mercado Común o la Comisión de Comercio. La posibilidad que el caso llegue ante el Tribunal Arbitral

depende exclusivamente de estos organismos y, en caso que se acceda a esta instancia, el particular no es parte, sino su estado nacional.

El procedimiento establecido por el Protocolo de Brasilia está lejos de responder a las exigencias propias de un proceso de integración que ya opera como una “unión aduanera imperfecta” y aspira a conformar un mercado común. Es por tal razón que el mismo ha tenido una relativa aplicación en los procedimientos de negociación directa y de intervención de los organismos políticos y nula en el “procedimiento arbitral”. Es por ello que cada día son más las voces que reclaman la revisión del Protocolo, “aguijorándolo” en consonancia al desarrollo actual de MERCOSUR.

Nuestras observaciones en cuanto a la estructura institucional están planteadas. Nuestra esperanza es que nos hayamos equivocado. Si no es así, que los responsables gubernamentales en el MERCOSUR tengan el suficiente coraje para cambiar y evitar que en el futuro una nueva frustración pueda sumarse al historial latinoamericano de la integración.

Finalmente, nos detengamos en *“lo feo”*.

## 5. MERCOSUR ES UN PROCESO QUE PROVOCA Y ACENTÚA PROFUNDOS DESEQUILIBRIOS INTRARREGIONALES

Sabemos que el objetivo del Tratado de Asunción es la creación entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay de un mercado común. Para ello establece una serie de mecanismos: el programa de liberación comercial, la libre circulación de servicios y factores de la producción, el arancel externo común, la armonización y coordinación de las políticas y de la legislación y un mecanismo para la solución de controversias.

De los mecanismos señalados, el Programa de Liberación Comercial es el único que alcanza pleno desarrollo desde el momento mismo del inicio del llamado “período de transición”, que habría de concluir el 31 de diciembre de 1994. Su objetivo es establecer dentro de MERCOSUR la libre circulación de los bienes producidos en los países integrantes del acuerdo, mediante la eliminación de todos los gravámenes arancelarios y las restricciones no arancelarias que afectan el comercio regional. Para ello se establece un procedimiento riguroso de reducciones arancelarias, progresivo, lineal y automático.

Los lineamientos del Programa de Liberación Comercial se ajustan aceptablemente a un método ortodoxo de integración, cuya finalidad sea la conformación de un mercado abierto que reemplace a varios mercados nacionales cerrados. En el tratado se elimina prácticamente toda referencia a tratamientos especiales en función de las objetivas heterogeneidades existentes en el plano económico y social entre los Estados parte. El otorgamiento de un ritmo diferente para Paraguay y Uruguay para la eliminación de las “listas de excepciones” y en el actual régimen de adecuación, más alguna otra disposición aislada, no son suficientes para modificar las condiciones esenciales del

modelo. Según éste, el proceso de integración será exitoso si al final del mismo logra constituirse un mercado libre regional, confiando que el crecimiento económico que se logre se transmita automáticamente “del centro a la periferia”.

Sin temor a equivocarnos podemos afirmar que en MERCOSUR predomina la aplicación de mecanismos de tipo comercialistas. En este enfoque se otorga una mayor prioridad a la integración vía la libre circulación de bienes, dejándose para etapas posteriores la profundización de la estructura institucional y de los mecanismos de armonización y coordinación de políticas y de la legislación. En esta concepción predomina entonces la visión de la integración como una extensión de la ampliación de los mercados pero en el sentido que el mecanismo de integración es el propio mercado. Ello implica que los beneficios de la integración se extenderán a todos los participantes de este proceso como una consecuencia natural de un mayor desarrollo de las empresas en ese mercado ampliado.

Sin embargo, las dificultades estructurales en MERCOSUR existen y son fácilmente observables. Ellas son de dos órdenes: hacia el exterior de cada estado y hacia el interior del mismo.

Hacia el exterior de cada estado se perfilan unidades nacionales con marcadas diferencias entre sí. ¿Hay algún punto en común en los niveles de desarrollo existentes entre Uruguay y Brasil? ¿O entre Paraguay y Argentina? Se trata de estados con estructuras productivas manifiestamente diferentes.

De igual modo, hacia el interior de los estados parte se puede observar profundos desequilibrios internos, con regiones que muestran elementos y condiciones comparables con las propias de los países desarrollados, coexistiendo en el mismo país con otras regiones con signos perceptibles de estancamiento y subdesarrollo.

Si bien las disparidades regionales tienen orígenes que preceden a MERCOSUR, no hay duda que ellas se han acrecentado o bien se han agregado nuevas formas de desequilibrios como consecuencia de la apertura de los mercados y la deserción de los estados asociados en la implementación de políticas correctivas. Se aplican mecanismos automáticos de mercado y la consecuencia parece visible, en el sentido que el crecimiento económico se concentre en las áreas de mayor desarrollo. Estos centros tienden a la hipertrofia, afectando a las zonas secundarias que pueden verse condenadas a la decadencia económica e, incluso, a su despoblamiento.

Ya los signos son perceptibles: hoy el proceso de expansión del desarrollo de MERCOSUR se asienta con preponderancia sobre el eje San Pablo-Buenos Aires-Santiago de Chile. Se trata de genuinos polos de desarrollo. Su crecimiento tiende a desbordar las fronteras regionales y a difundir sus efectos al espacio de vinculación inmediata, estableciendo nexos de unión entre polos y regiones vecinas. Es un genuino “eje de desarrollo” a lo largo del cual se establecen zonas de expansión industrial o “pasillos de prospera ‘dad’”. Se trata de un proceso de desarrollo creciente de efecto permanente, con multiplicación de

actividades productivas y mayor congestión poblacional. Un fluido sistema de transporte y comunicaciones opera como un sensible sistema nervioso que expande el comercio a lo largo del eje.

Esta región próspera se extiende desde Minas Gerais, abarcando el triángulo brasileño de Belo Horizonte, Río de Janeiro y San Pablo, se proyecta al sur por Paraná, Santa Catalina y Río Grande do Sul, pasando por Uruguay. En Argentina incluye obviamente Buenos Aires, el centro y sur de Santa Fé, Córdoba y Cuyo. Luego atraviesa los Andes para terminar en Valparaíso.

Como señala Alejandro Romero, en una excelente nota publicada en la revista “Mercado”, el 90 por ciento de la producción y el 75 por ciento del consumo se concentra en una franja que comprende a estas pocas provincias y estados ricos de los países en juego. Sobre esta nueva geografía económica y social, que puede considerarse un país dentro de la región, se concentran el poder de decisión, las viejas industrias y las nuevas inversiones. Con un PBI comparable al español, hábitos de consumo del Primer Mundo y un potencial agrícola, minero e industrial de nivel mundial, este cinturón próspero contrasta con los bajos niveles de desarrollo y los signos evidentes de marginalidad de regiones no comprendidas en el corredor, incluido un país completo como Paraguay y no pocas áreas geográficas uruguayas a pesar de ubicarse en el centro del corredor mismo.

El desarrollo de estos polos provoca desequilibrios económicos y sociales: distribuyen salarios e ingresos superiores, con la consecuencia previsible del desplazamiento de mano de obra; concentran inversiones, tráfico, innovación técnica y económica, sin que ello implique posibilidad de crecimiento a otras regiones no vinculadas, donde el desarrollo puede ser lento, retardado.

La simple liberación de los mercados, sin la simultánea aplicación de políticas tendientes a eliminar o morigerar estas distorsiones solo tiene como efecto agudizar los desequilibrios ya existentes. La aplicación de los mecanismos de apertura y liberación de los mercados, tal como establece el Tratado de Asunción, no han de provocar por sí solos un desarrollo armónico y equilibrado.

Precisamente, en MERCOSUR la aplicación del Programa de Liberación Comercial ha generado -un fuerte crecimiento del comercio intrazonal que no se ha distribuido en forma armónica entre todas las regiones y es este un elemento que puede afectar la consolidación global del proceso. Si hay regiones que participan activamente de este crecimiento, otras lo hacen a un ritmo sensiblemente inferior y algunas, incluso, contribuyen sólo en forma marginal al mismo, ello genera preVISIBLES tensiones. No hay dudas que las regiones que participan escasamente en el crecimiento del comercio se encuentran identificadas también marginalmente con el proyecto. El grado de adhesión a MERCOSUR de estas regiones será negativa cuando perciban que ellas se empobrecen o no crecen, mientras otras áreas se enriquecen. Será difícil en estos casos lograr la consolidación de una fuerte voluntad política nacional en favor de la integración latinoamericana.

## REFLEXION FINAL

Desde hace veinticinco años estoy trabajando en materia de integración latinoamericana. La mayor parte de ese tiempo lo he dedicado a investigar porque estos procesos no avanzaban, se estancaban. En definitiva, largos años estudiando y explicando las razones del fracaso de la integración económica regional.

Hoy, por primera vez, y desde los Acuerdos Argentino-Brasileños, puedo trabajar, estudiar, investigar y enseñar un proceso relativamente exitoso. Esto reconforta mi espíritu y renueva mis esfuerzos para plantear nuevos aportes que consoliden los avances logrados y superen errores y asignaturas pendientes que he señalado en esta visión rápida y generalizante.

## RESUMEN

En este texto, el autor ensaya una visión amplia de la evolución y situación del proceso de integración del Mercado Común del Sur (Mercosur). Partiendo de los antecedentes de la constitución del bloque, argumenta sobre la necesidad de la integración para facilitar la inserción competitiva de las economías de la región en el mundo. Luego focaliza el análisis en tres planos. En el primero señala los grandes avances registrados a nivel de intercambio entre los países miembros. En el segundo refleja la debilidad institucional del Mercosur, y finalmente realiza una exposición de los efectos territoriales que ya se comienzan a apreciar como consecuencia de la nueva dinámica económica.

Palabras clave: Mercosur, integración, comercio, apertura económica, desequilibrios regionales.

## ABSTRACT

In this text, the author develops a broad vision of the evolution and situation of the process of integration of the Common Market of the South (Mercosur). On the basis of the antecedents of the creation of Mercosur, he argues that integration is necessary in order to facilitate the competitive insertion of the economies of this region in the world market. He focuses on three topics. First, he points out the big advances made in the commercial exchanges among the members countries. In the second he analyzes the institutional weakness of the Mercosur. And finally he analyzes the territorial implications of the new economic dynamics.

Key words: Mercosur, integration, commence, economical opening, regional umbalacements.

