

Sección
Relaciones Económicas
Internacionales

El Mercosur. Balance de su evolución y perspectivas en el marco del nuevo regionalismo latinoamericano

María Alejandra Saccone*

Introducción

A partir de mediados de la década del 80 resurgió en América Latina el interés por la integración económica. La incertidumbre ante un mundo en el que se definían claros núcleos de poder económico y la toma de conciencia del retraso que estaba sufriendo la región fueron algunos de los motivos que llevaron a los países a replantearse la posibilidad de una integración, pero desde una visión más pragmática.

El cambio en la concepción y práctica de las políticas exteriores se reflejó en la resolución de las agendas conflictivas de los países de la región y en el mayor énfasis puesto en los temas económicos y regionales ya no relacionados a proyectos autónomos y a la vieja concepción de integración. Se comenzó a percibir un enfoque estratégico más externalista en el que la idea de regionalización significaba la integración para la apertura a los mercados del mundo, en una coyuntura que aún continúa siendo muy difícil para América Latina.

El interés en la integración ha vuelto, no sólo porque se ha impuesto la lógica de la acción conjunta o de la escala de producción, sino porque estaba vivo el ejemplo de los países más poderosos que se han organizado ya en bloques integrados¹.

Salgado reconoce dos momentos en el despertar por la integración latinoamericana: un primer momento en el que se intentó salvar a las instancias de integración que ya existían, como la ALADI, Grupo Andino y CARICOM; y un segundo período donde se adoptaron modalidades distintas de integración. En éste el ejemplo más destacado fue el Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil, PICE, a partir de 1986² impulsado por los presidentes Alfonsín y Sarney, respectivamente.

El programa de integración argentino-brasileño, al que se le anexó, en primera instancia Uruguay y, posteriormente, Paraguay, llevó a la firma del Tratado de Asunción y dio origen al proceso hacia la constitución del Mercado Común del Sur, MERCOSUR. Así se inició una instancia de integración de características peculiares sobre la que se volcaron demasiadas expectativas, al punto de esperar, al fin del "período de transición" previsto, resultados tan positivos como los obtenidos con el PICE, considerado como la experiencia más exitosa de las realizadas en América Latina.

* Licenciada en Ciencia Política. Profesora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional del Rosario (Argentina). Asistente de Investigación del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales del Rosario - CERIR Área Mercosur.

1 Germánico Salgado, "Integración latinoamericana y apertura externa", Revista de la CEPAL No. 42, Santiago de Chile, diciembre de 1990, p.149.

2 Ibidem, p. 151.

Dentro de este marco, el MERCOSUR surgió como respuesta, en el ámbito regional, a este nuevo modelo hemisférico que revalorizaba la idea de integración económica y en el plano internacional, a la tendencia hacia la formación de bloques económicos regionales.

El MERCOSUR aún está lejos de ser un mercado común en funcionamiento; se ha constituido en una unión aduanera "imperfecta" surgida de intensas negociaciones, en las que los representantes técnicos de los países socios han culminado soslayando por el momento objetivos mucho más ambiciosos.

Debido a la trascendencia regional del MERCOSUR y a los significativos avances logrados en las negociaciones desde la firma del Tratado de Asunción, en este trabajo se pretende alcanzar una visión comprensiva del proceso de integración, tratando de reflejar la importancia del mismo tanto al interior de la región como a su exterior.

Para ello se presenta, en la primera parte, un cuadro de los avances logrados en el proceso tomando como marco temporal el "período de transición" previsto en el Tratado de Asunción (26 de marzo de 1991 - 31 de diciembre de 1994), además se consideran las principales decisiones firmadas por los presidentes, las cuales sellan los pasos hacia el futuro mercado común y dan cuerpo al proceso. También se incluye

una sección en la que se examinan las etapas de la evolución de MERCOSUR durante ese mismo período, así como sus principales características.

En la segunda parte que trata el período de la postransición se hace referencia, en primer lugar, a los aspectos relevantes de la nueva estructura institucional del MERCOSUR constituida con la firma del Protocolo de Ouro Preto y, en segundo lugar, a la agenda externa real y potencial de esta nueva instancia de integración sudamericana.

Cabe aclarar que los aspectos comerciales fundamentalmente en lo referente a intercambios no serán contemplados en este trabajo debido a que su orientación es político-institucional. Por otra parte, las características de la Unión Aduanera "imperfecta" que comenzó a regir desde el 1º de enero de 1995 serán incluidas en un Anexo de Cumbres Presidenciales al final del trabajo.

Mercosur en el nuevo regionalismo

La apertura unilateral y la búsqueda de una mayor inserción en la economía mundial en América Latina ha reorientado el principio básico que rigió históricamente los destinos de la integración latinoamericana: sólo entre países latinoamericanos³ y ha producido el surgimiento de lo que se ha reconocido como un "renovado interés integrationista".

Partiendo de la visión de considerar la integración como un medio, como un instrumento eficaz para potenciarse y abrirse al mundo, los países latinoamericanos adoptaron las nuevas reglas de juego de la economía internacional.

El proceso de integración argentino-brasileño hacia el MERCOSUR respondió a este nuevo modelo y nació una percepción conjunta de la necesidad de unirse a fin de maximizar potencialidades para integrarse al mundo. El MERCOSUR se enmarcó, así, en las características del regionalismo abierto y reconoció no sólo a la integración como una catapulta al mundo, sino también como elemento de una economía libre de proteccionismo y de trabas al intercambio de bienes, siendo éstas particularidades intrínsecas al regionalismo abierto.

El Tratado de Asunción: carta magna del proceso de integración

La firma del Tratado de Asunción⁴ 26 de marzo de 1991 fue el punto de partida de un renovado proceso de integración que se inició por iniciativa argentina en 1985, cuando comenzó el acercamiento gradual entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil, luego del histórico enfrentamiento que caracterizó las relaciones bilaterales de ambos países.

Esta amistad se restableció a partir de la firma de la Decla-

Este principio responde al modelo de integración latinoamericano pensado en la década del 60 y sustentado en un tipo de integración intrínseca o endógena, en la sustitución de importaciones, en criterios proteccionistas y en el incremento del intercambio regional. Con ese instrumento, Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay deciden la conformación de un mercado común. El proyecto prevé, para el 1º de enero de 1995, un mercado libre para la circulación de mercaderías y, simultáneamente, un arancel externo común frente a terceros países.

ración de Iguazú (1985). En esta oportunidad, los presidentes Alfonsín y Sarney realizaron las primeras manifestaciones de la intención de buscar nuevos caminos para construir un espacio económico regional latinoamericano.

El proceso de integración continuó profundizándose gradualmente y afianzándose con el Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil PICE (1986), y con la firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (1988) considerado como un factor de aceleración de la integración económica, hasta la firma del Tratado de Asunción.

El Tratado de Asunción fue visto, en ese momento, como el gran paso a la materialización de la tan ansiada idea de intelectuales, gobernantes y empresarios latinoamericanos frustrada desde la década del 60, de lograr la integración armónica de las economías entre sí y con el mundo. El MERCOSUR parecía ser el camino⁵.

Búsqueda del reconocimiento externo

El MERCOSUR nació de una lectura acertada sobre la necesidad de insertarse en un mundo donde imperaba y aún impera la tendencia a la regionalización. En función de esto es que, inmediatamente después de la firma del Tratado de Asunción, los cancilleres

de los cuatro países salieron a presentar a la sociedad internacional la nueva iniciativa latinoamericana. El objetivo fundamental fue la búsqueda de apoyo, reconocimiento a nivel internacional y posibles mercados.

Las manifestaciones de apoyo más directas vinieron de los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea.

Los contactos concretos que se realizaron poco tiempo después de la firma del compromiso respondieron a una agenda externa trazada con la idea central de insertar al MERCOSUR en el contexto económico internacional a partir de la resolución del GATT, la Iniciativa para las Américas, la negociación conjunta del acuerdo de cooperación institucional con la Comunidad Económica Europea, contactos con Japón y el bloque asiático y el comercio con terceros países o bloques económicos regionales.

El período de transición al Mercado Común del Sur

El Acta de Buenos Aires de julio de 1990 ratificó la voluntad política de Argentina y Brasil para conformar un Mercado Común al 31 de diciembre de 1994. Ese documento completado con el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de Argentina y Brasil y con el Acuerdo de Complementación Económica No. 14 se constituyó en la base de negociaciones que confor-

mó la estructura del Tratado de Asunción.

El Tratado de Asunción determinaba un "período de transición" de cuatro años para alcanzar la meta final del Mercado Común, pero no aclaraba las condiciones posteriores a la finalización de ese período, y se limitaba a mencionar el compromiso de tener establecido el MERCOSUR, el cual se constituyó finalmente en una unión aduanera.

En ese período de transición se pondrían en funcionamiento los instrumentos previstos por el Tratado programa de liberación comercial, la coordinación de las políticas macroeconómicas, arancel externo común, acuerdos sectoriales, para que en el plazo de cuatro años se constituyera el Mercado Común.

Las etapas del Mercosur: del Tratado de Asunción a la Unión Aduanera

El proceso de integración ha evolucionado progresiva y aceleradamente, y reconoce etapas que si bien no muestran profundas diferencias entre sí, poseen determinadas características que señalan claramente los avances político-estructurales que constituyen el cuerpo mismo del proceso. Así, es posible considerar cuatro etapas que se extienden desde la firma del Tratado de Asunción hasta la constitución y puesta en marcha de la Unión Aduanera.

La firma de este compromiso, por parte de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, se transformó en motor propulsor de iniciativas y actividades desde los diferentes sectores productivos y, fundamentalmente, del interés de participación de nuevos actores sociales y políticos a nivel de los cuatro países particularmente del sector empresarial que no se había manifestado a este mismo nivel en las anteriores instancias de integración. Esto último se observa claramente a través de la nueva actividad empresarial, en la cantidad de ferias y simposios realizados, y en la creación de numerosas Cámaras Empresariales, Cámaras de Comercio, etc., desde la iniciación del proceso integracionista.

Primera etapa

El proceso de integración hacia el MERCOSUR ha sido reconocido como un ejemplo claro del fenómeno de aceleración de la integración a nivel regional, particularmente a partir de la propuesta de la Iniciativa para las Américas y de la firma del TLC. Sin embargo, desde una perspectiva interna el Tratado de Asunción puede ser también reconocido como un factor de aceleración de un amplio espectro de iniciativas y actividades por parte de los diferentes sectores productivos y, fundamentalmente, de la participación de nuevos actores sociales y políticos particularmente del sector empresarial que no se había manifestado en ese mismo plano en las anteriores instancias de integración.

Además, el hecho de que los países comenzaran a adecuar sus economías al compás de la implementación de los instrumentos previstos en el Tratado, provocó uno de los efectos más importantes, que es la generación de una discusión —aún no superada— sobre los costos y beneficios de la integración.

Esta primera etapa del proceso de integración se caracteriza por la afirmación política del MERCOSUR. El hecho de que el Tratado fuera aprobado sin oposición por los cuatro Parlamentos indicó su grado de aceptación política. La creación de la Comisión Parlamentaria del MERCOSUR significó abrir un ámbito de vinculación de los legisladores con el desarrollo del proceso de integración.

Por otra parte en las cuatro sociedades se instaló un debate y un alto grado de movilización en torno a la integración subregional. Ante la evidencia de la rigidez de los plazos, el debate se orientó cada vez más hacia las estrategias que cada país, sus sectores y sus regiones deberían llevar adelante para aprovechar todas las ventajas que surgieran del MERCO-SUR o para defender sus intereses en el nuevo cuadro de competencia económica planteado por los gobiernos.

El desarrollo institucional se constituyó en otro aspecto importante que caracterizó esta primera etapa. Las instituciones se encontraron casi inmediatamente en pleno funcionamiento. Tanto el Consejo del Mercado Común como el Grupo del Mercado Común y toda su estructura orgánica interna pusieron en evidencia que la agenda de trabajo del MERCO-SUR no estaba limitada a los asuntos económicos, sino que se extendía a otros planos indicando la amplitud temática del proceso de integración.

El proceso se inició con la inmediata definición de las reglas de juego. Se produjeron avances muy significativos en tres campos bien específicos: en el de la seguridad jurídica (con la implementación de un sistema provisorio de solución de controversias); en el de los acuerdos sectoriales; y en el de los requisitos de origen y las sanciones administrativas en casos de incumplimiento. La definición de las reglas del juego trajo dos consecuencias importantes para el proceso: la

expansión del comercio y la respuesta empresarial.

Con relación al comercio recíproco, las cifras para 1991 confirmaron una tendencia a la expansión de las dos principales economías del MERCO-SUR, desde el inicio del proceso de integración. El ritmo de crecimiento de las exportaciones con destino al otro país ha sido superior al de sus exportaciones globales.

En un principio no se manifestó el mayor grado de industrialización de la economía brasileña como una severa asimetría. Esta característica es relevante para la etapa siguiente, cuando se profundiza el proceso de politización⁶.

La reacción empresarial fue el "fenómeno sociológico nuevo" del proceso (Hirst 1992). Las empresas grandes, medianas y pequeñas se prepararon de diversas formas para competir en el MERCOSUR. Comenzaron en gran número las alianzas empresariales en distintos sectores, destacándose el industrial, servicios, bancos, de transporte, etc., así como la constitución de cámaras empresariales, fundamentalmente argentino-brasileñas.

Finalmente, el plano internacional fue uno de los que más se trabajaron durante la primera etapa de desarrollo del proceso. A partir del aval otorgado por el gobierno de los Estados Unidos y de las Comunidades Europeas con la firma de acuerdos de comercio, inversión y cooperación técnica se reconoció la presencia internacional del MERCO-SUR.

De acuerdo con Mónica Hirst se entiende por politización el "proceso gradual de participación de actores políticos y sociales, producto de los desequilibrios reales y/o potenciales entre los costos y beneficios producidos por la integración regional".

El primer año del MERCOSUR amenazó terminar con serios problemas y con el peligro de un retraso en el proceso de integración, a causa de los inconvenientes económicos del principal socio del grupo, Brasil. La economía brasileña representa el 75% del volumen total del MERCOSUR y la crisis que imperaba en ese momento incrementó las dudas sobre la viabilidad de concretar el Mercado Común. A pesar de los serios inconvenientes brasileños, el hecho de no suspender la Primera Cumbre Presidencial y continuar con el cronograma previsto demostró el compromiso del Brasil con el futuro de la integración y, también, que la visión y la decisión política avanzaron mucho más rápidamente que los mismos cambios en las estructuras económicas.

Segunda etapa

La segunda etapa clave para el desarrollo del MERCOSUR se caracterizó por la consolidación de la agenda interna, fundamentalmente a partir de la II Reunión del Consejo del Mercado Común (Las Leñas). Además del nuevo Cronograma, se produjeron otros hechos igualmente importantes que corroboran lo antedicho. La firma del primer acuerdo sectorial (siderúrgico); la concreción de un sistema jurídico de Solución de Controversias con la ratificación por los Parlamentos del "Protocolo de Brasilia", así como distintas operaciones de negocios y asociaciones entre empresas, que se cerraron en el marco del MERCOSUR, abarcando un abanico de actividades.

Por otra parte, el surgimiento de dos fenómenos propios

de todo proceso de integración entre países en desarrollo caracterizaron esta segunda etapa: la agudización de las asimetrías entre las estructuras productivas de los países y la intensificación de la politización. Un fenómeno fue consecuencia del otro y, a su vez, ambos fueron generadores de una crisis política dentro del MERCOSUR. Esa crisis política, surgida por la decisión argentina de aumentar la tasa arancelaria para frenar las importaciones provenientes del Brasil, fue una señal sobre la fragilidad del proceso, y si bien no culminó con el retiro de Paraguay como había amenazado obligó a los presidentes de Argentina y Brasil a ratificar públicamente los objetivos y los plazos vigentes.

Las asimetrías entre las estructuras productivas de los países fundamentalmente entre Argentina y Brasil a nivel de desarrollo industrial, se manifestaron desde el comienzo pero se agudizaron en esta fase del proceso con el paso del tiempo y con la consolidación del MERCOSUR. A través de una política netamente comercialista, Brasil avanzó bruscamente sobre el mercado argentino provocando un déficit importante para la balanza comercial de Argentina y la reacción consiguiente del sector empresarial. La Unión Industrial Argentina que en un comienzo tomó la iniciativa de estrechar los vínculos entre empresarios argentinos y brasileños para coordinar las negociaciones presionó al gobierno por medidas proteccionistas agudizando el fenómeno de politización instalado. La politización negativa que se manifestó, si bien no retrasó la integración,

provocó un malestar que generó profunda incertidumbre y avanzó mucho más rápidamente que la propia instancialización del proceso, lo cual quedó demostrado por las sucesivas manifestaciones presidenciales de voluntad de continuar con la integración y cumplir con los compromisos asumidos. En el caso argentino el fenómeno de politización se concentró en el sector empresarial e industrial, aunque se produjeron serias manifestaciones del sector rural. Esta presión obligó al gobierno argentino a tomar algunas medidas todavía débiles para promover, reducir los costos y hacer más competitivas las exportaciones argentinas.

Al finalizar la segunda etapa, el proceso de integración avanzaba impulsado por los Estados, en un esquema relacional intergubernamental, lo que le imprimió una dinámica propia que evitó que ciertas medidas unilaterales de los Estados afectasen severamente el proceso en marcha.

Tercera etapa

Durante las dos primeras etapas del funcionamiento del MERCOSUR primaron los imperativos de buscar un espacio y un reconocimiento internacional, y de profundizar el proceso por medio del trabajo de subgrupos y comisiones técnicas, y reuniones especializadas. Así, el proceso de integración continuó durante la tercera etapa con las mismas características generales de las anteriores y con una profundización de las agendas interna y externa. Además, esta etapa se estructuró sobre tres temas en los que Argentina fue particularmente protagonista, y que

acentuaron la politización del proceso, transformándose en el centro de la discusión: el arancel externo común, el déficit comercial con el Brasil y el posible ingreso de Argentina al NAFTA.

Estos temas de alguna manera se convirtieron en los puntos conflictivos entre sectores políticos y económicos vinculados directamente al proceso. La definición del arancel externo común fue muy tensionante pues reflejó la orientación opuesta que Argentina y Brasil pretendían darle a la política comercial externa del bloque en función a los distintos grados de interés en proteger sus economías nacionales. En cuanto al déficit comercial con el Brasil vinculado directamente a las asimetrías entre los dos socios y a la imposibilidad de coordinar las políticas macroeconómicas éste no logró ser revertido durante esta etapa a pesar del crecimiento de las exportaciones argentinas hacia ese país. Con relación al ingreso de Argentina al NAFTA, el mismo no se concretó al no recibirse la invitación por parte del gobierno de los Estados Unidos a pesar de los oficios realizados por Argentina para que la misma se produjera.

Dentro de la lógica del "spill over"⁷, este proceso de integración también se horizontalizó en el sistema de relaciones externas con posibles nuevos so-

cios. Así, Bolivia continuó insistiendo en su solicitud de ingreso como miembro pleno, y si bien se le denegó esa condición temporalmente por su pertenencia al Pacto Andino se le permitió acceder con la categoría particular de miembro observador permanente con representantes en las reuniones de los subgrupos de trabajo. Este es un primer paso político y natural para un posible futuro ingreso de Bolivia, país unido a los socios del MERCOSUR especialmente a Argentina por lazos históricos, culturales, políticos y económicos. De todos modos Bolivia lleva adelante su propia estrategia y oscila entre dos opciones: el Pacto Andino y el MERCOSUR, al tiempo que estudia los beneficios que ambos podrían proporcionarle.

Ese fenómeno político de spill over "naturalmente provocado" tiene otro candidato casi permanente que es Chile. Este país se mantuvo a la expectativa de los resultados y rechazó sistemáticamente las invitaciones a sumarse a la iniciativa sureña⁸. Además de estos dos casos enunciados y por iniciativa argentina a través de las giras presidenciales de Menem, se iniciaron contactos concretos con Colombia y Ecuador, con la intención última de impulsar un acercamiento entre el MERCOSUR y el Pacto Andino y alcanzar "la aproximación progresiva de

los sistemas de integración sub regional y en particular del Grupo Andino, MERCOSUR y el Grupo de los Tres"⁹.

En síntesis, el proceso de integración de MERCOSUR responde al tipo de "integración asociacional" donde naturalmente y por causas políticas últimas crea relaciones que permiten el ingreso de nuevos socios y la expansión física y económica de la integración. El presidente Menem ejemplificó este proceso de expansión claramente cuando expresó: "La posibilidad más soberana de hacer frente al NAFTA, a la CEE y al bloque de países asiáticos es el MERCOSUR con la rápida incorporación de Bolivia y la posibilidad del ingreso de Chile, lo demás vendrá por añadidura"¹⁰.

Esta tercera etapa se caracterizó por una suerte de spill back. Si bien esto generalmente indica un retroceso a instancias previas del proceso, en este caso sólo se produjo una redefinición de tareas con la modificación del Cronograma de Las Leñas y la renegociación de puntos conflictivos. Este hecho reflejó la participación de los actores principales del proceso, los empresarios e industriales especialmente argentinos y brasileños pidiendo medidas proteccionistas, haciendo lobby y exigiendo el freno del proceso de integración así como la renegociación

Teóricamente, el "spill over" es un fenómeno político natural, mediante el cual al iniciarse un proceso de integración entre dos países, el mismo se expande inmediatamente a los países con continuidad geográfica, cuando éstos evalúan los costos político-económicos que podrían pagar de no adherirse a ese proceso.

Chile goza de continuidad geográfica con los integrantes del MERCOSUR y con niveles de comercio importantes tanto con Argentina como con Brasil. De todos modos a pesar de las constantes invitaciones Chile sistemáticamente se ha negado a ingresar al MERCOSUR, aun cuando el Tratado de Asunción dejaba la puerta abierta cuando permitía el ingreso a aquellos países no pertenecientes a ninguna instancia de integración, siendo Chile el único en Latinoamérica en esas condiciones.

Comunicado conjunto de los presidentes de los países del MERCOSUR, en la VI Reunión Cumbre del Consejo del Mercado Común, Buenos Aires, 5 de agosto de 1994.

Declaraciones del presidente Menem al diario Clarín, Buenos Aires, 23 de febrero de 1994.

de los compromisos y los tiempos.

Cuarta etapa

La cuarta etapa quizá la más rica en definiciones abarca los primeros tres meses del período de la postransición, iniciado el 1.º de enero de 1995. Ésta se caracterizó por una expansión de la agenda externa y una profundización de la agenda interna. En la agenda externa la Unión Europea propuso la creación de una zona de libre comercio y Chile se acercó al MERCOSUR. También existieron algunos hechos que replantearon la integración regional: la propuesta brasileña de crear el ALCSA (Área de Libre Comercio Sudamericana), la Cumbre de las Américas o Cumbre de Miami y el acercamiento del MERCOSUR a otros países latinoamericanos (Colombia, Venezuela y Perú) con vistas a la firma de acuerdos de liberalización y preferencias comerciales.

Chile, que fue siempre considerado socio natural del MERCOSUR, solicitó su ingreso proponiendo un tipo de asociación especial por lo cual no se constituiría como miembro pleno sino simplemente como socio comercial país asociado independiente a partir de la firma de un acuerdo para la creación de un área de libre comercio en un plazo de 10 años. El objetivo principal de Chile fue la renegociación de todas sus preferencias arancelarias con los miembros del MERCOSUR antes de la constitución de la Unión Aduanera, y la obtención de un mercado de oportunidad ante el silencio norteamericano en relación con la invitación pendiente de ingreso al TLC.

Por su parte, la Unión Europea mostró un significativo interés por la instancia de integración sureña el que se concretó a partir del Protocolo de Ouro Preto, que garantizó la personería jurídica internacional de MERCOSUR y una organización institucional definitiva, condición sine qua non impuesta por el bloque europeo. Así, se firmó en el mes de diciembre de 1994 la "Declaración Solemne de Unión entre el Consejo de la Unión Europea y de la Comisión Europea", por un lado, y los Estados Miembros del MERCOSUR por el otro para crear mecanismos de cooperación económico-comercial, consulta y liberalización recíproca del comercio.

En relación con la agenda interna, los dos hechos centrales y prácticamente excluyentes en esta etapa fueron la definición de una estructura orgánica del MERCOSUR para la postransición (firma del "Protocolo de Ouro Preto") y el lanzamiento de la Unión Aduanera. A partir de estos hechos el MERCOSUR adquirió una identidad diferente y las condiciones necesarias para aumentar su capacidad de negociación, especialmente con otros bloques regionales.

Por otra parte, el período se caracterizó por una relación tensa entre los dos socios mayores por cuestiones como el posible ingreso de Argentina al TLC/NAFTA; la falta de coordinación a nivel de política exterior (divergencia en la posición con relación a Cuba, al ingreso de Brasil como miembro permanente del Consejo de Seguridad de ONU); divergencia en el planteo de las relaciones con el país hegémónico de la región; las compras por parte de Brasil de productos subsi-

diados y la utilización de medidas pararancelarias, entre otros.

También se observó un crecimiento a niveles históricos de las exportaciones intra-MERCOSUR, en particular entre los dos socios mayores, lo que resultó en un déficit importante en la balanza comercial argentina. Hubo avances significativos en otros aspectos técnicos de la negociación, fundamentalmente a partir de la puesta en marcha de la Unión Aduanera: educación, solución de controversias, transporte, régimen de origen, código aduanero y defensa de la competencia.

La diplomacia presidencialista del Mercosur

A partir de 1991, además de la intensa agenda externa que comenzó a ejecutarse, se sucedieron puntual y regularmente las cumbres presidenciales. Éstas reflejan la relevancia de la participación presidencial en la conducción del proceso, la que define una clara diplomacia presidencialista que se profundiza a medida que avanza el camino integrationista. Los hilos de las negociaciones, si bien quedaron en manos de los cuerpos técnicos, son definidos por los presidentes quienes intervienen efectivamente constituyendo la instancia más importante de la estructura institucional del MERCOSUR, consolidando la integración a través de sus decisiones.

Por tanto, si bien la diplomacia presidencialista no constituye un dato nuevo en las relaciones internacionales de América Latina, en el caso específico del MERCOSUR, apare-

ce como el soporte más importante en las instancias de crisis por las que ha pasado y pasará el proceso de integración.

El período postransición o la "segunda transición"

El Tratado de Asunción determinó un "período de transición" para la conformación del mercado común, limitándose a mencionar el compromiso de tener constituido el MERCOSUR el 31 de diciembre de 1994, el cual finalmente se definió en una unión aduanera y no en un mercado común. Además, el Artículo No. 18 ratificado a partir de la Cumbre de Las Leñas determinaba que: "antes del establecimiento del Mercado Común, los Estados Partes convocarán a una reunión extraordinaria con el objeto de determinar la estructura institucional definitiva de los órganos de administración del Mercado Común, así como las atribuciones específicas de cada uno de ellos y su sistema de adopción de decisiones". Por lo tanto, la culminación del período de transición implicaba la definición de un modelo de integración y de una estructura institucional determinados con características firmes para continuar en el tiempo.

Así, la etapa que se inició el 1º de enero de 1995 es denominada de la "postransición" o de la "segunda transición" debido a tres razones principales. En primer lugar, el proceso continúa siendo una transi-

ción al mercado común. En segundo lugar, la unión aduanera constituida es de característica "imperfecta"¹¹, no contempla la totalidad de los productos y existen regímenes arancelarios especiales que se irán renegociando con el tiempo. En tercer lugar, las condiciones de asimetría, de falta de coordinación tanto de las políticas macroeconómicas como de las políticas exteriores se mantienen sin modificaciones como en el período de "transición".

El Protocolo de Ouro Preto y la nueva estructura institucional

La estructura orgánica original del MERCOSUR quedó establecida en el Tratado de Asunción y dividida en dos grandes niveles principales: uno decisional (Consejo del Mercado Común) y el otro técnico-ejecutivo (Grupo Mercado Común)¹². Posteriormente, la aprobación del Reglamento del Grupo Mercado Común permitió la creación de nuevas instancias técnicas para facilitar las negociaciones y perfeccionar los resultados.

Si bien esos dos niveles en esencia no se han modificado, a partir de la creación de la Comisión de Comercio del MERCOSUR (VI Reunión del CMC) se dio el primer paso a la institucionalización del MERCOSUR para el período posterior a la transición.

Con la firma del Protocolo de Ouro Preto instrumento que otorgó al MERCOSUR personalidad jurídica internacional, representación externa y capacidad para negociar con terceros países o grupos de países se pensó fortalecer la credibilidad en el MERCOSUR e incrementar su capacidad de negociación como actor internacional.

Cabe destacar que la institucionalización definitiva del MERCOSUR fue la condición impuesta por la Unión Europea para la firma de un acuerdo marco interregional destinado a la creación, en el corto plazo, de una zona de libre comercio.

Agenda externa real y potencial del Mercosur¹³

La agenda externa del MERCOSUR constituye uno de los instrumentos políticos más importantes para la proyección internacional y la generación de acuerdos comerciales con otros países y regiones. En este marco, la firma del Protocolo de Ouro Preto institucionalizó las tareas externas iniciadas pocos meses después de la firma del Tratado de Asunción.

Desde una perspectiva política, la agenda externa es un tema relacionado directamente con la estrategia de negociación internacional y su diseño depende de la conjugación de los intereses propios del MERCOSUR y las opciones que se plantean desde afuera. Las

11 Si bien la Unión Aduanera del MERCOSUR es considerada "imperfecta", hay quienes piensan que este término no es correcto y prefieren hablar de Unión Aduanera "flexible". Cabe aclarar también que a pesar del cumplimiento regular del Programa de Liberación Comercial, el Área de Libre Comercio entre los cuatro miembros del MERCOSUR quedará constituida en un 100% recién en 1999.

12 Para profundizar sobre la estructura original del MERCOSUR consultar "La transición hacia el Mercado Común del Sur: luces en la sombra", Serie Docencia No. 20, CERIR, Rosario, diciembre de 1992.

13 Este punto fue realizado en colaboración con la Lic. Anabella Busso.

disputas en torno a cómo se establece la vinculación con esas opciones externas (NAFTA, Unión Europea, Sudeste Asiático, Chile u otros) es uno de los grandes desafíos diplomáticos que enfrenta el proceso.

Los avances más significativos en este ámbito incluyen los acercamientos con Europa, América Latina y Estados Unidos (agenda real¹⁴). Con este último país, si bien se llegó a la firma del acuerdo "Cuatro Más Uno", el futuro de la relación ha quedado supeditado a la evolución interna del NAFTA y a la consolidación de un área americana de libre comercio anunciada en la Iniciativa para las Américas y reafirmada por la Cumbre de Miami.

Con respecto al Japón y a los países del Sudeste Asiático (agenda potencial¹⁵), si bien constituyen zonas de gran atracción comercial, actualmente las diferencias de costos y competitividad ponen de manifiesto la necesidad de un trabajo de largo plazo. A pesar de ello, resulta importante destacar las manifestaciones de interés por parte de países asiáticos Taiwán, Vietnam para extender vinculaciones comerciales y de inversión con los países del MERCOSUR, particularmente vía Brasil, que concentra la mayor cantidad de inversiones provenientes del área Pacífico.

Desde la firma del Tratado de Asunción las relaciones con el viejo continente se distinguieron por la respuesta inmediata por parte de la Unión Europea a la nueva instancia inte-

gracionista sureña. El MERCOSUR recibió un importante respaldo con el padrinazgo de los doce cancilleres europeos, quienes sugirieron la implementación de un convenio similar al firmado poco tiempo antes con los Estados Unidos y la creación de un sistema de consultas sobre comercio e inversión a fin de incrementar las cifras del intercambio comercial. En este marco se concretó, en 1992, el Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre el MERCOSUR y las Comunidades Europeas.

La Unión Europea colocó a disposición del MERCOSUR fondos especiales no reembolsables con el objetivo de prestar asistencia técnica y transmitir experiencias en áreas prioritarias como normas técnicas, agricultura y aduanas. Pero el interés de la Unión Europea no quedó limitado a la cooperación técnica. En el ámbito comercial donde el proteccionismo comunitario ha actuado tradicionalmente como una limitación a los incrementos comerciales con la región los deseos de llegar a un tipo de asociación más sólida que favoreciera comercialmente a ambas regiones se hicieron cada vez más frecuentes. Las negociaciones avanzaron rápidamente durante 1994 y se llegó a la firma de una "Declaración Solemne de Unión entre el Consejo de la Unión Europea, la Comisión Europea y los Estados Miembros del MERCOSUR". El objetivo final de esta Declaración es la firma de un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación

Económica y Comercial (diciembre de 1995), el cual tendría como objetivo final una asociación política y económica interregional que comprendería: la cooperación comercial; una progresiva y recíproca liberalización de los intercambios comerciales en concordancia con las reglas de la OMC; cooperación en todas las áreas que consoliden o fortalezcan la integración con el MERCOSUR; cooperación en investigación y desarrollo, industria, medio ambiente, telecomunicaciones, audiovisuales; alentar la participación técnica, industrial y financiera de los agentes económicos de la Unión Europea en la implementación de proyectos regionales tanto como inversiones adicionales de agentes económicos del MERCOSUR en Europa; diálogo político en todos los campos de mutuo interés.

Las negociaciones para la firma de este acuerdo marco se encontraban muy avanzadas al momento de la realización de este trabajo. La V Cumbre de Países Iberoamericanos (Bariloche - Argentina) sirvió de foro internacional para la ratificación del interés y el compromiso de ambos bloques.

La Unión Europea se transformó en la región de mayor importancia política y estratégica en la agenda externa del MERCOSUR, y si bien en el monto total de sus exportaciones el MERCOSUR sólo representa entre el 2% y el 3%, para MERCOSUR la Unión Europea continúa siendo el mercado de ma-

14 Entendemos por agenda real las relaciones con aquellos países y regiones con los cuales por razones históricas, políticas y geográficas se han concretado avances comerciales y de cooperación.

15 Se entiende por agenda potencial las relaciones con aquellos países y regiones con los cuales por razones culturales, políticas y económicas avanzar en acuerdos comerciales y de cooperación es un objetivo planteado para el mediano y largo plazo.

yor importancia (representa aproximadamente el 31% de sus exportaciones y el 25% de sus importaciones).

El interés de la Unión Europea está centrado, también, en conservar el liderazgo en la región y el nivel de inversiones el cual ha crecido en esta última década en forma importante¹⁶.

Desde la firma del Tratado de Asunción hasta julio de 1994 la posición de Chile con relación al MERCOSUR ha sido de "observador permanente", interesándose por la evolución del proceso pero negándose hasta el momento a ingresar como miembro pleno.

Conjugando una atracción por la creación de un mercado ampliado, de la envergadura del MERCOSUR, y una desconfianza por los problemas de credibilidad e inestabilidad macroeconómica de sus socios mayores, Chile optó por el TLC, la UE y la Cuenca del Pacífico como las regiones privilegiadas por su política comercial.

Para Chile, un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos el cual siempre consideró fácil de negociar no resultaría incompatible con acuerdos comerciales con otros países de América Latina.

A partir de la consolidación del MERCOSUR como una Unión Aduanera y de la determinación del Arancel Externo Común, Chile replanteó su posición frente al bloque del Co-

no Sur. Por lo tanto sugirió un estatus especial, una asociación en calidad de socio independiente manteniendo intocado su arancel externo pero dentro del marco de la ALADI, pues todos los países miembros de la Asociación Latinoamericana deberían renegociar con los socios del MERCOSUR los Acuerdos de Alcance Parcial AAP vigentes. Cabe aclarar que la mayor parte de los productos chilenos exportados para el MERCOSUR ingresa al amparo de las preferencias de los acuerdos de Alcance Parcial negociados con los países miembros. Al no formar parte del MERCOSUR, los productos procedentes de Chile perderían competitividad frente a otros fabricados por algunos de los países del Mercado Común del Sur.

Por lo tanto, el giro de Chile al MERCOSUR cuyo significado político y económico es indiscutible fue también una necesidad.

La propuesta chilena incluyó además de mantener las preferencias tarifarias y su ampliación a través de un cronograma de reducciones automáticas, negociado bilateralmente con cada país del MERCOSUR la firma de un acuerdo de complementación económica, con iniciativas para promoción de la integración física, medidas normativas y un mecanismo de solución de controversias. El objetivo final era la constitución de un espacio económico ampliado en el

Cono Sur, pero sin modificar su intención de entrar al NAFTA¹⁷.

Aun no definida su relación con MERCOSUR ni con NAFTA, Chile continuó viendo en la asociación con este último una forma de recibir la marca de high quality en el ámbito financiero internacional tornándose más atractivo para el capital extranjero, mientras extendía sus redes hacia el Pacífico e ingresaba como miembro pleno del Foro de Cooperación Económica del Pacífico.

El Mercosur y su acercamiento a los países del Grupo Andino

Con relación a los países del Pacto Andino, los acercamientos comenzaron casi inmediatamente después de iniciado el período de transición, y se profundizaron a partir de 1993 cuando los países andinos comenzaron un período de flexibilización y de avances muy importantes en su proceso de integración.

El Grupo Andino consolidó una zona de libre comercio y adoptó un arancel externo común a partir del 1^Q de enero de 1994.

Este arancel no revistió características proteccionistas (5% a 20%) y coincidió con los niveles tarifarios del MERCOSUR.

A partir de allí el Grupo Andino decidió consolidar su proyección externa y mejorar

16 Con respecto a las inversiones provenientes de la Unión Europea, éstas han crecido más en los países al sur del Ecuador: MERCOSUR, Perú, Chile y Bolivia. En el MERCOSUR prevalecen las inversiones europeas, con excepción de Argentina donde las inversiones norteamericanas superaban hasta 1992 en un 13% a las de origen europeo; pero el amplio proceso de privatizaciones argentino significó un sustancial avance de las inversiones europeas, que superaron en este rubro en un 76% a las inversiones norteamericanas. A su vez los países al sur del Ecuador exportan más a la Unión Europea que a los Estados Unidos.

17 La invitación de Estados Unidos se concretó en la Cumbre de Miami (diciembre de 1994) aunque sin una definición del modelo de asociación pero con la fecha para el inicio de las negociaciones: mayo de 1995.

su articulación con el contexto regional, lo cual significó que las posibilidades de convergencia entre el proceso integrador promovido por la ALADI, el MERCOSUR y el Pacto Andino se analizarán como absolutamente viables.

Bolivia fue el primer país de este bloque en acercarse al MERCOSUR y en manifestar interés en analizar las posibilidades de su adhesión como miembro pleno. Si bien el ingreso en esa categoría estaba reservado para Chile, Bolivia pudo lograr, momentáneamente, un ingreso como "miembro observador permanente" a las reuniones de los Subgrupos Técnicos.

Tanto Argentina como Brasil han propiciado con interés el acercamiento y las conversaciones con el Grupo Andino en vistas al logro de acuerdos ya sea de cooperación como de integración en el mediano plazo.

En el caso de Argentina, el interés en profundizar las relaciones con los países andinos e incrementar las vinculaciones económicas y políticas responde al diseño de la nueva política exterior que prioriza entre otras áreas la región latinoamericana, particularmente los países limítrofes y el Cono Sur. Por otra parte, el acercamiento a los demás miembros del Grupo Andino provocó la necesidad de un cambio en las relaciones políticas con Perú, particularmente luego de las tensiones a nivel regional que provocó el autogolpe de 1992.

En virtud de esa nueva política, el presidente Menem realizó una gira durante 1994 por algunos de los países andinos, visitando Colombia y Ecuador su canciller visitó Perú, en

la que se analizó la necesidad de acelerar la integración hemisférica, a partir del acercamiento MERCOSUR/Grupo Andino y de la acción del Grupo de los Tres (Colombia, Venezuela y México), que decidieron negociar conjuntamente un nuevo acuerdo comercial con el MERCOSUR que implicara la creación de una zona de libre comercio y la inclusión de temas como normas de origen, cláusulas de salvaguardias, solución de controversias, normas técnicas y propiedad intelectual.

Además, el mandatario ecuatoriano propició la adhesión de su país al MERCOSUR y respondió con claro interés a la propuesta de crear un área de libre comercio entre MERCOSUR y Ecuador.

Brasil también contribuyó en forma importante al acercamiento entre el MERCOSUR y el Pacto Andino. Inició las negociaciones con estos países para la firma de acuerdos de inversiones, cooperación tecnológica, mejoramiento de medios de comunicación, preferencias comerciales, etc., y acordó adelantar la negociación conjunta para un acuerdo de complementación económica entre los cinco países andinos, a la vez que se invitó a los otros miembros del MERCOSUR a sumarse a esos esfuerzos con miras a una posterior negociación Grupo Andino/MERCOSUR.

Cabe aclarar que Colombia es dentro del Grupo Andino luego de Bolivia el país que más ha adelantado sus negociaciones con MERCOSUR, fundamentalmente durante el año 1995 en virtud de la necesidad de renegociar las preferencias arancelarias en el marco de ALADI a los fines de sus-

cribir un Acuerdo de Complementación Económica orientado a la constitución de una Zona de Libre Comercio.

Conclusiones

A comienzos de 1995 se anunciaría en América del Sur un nuevo espacio subregional, la Unión Aduanera del MERCOSUR, ante el asombro de aque- llos que habían vaticinado un futuro incierto para el proceso de integración. Hoy el MERCOSUR ha alcanzado un lugar privilegiado tanto para los países socios como para la región, y por qué no para el mundo. En este sentido, aparece en la agenda de importantes empresas internacionales, países y bloques de países. Siendo aún una unión aduanera, se ha constituido, indudablemente, en una estrategia fuerte y en un pilar de la economía de los cuatro países miembros.

El proceso de integración ha evolucionado progresiva y aceleradamente y su nueva conformación orgánica permitirá garantizar la solidez del proceso. Por lo tanto, contribuirá positiva y directamente a mejorar su imagen externa y asegurará la confianza para futuras inversiones y para la firma de acuerdos de diversa índole con países y regiones del mundo.

En el marco del regionalismo abierto, el MERCOSUR ha extendido su agenda externa a numerosas regiones y ha firmado compromisos para la constitución en un futuro cercano de áreas de libre comercio. El ejemplo más claro se ha dado con la Unión Europea, el socio más importante en esta instancia de integración. Latinoamérica es otra zo-

na prioritaria y se ve claramente a partir del acercamiento con los países andinos.

Además, para el MERCOSUR es el momento de avanzar en la firma del Acuerdo Interregional con la Unión Europea pues existen ciertas condiciones que contribuirían al éxito de las negociaciones. Entre ellas, la flexibilización de las pautas del GATT, la revisión por parte de la UE de su sistema generalizado de preferencias y el compromiso de aumentar los cupos para el ingreso de productos a su mercado.

En definitiva, el MERCOSUR se presenta como la opción estratégica para definir una inserción competitiva en la economía mundial y también para recuperar el crecimiento de las economías nacionales. No hay duda de que el devenir del proceso de integración estará condicionado por la resolución de ciertos problemas vinculados a su agenda interna, pero cabe considerar que MERCOSUR no escapa a las numerosas dificultades y desafíos propios de todo proceso de integración.

Del diseño de su agenda externa depende la inserción de MERCOSUR en el mundo y en las nuevas reglas de juego de la economía internacional. Sin embargo la nueva coyuntura que atraviesa Latinoamérica es propicia para acelerar las negociaciones, la firma de acuerdos comerciales y la creación de áreas de libre comercio. Las iniciativas son variadas: MERCOSUR, ALCSA, Grupo de los Tres, Grupo Andino, ALADI; el interés es concreto. Por ello es necesario continuar con las acciones a fin de alcanzar el objetivo último de conformar un mercado común latinoamericano.