

ALBERTO CIMADAMORE\*

## ARGENTINA FRENTE A LA VIABILIDAD INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR\*\*

### INTRODUCCIÓN

El Mercosur constituye el proyecto de inserción regional, continental e internacional más importante de Argentina en el último siglo. Dicha definición ha sido compartida por la mayoría de los sectores de la dirigencia política y económica de este país<sup>1</sup>. Existen múltiples razones

\* Doctor en Relaciones Internacionales por la University of Southern California, Los Angeles. Investigador de carrera del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET). Miembro titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor titular de Teoría de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Sociales y de Teorías de la Integración en la Maestría en Procesos de Integración Regional-Mercosur en la misma universidad. Asesor Institucional de CLACSO.

\*\* Algunas de las ideas centrales de este trabajo fueron incluidas en el documento de discusión que el autor presentó en las jornadas Hacia el Plan Fénix II en Vísperas del Segundo Centenario, en el área temática Posiciones Frente al Mercosur y América Latina, realizadas en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, del 2 al 5 de agosto de 2005.

---

<sup>1</sup> En los primeros años del Mercosur, se realizaron estudios de opinión pública en los que las dos terceras partes de los legisladores, funcionarios, empresarios y otros dirigentes mostraban actitudes positivas hacia el bloque y veían a la integración económica como un primer paso hacia la integración política (ver Achard et al., 1994; Cimadamore, 2003).

políticas, económicas y estratégicas de inserción internacional que apoyan esta opinión y son rescatadas –con matices– por un amplio rango de investigaciones, ensayos y publicaciones en la materia.

El objetivo de este trabajo no es discutir la importancia del Mercosur en la agenda de la política exterior argentina, cuestión que ha sido extensamente tratada en el discurso político y la literatura especializada. La idea central es examinar las condiciones de viabilidad del proceso subregional desde la perspectiva argentina, al entender que la definición de prioridad que se le otorga a este proceso de integración exige conocer los elementos que limitan y/o facilitan su consolidación.

El argumento que se desarrolla sostiene que la marcha del proceso de integración se ve adicionalmente dificultada por el déficit institucional que se observa en el Mercosur para administrar las externalidades negativas y los conflictos que normalmente surgen con el incremento de los intercambios y la interdependencia entre los socios.

La premisa que guía este ejercicio analítico es que los conflictos comerciales –y los políticos derivados de aquellos– se incrementan en forma proporcional al grado de integración económica alcanzado por los países que participan del proceso. En este sentido, pueden ser calificados de normales, dado que todo aumento de la interdependencia conlleva un aumento de conflictos de interés, a partir del incremento de los contactos e intercambios y la disminución de las alternativas que supone la mutua dependencia en un mercado ampliado.

El déficit institucional del Mercosur puede tener, incluso, implicaciones más serias, dado que conflictos de otro tipo (por ejemplo, políticos o estratégicos entre los socios) escapan a la calificación de *normalidad* y tienen el potencial de afectar las bases políticas del acuerdo. En tales situaciones, la ausencia de instituciones subregionales que reduzcan los costos de transacción en las negociaciones entre los socios durante los períodos de normalidad, solucionen jurisdiccionalmente los conflictos económicos y contribuyan a minimizar los efectos sobre la integración de las discrepancias políticas y estratégicas entre los socios favorece tanto la intensidad como la extensión de los conflictos derivados del incremento en la interdependencia de los países miembros del bloque. El déficit institucional contribuye, además, a prolongar el conflicto e incrementar eventualmente su intensidad, al favorecer tácticamente los intereses de quienes desean proteger las áreas adyacentes (pero vinculadas funcionalmente a la integración) y potenciar los conflictos *anormales*, tales como los desacuerdos entre Argentina y Brasil en política internacional (por ejemplo, por la representación regional permanente ante una eventual reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas).

La primera parte de este trabajo está dedicada a identificar el principal núcleo de problemas que enfrenta el Mercosur, desde una

perspectiva institucional centrada en la administración de los conflictos derivados de la integración regional. La segunda examina el eje normativo que caracteriza a los regímenes internacionales que rigen la ampliación del mercado, señalando el déficit que se observa en el Mercosur en esta materia. La tercera sugiere no perder de vista los temas que son relativamente más importantes para el presente y futuro del Mercosur, a partir de un análisis de las crónicas periodísticas referidas al bloque.

La conclusión a la que se arriba apunta a que, dada la preeminencia del proceso de integración subregional en la agenda de la política exterior argentina y su capacidad para mejorar la inserción internacional del país, parte considerable de los esfuerzos y recursos de las agencias del Estado involucradas en el proceso de toma de decisiones hacia el bloque deberían concentrarse en mejorar el diseño e ingeniería institucional del mismo, con los siguientes objetivos:

- generar los consensos domésticos y entre los socios que requiere la provisión de bienes públicos regionales en el contexto de un espacio económico y social ampliado por la integración;
- propugnar y negociar el establecimiento de un marco normativo-institucional que supere las limitaciones del intergubernamentalismo actual, reduzca los costos de transacción y disminuya los efectos negativos de las externalidades que son potenciadas por la integración;
- controlar el uso arbitrario de poder que los actores relativamente más poderosos puedan hacer en contextos no institucionalizados;
- fomentar la cohesión mediante la reducción de las asimetrías en el espacio económico y social ampliado.

### **EL NÚCLEO PROBLEMÁTICO: UNA VISIÓN INSTITUCIONAL**

El Mercosur es, probablemente, el ejemplo más exitoso en la historia de la integración regional latinoamericana del siglo XX. En un período de tiempo relativamente breve, logró liberalizar lo sustancial del comercio entre los países miembros y establecer una Unión Aduanera (UA) –aún hoy, imperfecta– que representó un considerable avance hacia el objetivo de crear un Mercado Común (MC). Y si bien este objetivo está todavía lejos de ser cumplido, se dieron pasos significativos en tal dirección que revirtieron una larga historia de frustraciones en el terreno de la integración de las principales economías sudamericanas. Argentina y Brasil, con la adhesión posterior de Paraguay y Uru-

guay, formaron un eje sobre el cual es posible pensar la consolidación de la integración en el Cono Sur y proyectarla hacia toda América del Sur, a través de un prudente apuntalamiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN).

La tarea de cumplir con la totalidad de lo pactado entre los miembros del Mercosur está aún pendiente. El objetivo de crear un MC implica, en los términos del Tratado de Asunción (TA):

- la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y cualquier otra medida equivalente;
- el establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC) y la adopción de una política comercial común en relación con terceros estados o agrupaciones de estados y la coordinación de posiciones en foros económicos regionales e internacionales;
- la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los estados parte: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, servicios, aduanera, transportes, comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los estados parte;
- el compromiso de los estados parte de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración (artículo 1 del TA).

Por el momento, gran parte de las previsiones de este artículo no se han cumplido o están lejos de cumplirse. Si bien se ha liberalizado lo sustancial del comercio, importantes sectores (como el automotor) aún no forman parte de la Zona de Libre Comercio (ZLC) y el AEC continúa sin perfeccionarse. Falta además, cumplir con la liberalización del comercio de servicios, la libre circulación del factor trabajo, la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales; al igual que asegurar las condiciones adecuadas de competencia en el Mercosur.

¿Por qué no se ha cumplido lo pactado? Como en todo fenómeno social, las causas y posibles respuestas a una pregunta de este tipo son múltiples. En caso del Mercosur, las variables explicativas a nivel nacional, regional e internacional son diversas y de distinta importancia. No obstante, en la lógica de este trabajo, una de las principales variables independientes es la institucional (a nivel regional). La construcción de un espacio económico, social y político ampliado mediante la consecución de objetivos como los planteados en el TA es una tarea compleja y difícil, cuyo progreso dialéctico está sembrado de conflictos que requieren ser

resueltos con el menor costo posible. Como se ha esbozado anteriormente, los conflictos comerciales –y los políticos que se derivan de ellos– se incrementan en proporción directa al grado de integración económica alcanzado por los países que participan del proceso. En este sentido, pueden ser calificados de *normales*, dado que todo aumento de la interdependencia conlleva un aumento de los conflictos de interés a partir del incremento de los contactos e intercambios y la disminución de alternativas que supone la mutua dependencia en un mercado ampliado.

Desde esta perspectiva, la mayoría de los conflictos comerciales que destaca la crónica periodística de la región son intrínsecos al aumento de las relaciones en un contexto de interdependencia. La revisión de los principales diarios de Argentina muestra una tendencia a resaltar los conflictos comerciales y sectoriales como un hecho *anormal* y preocupante de las relaciones intraMercosur. En la lógica del presente trabajo, ello contribuye a desviar la atención del núcleo problemático que condiciona la viabilidad del bloque. Los conflictos y crisis son tan inevitables como normales en los procesos de integración regional. Este no sería el principal problema. Sí lo es, en cambio, el modo en que se administran, resuelven y superan los conflictos derivados de las relaciones internacionales en contextos de integración regional.

El Mercosur no parece ser una excepción en el trayecto dialéctico por el que transitan los procesos de integración regional comparados. El bloque subregional del Cono Sur está atravesando una prolongada crisis cuyos resultados no pueden ser predichos con rigor, pero, en principio, podrían considerarse como parte intrínseca en la evolución de este tipo de procesos. Los pasos que los gobiernos den para superar esta situación serán decisivos para inclinar el rumbo del proceso hacia su profundización y perfeccionamiento. El punto que deseamos resaltar aquí es que las crisis en sí mismas no son tan importantes para el destino del proceso, como sí lo son los medios que se elijan para superarlas. Y es precisamente en este nivel instrumental donde las instituciones ocupan un lugar relevante como variable independiente que explica los resultados del proceso de integración.

Las grandes fases de progreso y estancamiento no sólo son normales, sino que pueden explicarse desde una perspectiva funcional y dialéctica. Desde tal enfoque, los estados que participan en los procesos de integración tienden a proteger su soberanía en aquellas áreas que están funcionalmente vinculadas a los sectores o áreas ya integradas. Tal es el caso de las denominadas áreas adyacentes a la integración, constituidas por segmentos o medidas siempre conflictivas en estos procesos, como las barreras no arancelarias, los subsidios a empresas y otras disposiciones nacionales con incidencia sobre el comercio intrarregional (Corbey, 1995; Cimdamore, 2000).

Una vez que la ampliación del mercado ocurre en áreas y sectores centrales de la economía intrarregional, los estados comienzan a concentrar sus recursos políticos en las áreas adyacentes, provocando crisis de intensidad variable que son características en los procesos de integración. La sucesión de estas crisis puede conducir a los estados a callejones sin salida o a situaciones con altos costos económicos, políticos y sociales. Es justamente en estos momentos cuando aparecen incentivos adicionales para profundizar un proceso de integración. Sin embargo, siempre es preciso tener en cuenta que, en circunstancias caracterizadas por altos costos y crisis derivadas de la mutua competencia política y económica intrarregional, existe el peligro potencial de llegar a la parálisis prolongada o incluso la ruptura del proceso de integración, especialmente cuando no existen instituciones ni mecanismos de solución de controversias permanentes y eficaces que permitan minimizar los costos de los conflictos y las crisis recurrentes.

### **LA CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL Y LA ADMINISTRACIÓN DE CONFLICTOS**

En la disciplina de la ciencia política, en general, y en la de las relaciones internacionales, en particular, existe una tendencia a utilizar el concepto de instituciones bastante libremente. Bajo ese rótulo se incluyen desde estructuras formales (como podrían ser los parlamentos) hasta sus productos (normas o leyes) (Peters, 2003). Para muchos, las instituciones no son necesariamente estructuras formales y sólo se corporizan en conjuntos de normas, reglamentaciones, supuestos y rutinas (March y Olsen, 1989) que, además, se caracterizan por su permanencia para establecer pautas de comportamiento social. Estas últimas aproximaciones a las instituciones coinciden, en términos generales, con las de regímenes internacionales que predominaron en la disciplina de las relaciones internacionales a partir de la década del setenta.

Los regímenes internacionales se definen como el conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones (implícitos o explícitos) sobre los cuales convergen las expectativas de los actores en un área de las relaciones internacionales –como lo es la integración regional (Krasner, 1983; Keohane, 1986).

El Mercosur es un régimen internacional que tiende a la institucionalización de las relaciones económicas, políticas, jurídicas y sociales entre el conjunto de países que decidieron ampliar sus mercados y generar nuevos mecanismos de toma de decisiones y resolución de conflictos<sup>2</sup>. En consecuencia, uno de los componentes esenciales para su

---

2 A los fines de este trabajo, se utilizará indistintamente el concepto de instituciones y regímenes internacionales, a pesar de los matices con los que son definidos y tratados en

funcionamiento es el normativo. Sin normas que regulen efectivamente los procesos de toma de decisiones regionales y estimulen la convergencia de las expectativas de los actores, difícilmente resulte posible hablar de un régimen internacional o, si se quiere, de un proceso de integración regional viable.

Veamos cuáles son, a grandes rasgos, algunos de los elementos significativos que caracterizan a la situación normativa del Mercosur. Los acuerdos internacionales entre los países miembros establecen que una porción considerable de las normas que emiten los órganos intergubernamentales del bloque deben, para entrar en vigencia, ser incorporadas a sus legislaciones nacionales, informadas a la Secretaría del Mercosur y publicadas. El procedimiento establecido para poner en vigencia las normas aprobadas por los órganos del Mercosur es, al decir de una experta en el tema, “más complejo que el aplicable a cualquier otro acuerdo internacional firmado individualmente por un Estado miembro, cuya entrada en vigor depende únicamente de la incorporación al orden interno según el procedimiento constitucional aplicable” (Ventura, 2005).

No resulta extraño, entonces, que uno de los principales problemas que enfrenta el Mercosur esté relacionado precisamente con la conformación de un cuerpo normativo que resulte apto para regular las relaciones en el mercado ampliado, estructurar las relaciones entre los actores sociales y gubernamentales y hacer converger las expectativas en el espacio subregional. De acuerdo con la información provista por la Secretaría del Mercosur, entre enero de 2000 y mayo de 2004, se incorporaron sólo un 40% de las Decisiones del Consejo del Mercado Común (CMC), un 26% de las Resoluciones del Grupo Mercado Común (GMC) y un 43% de las Directivas emitidas por la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) que requerían de tal procedimiento. A su vez, información de fuentes gubernamentales argentinas indica que, entre 1991 y 2004, se adoptaron 1.152 normas que requerían internalización por parte de los países miembros, que cumplieron con ese procedimiento sólo para el 52% de las mismas. Algunas de las decisiones más relevantes adoptadas por el CMC en cumplimiento del TA y el normal funcionamiento del mercado regional no han sido ratificadas por los parlamentos de los países del bloque. Tal es el caso, entre otros, de los protocolos sobre Promoción y Protección de las Inversiones Intra-Regionales de 1994, Defensa de la Competencia de 1996 y Comercio de Servicios de 1997 (Bouzas, 2005).

---

diversos enfoques institucionalistas (normativo, sociológico, histórico, empírico, de elección racional, neo-institucional, etc.) y de relaciones internacionales (liberalismo, realismo, neo-realismo, neo-funcionalismo, funcionalismo dialéctico, intergubernamentalismo, intergubernamentalismo liberal, etcétera).

Gran parte del problema de la consolidación del marco normativo tiene que ver con el diseño institucional elegido por los países miembros para erigir la estructura de gobernabilidad del Mercosur, definida como la capacidad colectiva de resolver los conflictos derivados de la ampliación del espacio económico a escala regional (Cimadamore, 2004b). El modelo de baja institucionalización, que privilegia exclusivamente las instancias intergubernamentales en detrimento de las regionales o supranacionales, condiciona la evolución del régimen y limita la capacidad de solución de los conflictos *normales* en todo proceso de integración. Tales limitaciones se potencian por la condición excluyentemente intergubernamental del Mercosur, que favorece sistemáticamente las visiones nacionales en detrimento de las regionales.

Obviamente, ello no significa que en la construcción regional las posiciones nacionales no poseen un espacio definido. Todo lo contrario. Tienen un espacio muy amplio, incluso en procesos de integración con instituciones supranacionales relativamente muy desarrolladas, como en la Unión Europea, en los que en definitiva marcan el ritmo de la integración a través de, por ejemplo, conferencias intergubernamentales periódicas (Moravcsik, 1993). Pero ocurre que, muchas veces, las soluciones más razonables y eficientes desde la perspectiva nacional pueden colisionar con las mismas a nivel regional, particularmente en presencia de las externalidades negativas que surgen de la actividad de actores nacionales en los espacios económicos ampliados.

Las externalidades políticas internacionales aparecen cuando las políticas de un gobierno crean costos y beneficios significativos para grupos sociales fuera de su jurisdicción nacional, y se intensifican a medida que aumentan los intercambios y el nivel de interdependencia entre los países. Se trata de una situación habitual en los procesos de integración, en donde existen altos niveles de interdependencia y el logro de objetivos domésticos depende de las políticas de contrapartes extranjeras. En estos casos, las políticas nacionales de dichos países producen efectos recíprocos que pueden traducirse en externalidades para individuos o grupos sociales de otros países (Cooper, 1986; Moravcsik, 1993). Las externalidades negativas se producen, entonces, cuando las políticas adoptadas por un país miembro de un proceso de integración imponen costos a grupos o sectores de otros países socios de tal proceso<sup>3</sup>. Así, las políticas del país de origen de las externalidades negativas

---

3 Inversamente, las externalidades positivas surgen cuando las políticas de un país tienen la capacidad de producir beneficios para individuos, grupos o sectores de otro país miembro. Desde algunas perspectivas teóricas de la integración regional, las externalidades negativas son relativamente más importantes a la hora de analizar las demandas de una mayor o menor integración.

–que en algunos casos pueden provocar un incremento de las asimetrías jurídicas, institucionales o regulatorias– tienden a minar los objetivos de las políticas de los otros estados en los que residen los grupos perjudicados. Ejemplos comunes de situaciones que se transforman en externalidades negativas dentro de procesos de integración son el establecimiento de barreras no arancelarias en zonas de libre comercio (por ejemplo, las fito o zoosanitarias), las devaluaciones competitivas, el incumplimiento de estándares aceptables en materia ambiental, los incentivos fiscales y subsidios, entre otros (Cimadamore, 2004b).

Cuando se producen externalidades negativas que afectan a grupos nacionales relevantes para el proceso de integración, existen –en teoría– fuertes incentivos para la cooperación en dirección a la armonización de políticas. Ello tiene implicancias fundamentales para los procesos de integración regional, dado que se trata de poderosos incentivos tanto para avanzar en la profundización del modelo de integración, a través de la coordinación de políticas macroeconómicas, fiscales o ambientales –entre otras–, como para provocar etapas de crisis y estancamiento. Los vínculos funcionales que existen entre los diversos sectores y áreas en los espacios económicos ampliados imponen la necesidad de, en primer lugar, reconocer la existencia de externalidades negativas, para luego administrarlas políticamente, en función de disminuir las fuentes de conflicto real o potencial. No prestarles la atención que requieren puede afectar sensiblemente la evolución y el ritmo de la integración (Cimadamore, 2004b). En el Mercosur, la ausencia de instituciones regionales permanentes, bien financiadas, con mandatos claros, capacidad para hacer cumplir lo pactado y cierta autonomía de gestión limita las posibilidades de encauzar y resolver los conflictos derivados de la ampliación del mercado, de proveer insumos técnicos insospechados de parcialidad nacional, facilitar las salidas de las crisis actuando frente a los países miembros como tercero *amable y creíble componente* y favorecer una cooperación política que afiance la construcción del Mercado Común. Las burocracias nacionales que participan de los órganos intergubernamentales del Mercosur están limitadas para cumplir con esas funciones, básicamente porque se encuentran estructuralmente condicionadas por su inserción en los aparatos burocráticos de sus respectivos estados, con sus propias dinámicas, lealtades políticas, permeabilidad a los grupos de intereses locales y sobrecarga en su capacidad de gestión.

Las limitaciones para cumplir con lo pactado en el seno de las instituciones del Mercosur se observan también en los plazos y metas establecidos para alcanzar objetivos esenciales para el proceso de integración. El caso más reciente se registra en la reunión del CMC realizada en Asunción, Paraguay, en junio de 2005. Allí, el órgano de

conducción del bloque decidió (Dec. N° 11/05) prorrogar los plazos establecidos anteriormente para el Programa de Trabajo del Mercosur para el período 2004-2006 (Dec. CMC N° 26/03) con el objeto de implementar las iniciativas de fortalecimiento de las dimensiones política, económica, comercial, social y de integración física del Mercosur. De esta manera, se prorrogaron (hasta diciembre de 2005 y junio de 2006, según los casos) los plazos para cumplir con los siguientes puntos:

- identificación de sectores prioritarios para el establecimiento de regímenes especiales comunes de importación;
- conclusión de los reglamentos comunes para la aplicación de medidas anti-*dumping* y *compensatorias*;
- consumación de las modificaciones al Protocolo de Defensa de la Competencia y presentación de un programa para permitir su vigencia;
- finalización de los trabajos de armonización de indicadores macroeconómicos;
- evaluación de la interrelación de los distintos acuerdos firmados o en negociación referidos a la libre circulación de los ciudadanos de los países miembros; entre otros.

La preocupación sobre el lento progreso de la integración fue expresada, hace ya tiempo, por grupos de interés afectados por los cambios en las políticas y variables macroeconómicas en los países de la región y la falta de coordinación que afectan la dirección e intensidad de los intercambios en el espacio económico ampliado. Ya a finales de la década pasada, el Consejo Industrial del Mercosur (CIM), la gremial que reúne a la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), la Confederación Nacional de la Industria de Brasil (CNI), la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Unión Industrial Paraguaya (UIP) advirtieron sobre el retardo, en algunos casos, y el estancamiento, en otros, del proceso de integración subregional. En 1999, el CIM exhortó a los gobiernos de los países del Mercosur a que comiencen, cuanto antes, la discusión sobre la coordinación de políticas macroeconómicas. Seis años más tarde, la máxima instancia intergubernamental del bloque, el CMC, posterga una vez más los plazos para la armonización de indicadores macroeconómicos, algo notoriamente mucho más simple y fácil de llevar a cabo que la coordinación en sí misma.

Algunos de estos temas están en la agenda desde hace una década y resultan esenciales para el adecuado funcionamiento del mercado ampliado (por ejemplo, la defensa de la competencia, cuyo protocolo aún no vigente data de 1996); otros constituyen un paso indispensable

para cumplir las previsiones del TA de 1991 y son básicamente técnicos, de solución relativamente fácil, de contarse con burocracias regionales especializadas, financiadas, con mandatos claros que debieran responder a metas precisas (tal es el caso de la armonización de los indicadores macroeconómicos).

Dos tareas se presentan como impostergables en el horizonte cercano del Mercosur. La primera de ellas es poner en evidencia la existencia de genuinas necesidades económicas y sociales multinacionales en el espacio ampliado del Mercosur, que requieren de la provisión de bienes públicos regionales. La generación de consensos sociales y políticos es condición necesaria para la adecuada provisión de los bienes públicos regionales –en particular, los relacionados con el cumplimiento de lo pactado en tiempo y forma, la solución jurisdiccional de los conflictos y reducción de los efectos de las externalidades negativas– que hagan viable al Mercosur. La segunda tarea está lógica e históricamente vinculada con la primera y consiste en identificar la mejor y más eficiente forma de lograrlo, a partir del conocimiento acumulado en el área de estudios de la integración regional durante las cinco décadas precedentes.

Una de las lecciones que se extrae de este conocimiento acumulado es que las instituciones regionales con cierta autonomía, trabajando en conjunto con los estados miembros, resultan indispensables para administrar los conflictos, reducir los efectos de las externalidades negativas y fomentar la cooperación en un esquema de política de niveles múltiples. Para cumplir con tales funciones, las instituciones proveedoras de los bienes públicos necesitan tener mandatos claros de los estados miembros y contar con adecuado financiamiento (Sandholtz, 1996; Cimadamore, 2004a; Tanzi, 2005).

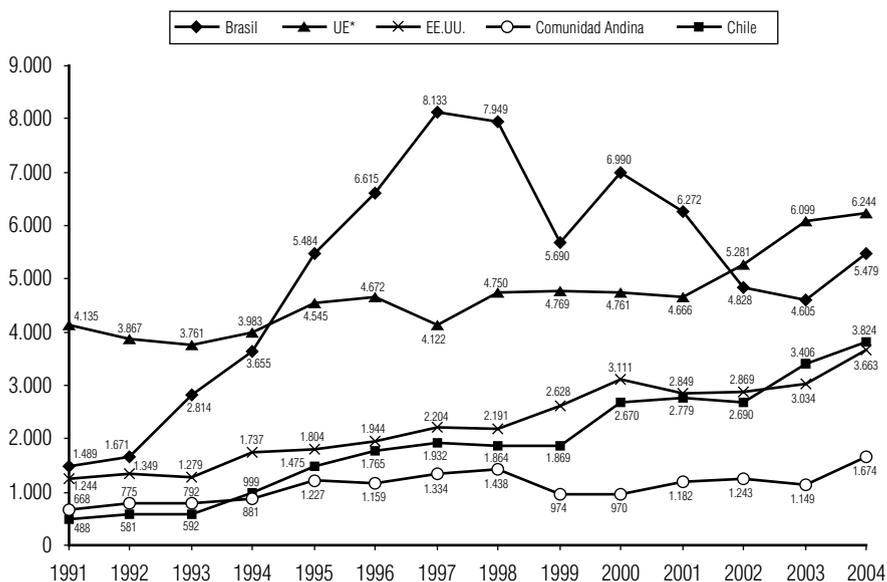
### **CRÓNICAS PERIODÍSTICAS DE LA INTEGRACIÓN**

Desde los primeros años del Mercosur hasta la actualidad, las relaciones comerciales con Brasil han exhibido el mayor potencial de cambio y crecimiento. Con sólo observar el comportamiento de la curva de exportaciones que se presenta en el gráfico que sigue, puede apreciarse la dimensión de esta realidad.

La curva muestra también altos y bajos que no se registran en los otros destinos importantes de las ventas argentinas al exterior. Mientras que el notable incremento de las mismas hacia Brasil puede ser atribuido, en gran parte, a la liberalización del mercado regional que produjo el Mercosur desde sus inicios, difícilmente pueda hacerse lo mismo con el descenso, motivado primordialmente por sucesivas crisis de los principales países del bloque y los niveles de actividad doméstica que se registraron a partir de estas.

**Gráfico 1**

Argentina. Comercio exterior. Exportaciones por destino, 1991-2004 (millones de dólares)

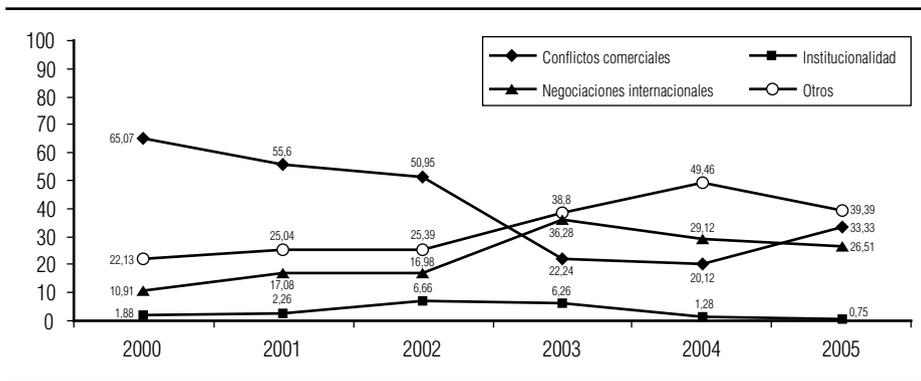


Fuente: Centro de Economía Internacional (2005).

\* Los datos corresponden a la UE ampliada.

El crecimiento del comercio con su principal socio en el contexto de la integración subregional y las implicancias que tiene la consolidación del espacio ampliado para la inserción económica y política internacional de Argentina no pueden perderse de vista a la hora de evaluar tanto el impacto de los conflictos bilaterales como la magnitud de los mismos. A lo largo de este trabajo, se ha argumentado sobre la “normalidad” del incremento de los conflictos en las áreas integradas y la necesidad de contar con instituciones eficaces para administrarlo. Sin embargo, ello no parecería ocurrir en la tendencia general de las crónicas periodísticas, a juzgar por la síntesis de la revisión de los principales diarios de Argentina (y algunos otros de la subregión) que se incluye en el siguiente gráfico.

**Gráfico 2**  
 Artículos sobre el Mercosur, 2000-2005\* (en porcentajes, por áreas temáticas)



Fuente: Gacetillas informativas semanales de INTAL, varios números.

\* Los datos del año 2005 pertenecen al período enero-julio.

Notas:

Las gacetillas del INTAL compilan información sobre el Mercosur de los siguientes periódicos: en Buenos Aires: *Ámbito Financiero*, *Buenos Aires Herald*, *Clarín*, *Comercio Exterior*, *El Cronista*, *El Economista*, *Infobae*, *La Nación*, *La Prensa*, *La Razón*, *Página 12*; en Santiago de Chile: *El Diario*, *El Mercurio*; en San Pablo: *Gazeta Mercantil*, *O Globo*.

Conflictos comerciales: artículos en referencia a los conflictos en temas relacionados con el comercio entre los países miembros del Mercosur.

Negociaciones internacionales: artículos en referencia a las negociaciones entre el bloque Mercosur y otros países o grupos de países.

Institucionalidad: artículos en referencia a decisiones, medidas y proyectos de órganos del Mercosur.

Otros: todos aquellos artículos que aportan información sobre el Mercosur, pero que no están abarcados en las categorías anteriores.

En dichas crónicas, el énfasis está puesto en conflictos normalmente relacionados con el crecimiento de los intercambios y la ampliación del mercado y que, lógicamente, deberían ser resueltos a nivel subregional con participación decisiva de las instituciones con cierto grado de autonomía que operen a ese nivel. Sin embargo, ello no se ha observado en la historia de los conflictos comerciales de la subregión, en la que tiende a predominar la búsqueda de soluciones a nivel nacional y bilateral.

Al no ponerse en evidencia el déficit institucional, se pierde de vista el núcleo problemático del Mercosur y el foco del debate se concentra en conflictos perfectamente administrables con las instituciones adecuadas. El debate entonces, se dirige así hacia lugares que son relativamente menos importantes para el futuro del bloque. Si bien los

problemas que surgieron en las relaciones bilaterales con Brasil en materia de pollos, porcinos, línea blanca, entre otros, son relevantes (sobre todo para los sectores directamente involucrados), lo son mucho menos que los relacionados con la construcción institucional y normativa de la integración desde una perspectiva de largo plazo crucial para la viabilidad del Mercosur. Sin embargo, estos últimos reciben una atención mucho menor, tanto de la prensa como de otros actores políticos, económicos y sociales de Argentina<sup>4</sup>. Tal actitud aparece, en cierto modo, como inconsistente con el objetivo de consolidar el Mercosur como proyecto político y económico de inserción internacional, compartido por la mayoría de los actores políticos, económicos y sociales de la región, tal como se señala en la primera página de este trabajo.

### CONCLUSIONES PROVISORIAS

El avance hacia el cumplimiento de lo establecido por las normas constitutivas del Mercosur –y principalmente lo contemplado en el artículo 1 del TA– se encuentra condicionado por la tecnología que se elija para hacerlo, uno de cuyos ejes es la estrategia institucional para gestionar la integración (Cimadamore, 2003). Resulta evidente que el Mercosur tiene un déficit institucional para gestionar la integración y cumplir con lo pactado por los países miembros. Es posible continuar con maquiillajes al diseño institucional original (como se hizo con el Protocolo de Ouro Preto, el de Olivos y otras decisiones complementarias) o se puede reformular todo el andamiaje institucional a partir de la experiencia y el conocimiento disponible sobre este y otros procesos de integración regional.

En la lógica de este documento, parece evidente que el primer camino presenta serias limitaciones y resulta aconsejable profundizar la discusión de la segunda opción. Este camino alternativo implicaría, entre otras cosas, discutir para qué temas la regla del consenso debe ser mantenida y para qué temas no (por ejemplo, en la provisión y ejecución de normas estrictamente relacionadas con la regulación del mercado ampliado y la administración de ciertos conflictos derivados de su operación). Asimismo, requeriría evaluar la creación de instituciones con rasgos de supranacionalidad, básicamente en cuestiones técnico-ejecutivas y jurisdiccionales, cuyo trabajo conjunto ha demostrado en otros casos –como el de la integración europea– ser esencial para afianzar el proceso de integración (Sandholtz, 1996).

Para transitar el segundo camino, será necesario abandonar el simplismo implícito en el debate intergubernamentalismo versus su-

---

4 Probablemente suceda algo similar en los otros países del bloque, aunque ello no fue objeto de investigación en el presente trabajo.

pranacionalidad que puede observarse en distintos ámbitos en la subregión. A esta altura del desarrollo de los estudios de integración regional, parece quedar bastante claro que las instituciones regionales supranacionales, lejos de quitarle poder a los estados para cumplir con sus fines, contribuyen a que estos ganen poder, al permitirles concentrarse más eficazmente en áreas adyacentes a la integración (Moravcsik, 1993; Corbey, 1995; Sandholtz, 1996). Ello es reconocido, incluso, por algunos de los más destacados y sofisticados exponentes del intergubernamentalismo en la teoría de la integración regional (Moravcsik, 1993). El consenso existente sobre este punto en los últimos desarrollos de los estudios de integración comparados implica superar algunas de las conclusiones más lineales a las que se arriba cuando se utilizan enfoques realistas y neorrealistas, que perciben a la integración regional como una anomalía y un juego de suma cero, en el que todo el poder que gana una instancia supranacional lo pierde la nacional, esto es, el Estado. Superar tales enfoques simplistas facilitará el camino para concentrar las energías en la administración de los conflictos y control de las dificultades (principalmente, las externalidades negativas y asimetrías) que normalmente se encuentran en los espacios económicos y sociales integrados.

## BIBLIOGRAFÍA

- Achard, D. et al. 1994 *Las elites argentinas y brasileñas frente al Mercosur* (Buenos Aires: INTAL).
- Bouzas, R. 2005 "Mercosur: *regional governance*, asimetrías e integración profunda". Taller Profundización del Mercosur y el desafío de las disparidades, BID-INTAL, Río de Janeiro, 6-7 de julio, mimeo.
- Centro de Economía Internacional 2005 "Cuadros Estadísticos Mercosur". En Base de Datos del CEI <<http://cei.mrecic.gov.ar/html/mercosur.htm>>.
- Cimadamore, A. 1998a "Análisis de negociaciones e integración regional: apuntes para una nueva agenda de investigación sobre el Mercosur" en *Colección* (Universidad Católica Argentina) Año IV, N° 8.
- Cimadamore, A. 1998b "La integración regional y los límites de la cooperación militar: reflexiones desde el Mercosur" en Laredo, Iris M. (ed.) *Estado, mercado y sociedad en el Mercosur* (Rosario: Universidad Nacional de Rosario).
- Cimadamore, A. 2000 "Crisis, instituciones y el Mercosur del siglo XXI" en De Sierra, Gerónimo (coord.) *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal* (Buenos Aires: CLACSO).

- Cimadamore, A. 2003 *The technology of Latin American regional integration* (Los Angeles: USC).
- Cimadamore, A. 2004a “Gobernabilidad y niveles de análisis en el proceso de integración del Mercosur” en De Sierra, Gerónimo y Bernal, Manuel (coords.) *Democracia, gobernanza y desarrollo en el Mercosur* (Montevideo: UNESCO/CLACSO).
- Cimadamore, A. 2004b “Mercosur: las asimetrías y la lógica institucional de la integración”. Seminario internacional Unión Europea-Mercosur: Construcciones Regionales Comparadas, Universidad de Bologna, 14 de junio, mimeo.
- Cooper, R. 1986 “Interdependence and coordination of policies” en *Economic policy in an interdependent world: essays in world economics* (Cambridge: MIT Press).
- Corbey, D. 1995 “Dialectical functionalism: stagnation as a booster of European integration” en *International Organization*, Vol. 49, N° 2.
- Keohane, R. 1986 *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial* (Buenos Aires: GEL).
- Krasner, S. 1983 *International regimes* (Nueva York: Cornell University Press).
- March, J.G. y Olsen, J.P. 1989 *Rediscovering institutions* (Nueva York: Free Press).
- Moravcsik, A. 1993 “Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach” en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, N° 4.
- Peters, B. 2003 *El nuevo institucionalismo* (Barcelona: Gedisa).
- Sandholtz, W. 1996 “Membership matters: limits of the functional approach to European institutions” en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, N° 3.
- Tanzi, V. 2005 “The production and financing of regional public goods” en *INTAL-ITD Occasional Paper*, N° 8.
- Ventura, D. 2005 “Asimetrías cruzadas o cubismo formativo. La incorporación de normas en el Mercosur”. Taller Profundización del Mercosur y el desafío de las disparidades, BID-INTAL, Río de Janeiro, 6-7 de julio, mimeo.