

---

## *Crisis e instituciones: hacia el Mercosur del siglo XXI*

← Alberto D. Cimdamore\*

### **Introducción**

**E**l Mercado Común del Sur (Mercosur) atravesó poco tiempo atrás por la peor crisis que se registra desde su creación, en 1991. A lo largo de 1999 se produjo una serie de conflictos comerciales matizados con una disputa político-estratégica motivada por la pretensión del gobierno argentino de ser miembro de una alianza militar extra-regional. La combinación de conflictos provocó tanto ruido en las relaciones entre los principales socios del Mercosur que sectores de la dirigencia de estos países llegaron a cuestionar el ritmo y sentido del proceso de integración subregional.

Este trabajo tiene la pretensión de poner a esta crisis en perspectiva teórica y analítica, con el propósito de discernir los conflictos que pueden ser calificados como normales en los procesos de integración de aquellos que verdaderamente pueden afectar el sentido y la naturaleza del Mercosur. La declarada ambición teórica intentará conducir a la obra un poco más allá de los confines de la descripción, con la aspiración de aportar algún principio de respuesta razonada a los interrogantes que surgen acerca del futuro del proceso de integración a partir de las crisis.

La idea central es que los conflictos comerciales –y los políticos derivados de aquéllos– se incrementan en forma proporcional al grado de integración económica alcanzada por los países que participan del proceso. En este sentido pueden ser calificados de normales, dado que todo aumento de la interdependencia

---

\* Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales y del Centro de Estudios Avanzados (CEA), Universidad de Buenos Aires (UBA); Coordinador Académico de la Maestría en Procesos de Integración Regional –Mercosur, CEA– UBA.

conlleva aumento de 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 la crónica periodística de la región resaltó en su momento con grandes títulos, es intrínseca al aumento de la interdependencia que inevitablemente producen los procesos de integración económica.

En consecuencia, la crisis comercial entre las principales economías del Mercosur podría ser considerada normal desde una perspectiva teórica neofuncionalista revisada. Esta sería la buena noticia. La mala noticia es que el proceso de integración carece de los instrumentos apropiados para encauzar los conflictos, mitigar sus efectos negativos y facilitar una salida relativamente eficiente de la crisis, esto es: no existen instituciones subregionales con capacidad de contribuir a la solución de las controversias emergentes del mercado ampliado y de favorecer una cooperación política que afiance la construcción del Mercado Común del Sur.

El déficit institucional del Mercosur que caracteriza la coyuntura actual del proceso de integración puede tener incluso implicaciones más severas, dado que conflictos de otro tipo –como el político-estratégico anteriormente mencionado– escapan a la calificación de normalidad y tienen el potencial de afectar las bases políticas del acuerdo. En estas 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 actúen como amables componedores en las situaciones “anormales”, favorece tanto la intensidad como la extensión de los conflictos derivados del incremento en la interdependencia.

Este trabajo no pretende ahondar el debate institucional que está pendiente en la subregión. Simplemente intenta poner en perspectiva los recientes conflictos comerciales, sosteniendo la idea de que si bien son inevitables y normales, pueden producir fases prolongadas de estancamiento del proceso de integración. La ausencia de instituciones regionales contribuye a prolongar el conflicto en el tiempo y a incrementar eventualmente su intensidad, al favorecer tácticamente los intereses de aquellos que quieren proteger las áreas adyacentes pero vinculadas funcionalmente a la integración.

Esta afirmación no excluye la posibilidad de que, si las demandas por mayor protección son políticamente más relevantes que las demandas por mayor integración, puedan ocasionar crisis persistentes que en el mejor de los casos produzcan un estancamiento del proceso, o en el peor una desintegración del mismo (“*spill-back*”). No obstante, existiría una suposición intrínseca en el marco teórico que guía el presente trabajo: cuando se llega a ciertos niveles de integración (por ejemplo, liberalización del comercio de bienes), los desequilibrios que normalmente se producen conducirán dialécticamente a estadios superiores de la integración regional (liberalización de servicios, coordinación de la política arancelaria y de las relaciones económicas exteriores, coordinación macroeconómica, etc.).

En este sentido, se considera que los aportes teóricos realizados para incorporar la dialéctica a la lógica neofuncional son particularmente apropiados para evaluar las crisis normales que recurrentemente se presentan en los procesos de integración regional. Entre estos esfuerzos se encuentra la obra de Corbey (1995), quien sostiene que una interpretación del proceso de integración regional es dialéctica cuando la acción (decisión de integración) y la reacción (aumento de la intervención en las áreas adyacentes a la integración) conducen a nuevas demandas de integración. El argumento también es neofuncional por dos razones: i) se basa en la noción de encadenamiento funcional entre las distintas áreas o políticas de integración; ii) la integración regional y sus instituciones resultan funcionales a los intereses de los Estados miembros –por ejemplo en situaciones de políticas divergentes– al posibilitar salidas frente al problema de la competencia política internacional cuando ésta se transforma en un contraproducente juego de suma negativa.

El plan de trabajo es el siguiente: en el próximo punto se exponen los objetivos y los logros del proceso de construcción del Mercado Común del Sur, para luego abordar algunos aspectos salientes de los conflictos que caracterizaron a las relaciones subregionales durante el pasado año. El énfasis está puesto en los conflictos comerciales que surgieron entre las principales economías del bloque, sin perder de vista sus implicancias políticas desde una perspectiva teórica y analítica. Finalmente, se esbozan los pasos que han dado recientemente los países de la subregión en dirección a la superación de la crisis, y se examinan las implicancias que éstos podrían tener para la sustentabilidad del Mercosur en el siglo XXI.

### **La construcción del espacio económico ampliado**

A medida que se va configurando el espacio económico ampliado y aumenta el nivel de transacciones, se generan las condiciones para la emergencia de un nivel mayor de conflictos. En este sentido, integración y conflicto serían dos caras de una misma moneda.

El Mercosur puede ser considerado como uno de los ejemplos más exitosos de la historia de la integración regional latinoamericana. Por consiguiente, los niveles de conflicto estarían en relación directa con esta evolución. En un lapso relativamente breve de tiempo, este esquema de integración logró liberalizar lo substancial del comercio entre los países miembros y establecer una Unión Aduanera (UA) –aún imperfecta– que representa un significativo avance hacia el objetivo de crear un Mercado Común del Sur.

El Mercado Común (MC) está aún lejos en el horizonte de los países signatarios del Tratado de Asunción. Sin embargo, se dieron pasos substanciales en esa dirección que revirtieron una larga historia de frustraciones o conquistas limita-

das en el terreno de la integración de las principales economías sudamericanas. Argentina y Brasil constituyeron un eje sobre el cual se estructuró un proyecto de integración en el Cono Sur al que se incorporaron Uruguay y Paraguay, y que tiene ciertamente objetivos y metas ambiciosas.

El objetivo de crear un MC implica, en los términos del Tratado de Asunción: i) 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 de cualquier otra medida equivalente; ii) el establecimiento de un arancel externo común 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; iii) la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones, y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados partes; y, iv) el compromiso de los Estados partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración (Artículo 1 del Tratado de Asunción).

Los cuatro países signatarios del Tratado de Asunción se han propuesto constituir un mercado ampliado a nivel subregional, mediante la consecución de una serie de modelos intermedios de integración: ZLC, UA y MC. Los dos primeros han sido prácticamente alcanzados. Falta mucho por hacer antes de pensar siquiera en liberalizar el movimiento de todos los factores de la producción y alcanzar el grado de coordinación política y la complejidad institucional que el tercero requiere.

La etapa de desmantelamiento gradual, automático y lineal de las restricciones arancelarias al intercambio de bienes entre los cuatro países del Mercosur finalizó el tramo principal de su trayecto dialéctico el 31 de diciembre de 1994. Por consiguiente, a partir del 1° de enero de 1995, el principio general vigente en el comercio intrarregional ha sido el de libre acceso al mercado de bienes, salvo para un conjunto delimitado de productos incluidos en un régimen de adecuación (Consejo Mercado Común, 1995).

Pero como sucede con todo principio general, existen excepciones que necesitan ser calificadas. La desgravación automática generalizada avanzó progresivamente para la gran mayoría del universo de los intercambios, mientras que los productos más sensibles de las listas de excepciones nacionales fueron dejados para el final del período previsto para su completa desgravación arancelaria.

La liberalización total del comercio recíproco sufrió una prórroga de los plazos originariamente previstos. Un cronograma adicional, denominado Régimen de Adecuación, otorgó a los países del bloque un plazo suplementario de cuatro

años para la desgravación de determinados productos, cuya nómina incluía tanto a bienes que aún permanecían en las listas de excepciones al final del período de transición, como a los productos por los que, hasta agosto de 1994, se había invocado las cláusulas de salvaguardia del Mercosur'. El nuevo sistema contemplaba que la preferencia comercial del 100% se alcanzaría en cuatro anualidades vencidas de 25%, de manera automática y sin contemplar plazos mayores para la desgravación de los productos más sensibles (CEPAL, 1997: 30-31).

Dos de los productos más sensibles del régimen que quedaron en las adyacencias de la ZLC han sido el azúcar y los automóviles, que no fueron incorporados al régimen de adecuación de 1994 y recibieron un tratamiento especial de desgravación.

Particular importancia reviste el sector automotriz, dado que representa una parte fundamental de los intercambios entre los principales socios del bloque. Argentina y Brasil alcanzaron, en marzo de 2000, uno de los acuerdos más relevantes para la marcha de la integración subregional, al suscribir las pautas que regirán la política automotriz de ambos países en el período de transición al libre comercio que se extenderá hasta el 31 de diciembre de 2005. Este acuerdo bilateral constituye el núcleo fundamental de lo que se ha denominado la política automotriz del Mercosur (PAM), que reemplazará al régimen que caducó el último día hábil de 1999. El nuevo acuerdo deberá ser refrendado por los otros dos socios del bloque, Paraguay y Uruguay, una vez que se negocien las compensaciones que éstos soliciten (INTAL, 2000).

En relación al otro sector sensible, Argentina y Brasil firmaron el 10 de diciembre de 1998 un acuerdo bilateral que posibilitará la reducción del arancel argentino de importación de azúcar, actualmente fijado en 23%. Además, se estableció un compromiso entre los socios del Mercosur para neutralizar las políticas nacionales que distorsionan el precio del azúcar. Las negociaciones dirigidas a introducir un régimen común en el sector azucarero continúan sin definirse, y los avances efectivos para la liberalización de este comercio dependerían, en definitiva, de: i) la evaluación de los impactos de la concesión de subsidios gubernamentales a los productos brasileños de alcohol sobre los precios del azúcar; ii) de la capacidad competitiva del sector azucarero de Argentina (INTAL, 1999: 25-26). No obstante, los gobiernos de Argentina y Brasil se comprometieron formalmente, el 28 de abril de 2000, a definir una propuesta conjunta para el Mercosur sobre las modalidades y cronograma para la plena incorporación del sector azucarero a la UA, de acuerdo con los criterios definidos en las Decisiones del Consejo del Mercado Común (CMC) N° 19/24 y 16/96<sup>2</sup>.

En cuanto a la liberalización de los servicios en la subregión, el proceso se retrasó más allá de lo previsto, aunque recibió un considerable impulso a partir de la suscripción del Protocolo de Montevideo en diciembre de 1997. Este instrumento prevé un período de transición de diez años antes de alcanzar la liberaliza-

ción total del mercado de los servicios, incluyendo en su texto el principio de la nación más favorecida (irrestringida para los cuatro países del bloque), el acceso a los mercados y el trato nacional (INTAL, 1998: 2).

Más allá de las restricciones o postergaciones sectoriales o específicas al comercio intra-sub-regional, el principio de libre comercio al interior del Mercosur está vigente, y los segmentos más problemáticos estarían en vías de solución. En este sentido, la ZLC ha ido consolidándose paulatinamente y se avanzó sustancialmente en el fortalecimiento de un modelo más avanzado de integración, como es la Unión Aduanera del Mercosur.

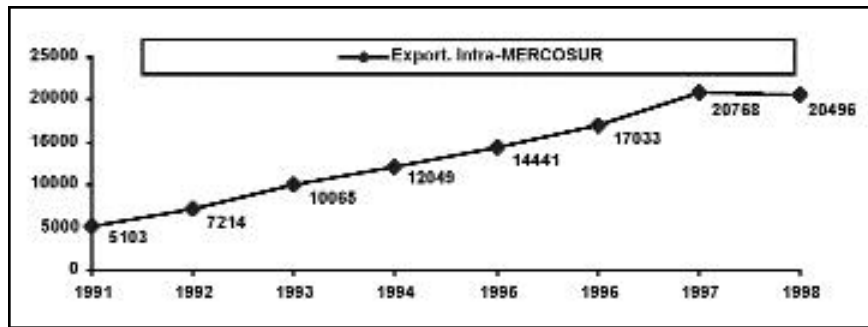
El éxito del programa de liberalización comercial del Mercosur es indiscutible frente a similares experiencias históricas latinoamericanas. Se logró liberalizar el comercio de los productos comprendidos en el universo original de desgravación (que excluía específicamente al azúcar y los automóviles) y se avanzó hacia la liberalización de los productos que quedaron fuera del programa original.

Sin embargo, el principal elemento para juzgar la efectividad del derrame producido por el acto inicial de liberalización comercial es el rápido establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC), vigente desde el 1° de enero de 1995, que cubre alrededor del 88% del universo arancelario del Mercosur. El 12% que ha quedado temporariamente al margen del AEC, pertenece a sectores transitoriamente excluidos (azúcar y automóviles), a sectores de bienes de capital, informática y telecomunicaciones, y a los productos incluidos en las listas nacionales de excepción (INTAL, 1996: 29).

De este modo se consolidó un proceso de integración que avanza dialécticamente hacia la armonización de algunas políticas centrales para la conformación de un mercado común y representa un éxito notable en la liberalización del comercio en el marco de la integración latinoamericana.

Este éxito se puede observar también en el impresionante aumento de los flujos de comercio intra-subregionales, que crecieron a un promedio del 26,2% entre 1991 y 1997. Estos porcentajes resultan más significativos cuando se tiene en cuenta que durante el mismo período las exportaciones extra-subregionales registraron una expansión relativamente modesta del 7,4% anual en promedio, menores incluso al porcentaje verificado en las exportaciones mundiales. Así, los flujos intrazonales más que duplicaron su participación en las exportaciones totales de la subregión, pasando del 11,1% en 1991 al 24,8% en 1997 (INTAL, 1999: 11).

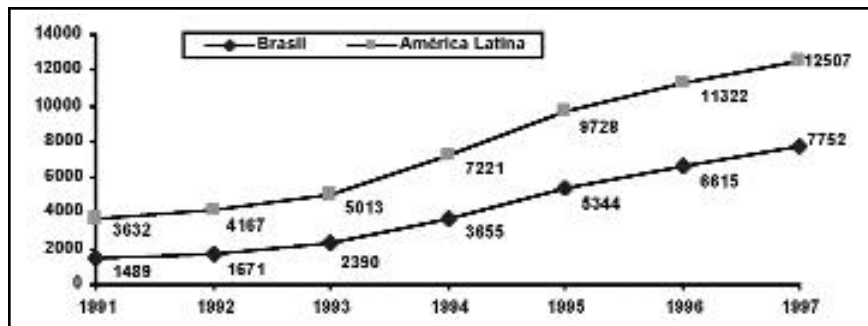
Gráfico 1  
**Exportaciones intra-Mercosur, 1991-1998**  
 (Millones de dólares)



Fuente: Centro de Economía Internacional (1999).

El crecimiento del comercio intra-subregional tuvo como contrapartida el incremento de la interdependencia comercial de los mercados argentinos y brasileños en términos relativos al total de exportaciones de estos países hacia América Latina. Las cifras del incremento de la importancia recíproca de estos países hablan por sí mismas: mientras que en 1991 Argentina exportaba a Brasil el 40% de sus exportaciones hacia América Latina, este porcentaje trepó hasta el 62% en 1997. La importancia relativa del mercado argentino también aumentó para los brasileños, que pasaron de destinar al mercado vecino el 28% de sus ventas latinoamericanas en 1991, al 48% en 1997.

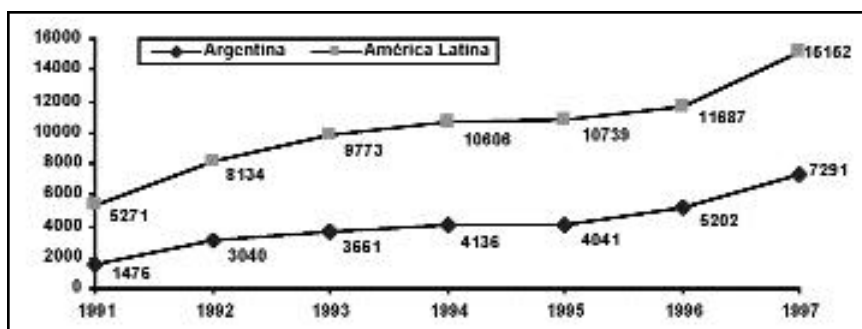
Gráfico 2  
**Argentina: exportaciones a Brasil y América Latina, 1991-1997**  
 (Millones de dólares)



Fuente: IMF, varios años. Nota: Apartir de 1970 la fuente reemplaza la categoría "América Latina" por la de "Otros Países del Hemisferio Occidental" que, además de los países de América Latina, incluye al Caribe.

Gráfico 3

**Brasil: exportaciones a Argentina y América Latina, 1991-1997**  
(Millones de dólares)



Fuente: Fondo Monetario Internacional, varios años. Nota: A partir de 1970 la fuente reemplaza la categoría "América Latina" por la de "Otros Países del Hemisferio Occidental" que, además de los países de América Latina, incluye al Caribe.

Desde una perspectiva que contemple las grandes líneas rectoras que han marcado el proceso de ampliación del mercado subregional, podría afirmarse que, a juzgar por los resultados alcanzados en la historia de la integración latinoamericana, se ha avanzado más allá de lo esperado. El notable crecimiento del comercio y la interdependencia entre los principales mercados de la región permitiría inferir que se está presenciando una ampliación del espacio económico subregional difícilmente reversible. A su vez, la apariencia de relativa sustentabilidad (o poco probable reversibilidad) del proceso de integración ha contribuido a modificar gradualmente la actitud de los principales actores económicos que operan en la subregión hacia el espacio ampliado, lo que se puede observar, por ejemplo, en las características que adquirieron las nuevas inversiones y la reestructuración de una significativa porción de las empresas del área.

La ampliación del espacio económico de referencia ha fomentado la implementación de múltiples estrategias de integración corporativa orientadas a: i) incrementar la eficiencia productiva, cuyo ejemplo más destacado se encuentra en las empresas del sector automotriz; ii) la adquisición y el control de empresas existentes, que concentra las inversiones de las empresas en la compra de servicios de utilidad pública que son objeto de los programas nacionales de privatización; y iii) el control sobre fuentes de materia prima y recursos naturales abundantes en la subregión, que explica las inversiones de grandes empresas en las áreas de minería, petróleo, petroquímica y *commodities* agrícolas (Bonelli, 1999: 14, cit. en INTAL *Informe Mercosur* (Buenos Aires: INTAL/BID) N° 5).



El impacto que se le puede atribuir a la ampliación del mercado sobre el nivel de inversiones en la subregión es considerable. La inversión extranjera directa (IED) en el Mercosur ha tenido un notable incremento, pasando de un nivel de US\$ 4.987 millones en 1993, a los US\$ 14.179 millones en 1996. La proyección de la tendencia de las IED en la subregión las ubicaban en un nivel anual cercano a los US\$ 20.000 para el año 1997, lo que equivaldría a un aumento del 41% sobre los elevados registros de 1996 (INTAL, 1997: 15, en base a datos del World Investment Report, 1997). Además, estimaciones de largo plazo de la IED han permitido proyectar, para el período 1998-2000, inversiones cercanas a los US\$ 152.500 millones sólo en Argentina y Brasil (INTAL 1999: 15, en base a un estudio del Centro de Estudios para la Producción, CEP, de Argentina)<sup>3</sup>.

El número de adquisiciones y fusiones en empresas líderes de Argentina y Brasil ha sido también significativo, y revela un reacomodamiento estratégico en el mercado subregional. Solamente en Argentina y Brasil hubo, entre 1990 y 1998, un total de 428 fusiones en sectores claves de las economías de estos países, tales como alimentos y bebidas (89); automotriz y autopartes (40); comunicaciones (35); financiero (83); materiales eléctricos y de comunicaciones (26); metalúrgico (34); químico (68); y servicios (53). Y del total de las operaciones de fusión y adquisición registradas en el período, aproximadamente el 57% tuvo como adquirentes a empresas nacionales, el 25% a una subsidiaria de una empresa transnacional y el 18% a inversiones del tipo *cross border* (Bonelli, 1999: 16-17, cit. en INTAL *Informe Mercosur* (Buenos Aires: INTAL/BID) N° 5).

Como se puede observar, la mayoría de estas operaciones exhibe una participación relativamente mayor de los capitales nacionales, lo que estaría indicando que este tipo de empresas, reacias en el pasado a la integración regional, ha respondido a las nuevas condiciones de competencia que representa la ampliación del mercado subregional.

Otras áreas de la integración no han avanzado con el ritmo y la intensidad de las anteriormente descritas. Si bien se han registrado pasos significativos en materia de cooperación e integración en el área de educación, cultura, ciencia y tecnología, seguridad social y otras áreas relevantes, existiría un consenso bastante extendido sobre un marcado déficit en materia de integración social, cultural y desarrollo institucional<sup>4</sup>.

Al avance dispar entre las distintas áreas y sectores de la integración se le ha sumado una intensa crisis al interior del bloque a partir de 1999, que obstaculiza la observación de los enormes avances logrados en el proceso de integración subregional.

## **Crisis y presente del Mercosur**

Tanto los avances del mercado subregional en materia de integración comercial, como su déficit en las áreas sociales, culturales e institucionales, no consti-

tuyen una materia que pueda calificarse de controvertible en el mundo de las ciencias sociales y la política del Cono Sur. Se podría decir que esta situación está dentro de los parámetros normales de la evolución de los procesos de integración desde una mirada lógica e histórica.

Sin embargo, a partir de la crisis que atravesó el bloque durante el último año, han sido “crecientes las voces políticas, técnicas, académico-políticas y empresariales que después de haber reclamado inútilmente por más de dos años soluciones a casos puntuales –prolijamente enumerados– han llegado a la conclusión de que el Mercosur debe retroceder de una Unión Aduanera flexible en camino hacia un Mercado Común, a sólo un Área de Libre Comercio” (Lavagna, 2000: 30).

Aparentemente, existiría una contradicción entre la percepción de un proceso que avanza y se va consolidando –tal como ha sido descrito en el punto anterior– y la que apoya el proceso de “desintegración” de lo ya integrado. ¿Qué hay detrás de estas percepciones aparentemente tan disímiles? ¿Contribuyen las crisis a la pérdida de la perspectiva y visión de largo plazo del proceso?

Para empezar a responder estas preguntas es necesario introducirnos en la lógica de la integración que marca el ritmo dialéctico por el que avanzan estos procesos, particularmente en lo relacionado a los momentos de estancamiento y crisis.

El argumento de este trabajo es el siguiente: progreso y estancamiento son fases que, bajo determinadas circunstancias, pueden ser consideradas normales en los procesos de integración regionales. Estas fases se sucedieron en la mayoría de los procesos de integración comparados, aunque con resultados diversos. En algunos casos implicaron la reformulación de los objetivos iniciales y el reemplazo del esquema, como ocurrió por ejemplo en el caso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Esta organización fue reemplazada en 1980 por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En otros, condujeron a la profundización y expansión del proceso de integración, como sucedió en el proceso de integración de la Unión Europea (UE).

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 crisis cuyos resultados no pueden ser predichos con rigor, pero en principio podrían considerarse como parte intrínseca en la evolución de estos procesos. Los pasos que los gobiernos den en esta situación serán decisivos para inclinar el rumbo del proceso hacia su profundización y perfeccionamiento. El punto que se quiere resaltar aquí es que las crisis en sí mismas no son tan importantes para el destino del proceso como los caminos que se elijan para superarlas.

Las fases de progreso y estancamiento no sólo son normales, sino que pueden ser explicadas desde una perspectiva funcional y dialéctica. La idea central de esta perspectiva indica que los Estados que participan de los procesos de integración tienden a proteger su soberanía en aquellas áreas que están funcionalmen-

te vinculadas a los sectores o áreas ya integradas. Tal es el caso de las denominadas áreas adyacentes, constituidas por segmentos o medidas siempre conflictivas en los procesos de integración, como las barreras no arancelarias, los subsidios a empresas y los aspectos vinculados con medidas sociales y laborales con incidencia sobre el comercio intrarregional<sup>5</sup>.

Una vez que la ampliación del mercado ocurre en áreas 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 llevar a los Estados a callejones sin salida o a situaciones con altos costos económicos, políticos y sociales, típicas de los juegos de suma negativa.

Es precisamente en estos momentos cuando aparecen incentivos adicionales para profundizar un proceso de integración. Sin embargo, siempre hay que 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 a la ruptura del proceso de integración, especialmente cuando no hay instituciones ni mecanismos permanentes y eficaces de solución de controversias que permitan minimizar los costos de conflictos y crisis recurrentes.

La crisis que se perfiló nítidamente en 1999 y se extendió hasta el 2000 marcó el pico conflictivo más álgido desde el inicio del proceso de integración. La expansión del comercio y la interdependencia en la subregión que se iniciaron a partir de la firma del Tratado de Asunción en 1991, empezaron a resquebrajarse con el impacto que produjo en esta parte del mundo la moratoria rusa de agosto de 1998. La crisis financiera rusa contribuyó decididamente a configurar un contexto internacional desfavorable para las economías emergentes, tanto en materia comercial (por ejemplo, con la caída de los precios de las *commodities*) como financiera, que se agravó por cuestiones endógenas a partir de la crisis brasileña.

Casi simultáneamente, la alteración de las principales variables macroeconómicas de Brasil desembocó en una depresión del nivel de actividad de esa economía y en una devaluación que alteró los precios relativos y las relaciones de competitividad al interior del Mercosur.

De este modo, se presentó un hecho inédito en la evolución económica del Mercosur, al producirse una contracción simultánea en el nivel de actividad de sus economías (Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, 1999). La situación económica, sumada a algunos hechos políticos que se sucedieron en los últimos tiempos, contribuyó a crear un ambiente de tensión entre los principales socios del bloque.

Los datos iniciales de la crisis fueron significativos en los países grandes del Mercosur. La retracción económica que afectó a Brasil y Argentina produjo, du-

rante el primer semestre de 1999, una caída de más del 20% en el comercio bilateral en relación al mismo período del año anterior (Gazeta Mercantil, 23/7/99).

La producción industrial argentina cayó el 10% en los primeros seis meses de 1999 en relación al primer semestre de 1998. Al comparar los meses de junio de 1998 y 1999, encontramos que algunos de los sectores más afectados por la crisis han sido: automotriz (-43,9%), metalmecánico (-30%), textiles (-19%), acero (-17%) y papel (-13%) (El Cronista, 21/7/99).

Por su parte, la producción industrial de Brasil acumuló una caída del 3,3% durante los primeros cinco meses de 1999 respecto a igual período de 1998, de acuerdo a datos del Instituto Brasileño de Estadística y Geografía. En tanto, el déficit de la cuenta corriente del país alcanzó durante junio de 1999 su mayor nivel en seis meses, al llegar a US\$ 2.950 millones. Esto habría ocurrido por una declinación de las exportaciones, un incremento de las importaciones y por las amortizaciones de deuda externa durante ese mes (El Diario, 16/7/99).

Las dificultades con el sector externo de las principales economías del bloque, sumadas a la recesión que afectó a todos los miembros (que en el caso de Argentina adquiere una magnitud con pocos parangones en la historia económica de este siglo), alcanzaron un punto en el que se vieron incrementadas por un hecho político que tuvo un gran potencial corrosivo para la integración, al debilitar momentáneamente las bases de la alianza estratégica entre Argentina y Brasil. El 8 de julio de 1999, el Presidente argentino Carlos S. Menem envió cartas a su par de Estados Unidos y a los miembros del Consejo Ejecutivo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), solicitando la realización de las gestiones necesarias para que Argentina ingresara al organismo de la alianza atlántica en calidad de miembro asociado o en una categoría similar a establecerse.

El gobierno de Brasil reaccionó enérgicamente frente a lo que consideraba una sombra que oscurecía el eje sobre el cual se asentaba el proceso de integración regional. La trascendencia de este hecho puede observarse en un comunicado de prensa en el que el gobierno de Brasil señaló que las autoridades de ese país no fueron consultadas en relación con la solicitud argentina de ingreso a la OTAN, a lo que agregó que, de ser aceptada la petición del Presidente argentino a la organización atlántica, la misma introduciría elementos extraños en el contexto de la seguridad regional sudamericana, y podría traer consecuencias de naturaleza política y militar que deberían ser analizadas en todos sus aspectos.

De esta manera, la política exterior argentina introdujo una cuña en las relaciones bilaterales con Brasil en momentos en los que ya estaba perfilada una crisis económica. Una sucesión de hechos puntuales contribuiría aún más a agravar los conflictos bilaterales entre los principales socios. Así, por ejemplo, el Secretario de Industria, Comercio y Minería de Argentina dio a conocer, el 13 de julio de 1999, tres resoluciones que imponen cuotas para la importación de textiles

provenientes de Brasil, China y Pakistán. Las salvaguardas entrarían en vigencia el 31 de julio del mismo año, a partir de la publicación de las Resoluciones Nº 861, 862 y 863 en el Boletín Oficial, y regirían por un plazo de tres años. La aplicación de salvaguardias había sido acordada con el Consejo Directivo de la Unión Industrial Argentina (UIA), que también pidió protección para el calzado. Sin embargo, el funcionario argentino descartó medidas similares para el calzado proveniente de Brasil (El Cronista, 14/7/99).

A su vez, el Ministerio de Desarrollo e Industria de Brasil expresó que su país apelaría ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) la decisión argentina de aplicar cupos a las importaciones de textiles de ese país por entender que, más allá de que el Acuerdo de Textiles y Vestimentas (ATV) las admita, este tipo de medidas no se condice con una Unión Aduanera. La posición brasileña adquirió mayor relevancia porque abrió por primera vez las puertas para que los socios mayores del Mercosur diriman una cuestión comercial en el marco de la OMC (El Cronista, 15/7/99; Clarín, 16/7/99; BAE, 16/7/99).

Avanzando sobre otras áreas adyacentes a la integración, el gobierno de Brasil aprobó beneficios fiscales para la instalación de una terminal de la empresa automotriz Ford en el estado de Bahía, al nordeste del país. Con un veto parcial, el presidente brasileño aprobó el 20 de julio de 1999 una reducción del 32% del Impuesto a Productos Industrializados (IPI). La medida estaba destinada a otorgar beneficios fiscales para la empresa del orden de los US\$ 100 millones, una cifra considerablemente menor a los US\$ 388,88 millones previstos en la disposición parlamentaria vetada parcialmente por el Poder Ejecutivo. Esta decisión, tomada en las adyacencias de la integración, generó naturalmente la reacción de los demás socios del Mercosur y de sectores políticos e industriales de los estados del sur de Brasil, afectados por las externalidades de la decisión del gobierno federal.

A medida que iban agudizándose las disputas, los gobiernos comenzaron a expresar una incipiente preocupación por una competencia que parecía avanzar hacia un callejón sin salida. El ministro brasileño de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, Clovis Carvalho, emitió un comunicado en el que expresa que los esfuerzos de los gobiernos y los agentes económicos para alcanzar el libre comercio dentro del Mercosur no pueden verse comprometidos por restricciones no tarifarias o medidas de cualquier otra naturaleza que contradigan los objetivos del acuerdo. La comunicación agregó que era creciente la preocupación de Brasil por la decisión de Argentina de adoptar medidas con efecto restrictivo sobre las exportaciones brasileñas. Asimismo, mencionó que el gobierno de Brasil estaba buscando medios legales para revertir esas decisiones, y que había transmitido al gobierno argentino su preocupación por las presiones y medidas proteccionistas que ponen en riesgo el objetivo mayor de integración de las economías que conforman el Mercosur (La Prensa, 24/7/99).

No obstante, el Ministerio de Economía de la Argentina dictó la resolución Nº 911, que reglamenta el procedimiento que las empresas deben cumplir para so-

---

licitar la aplicación dentro del Mercosur de salvaguardias previstas por la ALADI. En esa oportunidad se argumentó que la decisión adoptada por el ministro Roque Fernández estaba fundada en la Resolución N° 70 de 1987 de la ALADI, que establece el Régimen Regional de Salvaguardias, algo que sería, desde su posición, aplicable con carácter complementario a los acuerdos subregionales como el Mercosur (BAE, 27/7/99). Por su parte, la Cancillería brasileña argumentó que la medida no tenía sustento legal, y se avanzó un poco más en una costosa competencia política (Gazeta Mercantil, 27/7/99).

En una nueva ronda de conflicto, Brasil suspendió unilateralmente todas las negociaciones técnicas con la Argentina en el Mercosur en respuesta a las medidas restrictivas adoptadas por ésta, y solicitó una reunión cumbre de alto nivel político para resolver las controversias (BAE, 27/7/99). Asimismo, anunció que llevaría al Tribunal Arbitral del Mercosur el conflicto generado por la aplicación argentina de cupos a las importaciones de textiles de Brasil, y solicitó una reunión de emergencia del Grupo Mercado Común (GMC) (El Cronista, 27/7/99; La Prensa, 27/7/99; Clarín, 27/7/99; Gazeta Mercantil, 27/7/99).

En forma paralela aunque no aislada, continuaba la tensión por la intención puesta de manifiesto por Argentina de ingresar a una alianza militar extra-subregional. Este tema se resolvió en alguna medida por una decisión tomada fuera del ámbito del Mercosur: el Secretario General de la OTAN comunicó al gobierno argentino la no aceptación de su solicitud de ingreso a la Organización (La Nación, 29/7/99).

Esta sintética crónica de algunos de los episodios que configuraron uno de los picos de mayor tensión en 1999 presentó los rasgos típicos de aquellos conflictos comerciales que pueden ser considerados normales en los procesos de integración en razón de las vinculaciones funcionales de las áreas adyacentes con las áreas integradas. La tensión natural en estos casos se vio peligrosamente agravada por la existencia de un conflicto que trascendió los límites de la normalidad y entró en la esfera de la alta política. La solicitud argentina de ingresar a la OTAN minaba las bases políticas del acuerdo subregional y agravaba la percepción de conflictos comerciales que, en otras circunstancias, podrían haber sido considerados como rutinarios en la marcha de la integración.

La preocupación sobre la marcha del bloque trascendía a los gobiernos y se expresaba en los grupos de interés más afectados por los ruidos en la economía política de la subregión. 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 (UIA), advirtió sobre la existencia de un retardo y un estancamiento en el actual proceso de integración subregional, y exhortó a los gobiernos del bloque a que comiencen cuanto antes la discusión sobre la coordinación de políticas macroeconómicas. En la declaración emitida por el CIM al finalizar un encuentro realizado a mediados de 1999, se puso de manifiesto la volun-

tad de los sectores industriales del bloque de expresar a sus respectivos gobiernos la preocupación existente en ese ámbito por la marcha del Mercosur, por el retardo o estancamiento en la negociación de los temas sustantivos que forman parte del Programa de Acción 2000 del Mercosur.

Asimismo, el CIM reclamó la eliminación y/o armonización de las medidas y restricciones no arancelarias, y un mayor dinamismo en las negociaciones para profundizar la Unión Aduanera. En las consideraciones finales del documento del CIM, los industriales exhortaron a que se inicien lo antes posible las negociaciones tendientes a coordinar las políticas macroeconómicas de los países de la subregión, según lo aprobado el 15 de junio de 1999 en la reunión que el Consejo del Mercado Común (CMC) realizó en Asunción, Paraguay. La referida decisión del CMC instruyó a los ministros de economía y presidentes de bancos centrales de los países miembros para que avancen en la discusión sobre la coordinación de políticas macroeconómicas y preparen un informe para la próxima reunión ordinaria del órgano máximo del Mercosur (INTAL, 1999[a]).

La reacción de los grupos de interés más activos en el proceso de integración estaba relacionada con el clima económico y la sucesión de disputas como las mencionadas anteriormente, resaltadas ampliamente en la prensa de la subregión. Sin embargo, no podían apreciarse datos que justificaran la posición de “desintegrar” lo ya integrado a la que se hacía referencia al comienzo de este punto. La información publicada en medios argentinos y brasileños mientras se desarrollaban los conflictos comerciales señalaba que tanto la recesión de las economías del bloque como la alteración de los precios relativos que provocó la devaluación brasileña habían tenido un efecto perceptible sobre los principales flujos comerciales en la subregión. Pero una observación de los mismos indica también que los efectos de la devaluación brasileña (que afectaron más a las políticas hacia la integración y relativamente menos al nivel económico de los países del bloque) habían tenido un impacto inferior al inicialmente esperado o al que harían suponer las reacciones puestas de manifiesto por los críticos del proceso.

La devaluación del Real alimentó en Argentina, a través de la prensa y la opinión de algunos operadores económicos, un debate que ponía en duda la conveniencia de pertenecer a un bloque en el que se habían alterado unilateralmente las reglas del juego. El temor a la “inundación” de productos brasileños era palpable en los sectores económicos que percibían al cambio de precios relativos como una amenaza directa a sus intereses productivos y comerciales. Sin embargo, la tan temida inundación no terminaba de concretarse, y los datos recabados en esos momentos demostraban que no había demasiados fundamentos empíricos para encender esos temores. Durante los primeros meses de 1999, las exportaciones argentinas hacia Brasil cayeron efectivamente un 30% respecto a igual período de 1998. Pero también disminuyeron un 28% las importaciones desde Brasil. La disminución del comercio bilateral fue bastante pareja, y Argentina logró mantener un saldo favorable en alrededor de los US\$ 287 millones.

Un examen algo más detenido del comercio bilateral muestra que once capítulos de la nomenclatura arancelaria experimentaron aumentos en las exportaciones brasileñas hacia Argentina, destacándose los rubros correspondientes a calzados, productos farmacéuticos, textiles y fundición de hierro y acero.

Asimismo, es posible observar que treinta y nueve capítulos de la nomenclatura experimentaron una caída de las exportaciones brasileñas por un monto superior a los US\$ 1.000 millones. Esta caída estuvo liderada por las exportaciones automotrices (US\$ 460 millones), seguidas por máquinas y herramientas (US\$ 104 millones), hierro y acero (US\$ 78 millones), y minerales metálicos (US\$ 54 millones).

A pesar de la devaluación del Real, diez capítulos de la nomenclatura registraron aumentos de las exportaciones argentinas hacia Brasil por un monto aproximado a los US\$ 64 millones, entre los que se destacaron las ventas de productos lácteos, que subieron de US\$ 109 millones en el primer semestre de 1998 a US\$ 128 millones en igual período de 1999. Otros capítulos que aumentaron fueron los minerales metálicos (US\$ 15 millones), herramientas de mano (US\$ 7 millones) y productos químicos inorgánicos (US\$ 7 millones).

Por otra parte, cuarenta y seis capítulos experimentaron una disminución de las exportaciones argentinas hacia Brasil por un monto aproximado a los US\$ 1.200 millones, entre los que se destacaron las exportaciones de vehículos automotores (US\$ 700 millones), seguidas por los combustibles (US\$ 119 millones) y las hortalizas y legumbres (US\$ 88 millones).

De acuerdo a Eduardo Ablín y Jorge Lucángeli, estas cifras del intercambio bilateral hacen difícil pensar que la devaluación brasileña ha beneficiado en forma masiva a los exportadores de ese país, alterando la dirección y dimensión del flujo global del comercio en el mercado subregional (El Economista, 13/8/99). Por el contrario, estos datos parecerían otorgar mayor validez a la hipótesis de que la caída del nivel de actividad que enfrentan ambas economías ejerce la mayor influencia sobre la coyuntura comercial intra-subregional.

Cuadro 1

***Comercio bilateral Brasil - Argentina: Primer semestre de 1999***  
***Importaciones y exportaciones brasileñas, principales sectores***

Sectores	Importaciones		Exportaciones	
	Millones US\$	Variación % 99/98	millones US\$	Variación % 99/98
Productos vegetales	655,1	-19,0	54,8	-23,0
Material de transporte	630,0	-52,8	571,2	-44,6
Productos minerales	282,8	-27,3	49,3	-50,1
Maquinaria y Mat. eléctricos	230,0	-15,3	500,2	-23,3



Cuadro 1 - continuación

Sectores	Importaciones		Exportaciones	
	Millones US\$	Variación % 99/98	millones US\$	Variación % 99/98
Productos químicos	191,2	-4,3	301,1	-16,0
Productos pecuarios	187,4	-7,0	52,1	-27,7
Textiles	136,5	-13,3	138,2	-17,2
Plástico y goma	102,5	-10,0	168,1	-22,5
Productos alimenticios	82,3	-29,7	93,4	-10,8
Metales	75,3	-9,3	233,2	-27,7
Grasas y aceites	61,9	-40,9	s/d	s/d
Papel y celulosa	52,3	-24,9	135,0	-13,8
Cuero y manufacturas	43,7	8,6	s/d	s/d
Calzados	s/d	s/d	47,4	66,6
Otros productos	37,8	s/d	124,6	s/d

Fuente: Secex, Brasil; Gazeta Mercantil 9/8/99.

Cuadro 2

*Exportaciones de Brasil hacia la Argentina: capítulos que aumentaron*

Capítulos de la Nomenclatura	1er Semestre 1998	1er Semestre 1999	Incremento	Incremento
	US\$	US\$	US\$	%
41. Piel y cueros	1.902.322	3.122.930	1.220.608	64
76. Aluminio y manufacturas	34.872.844	36.283.055	1.410.211	4
70. Vidrio y manufacturas	15.353.653	18.101.281	2.747.628	18
37. Prod. fotográfica y cinematográfica	18.470.820	23.348.467	4.877.647	26
07. Prod. hortícolas y legumbres	261.125	6.180.129	5.919.004	2.267
34. Jabones, detergentes	22.897.704	28.912.937	6.015.233	26
27. Combustibles	3.191.782	9.749.830	6.558.048	205
73. Fundición de hierro o acero	51.460.274	58.761.355	7.301.081	14
63. Otras confecciones textiles	21.713.661	29.875.630	8.161.969	38
30. Prod. farmacéuticos	38.211.311	49.420.153	11.208.842	29
64. Calzados y partes	28.386.034	47.242.043	18.856.009	66
<b>Total</b>	<b>236.721.530</b>	<b>310.997.810</b>	<b>74.276.280</b>	<b>31</b>

Fuente: Embajada de Argentina en Brasil en base a SISCOMEX; El Economista (Bs.As.), 13/8/99.

Existen pocas dudas acerca de la conmoción que produjo sobre las relaciones comerciales en el Mercosur la depreciación del orden del 65% de la moneda brasileña, al favorecer la caída del comercio y afectar de manera diferencial a distintos sectores de la economía de los países de la subregión. Sin embargo, no está tan claro cuál ha sido el impacto efectivo de la depreciación del Real, que llevó a esa moneda de una tasa de cambio de RS 1,21 por dólar a más de RS 2 por cada unidad de la moneda estadounidense.

Esta es una de las dudas que ha intentado aclarar Manuel Alvarado Ledesma, al sostener al final del primer trimestre de 2000 que por varios meses el valor del real ha subido a una tasa sostenida del 0,5% semanal, la cual lo ha colocado a un nivel de alrededor RS 1,72 por dólar a finales del primer trimestre del 2000. De esta manera, la devaluación nominal registrada desde enero de 1999 se ubicó a finales de marzo de 2000 en el orden del 42% (El Cronista, 31/3/2000).

Al incorporar a su análisis la evolución de la tasa de inflación brasileña junto con otros indicadores macroeconómicos, Alvarado sostiene que el tipo de cambio está retomando el camino hacia su relación histórica de manera constante y persistente, por lo que sería probable que encuentre aquel punto de equilibrio en un período no muy largo. En tal sentido, expresa que el éxito del plan de reformas encarado por ese país inducirá el ingreso de capitales del exterior y producirá un aumento de la productividad de la economía brasileña, convalidando así la revaluación del real.

El conjunto de estas circunstancias lo llevarían a predecir que, en un futuro cercano, el Real confluirá hacia su valor histórico, estimativamente un 15% más bajo de aquel en el que se encontraba en el momento de la devaluación del mes de enero de 1999 (INTAL, 1999[b]).

Estos datos iniciales muestran que lo que se ha denominado la peor crisis del Mercosur se enraizó en problemas tanto externos (por ejemplo, los originados a partir de la crisis rusa) como nacionales (crisis brasileña y las recesiones concomitantes de las economías de los países de la subregión). La fuerte contracción del comercio intra-subregional tuvo efectos inmediatos y sensibles en las relaciones entre los socios y produjo una desaceleración del ritmo de la integración. En coyunturas como éstas, las expectativas de los actores que operan en el mercado ampliado se ven afectadas por el nivel de las economías subregionales, principalmente de aquéllas que actúan como locomotoras del proceso, y se amplifican los reclamos de los sectores afectados por desventajas comparativas estáticas. Su efecto significativo sobre los países del bloque es innegable, pero podría conjeturarse que el impacto ha sido mayor de lo esperable debido a la ausencia de instituciones apropiadas para medir objetivamente las principales variables de referencia, encauzar el conflicto, y proponer soluciones viables antes de avanzar hacia callejones sin salida.

## **Crisis y futuro del Mercosur**

La actual crisis del Mercosur marca un punto de inflexión en la evolución del bloque subregional que tiene el potencial de revitalizar el proceso de integración. Las externalidades negativas y los conflictos en las áreas adyacentes de la integración tienden a generar demandas de mayor integración y coordinación política y económica.

El cambio de gobierno en Argentina contribuyó a distender algunos de los aspectos políticos más salientes que el conflicto tuvo durante 1999. La coalición política que asumió en diciembre de 1999 no tuvo participación en la decisión política de solicitar el ingreso a la OTAN y afectar consecuentemente las bases sobre las que se apoya la alianza estratégica de los dos grandes países sudamericanos. En consecuencia, esto generó un nuevo clima político que permitió volver a una relación plagada de conflictos irresueltos (aunque “normales” en todo proceso de integración), con la conciencia de que, si se seguía en el mismo camino, los costos se agravarían innecesariamente en dirección hacia un punto sin retorno.

El peso de los conflictos irresueltos sobre la marcha del bloque pudo percibirse claramente durante la XXXVII Reunión Ordinaria que el Grupo Mercado Común (GMC) realizó los días 4 y 5 de abril de 2000 en Buenos Aires, Argentina. También se observó una incipiente reacción frente a la demanda de mayor integración y coordinación económica y política.

Uno de los propósitos centrales del encuentro fue tratar el estado de situación de la Unión Aduanera y el relanzamiento del Mercosur. En este sentido, las delegaciones de los países miembros analizaron la actual situación del bloque e intercambiaron puntos de vista sobre el funcionamiento de los principales instrumentos de política comercial común y las dificultades experimentadas en el comercio intrarregional. Al finalizar la discusión, el GMC ratificó la voluntad de los países de cumplir con los compromisos y objetivos del Tratado de Asunción, y concluyó que resulta entonces imprescindible encarar una nueva etapa en el proceso de integración, con la definición de un programa de trabajo destinado a relanzar el Mercosur.

El GMC destacó que la coordinación de políticas macroeconómicas constituye un elemento central para el relanzamiento del bloque subregional, y consideró necesario que los trabajos del Grupo de Alto Nivel de Coordinación Macroeconómica se desarrollen con esa perspectiva. La finalización del Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera fue considerada como la base a partir de la cual se desarrollará un programa de trabajo para iniciar el tratamiento del conjunto de temas que formarán parte del relanzamiento del Mercosur. Los temas a considerar serán, entre otros: 1) Acceso al mercado; 2) Agilización de los trámites de frontera y plena vigencia del Programa de Asunción; 3) Incentivos a las inversiones, a la producción y a la exportación, incluyendo zonas francas, admisión

temporaria y otros regímenes especiales; 4) Arancel Externo Común (AEC); 5) Defensa comercial y de la competencia; 6) Solución de controversias; 7) Incorporación de la normativa Mercosur; 8) Fortalecimiento institucional del Mercosur; 9) Relaciones externas; 10) Financiamiento para el desarrollo; y 11) Evaluación del cumplimiento de las pautas de trabajo de los Subgrupos de Trabajo, Comités Técnicos y Reuniones Especializadas.

La necesidad de contar con una mayor presencia institucional para superar la crisis y avanzar en el programa de Relanzamiento del Mercosur se puso de manifiesto en el aumento de las exigencias de coordinación política y económica. Los Coordinadores Nacionales del GMC decidieron asumir la conducción directa de los trabajos, a efectos de organizar las tareas e instrumentar el proceso. Con este propósito, acordaron realizar reuniones periódicas que comenzaron en la primera quincena de mayo de 2000.

El renovado impulso a la marcha del bloque fue refrendado poco tiempo después por la reunión ministerial que Argentina y Brasil celebraron en la ciudad de Buenos Aires. Los Ministros de Relaciones Exteriores, de Defensa, y de Economía y Hacienda de Argentina y Brasil, se reunieron a finales del mes de abril de 2000, con el propósito de afianzar y profundizar los vínculos recíprocos en el marco de la alianza estratégica entre ambos países del Mercosur. En su examen conjunto sobre el estado y las perspectivas del Mercosur, coincidieron en que el proceso de integración es esencial para la estrategia de desarrollo de Brasil y Argentina, y su reactivación se corresponde con una demanda de las sociedades de ambos países. Al respecto, consideraron auspiciosos los resultados de la Reunión del GMC en la que se definió la agenda del Relanzamiento del Mercosur anteriormente mencionada, y definieron a su implementación como un objetivo fundamental de la acción de ambos gobiernos.

A esta altura parecía bastante claro que los países que lideraron el proceso de integración estaban tratando de superar una situación que empezaba a ser demasiado costosa, tanto para la estrategia internacional de largo plazo de ambos gobiernos, como para los negocios de importantes grupos económicos que operan en el mercado ampliado.

La imagen del camino sin salida se iba definiendo, y esto comenzó a provocar demandas en la sociedad (léase, importantes grupos de interés) de avanzar hacia el cumplimiento de lo pactado. Esto es, consolidar la UA y dar los pasos para establecer en el futuro un MC.

Los gobiernos de Argentina y Brasil recibieron esta demanda y comenzaron a canalizarla en hechos. Así, a través del GMC y la Reunión Ministerial de Buenos Aires, la superación de esta etapa en el camino dialéctico de la integración tomó recientemente la forma de una decisión política hacia la profundización del proceso y el perfeccionamiento de los mecanismos que facilitan la operación de los actores públicos y privados en el marco del espacio ampliado.

Los acuerdos y programas que se decidieron implementar para superar la crisis reflejan, de algún modo, el efecto de derrame (“*spillover*”) típico de los eslabonamientos funcionales entre las distintas áreas, sectores y políticas de los espacios en vías de integración. Los conflictos sobre las áreas adyacentes, las externalidades negativas de medidas nacionales, y la necesidad de mayor coordinación política y económica, son elementos que se combinan para producir crisis y generar las demandas que eventualmente provocan los avances en los procesos de integración.

Tal sería el sentido de algunas de las recientes decisiones adoptadas por funcionarios del más alto nivel de Argentina y Brasil. En el encuentro de Buenos Aires se decidió dar un paso elemental hacia la coordinación económica y política al interior del bloque mediante la construcción (nueve años después de la firma del Tratado de Asunción) de indicadores del área fiscal, de deuda pública y de precios –con datos hasta junio de 2000– que proveerá la información básica necesaria para avanzar en la convergencia y coordinación macroeconómica. Este es el paso previo indispensable para el establecimiento de metas macroeconómicas que pongan énfasis en la solvencia fiscal y la estabilidad de precios.

Asimismo, se estableció un Grupo Bilateral de Monitoreo Macroeconómico (GBMM) que tendrá a su cargo el seguimiento de los indicadores mencionados. La creación de un Grupo Bilateral de consulta y monitoreo surgió como propuesta tendiente a consolidar un mercado común genuino y a examinar conjuntamente aspectos relativos a la defensa de la competencia, a la defensa comercial intrazona y a las ayudas aportadas por ambos Estados (INTAL, 2000[b]).

El nivel de coincidencias bilaterales alcanzó puntos definidos como centrales por ambos gobiernos. Los dos países resolvieron establecer un mecanismo bilateral encargado específicamente del monitoreo regular de los flujos de comercio intra y extrazona de los productos incluidos en los acuerdos privados. Para dirimir eventuales diferencias en la aplicación de estos acuerdos, la declaración ministerial expresa que se podrá prever una instancia de mediación que será definida por ambas partes.

Los ministros examinaron también dos aspectos centrales en la evolución de la integración subregional, como son la solución de controversias y la utilización de incentivos a la inversión. En relación al primer tema, coincidieron en proponer a Paraguay y Uruguay trabajar en el perfeccionamiento de los mecanismos de solución de controversias del Mercosur. En lo que respecta al segundo, convinieron en avanzar hacia una reducción en la utilización de los incentivos, para limitar la existencia de distorsiones en la asignación de recursos en la subregión. A tal fin, decidieron impulsar la creación de un ámbito específico en el que se efectúen relevamientos e intercambio de información sobre los incentivos a la inversión que se aplican en el bloque, para poder así establecer criterios para su tratamiento.

Otro aspecto destacado en la Declaración ha sido el acuerdo alcanzado para eliminar las licencias y anuencias previas, así como otras restricciones no arancelarias aplicadas en el comercio intrazona no contempladas en el artículo 50 del Tratado de Montevideo de 1980<sup>6</sup>. Para ello, Argentina y Brasil decidieron determinar conjuntamente las situaciones específicas y los productos que queden comprendidos en el artículo 50, quedando expresamente señalado que no se crearán nuevos requisitos o exigencias para las licencias previas remanentes.

Estos rubros fundamentales en el proceso de ampliación de mercados constituyen uno de los ejes de la economía política de la integración regional que requieren de un seguimiento y monitoreo. Lamentablemente, las instituciones de tipo intergubernamental no son particularmente aptas para realizar estas tareas de una manera imparcial y relativamente eficiente, entre otras razones, por estar integradas por funcionarios nacionales cuyos intereses y tiempos no coinciden necesariamente con el mantenimiento de la perspectiva estratégica en función del mercado ampliado que se requiere en tiempos de crisis y profundización del proceso de integración regional.

## **Conclusiones**

El relanzamiento del Mercosur propuesto por el GMC y la decisión política evidenciada en los niveles más altos de los gobiernos de Argentina y Brasil exhiben la intención de profundizar un proceso considerado vital para los intereses de los países miembros.

La coordinación macroeconómica, la reducción de asimetrías, el acceso al mercado ampliado, la solución de controversias, el tratamiento de las externalidades negativas y la formación de un mercado común, requieren de un tipo de instituciones que el Mercosur actual no tiene. La conformación de un mercado común u otro modelo avanzado de integración regional necesita, desde una perspectiva neofuncionalista revisada, la operación conjunta de actores públicos y privados en los niveles subnacionales (sociedad), nacionales (Estado) y regionales (instituciones y organizaciones del proceso de integración).

En consecuencia, la decisión política de profundizar el Mercosur tendría que ser acompañada de un adecuado marco institucional que permita alcanzar la sustentabilidad del proceso de integración y el cumplimiento de lo pactado por los países miembros. Estas instituciones tendrían entonces que ir más allá del típico modelo intergubernamental que ha caracterizado la conformación de la ZLC y la UA imperfecta. El camino hacia el MC requiere de instituciones que tengan como referencia principal al espacio subregional y no tanto al nacional como sucede en la actualidad. En la medida de lo posible, deberían estar más aisladas de las presiones de los grupos de intereses nacionales y de los recurrentes conflictos

(económicos, sociales, políticos y hasta burocráticos) que rodean el trabajo cotidiano de los burócratas y funcionarios nacionales que manejan el Mercosur. En otras palabras, la presencia de instituciones que tengan como referencia al espacio subregional ampliado y actúen estratégicamente en función del mismo, a partir de los compromisos asumidos por los Estados miembros, resultaría indispensable en un estadio de la evolución de los procesos de integración regional cercano al MC.

Las instituciones regionales son fundamentales para encauzar los conflictos en la medida en que tienden a reducir los costos de transacción de las negociaciones intergubernamentales, al actuar como amables componedores y facilitar la comunicación y el cumplimiento de los acuerdos pactados por los Estados miembros. Si estas instituciones están relativamente aisladas de los vaivenes típicos de la economía política nacional (algo que no ocurre con los órganos actuales del Mercosur), tendrían la ventaja adicional de permanecer relativamente más distantes de los conflictos nacionales y de las presiones de los grupos de interés a los que diariamente se ven sometidos los gobiernos nacionales de los países de la subregión. Esto permitiría sostener el rumbo estratégico del mercado ampliado y contribuiría a mantener en los cauces normales a conflictos que aumentan en relación directa con el incremento en la interdependencia y la integración.

La “Declaración de Buenos Aires” expresó claramente, una vez más, que el Mercosur constituye el proyecto internacional más relevante en el que se encuentran comprometidos Argentina y Brasil. Esta afirmación podría ser también válida para Uruguay y Paraguay. Si esto es así, tarde o temprano estos países tendrán que dar los pasos necesarios para que un régimen típicamente intergubernamental se institucionalice a nivel regional. Ello se hará incluso a pesar de los deseos o convicciones de importantes sectores políticos y burocráticos que se oponen a la institucionalización del proceso, por los efectos combinados de los crecientes conflictos comerciales y los eslabonamientos funcionales entre áreas integradas y adyacentes, así como por los intereses estratégicos y económicos de actores públicos y privados que están siempre presentes en procesos de integración que ya lograron liberalizar lo substancial del comercio. Una vez que se logra liberalizar lo substancial del comercio intra-sub-regional (algo que alcanzó el Mercosur), es previsible que se desate la lógica de la integración que lleva a la profundización del proceso mediante un mecanismo de derrame producido por los eslabonamientos funcionales. Claro está que esto significa que los conflictos crecientes y las crisis recurrentes alimentarán la marcha dialéctica hacia estadios superiores de la integración subregional.

La ampliación del mercado modifica el punto de referencia de los actores económicos, sociales y políticos. La transición hacia la consolidación del espacio subregional puede hacerse más o menos lenta; más o menos costosa; más o menos traumática. Todo depende de las decisiones que se tomen y la oportunidad de

las mismas. En todo caso, es preciso comprender la lógica de la integración y las consecuencias que produce el proceso. Sobre todo, hay que tener en cuenta que la generación de un espacio económico, social y político subregional constituye un proceso que afecta la noción clásica del Estado moderno al tocar su centro neurálgico: la noción de soberanía basada en un principio de territorialidad excluyente. Precisamente por esta razón, los conflictos y las crisis son inherentes al proceso.

Por último, se podría afirmar que la buena noticia es que el bloque subregional aparentemente estaría en vías de superar la que hasta el presente ha sido su peor crisis, y de profundizar el proceso de integración. Sin embargo, el Mercosur del siglo XXI seguirá caracterizándose por los inevitables conflictos y las recurrentes crisis que produce el aumento de la interdependencia y la consolidación de un mercado ampliado que avanza dialécticamente. La mala noticia es que todavía no se visualiza el diseño y la creación de instituciones aptas para minimizar los ecos de los problemas del presente y facilitar las salidas a los previsibles conflictos y crisis que ocurrirán en el futuro de la subregión.

La continuidad y profundización de la integración dependerá, entonces, de un apropiado marco institucional que disminuya los costos del proceso, afiance su sustentabilidad y lo conduzca por el rumbo fijado por los Estados miembros.



## **Bibliografía**

- Centro de Economía Internacional 1999 *Panorama del Mercosur* (Buenos Aires: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto) N° 5.
- CEPAL 1997 *Evolución, análisis y perspectivas del Mercado Común del Sur* (Santiago de Chile: CEPAL LC/R.1706).
- Consejo Mercado Común [CMC] 1995 *Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2000* (Decisión CMC N° 9/95), en Mercosur 1997 *Boletín Oficial del Mercosur* (Montevideo)
- Corbey, Dorette 1995 “Dialectical functionalism: stagnation as a booster of European integration”, in *International Organization* Vol. 49, N° 2, Spring.
- International Monetary Fund (varios años) “Direction of Trade” (Washington, D.C.).
- Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe 1999 *Informe Mercosur* (Buenos Aires: INTAL) N° 5.
- Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe 1996 *Informe Mercosur* (Buenos Aires: INTAL/BID) N° 1, 29.
- Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe 1997 *Informe Mercosur* (Buenos Aires: INTAL/BID) N° 3, 15.
- Lavagna, Roberto 2000 “Mercosur: zona de libre comercio o área de decisión brasileña. ¿El fin de la integración o la insoportable levedad de las propuestas?”, en Barbato, Celiba (coord.) *Mercosur, una estrategia de desarrollo. Nuevas miradas desde la economía y la política* (Montevideo: Trilce) 30.

## **Publicaciones Periódicas**

- INTAL 1998 *Carta Mensual N° 18* (Buenos Aires) Enero.
- INTAL 1999[a] *Carta Mensual N° 36* (Buenos Aires) Julio.
- INTAL 2000[a] *Carta Mensual N° 44* (Buenos Aires) Enero.
- INTAL 2000[b] *Carta Mensual N° 46* (Buenos Aires) Mayo.
- <http://www.eadb.org/INTAL/publicaciones/CARTAS>
- 1999 *Buenos Aires Económico / BAE* (Buenos Aires).
- 1999 *Clarín* (Buenos Aires).
- 1999 *El Cronista* (Buenos Aires).
- 1999 *El Diario* (Santiago de Chile).

1999 *El Economista* (Buenos Aires).

1999 *Gazeta Mercantil* (São Paulo).

1999 *La Nación* (Buenos Aires).

1999 *La Prensa* (Buenos Aires).

## Notas

1 Dado que el Régimen de Adecuación incluyó sólo a los bienes por los que se habían activado las cláusulas de salvaguardia del Mercosur, quedaron excluidos de éste los productos sujetos a otros procedimientos (por ejemplo, las medidas *antidumping*, que fueron el mecanismo más utilizado por los socios del bloque). En la actualidad, el Mercosur no dispone de cláusulas de salvaguardia, lo que facilitó la implementación del régimen de adecuación (CEPAL, 1997: 32-33).

2 Punto 6.6. de los Compromisos en Materia Económica y Comercial contenidos en la Declaración Ministerial de Buenos Aires, realizada el 20 de abril de 2000 por los Ministros de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, de Defensa, y de Economía de Argentina, y los Ministros de Relaciones Exteriores, de Hacienda y de Defensa de Brasil.

3 La mayor parte de las inversiones previstas para el Mercosur se concentrarían, en orden decreciente, en los sectores de telecomunicaciones, energía eléctrica, automotriz, petróleo y gas, minería y derivados de petróleo, construcción, bancos y servicios financieros. El total de inversiones proyectadas en el período 1998-2000 se distribuiría de la siguiente manera: para Argentina, US\$ 53.100 millones y para Brasil, US\$ 99.400 millones.

4 Esta conclusión ha sido extraída de los debates que se han dado en el marco del Grupo de Trabajo de CLACSO “Mercosur e Integración Regional” (GT 14) en el que participaron alrededor de veinte académicos sudamericanos. Estos debates se dieron principalmente en dos reuniones que realizó el GT 14. La primera de ellas tuvo lugar el 31 de agosto de 1999 en la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil, durante una reunión realizada para analizar la “Realidad y Perspectiva del Mercosur”. La segunda se desarrolló en la Universidad de la República, Uruguay, los días 30 y 31 de marzo de 2000.

5 Estas últimas son particularmente relevantes cuando existe un mercado común con movilidad del factor trabajo.

6 Las medidas mencionadas en este artículo están destinadas a: “a) Protección de la moralidad pública; b) Aplicación de leyes y reglamentos de seguridad; c) Regulación de las importaciones o exportaciones de armas, municiones y otros materiales de guerra y, en circunstancias excepcionales, de todos los demás artículos militares; d) Protección de la vida y salud de las personas, los animales y los vegetales; e) Importación y exportación de oro y plata metálicos; f) Protección del patrimonio nacional de valor artístico, histórico o arqueológico; y g) Exportación, utilización y consumo de materiales nucleares, productos radiactivos o cualquier otro material utilizable en el desarrollo o aprovechamiento de la energía nuclear”.

