

MERCOSUR. El desafío del 94?

Segundo Edgardo Acuña (Abogado)

El día 26 de marzo de 1991, los Presidentes de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, firmaron el Tratado de Asunción "para la constitución de un Mercado Común" entre las cuatro naciones.

El Acuerdo, que coexiste con el Proceso de Integración argentino-brasileño (PICAB) iniciado por los gobiernos de Alfonsín y Sarney, innova en algunos aspectos sobre este último aunque quizás su principal diferencia estriba en su fundamentación estratégica.

En efecto, cuando a comienzos de la década anterior se impulsó la cooperación e integración entre Argentina y Brasil uno de los propósitos de ambas naciones fue "referenciar" dos modelos económicos cuya industrialización se había logrado a partir de una fuerte protección arancelaria. En definitiva, se buscaba la reconversión industrial gradual ante una futura apertura económica selectiva que permitiera una mayor competitividad internacional. En ese sentido, el Tratado de Integración, Cooperación y desarrollo entre Argentina y Brasil, del 29 de noviembre de 1988, después de poner de relieve "la decisión de preparar a las dos naciones para los desafíos del siglo XXI", expresaba en su artículo 2, que la "aplicación de los principios de gradualidad, flexibilidad, equilibrio y simetría" era "para permitir la adaptación progresiva de los habitantes y de las empresas, a las nuevas condiciones de competencia y legislación económica".

Desde una perspectiva política el objetivo de ambos gobierno, puesto de manifiesto en distintos foros, era aumentar la capacidad de negociación, a través de la conformación de un bloque regional que pudiera insertarse en el concierto mundial con márgenes crecientes de autonomía.

Cuando en 1991 se firmó el Tratado de Asunción, lo que en realidad se estaba haciendo, era crear un mecanismo integrativo que resultara funcional a la idea cambio de modelo, en tiempos significativamente mas breves.

En efecto, a comienzos de la década, la Argentina, puso en marcha algunas estrategias comerciales básicas y complementarias, que se vincularon decididamente con su forma de inserción en el comercio mundial. La primera de ellas fue la apertura de la economía: el Mercosur fue la otra de gran trascendencia y se completaba con un conjunto de tratados bilaterales firmados, en algunos casos, recientemente. (1).

En el mes de diciembre de 1991, con la presencia de los presidentes de los cuatro países el Consejo del Mercado Común del Sur definió el "a.b.c." de prioridades de las nuevas políticas económicas:

- a. estabilidad económica a ser alcanzada mediante políticas fiscales y monetarias austeras.
- b. mayor apertura de la economía para una inserción más competitiva en la economía global.
- c. mayor modernización de las economías mediante la desregulación y privatización. (2).

No obstante esos recientes enunciados, Brasil continúa manteniendo políticas proteccionistas respecto a

sectores estratégicos de su economía, tales como el farmacéutico, metalúrgico, el del caucho y la informática, propiciando al mismo tiempo, una política exterior de carácter más autónomo que la planteada por el gobierno argentino, respecto a los Estados Unidos.

En ese contexto y más lentamente que lo deseado, el Mercosur fue adquiriendo relevancia en la opinión pública de los países signatarios, agudizando temores y expectativas en sectores particularizados, que comenzaron a vislumbrar las posibilidades y riesgos que presentaba el mercado subregional.

El tratado de Asunción determinó en su primer artículo que "Los Estados Partes deciden constituir un Mercado común, que deberá estar conformado el 31 de diciembre de 1994, el que se denominará "Mercado Común del Sur" (MERCOSUR)", reduciendo de esta manera el plazo de diez años previsto originariamente en el PICAB.

Para poder reevaluar las posibilidades de concreción del compromiso asumido en marzo de 1991, se efectuará en el presente trabajo, un breve esbozo de la problemática integracionista de América Latina. Mediante el mismo se diferenciarán los modelos globales de inspiración cepalina de aquellos otros que participan de la tesis de la integración subregional.

En segundo lugar se hará referencia a la tensión no resuelta entre el universalismo y el regionalismo, que en el comercio mundial tiene su proyección en la Rueda Uruguay del GATT. En ese sentido se describirán brevemente las características de los "nuevos modelos" propiciados para la región por los organismos financieros multilaterales, La Iniciativa para las Américas y el ideario neoliberal.

En tercer término y abordando aspectos específicos del Tratado de Asunción, se describirán sus aspectos instrumentales a fin de poder precisar si los mecanismos y órganos adoptados resultan aptos para el logro de los fines propuestos.

Por último, a partir de la enumeración de algunos de los principales logros y obstáculos, se expondrá un punto de vista sobre las perspectivas futuras del Mercosur.

II.- LA INTEGRACION EN AMERICA LATINA

a.- Las Naciones de América Latina articularon, desde sus orígenes, sus intereses con los de los países extracontinentales, buscando de esta manera una "integración con el mundo" antes que la integración regional. Fue así que, no obstante la existencia de fuertes lazos étnicos y culturales, las ideas tendientes a lograr una unidad política, estuvieron destinadas al fracaso. Así sucedió con el Congreso de Panamá de 1824, y volvió a suceder con los intentos propiciados por México durante los años 1831, 1838 y 1841, como también con los congresos de Lima de 1847 y 1864.-

Debieron pasar más de cien años, no obstante la existencia de lazos de solidaridad continental, para que la CEPAL comenzara a difundir sus ideas integracionistas.

Sin embargo, el ideario cepalino, se fundamentaba más que en una visión política, en el análisis económico que veía en los "mercados ampliados" una alternativa para los modelos sustitutos de importaciones, que ya en la década de los cincuenta habían comenzado a dar los primeros signos de crisis.

La tesis de la CEPAL, basada en la necesidad de revertir la anacrónica estructura del comercio bilateral de América Latina, encontraba su sustento jurídico en la excepción del GATT, a la existencia de zonas de libre comercio: excepción que tenía su raíz histórica en el impulso que, por razones estratégicas, había brindado

Estados Unidos a la unidad europea.

Muchos años después, en la década de los ochenta, caracterizada por el fuerte endeudamiento externo, la redemocratización de la mayoría de las naciones y la ruptura del "mito de solidaridad continental" ante el conflicto de Malvinas, la integración adquirió una renovada significación política.

La estrategia de la cooperación e integración regional, además de actuar como un reaseguro de los recientes procesos democráticos, se adecuaba a las características del escenario internacional conformado por grandes bloques regionales.

A principios de los noventa, la integración económica y la cooperación política del continente encierra en su seno una nueva y compleja controversia. Ella se vincula a la interpretación del subregionalismo como una forma de relacionamiento comercial y estratégico con los Estados Unidos, es decir, de un renovado panamericanismo. (3).

b.- Los esquemas de integración.

La década de los 60, fue particularmente significativa para el continente en cuanto marcó el inicio de la mayoría de los procesos integracionistas. En esos años fue creada la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), El Mercado Común Centroamericano (MCC), EL CARICOM y el Pacto Andino.

La mayoría de estos esquemas iniciales respondieron, parcialmente, a las ideas propiciadas por la CEPAL y se ajustaron al denominado proceso de industrialización sustitutivo imperante con bastante éxito en muchas de las economías de la región.(4).

Decisión política o "conspiración de tecnócratas", los intentos integracionistas de la década fueron funcionales al incremento del intercambio comercial intraregional y significaron una base para la articulación de relaciones económicas hasta entonces casi inexistentes en la región.

En el año 1980, sobre la base de la ALALC, cuyo objetivo había sido la creación de una "zona de libre comercio" y respondía al modelo multilateral, se creó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Mucho se ha analizado el llamado "fracaso" de la ALALC, su patrimonio histórico y el proceso de formación de ALADI. Lo cierto es que, el esquema de integración creado por el Tratado de Montevideo de 1980, manteniendo el concepto de un atenuado multilateralismo a través de una zona de preferencias arancelarias, posibilitó la existencia de acuerdos de tipo bilateral.(5).

Los llamados Acuerdos de Alcance Parcial (A.A.P.) de la ALADI permitieron la concreción de numerosos tratados entre países que fueron conformando una especie de "telaraña" regional. La realidad mostró, entonces, a la integración de América Latina como un lento proceso de interrelacionamiento comercial, dependiente al mismo tiempo del impulso político constante y de la acción de las distintas fuerzas económico-sociales.

c.- El Proceso de Cooperación e Integración Argentino-Brasileño (PICAB).

Como bien se ha afirmado, las nacientes democracias de la Argentina y Brasil, tuvieron la "urgente necesidad de reforzar su poder de negociación con el resto del mundo", a la vez que la de su propia preservación como regímenes políticos en los que pudiera consolidarse "los principios de la libertad y la dignidad humana".

Ante tal necesidad, la "reformulación del proceso de integración presentaba dos posibilidades: reiterar las

experiencias multilaterales, o bien partir de acciones bilaterales. Se eligió esta última". (6).

El acta fundacional del "Programa de Integración Argentino-Brasileña", firmada el día 29 de julio de 1986, tuvo una significación trascendental: marcó el fin de concepciones geopolíticas de conflicto latente entre ambas naciones, constituyó un reaseguro regional a los procesos democráticos, planteó postulados de autonomía política, económica y tecnológica y selló el inicio de un proceso estructural e irreversible. Ya en la reunión de Iguazú del 29 de noviembre de 1985, los presidentes Alfonsín y Sarney habían sentado las bases para este nuevo acuerdo.

Las características de los modelos socio-económicos de Argentina y Brasil hicieron que el proceso de integración no fuera consecuencia de la dinámica de las economías, sino que requiriera de una decisión política conjunta que marcara su inicio.

El Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil, firmado el 29 de noviembre de 1988, reafirmó la voluntad de profundizar un proceso integrativo bilateral, gradual, flexible, pragmático y de "vigencia indefinida" (arts. 2 y 12 del Tratado).-

La importancia asignada en los acuerdos a la complementación tecnológica, la participación sectorial, el equilibrio, la cooperación nuclear, y los distintos protocolos elaborados, sellaron la significación política de un proceso iniciado en una década, en que no obstante los condicionamientos, América Latina dió inequívocas señales de autonomía regional.(7).

Como bien lo expresa Alieto Guadagni, el Tratado de Integración con Brasil estableció el marco jurídico y definió los grandes objetivos, pero el Acuerdo de Complementación Económica n.º 14 (ACE 14), "es en realidad el elemento instrumental del Tratado de Integración y del Acta de Buenos Aires pues establece todos los mecanismos a través de los cuales se habrá de alcanzar el Mercado Común entre ambos países".(8).

III.- REGIONALISMO VS. UNIVERSALISMO

a.- El regionalismo.

Carrillo Salcedo, prestigioso internacionalista español, señala al describir las actuales características del nuevo escenario mundial, la existencia de una tensión no resuelta entre la tendencia al universalismo y la conformación de nuevos espacios regionales. La existencia de estos grandes conjuntos económicos, que actúan en el plano internacional en algún caso como una unidad política, constituye uno de los hechos relevantes del orden internacional emergente.(9).

Esta nueva característica de la organización mundial se inserta, sin embargo, en la problemática de uno de los temas cruciales de la economía internacional: el multilateralismo y el bilateralismo como formas del comercio mundial.

Los bloques económico-políticos, parecen conferir al comercio mundial una nueva característica que podría ser descripta como multilateralismo atenuado o bilateralismo interregional.

En ese sentido adquiere una vital importancia la postergada discusión de la Ronda Uruguay del GATT, en la que habrá de definirse la suerte del comercio mundial y por ende de la gravitación de los distintos espacios económicos.

b.- El consenso de Washington.

El orden emergente, presenta otra tensión no resuelta, entre la globalización y la heterogeneidad de sus actores. En ese marco debe considerarse la pérdida de gravitación, en las últimas décadas, de los países de América Latina, particularmente en lo concerniente al comercio mundial.

Luciano Tomassini, propiciaba a ese respecto, en un trabajo publicado en el año 1985, una estrategia de participación selectiva, ante la crisis de los modelos de desarrollo, de los países de América Latina en el comercio mundial.

La tesis de Tomassini, significaba "compatibilizar un creciente grado de integración internacional con la preservación de márgenes razonables de autonomía". La propuesta del especialista chileno, implicaba una alternativa intermedia entre el "laissez faire" y un estado de proteccionismo incompatible con las características actuales del sistema. La postura de Tomassini, partía de considerar la creciente transnacionalización de la economía, pero sin dejar de observar las prácticas proteccionistas imperantes en el comercio mundial. Klaus Esser, por su parte, previendo la necesidad de aumentar el potencial industrial de A.L. planteaba en 1987 la integración selectiva al mercado mundial a través de una orientación exportadora sostenida como condición esencial.(10).

No obstante estas advertencias, en América Latina predominan hoy políticas de tipo aperturista que conforman lo que Enrique Iglesias llama "una suerte de modelo común" (11).

Este "modelo común", se conoce también como el Consenso de Washington. Así se denominan, explica al respecto el economista Aldo Ferrer, las políticas de ajuste, apertura internacional, liberación de mercados, privatizaciones, desregulación, achicamiento del Estado, actualmente predominantes en América Latina. El Consenso de Washington, agrega Ferrer, auspiciado por las organizaciones de Bretton Woods y los principales países industriales, supone que sus políticas provocarían necesariamente el crecimiento económico y el bienestar social.(12).

Es en ese marco que los organismos internacionales y teóricos en la materia, han comenzado a hablar del "nuevo concepto de integración competitiva" como respuesta a las transformaciones del orden político y económico mundial. La "integración competitiva", se plantea entonces como un instrumento funcional al cambio de modelo y tiende a repetir subregionalmente lo que se está haciendo, en la mayoría de los casos, a nivel nacional.(13).

c.- La iniciativa para las Américas.

Los lineamientos de la nueva inserción internacional de América Latina están también presentes en la iniciativa del presidente norteamericano George Bush, planteada el 27 de junio de 1990.

La iniciativa, interpretada como una estrategia alternativa al resultado de la Ronda Uruguay del GATT, condiciona las inversiones y las relaciones comerciales de Estados Unidos con América Latina, al cumplimiento de las recomendaciones de los organismos financieros internacionales.

Las condiciones requeridas por la administración Bush son:

- alejamiento de políticas estatistas.
- mantenimiento de estrictos programas de reformas.

- eliminación de trabas a la inversión.

- preservación del medio ambiente.

El cumplimiento de estas condiciones posibilitará, desde la óptica Bush, la existencia de una zona de libre comercio desde Alaska hasta Tierra del Fuego, como también el apoyo a los regímenes de integración regional.

No obstante los enunciados, y de la multiplicación de acuerdos bilaterales, el Acuerdo de "Rose Garden", firmado al año del lanzamiento de la IPLA, también conocido como "4 mas 1", solo creó un ámbito de discusión de temas comerciales y de inversión entre Estados Unidos y el Mercosur.

La exclusión del tema de la deuda y el rechazo parlamentario del 1ero. de Abril de 1992 a la ayuda financiera de 100 millones de dólares propuesta por el mandatario norteamericano al mismo tiempo que se apoyaba un ambicioso y varias veces millonario programa de apoyo a la estabilidad económica y afianzamiento democrático de los países del este europeo, creó un cono de dudas sobre las prioridades políticas de los Estados Unidos y sus socios del G7 en el orden mundial emergente.

IV. EL MERCOSUR.

El Mercado Común del Sur es un intento de integración subregional competitiva cuyo principal enunciado es la creación de un mercado común para el 31 de diciembre de 1994.

Coexiste con el proceso de integración argentino-brasileño y se ajusta a los postulados de ALADI.

El Tratado, como marco regulatorio básico, crea tres conjuntos de "elementos" que pueden ser clasificados en:

1.-Objetivos, mecanismos e instrumentos.

2.-Mecánica de administración.

3.-Disposiciones referidas a las relaciones con otros países de ALADI.

1.- Objetivos, mecanismos e instrumentos.

El Capítulo I del Acuerdo, en su artículo primero señala como objetivo del mismo la creación de un Mercado Común. La propia norma define el significado que los cuatro países signatarios le atribuyen a tal propósito al expresar:

"Este Mercado Común implica:

La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente;

El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común en relación a terceros Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales o internacionales.

La coordinación de políticas macro-económicas 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 las condiciones adecuadas de competencia entre los Estados partes;

El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración".

El artículo segundo del Tratado determina, a su vez, que "El Mercado Común estará fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes".

a.- Los mecanismos.

El Acuerdo de Asunción, en su artículo, define los mecanismos a través de los cuales se regirán los países contratantes durante "el período de transición", es decir desde la entrada en vigor del tratado. Estos mecanismos, adoptados "para facilitar la constitución del Mercado Común" y cuya detallada descripción obra en los anexos del acuerdo, son:

- 1.- Un régimen General de Orígen.
- 2.- Un Sistema de Solución de Controversias.
- 3.- Un Sistema de Cláusulas de Salvaguardias.

b.- Los instrumentos.

El artículo cinco del Tratado referencia, como principales instrumentos para la constitución del Mercado Común a:

- a) Un Programa de Liberación Comercial, que constituirá en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes, así como de otras restricciones al Comercio entre los Estados Partes, para llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel cero, sin restricciones no arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario (anexo 1.):
- b) La coordinación de políticas macroeconómicas que se realizará gradualmente y en forma convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias indicadas en el literal anterior;
- c) La adopción de acuerdos sectoriales, con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción, y alcanzar escalas operativas eficientes."

El programa de desgravación comercial beneficia a los productos comprendidos en el universo arancelario clasificados de conformidad con la nomenclatura de ALADI. El Tratado previó el siguiente cronograma:

Fecha % desgravación

30-06-91 47

30-12-91 54

30-06-92 61

31-12-92 68

30-06-93 75

31-12-93 82

30-06-94 89

31-12-94 100

2.- Mecánica de administración.

a.- Organismos institucionales durante el

"período de transición".

El Capítulo II del Tratado contiene 10 artículos dedicados a la estructura orgánica del Mercado Común del Sur.

Estos artículos contemplan básicamente la creación de dos organismos institucionales: El Consejo del Mercado Común y el Grupo Mercado Común.

1.- El Consejo del Mercado Común. Es el órgano superior del Mercado Común, le corresponde la conducción política del mismo y la toma de decisiones para el cumplimiento de los objetivos del Tratado.

El Consejo está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía de los Estados Partes.

El Consejo se debe reunir "las veces que estimen oportuno", y por lo menos una vez por año con la participación de los Presidentes de los Estados Partes".

2.- El Grupo Mercado Común. Es el órgano ejecutivo del Mercosur y su coordinación, según lo establece el art. 13 será efectuada por los Ministros de Relaciones Exteriores, miembros alternos que representen a los Ministerios de Relaciones Exteriores; los Ministerios de Economía o sus equivalentes y los Bancos Centrales. Contará, asimismo, con una Secretaría Administrativa.

Sus funciones, descritas por el art. 13, son:

- velar por el cumplimiento del Tratado.
- tomar las providencias necesarias para el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el Consejo.
- proponer medidas concretas tendientes a la aplicación del Programa de Liberación Comercial, a la coordinación de políticas macroeconómicas y a la negociación de acuerdos frente a terceros.
- Fijar programas de trabajo que aseguren el avance hacia la constitución del Mercado Común.

b.- La estructura institucional definitiva.

El artículo 18 expresa que: "Antes del establecimiento del Mercado Común, el 31 de diciembre de 1994, los Estados Partes convocarán a una reunión extraordinaria con el objeto de determinar la estructura institucional definitiva de los órganos de administración del Mercado Común, así como las atribuciones específicas de cada uno de ellos y sus sistemas de adopción de decisiones.

3.- Disposiciones referidas a la vinculación con otros países de la ALADI.

a.- Acuerdos con países de ALADI.

El artículo ocho del Tratado acuerda la voluntad de los países partes de preservar "los compromisos asumidos" y la coordinación de "sus posiciones en las negociaciones comerciales externas que emprendan durante el período de transición".

La norma referida tiene cuatro incisos, en el primero de ellos se dispone expresamente que los Estados Partes evitaren afectar sus intereses en las negociaciones comerciales que realicen entre sí. El segundo inciso, contienen un precepto similar pero respecto a los convenios que se celebren con países miembros de la ALADI, el tercero establece un sistema de consultas para el caso de negociaciones tendientes a la formación de zonas de libre comercio con los demás países de la Asociación Latinoamericana de Integración. El último inciso, estatuye la extensión automática de ventajas, favores, franquicias o privilegios que se concedan a productos originarios o destinados a terceros países no miembros de la ALADI.

b.- El Principio de adhesión.

El Capítulo IV del Acuerdo, en su artículo 20 establece:

"El presente tratado estará abierto a la adhesión, mediante negociación, de los demás países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración, cuyas solicitudes podrán ser examinadas por los Estados Partes después de cinco años de vigencia de este Tratado.

La norma, estipula como excepción al atenuado principio de convergencia, la posibilidad de considerar solicitudes presentadas por países que, siendo miembros de ALADI, no formen parte de ninguna asociación sub o extraregional.

V.- MERCOSUR EN EL PERIODO DE TRANSICION.

Los Estados Partes del Mercosur expresaron en Asunción el objetivo de "ampliar las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración". Pero, además de ello hicieron referencia a otras aspiraciones acordes con la problemática de la integración estructural o unión económica, como el aprovechamiento de recursos, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de políticas macroeconómicas, la complementación de sectores, la promoción conjunta del desarrollo tecnológico, la unión de los pueblos.

El modelo Mercosur propuso la puesta en marcha de un sistema de desgravación progresivo, lineal y automático que avance a medida que vayan venciendo los plazos estipulados y que debería llegar a un arancel cero en diciembre de 1994 (art. 5to. inc. a) del Tratado). Simultáneamente, planteó la iniciación de un conjunto de "elementos no automáticos", como la coordinación de políticas macroeconómicas, que deberían "realizarse gradualmente y en forma convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias" (art. 5to. inc. b).-

La pregunta de más trascendencia que cabe formular es, si la convergencia es factible. Es en este punto donde se centran las mayores dificultades y dudas del proceso iniciado el 26 de marzo de 1991.-

Sin embargo y no obstante la importancia del problema de la convergencia, desde una perspectiva institucional se plantean un conjunto de debilidades que deben ser puntualizadas.

a.- Insuficiencia instrumental.

El "modelo Mercosur" establece un sistema de administración intergubernamental que deja sujetas las decisiones que se adopten a la voluntad política de los países miembros.

El carácter intergubernamental del Mercosur y las dificultades para la conformación de un derecho comunitario encuentran un paliativo en el Protocolo de Brasilia para la solución de controversias, acordado en diciembre de 1991 y que aún no está en vigencia.

La debilidad institucional intrínseca del modelo requeriría una rápida corrección, aunque permanentemente los países signatarios se han mostrado reacios a avanzar sobre ese aspecto.

La "negociación continua" es sin embargo planteada como una metodología de trabajo adecuada a los graves problemas estructurales de los Países partes.

El "impulso político" de los gobiernos reemplaza la formación de "burocracias diplomáticas", las que desde luego, sin las competencias necesarias, difícilmente podrán superar ese carácter.

b.- El problema de la supranacionalidad.

La integración es un fenómeno que se da en el escenario del sistema internacional, sus actores, señala Zelada Castedo, son los mismos que protagonizan el múltiple juego de interacciones en que consiste dicho sistema, o

sea las comunidades políticas denominadas Estados y los grupos políticos y sociales situados en el ámbito jurisdiccional de los Estados. En este marco, agrega Zelada, el proceso de integración es consecuencia de conductas deliberadas que si pretenden convertirse en conductas obligatorias requieren un sistema de normas que le confieran un ordenamiento jurídico.

La existencia de un esquema integrativo, requerirá la delegación de competencias nacionales a instituciones comunitarias con capacidad decisional. Al mismo tiempo, será necesario la conformación de un derecho con características propias, común a los países miembros y de aplicación a las interrelaciones derivadas del proceso.

Sin embargo, existe una resistencia de los Estados "al abandono progresivo de su soberanía en favor de instituciones y decisiones comunitarias". Estas resistencias, advertidas para el caso europeo por Jean Rey en 1973 son consecuencias de que "solo muy lentamente los Estados van acostumbrándose, sector por sector, a considerar los problemas a nivel comunitario".

Semejantes dificultades, agregaba Rey, solo se pueden resolver con fuertes instituciones comunitarias.

Quizás con distintos argumentos, Guadagni aborda el problema al hacer referencia a la necesidad de una disciplina colectiva que, a su juicio, no coarta el ejercicio de la soberanía, sino que "es la manifestación de un estadio superior de la evolución política de la propia integración".

Por su parte, autores como Jacques Bourrinet y Maurice Torrelli, expresan terminantemente, refiriéndose a la supranacionalidad que "il ne suffit plus d'etre un Etat souverain pour etre independant". Este pensamiento, fundamentado en la incapacidad de los estados nacionales de resolver por sí solos los múltiples requerimientos del sistema mundial da, de alguna manera, sustento a las razones por las cuales Francia pertenece al Mercado Común Europeo. (14).

La búsqueda de formas de asociación más o menos integradas permite a los Estados nacionales compensar sus debilidades relativas y debe ser evaluada cuidadosamente a la luz de las características del orden mundial emergentes que se presenta como interdependiente y transnacionalizado.

El Mercado Común del Sur, tiene como "tarea pendiente" el fortalecimiento de sus instituciones, ya que ello constituye un requisito imprescindible para su profundización.

c.- La participación sectorial.

El Tratado de Asunción, en su artículo 13 dió facultades al Grupo Mercado Común para la constitución de "los subgrupos de trabajo necesarios para el cumplimiento de sus cometidos".

Los subgrupos, mencionados en el anexo V del Acuerdo, tienen como objetivo principal "la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales". Así por ejemplo se crearon subgrupos de transporte terrestre, marítimo, política industrial y tecnológica, política agrícola, energética, fiscal, entre otros. Ello no obstante, los subgrupos de trabajo, al igual que los demás organismos del Mercosur, tienen un carácter exclusivamente intergubernamental. Es decir que el tratado de Asunción, a diferencia del Pacto Andino o la Comunidad Europea, no preveo esquemas de participación de los sectores económico-sociales.

El Tratado de la Comunidad Económica Europea cuenta entre sus principales organismos el denominado Comité

Económico Social, compuesto por representantes de la "vida económica social, en particular de los productores, agricultores, empresarios de transportes, comerciantes y artesanos, además de las profesiones liberales y de los intereses generales" (art. 193). De esta manera, los órganos supranacionales de la comunidad garantizan la expresión de los actores económicos y sociales en los mecanismos de toma de decisiones. El Acta Unica Europea ratificó la obligación de previa consulta al Comité Económico Social, para aquellas directivas que procuren la promoción de derechos sociales y actividades de la pequeña y mediana empresa. Una solución similar fue prevista en el Pacto Andino a través de la participación de la confederación de Empresarios Privados Andinos.

En el ámbito de los Estados Partes del Mercosur, surgieron distintas iniciativas tendientes a asegurar la participación de los actores nacionales. Un ejemplo de ello lo constituye la formación de una Comisión Nacional de Integración en Uruguay. En la Argentina, por su parte, una reciente iniciativa parlamentaria del diputado nacional Carlos Raimundi, propuso la creación de el Consejo Nacional Consultivo de Integración, que contó con una rápida acogida de organismos y sectores.(15).

El proyecto del Diputado Raimundi tiene especial significación para las pequeñas y medianas empresas, sectores sociales y economías regionales, en cuanto la presencia de los sectores de mayor concertación económica se garantiza en la práctica por su propia dimensión. Garantiza al mismo tiempo la participación institucional de los trabajadores cuya opinión es de vital importancia en el proceso estructural de la integración.

VII. LOS LOGROS Y LOS OBSTACULOS: CONCLUSION.

a.- Los logros.

A un año de la firma del Tratado de Asunción, los países que integra el Mercosur, han incrementado su intercambio comercial de 4.320 millones de dólares en 1990 a 6.264 en 1991, es decir, alrededor de un 45%. De estas cifras casi un 85% pertenecen al comercio entre Argentina y Brasil.

Una investigación reciente, constató además que la integración comercial ha derivado en la intensificación del comercio intraindustrial antes que en el interindustrial, hecho este que tiene consecuencias significativas en lo que se refiere al impacto sobre las estructuras productivas (17).

Por su parte, dentro del marco global del Mercosur, se han firmado acuerdos sectoriales de importancia, en los sectores de transporte, metalúrgico, petroquímico, industrial, a lo que hay que sumar lo ya logrado en bienes de capital y alimentos.

En ese contexto de interrelacionamiento comercial y de complementación sectorial, se señala la importancia del cambio cultural en la planificación de empresas nacionales y transnacionales que avanzan en la regionalización de su producción.

Asimismo se han logrado avances significativos en las condiciones microeconómicas que permiten incrementar el comercio intraregional, como entre otros aspectos regímenes de aduana, fletes, obras de infraestructura.

Desde otra perspectiva debe señalarse que el mecanismo de negociación continua, ha puesto de manifiesto el impulso político sostenido de los cuatro países y ha permitido algunos avances institucionales dentro de los cuales adquiere relevancia el Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias acordado en diciembre de 1991 y sujeto a tratamiento parlamentario en los cuatro países, como también la tarea realizada por el Grupo

Mercado Común y los once subgrupos de trabajo.

También la creación de la Secretaría Administrativa con sede en el Ministerio de Transporte y Obras Públicas de Montevideo, en la que conforme el Reglamento del Grupo Mercado Común se realizarán preferentemente las reuniones de los mencionados subgrupos de trabajo, constituye desde un punto de vista organizativo un logro indiscutido.(18).

b.- Los obstáculos.

El Mercosur, conjuntamente con el PICAB generó una masa crítica común que permite vislumbrarlo como un proceso irreversible. No obstante ello son muchas las dificultades que presenta su profundización.

La mas importante de ellas es el logro de la convergencia entre el programa progresivo, lineal y automático de desgravación arancelaria y la coordinación de políticas macroeconómicas, para lo cual no existen mecanismos automáticos. En la medida que más se avance hacia el arancel cero entre los cuatro países, mayores van a ser los costos de la falta de coordinación de políticas debido a las enormes ventajas y desventajas competitivas que esta situación podría crear.

En efecto, el modelo de integración competitiva, encuentra severos obstáculos en la existencia de diferencias entre los Estados Partes, algunas de las cuales son naturales e inevitables y otras tienen características estructurales o políticas. Estas diferencias, o asimetrías implican condiciones desiguales a los actores económicos y sociales que podrían resultar incompatibles con la existencia de un arancel cero.

Las asimetrías no genuinas son, desde una perspectiva técnica, diferencias de ventajas competitivas originadas en regulaciones y subsidios, es decir, de origen artificial.

En ese sentido puede señalarse el distinto grado de protección a las actividades económicas brindadas por los países integrantes del Mercosur. Un ejemplo de ello, además de las diferencias de políticas arancelarias y cambiarias lo constituye los recientes anuncios del gobierno de Brasil respecto a los "paquetes" de promoción agrícola e industrial, que han generado una razonable preocupación en sectores empresariales argentinos, en cuanto plantean subsidios financieros, comerciales, energéticos que deberían compatibilizarse en el ámbito del Mercosur.

Estas asimetrías no genuinas, en realidad están demostrando distintas condiciones internas en los Países Partes, pero además diferencias en las estrategias de desarrollo derivadas de los procesos de ajuste económico.

Existen asimismo asimetrías estructurales, como los distintos costos de energía, de puertos, precios de productos petroleros, mano de obra, que generan desigualdades entre los sectores empresariales de un país y otro.

Las situaciones internas y percepciones de cada país originan, por su parte, asimetrías políticas en su actuación internacional. En ese sentido, medidas unilaterales e inconsultas de la Argentina, como el envío de naves al Golfo Pérsico, su actuación en los casos de Haití o Yugoslavia, erosionan las bases de credibilidad en las que debe sustentarse la integración.

El distinto ritmo de los ajustes, las diferencias estructurales, la falta de una estrategia de desarrollo común, se presentan como obstáculos de importancia para la coordinación de políticas macroeconómicas.

La profundización del Mercosur requiere por su parte la coordinación de políticas de reconversión industrial y

laboral, imprescindibles para paliar los costos de la integración.

El avance del cronograma de desgravación arancelaria o pararancelaria, requiere un importante esfuerzo en la coordinación de políticas y en esto se centra el mayor desafío actual del Mercosur. El acortamiento del plazo de diez años originariamente pactado por la Argentina y Brasil coloca a los países del Mercosur ante el desafío del 94. El avance del cronograma sin la solución de las mayores asimetrías afectaría a importantes sectores económico-sociales. Por su parte, detener la desgravación parece por ahora inimaginable debido a la actividad encarada por otros sectores empresariales que apostaron al arancel cero el 31 de diciembre del 94.-

c.- Conclusión.

El optimismo sobre las posibilidades de crecimiento de la región es exteriorizado por los organismos internacionales.

El Presidente del BID Enrique Iglesias, refiriéndose a la "revolución silenciosa" de A.L., llama a los años 90 como "la década de la esperanza". Por su parte, Gert Rosenthal, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), ha expresado su "sereno optimismo" ante una década que denomina como de "recuperación y modernización" para el continente (19). Sin embargo, los recientes sucesos de Perú, Venezuela, Haití y los propios Estados Unidos, constituyen una severa advertencia sobre las consecuencias políticas y sociales de los ajustes. Ello en cuanto, el crecimiento de la actividad económica "no es sinónimo de mejoría social si no existen políticas enderezadas a ese fin." (20).-

El Mercosur, más allá de los problemas propios de su implementación, no debe constituirse en una proyección subregional de modelos de alta concentración económica e inequidad social.

Su éxito estará vinculado al desarrollo, a la formación de nuevos actores económicos, a la participación de las pequeñas y medianas empresas, al crecimiento de las economías regionales y a la complementación de políticas sociales y educativas que creen el piso de marcha de una región con un aumento cualitativo en su calidad de vida.

Para ello, el rol orientador del Estado, la participación sectorial, el acceso a los créditos, el control parlamentario, la seguridad jurídica, el avance institucional no son meros enunciados, constituyen premisas imperativas para que el Mercosur sea una verdadera herramienta de desarrollo económico social.

La cooperación política y la integración económica continúa siendo para los países de América Latina, una estrategia adecuada para maximizar su capacidad de negociación y aumentar sus márgenes de autonomía en un orden emergente global e interdependiente. Las relaciones con los Estados Unidos, en el escenario posible de un orden multilateral y polarizado, deben ser óptimas pero no incondicionales. Bajo esas premisas el Mercosur es un instrumento adecuado para la creación de una masa crítica mínima para viabilizar el desarrollo regional.

El arduo camino que implica superar el subdesarrollo es un proceso que, como la propia Cepal lo señala, debe permitir lograr simultáneamente la modernización productiva y la equidad.