

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 23-24.**

**Número especial sobre América
Latina, la CE y España.**

Integración latinoamericana: ayer, hoy y quizás mañana.
Flavio Alves Soares

Integración latinoamericana: ayer, hoy y quizás mañana

Flavio Alves Soares*

I. INTRODUCCIÓN

Una América Latina, que consagrara los ideales democráticos traídos por las metrópolis europeas hace ya 500 años, unida por su homogeneidad y necesidad, ha sido intensamente buscada al largo de los últimos 30 años pero sin éxito. La consecución de esta moldura, donde todos los Estados latinoamericanos pudiesen cooperar mutuamente entre sí y entre todos, aún no está configurada del todo y, hoy por hoy, más bien parece un rompecabezas.

El presente artículo tiene la pretensión de enfocar, de una manera más subjetiva que no objetiva, las trayectorias de la ALALC-ALADI y trazar una perspectiva sobre el camino a seguir por el MERCOSUR, Tratado de Asunción de 1991.

Con relación a los dos primeros intentos de concertación económica regional, ALALC-ALADI, se hace una evaluación de los puntos de sus fracasos y el legado dejado por ellas, centrandó la atención en la segunda (ALADI), por ser más reciente y por mantenerse en la posición de marco integracionista de carácter regional¹. Dicha evaluación se basa en lo que se ha propuesto la ALADI y lo que ha realmente alcanzado, pero sin entrar en las especificaciones de los varios acuerdos regionales y parciales firmados entre sus miembros².

En el caso del MERCOSUR, se circunscribe el presente artículo en el potencial del comercio bilateral argentino-brasileño, fuerza motriz de esta asociación subregional. La disponibilidad de ciertos datos recientes de este comercio, destaca, con un carácter objetivo, la piedra lanzada por Argentina y Brasil para la construcción de un Mercado Común del Sur, con la participación de Paraguay y Uruguay. Comparaciones entre los objetivos buscados en el marco ALADI y en el del MERCOSUR serán comentadas en

1. La ALADI engloba Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.
2. Los acuerdos de alcance regional incluyen todos los países miembros, mientras que los acuerdos parciales sólo ciertos países miembros.

*Abogado Programa de Doctorado en Estudios Internacionales Universitat de Barcelona

la medida en que el segundo respeta la existencia e importancia del primero, pero al mismo tiempo le indica que él, MERCOSUR, es una propuesta nueva, actualizada, a tono con la realidad mundial y sobre todo, pragmática.

II. AYER: ALALC-ALADI

Desde hacía muchos años los países latinoamericanos perseguían un modelo de integración y cooperación económica que pudiera ser un elemento galvanizador del lanzamiento definitivo del continente hacia el desarrollo de sus entornos, sociedades y economías.

Las organizaciones internacionales dispusieron de ciertas comisiones, agencias y delegaciones, principalmente la ONU, como intentos de realización de este sueño. Sin embargo, tras la tímida experiencia realizada a través de un sistema de acuerdos bilaterales, fueron los propios Estados de la región quienes se organizaron y formaron, en el final de los años 50, como consecuencia del ya constituido Mercado Común Europeo, así como del progresivo avance estadounidense, la ALALC en Montevideo, en marzo de 1960. Participaron en la firma del Tratado de Montevideo, como países miembros fundadores Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay y Uruguay. Colombia y Ecuador acudieron al año siguiente, Venezuela en 1966 y Bolivia en 1967.

De hecho, la extinta ALALC ha sido la primera piedra de una posible estructura jurídico-institucional para la cooperación regional, aunque por su amplitud de metas (y el codiciado establecimiento de una zona de libre comercio) sin precedentes en las historias de los países contratantes, sus propias aspiraciones y otros problemas de corte político-económico han pesado demasiado sobre la flaca estructura recién montada. La falta de un intercambio comercial permanente y creciente entre los países miembros, la falta de dinero (y el consecuente inicio del brutal endeudamiento del área en los años 70), la desvalorización de las monedas, desequilibrios en las balanzas comerciales intra y extra regional, desbordaron los planes de sus fundadores.

No obstante, sus incipientes y luego crónicos años de fracasos sirvieron para que se fuera idealizando una nueva etapa, aprovechándose algunos de sus valores intrínsecos y estructuras, resultando en el reemplazamiento por la ALADI por el Tratado de Montevideo de 1980. Sus valores intrínsecos, o mejor dicho su legado a su subsiguiente, pueden ser sintetizados en:

- los acuerdos bilaterales por productos o sectoriales
- empezó la cultura de operaciones en mercados externos, poco frecuente en la rutina empresarial de estos países, suponiendo un avance relativo y una plataforma para las negociaciones con otros países más avanzados.
- fomentó el diálogo formal e informal entre los gobiernos y el empresariado de los países miembros, resultando en la formación de asociaciones de carácter sectorial, con un determinado grado de intercambio de información y reducción de costos.

La ALADI se formó con el beneplácito de todos los miembros de la ALALC y asumió sus responsabilidades y personalidad jurídica a nivel internacional. Como un

último dato sobre la ALALC, se constata que los países miembros trataron de adecuar el legado histórico de la ALALC a la realidad de los años 80³.

Haciendo la evaluación subjetiva de la ALADI, de una manera u otra sus principios y objetivos conllevan los compromisos asumidos por la ALALC, añadiéndole otros matices. Puesto de otra forma, las metas visualizadas en la ALALC eran una serie de intereses nacionales, desvinculados de la coyuntura mundial (aunque se quisiera aplicarla como método ejemplar (CE) y regional. En cambio, en el preámbulo del Tratado de Montevideo de 1980, los signatarios reconocen la necesidad de integración en el seno de un proceso de desarrollo, admiten que es vital renovar dicho proceso (o estructura) y asumen una posible convergencia en términos de política comercial hacia terceros países. Tienen como principios orientativos cinco postulados:

- Pluralismo: voluntad de integrarse a los demás;
- Convergencia: negociaciones periódicas multilaterales;
- Flexibilidad: capacidad de concertación (se relaciona con el anterior)
- Tratamientos diferenciales: en función de los mecanismos aplicados por el Tratado hacia los países menos desarrollados.

- Multiplicidad: distintas formas de acuerdos, respetando un marco general

Dichos principios trazan las líneas maestras para las metas que la misma ALADI intenta alcanzar, que son:

- Establecimiento de una zona de preferencia económica o arancelaria (corto plazo);
- Establecimiento de un mercado común latinoamericano (largo plazo).

Ahora bien, no se define en el Tratado si los principios y objetivos contemplados nos llevarían a una zona de libre comercio o por fin a una unión aduanera, siendo este detalle tal vez el motivo del fallido intento de logro de sus objetivos a corto y a largo plazo. La diferencia entre una Zona de Libre Comercio y una Unión Aduanera está en el establecimiento de un arancel común a los productos de terceros países y la libre

3. Situación similar se encontró la ALADI en el mes de mayo de 1990, durante la celebración de su Consejo de Ministros de RR.EE. (Síntesis ALADI 3-4/90) y en la celebración de los 10 años de fundación de la misma (Síntesis ALADI 8/90). En el primero, los cancilleres entienden por bien recordar la presencia de la ALADI como "principal medio" de ayuda y concertación para los países miembros y deciden "impulsar en el marco de la Asociación un renovado enfoque de la integración regional destinado a fortalecer las interrelaciones de los países miembros", poniendo de manifiesto dichas premisas en la Resolución CM 19. En el segundo, varios jefes de Estado intervinieron en la apertura de las reuniones y cabe destacar el discurso de la ex ministra de Economía de Brasil, Zelia Cardoso de Melo, cuando afirma que "los mecanismos que vienen siendo aplicados al abrigo del Tratado de Montevideo 1980 se basan todavía hoy de manera preponderante en los métodos tradicionales de generación y desvío de comercio. Hoy, está desgastada esa concepción de integración. Los métodos tradicionales de negociación deben ser revaluados y complementados con iniciativas más amplias." "... el realismo, sin embargo, aconseja una estrategia de integración gradual... involucrando distintos pares de países o grupos de países cuando no sea posible la totalidad de los países miembros". Quizas, la advertencia expuesta al azar por Zelia Cardoso de Melo vaya lentamente ocurriendo en estos momentos en Sudamérica (Mercosur, Pacto Andino, Chile apartado de ambos, ALADI).

circulación absoluta de los productos producidos en los países miembros, exentos de cualquier arancel o medida de efecto equivalente. La primera característica no ocurre en una zona de libre comercio, sólo la segunda. El Tratado de Montevideo no habla de exención arancelaria del 100% a través de los acuerdos de alcance regionales o parciales. Menciona "una zona de preferencia arancelaria regional"⁴, por intermedio de los acuerdos anteriormente citados⁵. Además, resulta cuando menos complicado de entender que se pueda crear una "zona de preferencia" cuando el propio Tratado prevé la posibilidad de que sus contratantes firmen acuerdos con condiciones iguales, o mejores, que aquellos firmados con sus socios, con otros países o grupos de países, aunque luego tales acuerdos sean extensivos a los demás países miembros⁶. Tampoco indica expresamente el Tratado que el objetivo a largo plazo incluya una unión aduanera.

La constatación antes expresada tiene sus consecuencias y reconocimiento durante la celebración de los 10 años de la ALADI, en las palabras del secretario general de la Asociación, admitiendo que Brasil, Argentina y Uruguay, por un lado, y México por otro, resolvieron saltarse el marco ALADI e implementar una integración subregional para finales de 1994⁷, mientras que México intenta subir al carro de los ricos con EE.UU. y Canadá⁸.

La polarización de la economía mundial, actualmente reflejada en la formación de tres bloques comerciales (CE, EE.UU. y Canadá y Japón y los Tigres), obliga a los países latinoamericanos francamente exportadores (Argentina, Brasil y México) a buscar salidas subregionales y extrarregionales para sus deficiencias y necesidades. Desean con estas posibilidades salir del proceso integracionista de la ALADI, a través de otros instrumentos de comercio y cooperación que son corolarios de los malos resultados obtenidos por los tres países durante los años 80. A excepción de Brasil, Argentina y México vieron el flujo de capital extranjero, en forma de inversiones directas, reducirse sustancialmente desde 1980 hasta 1989 en ambos países, recuperándose ligeramente al final para México.

Argentina, que recibió 1.516 millones de dólares en el bienio 1980-81, sufrió un serio recorte de las inversiones directas de los países industrializados que quedaron reducidas a 484 millones en 1983-83 y a 74 millones de dólares en el bienio 1988-89⁹, resultado de la Guerra de la Malvinas en 1982, que condenó toda la década. Además tuvo en el transcurso de esta década 2 planes heterodoxos de reajustes que no lograron reconvertir la situación fiscal y financiera del país. México, en los años 1980-81, recibía inversiones de un total de 3.248 millones de dólares (32% del total de América Latina) que fue reducido a un tercio en el bienio siguiente (1.364 millones) y a menos de 1.000

4. Artículo 5 del Tratado de Montevideo

5. Artículo 4 del Tratado de Montevideo

6. Artículo 25 del Tratado de Montevideo

7. No hace referencia a Paraguay (*Síntesis ALADI 8/90*)

8. Y por ende da la razón a la advertencia hecha por la ex ministra de Brasil.

9. Datos OCDE ; *Geographical Distribution of Financial Flows*, various issues, Paris; and IRELA calculations

10. Idem supra 9

millones entre 1986-87¹⁰ como factura del pedido de moratoria a los bancos internacionales en 1982.

Brasil estuvo dentro de los países con mejor desempeño de la ALADI. Su mercado interno de 150 millones de personas y potencialidades son bastantes convincentes para justificar el flujo constante de inversiones directas en el país (promedio de 2.000 millones de dólares¹¹). Se puede afirmar que ocurrió de todo en el país: espiral inflacionista del 1.000%, muerte del presidente elegido (1985), dos planes de reajuste heterodoxos, expansión de las exportaciones de manufacturas, casi alcanzó la autosuficiencia en petróleo y gas.

Este breve paréntesis para evaluar los "otros países"¹² miembros de la ALADI en la década de los 80 sirve para ratificar el temor expresado por el secretario general de la ALADI en su décimo aniversario: los 3 países que podrían haber sido las locomotoras integracionistas de la Asociación, por un motivo u otro, estuvieron durante los 10 años de existencia de la misma bajo un fuego cruzado de problemas internos y externos, con grandes repercusiones internacionales y no han podido asumir las funciones de líderes. Es cierto que los tres países, aparte de sus problemas, se encontraban también en proceso de reconversión industrial a NIPs (Nuevos Países Industrializados) y no han terminado completamente dichos ciclos en función de los diversos problemas comentados sobre los tres países.

Por cierto, el perfil intrínseco de la ALADI tenía como transfondo la cooperación regional y la transferencia vertical de ventajas económicas y comerciales de los otros países hacia los de menor desarrollo relativo¹³, Bolivia, Ecuador y Paraguay, basada en una fuerza centrípeta llamada necesidad, pero acosada por la fuerza centrífuga de la realidad; no fue posible cohesionar la voluntad de todos los miembros alrededor de los objetivos de la ALADI y extraer dichos objetivos del Tratado al cotidiano de los países miembros. De hecho, esta fuerza centrípeta no fue capaz de vencer la fuerza centrífuga de las distintas realidades que vivió Sudamérica en la década de los 80.

III. HOY: ALADI - ARGENTINA Y BRASIL

Como puerta de salida de lo anteriormente expuesto y sirviendo también como antesala para una nueva e incierta conyuntura de la concertación latinoamericana del futuro, fraccionada en asociaciones subregionales, cabe hacer un repaso a la actualidad así como mencionar el periodo transitorio que atraviesan los países de este continente, en búsqueda de la interdependencia comercial económica entre ellos.

11. Nomenclatura del Tratado ALADI

12. Vide 11

13. Vide 12

14. PEÑA, Félix, "Concertación latinoamericana: arquitectura de integración e ingeniería de negocios"; Estudios Internacionales 83/1988

Señala con otras palabras Félix Peña¹⁴ que la cooperación en el continente "es una tarea de largo aliento que ha estado caracterizada y probablemente lo seguirá estando, por una marcada arritmia y por un rumbo errático", lo que habíamos comentado antes. Reconoce expresamente el citado autor en este artículo de relevante contenido que en la ALADI "son muchos los países; son dispares sus situaciones y sus intereses; las inestabilidades políticas y económicas han sido frecuentes, las distancias físicas y económicas enormes". Sintetiza pues, con los dos extractos aquí transcritos, la confirmación de que es prácticamente imposible hacer converger Brasil y Ecuador, Argentina y Perú, dentro de un zona de libre comercio que abarque también otros pequeños países que sólo aportan más diferencias y distorsiones. Ciertos países de la ALADI y del MERCOSUR ni aparecen en la tabla de inversiones directas realizadas por los países industrializados en Latinoamérica¹⁵, por lo escasos que fueron tales datos.

Sin embargo, Paraguay y Uruguay, aunque fuera de la tabla arriba mencionada, fueron llamados a participar y así expandir el MERCOSUR, que culminó con la firma del Tratado de Asunción 1991. ¿Cuáles son la diferencias entre la ALADI y el MERCOSUR? La formación por el segundo, dentro de un periodo de tiempo preestablecido, de un mercado común entre los cuatro Estados Partes¹⁶ a través de un calendario de rebajas arancelarias recíproco, visando el Arancel Cero en el 1 enero de 1995. Además, se determina crear un arancel Común frente a terceros países o grupos de países, con algunas preferencias para los de la ALADI, limitando también el acceso de estos países al nuevo bloque. La ALADI no ha evolucionado o sido evolucionada hasta este rigor de forma. El método de rebajas arancelarias, por intermedio de acuerdos regionales y parciales, como resultado de la buena experiencia del periodo pre ALALC, tuvo una eficacia limitada en el tiempo y por los avances ocurridos en el tránsito internacional de mercancías. Añadiéndose a este método que resultó obsoleto la falta de interés real de los gobernantes de turno en flexibilizar el acceso de las mercancías de sus socios a sus propios mercados, aspecto que actuó como un agente más en el deterioro de la fórmula concebida. No debe tampoco olvidarse que el elevado número de miembros ha infligido a la ALADI la letargia de los grandes, quienes para moverse hacia adelante tardan mucho más que los bloques pequeño-medianos¹⁷.

Aparta pues el MERCOSUR la vertiente voluntariosa característica de la ALADI, en cuanto a las posturas asumidas por sus miembros, imponiendo a todos, y a sí mismo como marco, ciertas reglas internas de conducta, aunque en el campo puramente comercial Paraguay y Uruguay obtuviesen algunas exenciones. Dicha vertiente voluntariosa ha sido emplazada por el Grupo de Río¹⁸ en la reunión de Ica²⁰, para salir de su ya larga hibernación. Tampoco ha podido la reunión del Consejo de Ministros

15. Vide supra 9

16. Nomenclatura del Tratado de Asunción

17. Por comparación, la CE sólo hizo ampliaciones después de verificar el estancamiento de su mercado interno y/o de todo el proceso integrador idealizado por ella misma.

18. Incluye a todos los países miembros de la ALADI excepto Ecuador, Paraguay, Chile y Bolivia.

19. Emitida en la 3.ª reunión del mecanismo permanente de Consulta y Concertación Política de Ica (Perú) 12-12-89

20. CM Resolución 19, ya citada.

de la ALADI en México 1990²¹ alentar y relanzar las bases para una nueva etapa. La convergencia en cuanto a lo que se debería hacer no ocurrió. Es cierto que hoy por hoy resulta extremadamente difícil reconvertir estructuras viciadas por tantos años de enfermedades. Un buen ejemplo de esta afirmación son los países del ex bloque comunista que aún no alcanzaron la estabilidad democrática para tal reconversión y para recibir inversiones masivas de los países más desarrollados. La simple presencia de caracteres hasta entonces novedosos para estos países no sirve como elemento aglutinador de todas las esperanzas, hace falta un cambio profundo en la mentalidad de sus ciudadanos y Gobiernos.

IV. COMERCIO ARGENTINO-BRASILEÑO

Como responsables en los últimos años del 70% del comercio intra latinoamericano, Argentina y Brasil han celebrado el acuerdo de cooperación e integración entre ambos con vistas a contrarrestar la formación de otros bloques comerciales, de mayor peso específico en el escenario mundial. Tal realidad comercial entre Argentina y Brasil se basa en el aumento de la producción y exportación de bienes y servicios en contra al sistema cepalista de sustitución de importaciones. La reciente aproximación entre dichos países consiste en otros matices comerciales, y políticos también, para que juntos puedan afrontar el problema de la deuda externa, reestructurar la cooperación y la integración regional creando así un nuevo contexto en las relaciones de los mismos.

En su base se encuentra un programa que visa no la especialización de las economías en ciertos apartados pero sí una marcha gradual hacia un equilibrio, en todos los sectores de la economía, para lograr una expansión aún mayor del comercio. En un breve repaso a los Protocolos de dicha integración²¹ se puede observar un cambio básico entre el método de la ALADI y el impuesto en este acuerdo. En el primero, los acuerdos de alcance regional y parcial se desarrollan por productos (y por sectores también, pero éstos tuvieron un menor éxito) en cuanto que en el caso de Argentina y Brasil (y MERCOSUR) los acuerdos son sectoriales y por áreas de actuación (para el caso de armonización de política comercial) abriendo lagunas para las relaciones intrasectoriales.

Analizando el comercio entre los dos países, Brasil exporta mayoritariamente productos manufacturados (70%, 1989) a Argentina mientras que las ventas de ésta a Brasil corresponden a productos agropecuarios (62%, 1989). Tales datos, aunque muy superficiales, sirven para ofrecer las perspectivas de una posible complementariedad entre las dos economías. ¿Por qué? Porque así los dos países podrían obtener en uno u otro mercado sus productos más importantes y continuar importando aquellos que

21. Programa de Cooperación e Integración entre Argentina y Brasil- Tratados, Actas, Protocolos y Anexos. Cámara de Comercio Argentino-Brasileña.

no consigan encontrar en el mercado del otro, concentrando parte de sus esfuerzos individuales en lo que se refiere a las exportaciones, en el comercio con los EE.UU., Japón y CE.

V. ESTADIO ACTUAL

Representando, así, un 70% del comercio intraregional se observa que el comercio bilateral ha crecido con una cierta velocidad desde la firma del acuerdo en 1986. El cuadro siguiente enseña que los superávits comerciales se turnan de lado, es decir, dependiendo del año en cuestión y de otros factores ajenos al comercio propiamente dicho (Plan Cruzado - Brasil 1986, que hizo que la escasez provocada de alimentos disminuyera los *stocks* reguladores del Gobierno y aumentara la importación):

Intercambio comercial Brasil-Argentina				(en millones de \$ - FOB)
1974-1991 (Enero-Mayo)				
AÑOS	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	BALANZA COMERCIAL	COMERCIO TOTAL
1974	301,7	381,8	-80,1	683,5
1975	383,1	238,7	144,4	621,8
1976	331,1	429,3	-98,2	760,4
1977	373,0	453,2	-80,2	826,2
1978	348,9	544,4	-195,5	893,3
1979	718,4	896,1	-177,7	1.614,5
1980	1.091,5	756,6	334,9	1.848,1
1981	880,2	586,6	293,6	1.466,8
1982	666,4	550,2	116,2	1.216,6
1983	654,6	358,1	296,5	1.012,7
1984	853,1	511,1	342,0	1.364,2
1985	548,2	468,9	79,3	1.017,1
1986	678,3	737,0	-58,7	1.415,3
1987	831,8	574,7	257,1	1.406,5
1988	975,1	707,1	268,0	1.682,2
1989	722,1	1.239,0	-516,9	1.961,1
1990	639,4	1.392,7	-753,3	2.032,1
1991	378,7	522,2	-143,5	900,9

FUENTE: CTC

En la estructura de las exportaciones brasileñas sobresalen por su importancia los productos químicos, productos minerales, máquinas y aparatos eléctricos. Por su

parte, Argentina vende a Brasil productos alimenticios y animales vivos (es la complementariedad antes comentada). Brasil ha desarrollado una tímida expansión de su parque industrial, -que no fue completada del todo por motivos varios- dirigida a la exportación, que ha provocado también cambios estructurales en su pauta de exportaciones, mejorando el resultado en los intercambios con los países más industrializados. Argentina aún no ha dado este paso con la seguridad que debería; por lo contrario, su pauta de exportaciones estaría compuesta de otros productos.

Sin embargo, el Gobierno argentino está caminando en este sentido y el resultado es que, en 1991, sólo el 48% de las exportaciones argentinas eran productos alimenticios, sufriendo una reducción de un 12 % en relación al total mencionado anteriormente (62%). La formación de empresas binacionales y *joint ventures* ya se empieza a notar (Autolatina en 1987 - Volkswagen do Brasil y la Ford Argentina) y hacen posible el intercambio tecnológico y la división del trabajo. Aliada a todos los factores descritos existe una característica endógena, que es el cambio de la mentalidad empresarial en ambos países, asociada a una característica exógena, que es la abolición de las barreras tarifarias o medidas de efecto equivalente previstas en el acuerdo²².

VI. MAÑANA: MERCOSUR

"El realismo, sin embargo, aconseja que sea adoptada una estrategia de integración gradual, basada en proyectos de sectores específicos e involucrando distintos pares de países o grupos de países cuando no sea posible la totalidad de los países miembros".²³ Este llamamiento de la ex ministra de Economía de Brasil, ya comentado anteriormente, sirve como preámbulo para la nueva moldura asociativa de la América Latina durante los años 90. Una moldura subregionalizada llamada MERCOSUR quizás sea la ideal para la integración, aunque eso signifique el fracaso total de la ALADI, una vez que México sale por la puerta falsa hacia el norte.

¿Qué es el MERCOSUR? Es el resultado de un proceso integracionista iniciado por Argentina y Brasil en 1986, que integra posteriormente a Paraguay y Uruguay, con el objetivo de suplantar las deficiencias de la ALADI a la hora de constituirse como la asociación polarizadora del comercio intraregional, que pudiera en cierta medida intentar reducir el impacto que causará la formación del Mercado Unico Europeo, del mercado de los Estados Unidos con Canadá, y posiblemente México, y del asiático con Japón como su líder. El MERCOSUR prevé para el 1 de enero de 1995 la entrada en vigor de un espacio económico que abarcará a 190 millones de personas, con un PIB de 400.000 millones de dólares y una renta per cápita de 2.000 dólares (aunque dicho dato no sea la realidad de la distribución de las rentas).

22. Protocolo de bienes de capital, expansión del comercio, asuntos financieros, energía, cooperación aeronáutica, transporte terrestre, cooperación nuclear etc.

23. Vide supra 3.

VII. OBJETIVOS Y ALCANCE

El MERCOSUR engloba:

- "La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre ellos a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercancías y de cualquier otra medida equivalente.

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

- 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;

- El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración."²⁴

Obedecen por tanto, los objetivos del Tratado (artículo 1), a la forma más especificada para la formación de un bloque comercial aduanero como en el ejemplo del Mercado Común Europeo. Dentro de los objetivos del Tratado hay una división, en cuanto a sus naturalezas, que debe ser puntualizada. Dicha división consiste en separar los dos primeros objetivos de los dos últimos. Los dos primeros objetivos tratan, bajo una perspectiva particular, de los instrumentos por los cuales realmente el Tratado buscará este proceso de interdependencia que se crea entre los cuatro miembros. Significa una efectiva liberalización de sus economías y mercados, con el más alto grado de permisibilidad jamás aplicado en Latinoamérica. Toda la desregularización interna deja sitio para la formación de una nueva estructura, supranacional, reguladora y que tendrá la tarea de vigilar el flujo regional de mercancías y de controlar su natural desarrollo, además de establecer cuáles son las bases para los intercambios con los demás países y grupos de países.

Los dos últimos objetivos son de alguna forma compromisos políticos, intrínsecamente relacionados con los dos primeros. En otras palabras, tras la consecución de los dos primeros objetivos, se hará necesaria u obligatoria la profundización de los más diversos puntos contemplados en los objetivos 3 y 4, como medidas de desarrollo de las conquistas obtenidas por los objetivos 1 y 2, sin las cuales todo el progreso que se está realizando hacia este mañana resultará nulo. Si ocurriera el fracaso en el desarrollo de los objetivos 3 y 4, se podría decir que el mismo maleficio que afectó a la ALADI hubiera minado la esperanza del MERCOSUR, es decir, la divergencia de las clases políticas dominantes en relación a las metas trazadas en el Tratado y sus problemas internos. Quizás, por deformación profesional, el objetivo 4 aparece como el más importante (armonización de legislaciones) y difícil de ser vencido. La clase política sudamericana es elegida al azar y por los *lobbies* que representan cada uno de los diputados y senadores apoyados en ellos, y resulta muy complicado entender que voten su propia pérdida de competencia legislativa y, por ende, de soberanía nacional para

24. Tratado de Asunción 1991, artículo 1.

una institución omnipresente.

En cuanto a los instrumentos que están siendo aplicados durante el presente periodo de transición, se observa el largo recorrido que el MERCOSUR tiene por delante, hacia su meta. El programa de liberalización comercial determina qué gravamen y barreras deben desaparecer hasta el día 31-12-94, estableciendo un Régimen General de Calificación de Origen y Cláusulas de Salvaguardia²⁵. Orienta asimismo el objetivo número 3 (coordinación de políticas macroeconómicas) que tiene que acompañar toda la desgravación arancelaria y la eliminación de restricciones no arancelarias. Como consecuencia de este proceso, existe el apartado del establecimiento del arancel externo común similar al aplicado por la CE.

Como último instrumento existen los acuerdos sectoriales que son corolario de la primera fase de la ALALC-ALADI. Dotan a los intercambios regionales de una celeridad propia, por sectores, evitando la complejidad de acuerdos de alcance regional, típicos del Tratado ALADI. Los acuerdos del MERCOSUR, aunque abarquen a los 4 Estados Partes, están basados en la experiencia desarrollada por Argentina y Brasil en los acuerdos en los segmentos de bienes de capital, energía, transporte terrestre, etc.

Por otro lado, Paraguay y Uruguay, por sus diferencias en relación a los otros dos socios, gozan de exenciones contempladas en el anexo I del Tratado, con listados de los productos cuya una liberación total de precios y importaciones causaría daños irreparables en las economías de ambos países.

Otros aspectos destacables del Tratado de Asunción serían su estructura orgánica, compuesta por 3 órganos :

- Consejo del Mercado Común: formado por los ministros de RR.EE. y de Economía de los Estados Partes. La presidencia será ejercida por rotación por periodos de 6 meses.

- Grupo Mercado Común: órgano ejecutivo y a cargo de los ministros de RR.EE. Sus funciones son: ejecutar las medidas necesarias para la consecución de los objetivos del Tratado y decisiones del Consejo, proponer medidas, establecer metas hacia la constitución del Mercado Común.

- Sistema de Solución de Controversias: no es un órgano propiamente dicho pero se convertirá en el fiel de la balanza tan pronto como empiecen a funcionar todos los mecanismos e instrumentos de concertación previstos en el Tratado. La duda radica en hasta qué punto este sistema será independiente y pro MERCOSUR.

El segundo y último aspecto importante es el de las adhesiones. La preferencia está estipulada para los países de la ALADI, tras un periodo de 5 años de vigencia del Tratado (a partir de 1996). Aceptan también adhesión de países aladinos no miembros de otras asociaciones subregionales, incluso antes del periodo arriba citado, debiendo ser la aprobación por unanimidad entre los Estados Partes.

VIII. CONCLUSIÓN

El aún indefinido Nuevo Orden Internacional es el que decidirá bajo qué condiciones las propuestas de integración y concertación latinoamericanas, regionales

o subregionales, saldrán beneficiadas o perjudicadas en sus intentos. El progreso del comercio mundial y su tendencia a la formación de bloques geográficamente formados crea ahora mismo un aura de expectativa en cuanto a qué camino seguir o qué medidas deben tomar los países sudamericanos para evitar quedarse atados en sus realidades poco prometedoras. Tal conyuntura lleva a las estructuras asociativas de América Latina, principalmente la ALADI, a plantearse diversas cuestiones como interrogantes de su propio futuro ante la aparición de una moldura nueva, joven, pragmática y rigurosa consigo misma que es el MERCOSUR. Las cuestiones serían:

¿Cómo articular y fortalecer un mercado común regional sin cerrarse a 3 bloques distintos de países?

¿De qué mecanismos jurídicos se puede echar mano para la consecución de dicho mercado? ¿Unificación o armonización de normas?

¿Qué campos de actuación, aparte de los ya determinados, debe abarcar la asociación para su propia supervivencia?

¿Cuál es su papel real en la América Latina de los años 90, ante la división supuesta Brasil y Argentina por un lado y México por otro, además del Pacto Andino?

¿Qué conflictos de intereses mantienen la ALADI y dichos grupos subregionales?

Argentina y Brasil han formado una interesante red de compromisos más allá del campo comercial aduanero que puede marcar un giro en la concertación latinoamericana conjuntamente con Paraguay y Uruguay. Se plantean llegar a un proceso irreversible de interdependencia en todos los sectores económicos a los que se han comprometido como única forma de revertir el estancamiento presentado por la ALADI y defender al unísono en el seno de los organismos internacionales, especialmente en el GATT, sus potencialidades y adversidades -entre tantas se puede citar la deuda externa, aunque no sea discutida en el GATT. Una posible disociación de lo que está ocurriendo en Europa, Norteamérica y Extremo Oriente.

Brasil es en este sentido el socio natural de Argentina y viceversa. La unión de esfuerzos en la búsqueda de un mayor equilibrio regional sólo es viable por intermedio de estructuras y acuerdos subregionales, implementándolos lo máximo posible con el objetivo de atender a las necesidades más inmediatas que padecen los cuatro Estados Partes del MERCOSUR. El futuro y el éxito de esta tarea dependerá de cuánto cada uno de ellos esté disponible a ceder y concertar, transponiendo a todos los obstáculos que aparezcan en el camino.

América Latina fue el continente que más inversiones recibió durante toda la década de 1980 desde los países más industrializados pero su desorganizada forma de ser (y esto incluye los Gobiernos) no ha sabido aprovechar el flujo de capitales. No se ha formado ni tampoco concluido un proyecto político que compaginara las inversiones recibidas con los intereses regionales, que son muchos y distintos. Tampoco la ALADI ha podido hacerse con el papel de líder en un momento en que muchos países salían de la dictadura hacia a la democracia y por tanto sus entornos estuvieron muy cerrados a lo que pudiera afectarles desde fuera.

Si la ALADI fuera capaz de contestar efectivamente a las cuestiones arriba planteadas y tantas más, ciertamente las asociaciones subregionales quedarían desplazadas a un segundo plano. Pero en la actual realidad, creo, no hay más espacio para la ALADI como marco principal, y, si las previsiones económicas de Brasil y Argentina se mantuviesen en los próximos años, el MERCOSUR sería la fuerza motriz de esta nueva era.