

El proceso de construcción del MERCOSUR: de la transición al relanzamiento

*Por Lincoln Bizzozero**

I. Los inicios del Mercosur: una ubicación contextual en la transición

Esta aproximación tiene por objeto analizar el momento en que se encuentra la construcción del Mercosur cuando se aproximan los primeros diez años de funcionamiento. Para ello se busca visualizar los efectivos avances del proceso de integración hasta la etapa de relanzamiento, en lo que constituye el camino estratégico que se va definiendo en la región. La relación entre el momento actual y los avances registrados en el proceso de integración debe integrar conceptualmente la interacción entre las prioridades de los países, en particular los dos socios grandes, y los temas que se plantearon en la agenda del relanzamiento, a los efectos de delinear los posibles caminos y escenarios planteados en términos regionales.

El tema a analizar resulta de un interés fundamental sobre todo teniendo en cuenta la aceleración prevista de las nego-

* Coordinador del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República del Uruguay.

ciaciones que tienen como horizonte el 2005 y los distintos frentes externos que hay que atender. Es esta lógica de partida en que se ubicó el Mercosur, en tanto regionalismo abierto, que define los tiempos del actual proceso en el sistema internacional y condiciona los objetivos internos. Es justamente en ese delicado equilibrio entre las negociaciones en el frente externo y lo que hace a las perspectivas que surgen de la consolidación y avances en el Mercosur global que se derivan tensiones entre las prioridades de los Estados, los correspondientes a las subentidades estatales y las que surgen del proceso regional como tal.

La comprensión de las tensiones que surgen de estas articulaciones, si bien se procesaron en el proceso de integración europeo, debe ser visualizada en el orden mundial post-guerra fría. De esta forma deben entenderse las lógicas que estructuraron los inicios del proceso, en Europa por una parte y en el Mercosur por la otra. Si bien en ambos casos, como ya he señalado en otros trabajos, el sistema internacional otorgó una "permisividad" a los inicios del proceso, la lógica ordenadora en los dos períodos considerados (post-segunda guerra mundial y post-guerra fría) y los temas definidores de las agendas en ambos períodos fueron diferentes¹.

El Mercosur surgió en los noventa juntamente con los inicios de la estructuración de un nuevo orden. Los temas ordenadores de este nuevo orden para los países del Mercosur fueron la consolidación de las democracias, la reforma del Estado, la apertura de la economía y el ingreso de los nuevos asuntos del

1. Véase Lincoln BIZZOZERO (1993) *Los inicios del Mercosur y el ingreso de Uruguay*, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria, 1993. Véase también Lincoln BIZZOZERO, "Estado e espaço no surgimento de um processo de integração. Os casos do MERCOSUL e da Comunidade Européia", *Contexto Internacional*, Brasil, Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro, 1992, vol. 14, nº 1.

EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL MERCOSUR...

comercio internacional². La percepción del espacio pasó a tener un componente geoeconómico más que geopolítico y una mayor orientación hacia la regulación por el mercado. Desde el punto de vista de ese nuevo orden, los países del Mercosur debieron acelerar distintas reformas vinculadas a diferentes aspectos del comercio internacional, además de sentar las bases de un proceso regional con objetivos definidos.

En términos de los balances necesarios, desde el punto de vista exclusivamente del nuevo orden, los países del Mercosur debieron incorporar y dar respuesta a un conjunto de temas vinculados al comercio internacional, además de los que tenían que ver con la zona de libre comercio. Estos nuevos temas en la política exterior de los países de la región, entre los que se ubicó la integración, ya habían sido avanzados en el sistema internacional por algunos de los países desarrollados, a través de acuerdos de libre comercio como fue el precursor acuerdo entre Estados Unidos y Canadá, en algunos ámbitos como el de la OCDE y se plasmaron en tanto ejes orientadores en los debates que se dieron durante la Ronda GATT del Uruguay.

Aun cuando los desempeños políticos de los países del Mercosur, la orientación que le imprimieron las élites y las lógicas negociadoras y ordenadoras de las políticas exteriores no estaban circunscritas por los temas del sistema bipolar, los condicionantes de ese período pesaron en la ubicación de esos países en el escenario internacional. La lógica centro-periferia y norte-sur en términos de los debates internacionales acompañó la orientación política y negociación en los foros. Es por ello

2. Estos temas fueron comunes a América Latina en general con la excepción de México, al menos desde que comienza la negociación por el Tratado de Libre Comercio, lo que le otorga a ese país un estatuto específico en cuanto al ordenamiento de sus prioridades. Para visualizar la globalidad de los temas hacia América Latina es necesario tomar en cuenta la *Iniciativa Bush* para las Américas en su vertiente política además de los tres niveles vinculados con el comercio, inversión y deuda externa.

que al ingresar en los noventa, los países del Mercosur arrastraban consigo algunos temas vinculados a los déficit políticos y sociales de los ochenta³, pero al mismo tiempo en términos de oportunidad de inserción internacional bosquejaron la respuesta del Mercosur en tanto regionalismo abierto, teniendo en cuenta la consolidación que se estaba procesando de grandes espacios económicos en el mundo⁴.

El contextualizar los inicios del Mercosur permite visualizar globalmente los temas de la agenda en los noventa en los países de la región e incorporar por lo tanto en una evaluación de los diez años no solamente los nuevos temas vinculados a la agenda del comercio internacional, sino también otros referidos a la consideración de la posición de América del Sur en el mundo, de los desempeños políticos, económicos y culturales de sus países, de los modelos de desarrollo y de los niveles de democracia y participación de las sociedades. Es por ello que además de una evaluación de cumplimiento de objetivos, deben incluirse los parámetros, instrumentos y definiciones de la *construcción* (*building*) y los *desbordes* (*spill over*) que surgieron de la propia dinámica del proceso y de las interacciones región-Estado y Estado-región.

3. Resulta de sumo interés ubicar los debates de fines de los ochenta e inicios de los noventa en lo que concierne la agenda internacional y latinoamericana. Véase, Roberto RUSSELL, *La agenda internacional en los años '90*, Buenos Aires, GEL-RIAL 1990; Carlos Pérez Llana, "Los noventa: Una nueva agenda internacional para una nueva década", *Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 1990, n° 91.

4. Así lo señala explícitamente entre los considerandos el Tratado de Asunción. Véase la diferencia política en materia de orientación de la política exterior de uno de los países de la región, un libro editado en el '92, que ya contiene los lineamientos ordenadores de la apuesta desde un país de la periferia en Roberto RUSSELL (ed), *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Grupo Editor Latinoamericano, 1992.

EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL MERCOSUR...

Si los inicios del Mercosur estuvieron signados por la "permissividad" del sistema internacional y en particular de Estados Unidos, la etapa de transición estuvo enmarcada en los debates del final de la Ronda Uruguay del GATT y los vinculados a la conexión de los temas laborales y medioambientales con el comercio internacional en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. De esta forma, la estrategia de construcción del Mercosur durante la etapa de transición estuvo enmarcada a nivel de cada país en los propios derroteros del apoyo que pudieran tener los gobiernos frente a las reformas a impulsar y en el marco regional de la orientación y solidez con que se construyeran los lazos de cooperación entre los Estados.

El apoyo inicial al Mercosur, la definición de un Programa de Liberalización Comercial en el mismo anexo al Tratado de Asunción y la concreción de un cronograma de actividades en Las Leñas concretaron los pilares esenciales sobre los cuales se asentó el éxito inicial del proceso⁵. Para ello, los gobiernos utilizaron positivamente el marco regional para impulsar las reformas a nivel nacional. Este conjunto de reformas nacionales tuvieron que ver notoriamente con lo que constituye la esencia de una zona de libre comercio (disminución de aranceles a cero, esclarecimiento de las normas no arancelarias, pero también rotulación de productos, caracterización de forma de los bienes, características de contenido, transparencia comercial, mejor eficiencia aduanera, entre otros)⁶.

5. Lincoln BIZZOZERO, "El proceso de integración del Mercosur: de Asunción a Ushuaia", Montevideo, Dep. de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Serie de Divulgación *En Pocas Palabras*, 1998.

6. La estrategia de la etapa de transición del Mercosur se asentó en un *spill over* institucional construido sobre la base de asuntos vinculados al facilitamiento del comercio. Al respecto véase Lincoln BIZZOZERO - Marcel VAILLANT- Tabaré VERA, *La construcción del Mercosur: diagnóstico y evaluación de lo acordado*, Documento de Trabajo n°15/93, Montevideo, Departamento

Si bien los cuatro países esgrimieron el argumento de los acuerdos regionales para no quedar afuera del proceso y propulsar el cumplimiento estricto del Programa de Liberalización Comercial y otras reformas vinculadas al mismo, los factores endógenos que posibilitaron esas transformaciones en cada país fueron específicos. En el caso de Argentina partieron de una interpretación global del sistema internacional por el cual el país debía realizar las reformas necesarias con la finalidad de ubicarse en el “pelotón de incluidos”⁷. Para Brasil en cambio, el Mercosur significó entre 1991 y 1994 la única iniciativa de política industrial y la posibilidad para la diplomacia de pasar de una situación reactiva a una activa con el apoyo de una parte del sector empresarial⁸. En el caso de los socios pequeños las prioridades fueron diferentes y se orientaron a asegurar el cumplimiento de los términos de acceso a los mercados y a custodiar el efectivo desenvolvimiento del marco institucional tal cual fuera acordado en el Tratado fundacional⁹.

de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, también editado el mismo año como documento por el Instituto de Integración Latinoamericano en Buenos Aires, 1993.

7. Véase al respecto, Andrés CISNEROS (comp.), *Política Exterior Argentina 1989-1999. Historia de un éxito*, Buenos Aires, Centro de Estudios de Política Exterior en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano, 1998.

8. Es ilustrativo en lo que concierne la relación política industrial y política regional, el artículo de Pedro DA MOTTA VEIGA “Brasil en Mercosur: influencias recíprocas” en RIORNAN ROETT (comp.), *Mercosur: Integración regional y mercados mundiales*, Buenos Aires, Nuevo Hacer - Grupo Editor Latinoamericano, 1999. En lo que concierne a la relación entre las políticas exteriores de Argentina y Brasil con las políticas en el Mercosur, véase el artículo de José Augusto GUILHON ALBUQUERQUE, “La nueva geometría del poder mundial en las visiones argentina y brasileña”, en Felipe DE LA BALZE (comp.), *El futuro del Mercosur. Entre la retórica y el realismo*, Buenos Aires, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Asociación de Bancos de la Argentina, 2000.

9. Para el caso de Uruguay véase el trabajo de Sergio ABREU “Uruguay: socio pequeño del Mercosur” en Lincoln BIZZOZERO - Sergio ABREU - Fernando MATEO,

Si las diferentes prioridades en materia de política exterior y percepciones del sistema internacional no obstaron a la implementación de las reformas vinculadas con la liberalización comercial en los respectivos países, quedaba por ver si ese impulso con el incremento de la interdependencia que había suscitado, era suficiente para consolidar una cooperación regional entre los países. Es este nivel el que resulta esencial a la hora de evaluar desde una perspectiva realista si funciona o no un proceso de integración. En el caso del Mercosur este nivel está asentado en una cuestión litigiosa histórica, ya que es en ese espacio regional donde se encuentra la fractura de América del Sur, que divide a la América del Sur hispano hablante de la luso hablante¹⁰.

Varios análisis concuerdan en señalar que la cooperación regional pudo irse asentando sobre la base de los éxitos iniciales en la política comercial, por el “colchón financiero” producto de las políticas de privatizaciones y ajuste fiscal y además porque el sistema internacional continuó otorgando una “permissividad” global al proceso y porque las políticas exteriores de los países pusieron como prioridad en sus respectivas agendas el completar la conformación de una zona de libre comercio¹¹. Las

Los países pequeños: su rol en los procesos de integración, Documento de Divulgación n° 8, Buenos Aires, Departamento de Integración y Programas Regionales, INTAL - BID, 2000.

10. Este aspecto ha sido desarrollado por Alberto METHOL FERRÉ en distintos artículos publicados por *Cuadernos de Marcha* en Uruguay. Véase además en perspectiva histórica el libro de METHOL FERRÉ, *El Uruguay como problema*, Montevideo, Ediciones Banda Oriental, 1971.

11. El “colchón” financiero fue funcional a los buenos resultados del proceso hasta el año 1998 cuanto se hicieron sentir en forma más patente los desequilibrios causados por crisis externas. En definitiva, tenemos buenos desempeños de las economías que no ocultan los condicionantes estructurales, que han sido uno de los factores esenciales en la erosión del proceso. Uno de los que más ha insistido en los factores estructurales ha sido Aldo Ferré.

diferencias en materia de prioridades y opciones comenzaron a pesar una vez que se debía enfocar una política comercial común y se debían adoptar decisiones políticas que tenían consecuencias en las políticas internas de los países (políticas industriales, de apoyo a las exportaciones, entre otras).

De esta forma se llegó a completar el período de transición con el Protocolo de Ouro Preto. El Protocolo de Ouro Preto y su anexo respondieron al objetivo definido por el Tratado de Asunción de determinar la estructura institucional y un sistema de adopción de decisiones. En lo que se refiere al objetivo de la libre circulación de bienes en la zona, lo cual implica arancel cero, se definió un régimen de adecuación final para las listas de productos sujetos a algún derecho de importación. Además se planteó un plazo para presentar una lista y programa para completar la eliminación o armonización de las restricciones no arancelarias.

La definición de un Arancel Externo Común, la preparación de un proyecto de Reglamento sobre Prácticas Desleales de Comercio Extra-Zona (instrumentos de política *antidumping*), y un Reglamento Común de Salvaguardia frente a terceros países a través de la Comisión de Comercio y las decisiones sobre cláusulas de origen, plantearon el pasaje a una política comercial colectiva, con lo que ello significa en cuanto a expresión de una estrategia de desarrollo conjunta. El ingreso en una nueva etapa para los países del Mercosur trajo como consecuencia otras responsabilidades y desafíos vinculados en primer lugar con la definición de una estrategia de desarrollo conjunta; en segundo orden con el funcionamiento de una nueva estructura institucional que incorporó otros órganos y por ende modificó las interacciones y la dinámica funcional; en tercer término con las negociaciones frente a terceros; y finalmente con la aplicación de las reformas en las respectivas sociedades nacionales planteando los beneficios de la nueva etapa a los distintos actores de la sociedad civil.

EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL MERCOSUR...

En ese sentido, el ingreso en una nueva etapa trajo aparejado un replanteo tanto en lo que concierne a los apoyos internos que necesita cada gobierno para la implementación de las reformas, como de la solidez de los avances registrados en la cooperación regional. En el nuevo período las dos instancias – apoyos internos y sólidas articulaciones cooperativas a nivel regional – se habían modificado por los cambios a nivel del contexto internacional como en los respectivos sistemas políticos. En el contexto internacional dos acontecimientos marcaron el inicio de esta nueva etapa del Mercosur: la firma del Acuerdo por el cual se estableció la Organización Mundial del Comercio y la Cumbre de las Américas en Miami en diciembre de 1994. Por otra parte, los cambios de gobierno modificaron las lógicas políticas internas tanto a nivel de orientación y prioridades como en las definiciones interactivas con las sociedades nacionales. Los apoyos internos por una parte y los tiempos electorales y de cambios de gobierno por la otra pautaron las perspectivas de la cooperación regional.

La respuesta de los países del Mercosur consistió en aprobar un nuevo cronograma de orientaciones y metas hasta el año 2000. La agenda 2000 incorporó los diferentes ejes ordenadores del proceso una vez que se había concluido la etapa de transición: la consolidación de la libre circulación y de la Unión Aduanera, la construcción del Mercado Común, las relaciones externas y la dimensión global del proceso.

Los dos próximos apartados tienen como objetivo sistematizar los avances efectivos registrados y los temas pendientes de resolución de acuerdo a la orientación y metas definidos por la Agenda 2000. De esta forma se extraerán los avances registrados en lo que constituye un patrimonio Mercosur así como los asuntos pendientes de resolución y los desafíos que se tienen por delante.

II. Avances y dificultades en la consolidación del bloque regional

El Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2000 estableció una articulación de temas y puntos en el nivel de consolidación y perfeccionamiento de la Unión Aduanera. El Programa definió tres órdenes de conjuntos temáticos incluidos en el nivel de consolidación y perfeccionamiento: libre comercio y condiciones de competencia intra-zona, perfeccionamiento de la política comercial común y desarrollo jurídico-institucional de la subregión.

En el conjunto temático sobre libre comercio y condiciones de competencia intra-zona, el cumplimiento de los objetivos y cronogramas estuvo asociado al crecimiento del comercio intra-regional. Sin embargo, la definición de políticas unilaterales por parte de los países, (el “interés nacional”), la sensibilidad de algunos sectores económicos, y las dificultades que aparejó la recesión a partir de 1998, trajeron a primer plano los problemas en acordar avances en otros temas (restricciones no arancelarias, defensa de la competencia) o en consensuar objetivos comunes (políticas públicas que distorsionan la competitividad).

En lo que concierne al libre comercio intra-zona, una vez culminado el período de transición el Programa de Liberación Comercial posibilitó el arancel cero intra-zona, para la mayoría de productos del universo arancelario. Sin embargo se mantuvieron listas de excepciones, debido a las dificultades en los procesos de reconversión de algunos sectores productivos y los problemas vinculados con la colocación del producto final en el mercado, las cuales fueron encuadradas con determinadas pautas y plazos en un “Régimen de adecuación final a la Unión Aduanera”. Otro asunto pendiente que busca concluirse a los efectos de avanzar en la liberalización comercial tiene relación con las medidas y restricciones no arancelarias (MRNA). El

EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL MERCOSUR...

Grupo Mercado Común en su resolución 32/95 señaló determinadas MRNA que requerían tratamiento prioritario por su importancia en el comercio intra-Mercosur y que debían ser analizadas por los Sub-Grupos de Trabajo, Comités Técnicos o Grupos Ad Hoc, a los efectos de identificarlas como eliminables o armonizables. La Decisión 17/97 del Consejo Mercado Común fijó una fecha para que los Estados definieran un cronograma de eliminación de las MRNA a eliminar y un plazo máximo fijado para fines de 1998, para que las distintas instancias del Mercosur que tuvieran competencia en las MRNA de tratamiento prioritario por su importancia en el comercio intra-zona, culminaran con sus análisis.

La Comisión de Comercio en su XXXIV Reunión Ordinaria, realizada en marzo de 1999, elevó al Grupo Mercado Común un informe sobre el estado en que se cumplió el mandato de la Decisión nº 17/97. La Comisión de Comercio en su XXXVI reunión efectuada en mayo de 1999 en Asunción, suspendió las reuniones del Comité Técnico nº 8 "Restricciones y Medidas no Arancelarias", hasta tanto complete el análisis del tratamiento de las mismas (Acta 3/99):

La Decisión 22/00 del Consejo del Mercado Común constriñó a los Estados Partes a no adoptar ninguna medida restrictiva al comercio cualquiera sea su naturaleza y a completar un listado identificando situaciones o medidas de carácter impositivo, financiero, fiscal, aduanero, administrativo o de otra naturaleza, aplicadas por los otros Estados Partes que limiten el actual acceso a los mercados, e instruyó al Grupo Mercado Común para que defina cursos de acción a los efectos de eliminar las dificultades del comercio intra-zona o bien las medidas restrictivas al mismo. La decisión 57/00 encomendó al Grupo Mercado Común a que continúe con las acciones ya definidas y a buscar consensos en cursos de acción en los que no existe el mismo, quedando comprometido a realizar un informe al Consejo el 30 de junio de 2001.

Los reglamentos técnicos pueden llegar ser un parámetro de definición de criterios de producción, presentación del producto, etiquetado y envasado, adecuados a la evolución de la organización humana en materia de seguridad global (protección de la salud y del ambiente). Sin embargo, con frecuencia los reglamentos constituyen un argumento técnico - administrativo que condiciona el libre intercambio. Los avances registrados en el Mercosur en materia de regulación y armonización de reglamentos técnicos han sido importantes: entre 1991 y 1998 significaron el 43 % de las resoluciones del Grupo Mercado Común¹². Para otorgar transparencia al comercio intra-regional es necesario: incorporar al orden jurídico de cada Estado Parte los reglamentos técnicos que se aprueban; compatibilizar los sistemas y actividades nacionales de evaluación de conformidad, asegurando el reconocimiento mutuo del Mercosur; favorecer la integración de los sistemas nacionales de metrología asegurando la complementariedad de acciones; la continuidad en la competencia del Comité de Normalización del Mercosur para las normas de carácter voluntario. Recientemente se firmó el Convenio de Cooperación entre el Mercosur y la Asociación Mercosur de Normalización, en los términos aprobados por la Decisión 12/99.

Los reglamentos sanitarios y fito-sanitarios conforman un núcleo de especial sensibilidad por el objeto que contemplan. La Decisión 6/96 aprobó el "Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fito-sanitarias de la OMC" y posteriormente el Grupo Mercado Común aprobó la resolución 77/98 "Reconocimiento mutuo y equivalencia de Sistemas de Control", por

12. Véase al respecto el documento presentado por Uruguay durante el ejercicio de su Presidencia Pro-Témpore, *Estado de implementación del Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2000*, Montevideo, diciembre de 1999.

el cual se facilita el libre intercambio de determinados productos que caen en esta categoría¹³.

La facilitación del libre intercambio pasa necesariamente por la operación de frontera, tanto en materia de contralor y certificación como de mejorar y agilizar la operación general. En ese sentido, los problemas fronterizos fueron objeto de la Decisión 20/98 sobre Medidas de Simplificación Operacional de trámites de Comercio Exterior y de Frontera y de la Decisión 2/99, que aprueba el Acuerdo de Alcance Parcial para la facilitación de comercio entre los cuatro países, más conocido como Acuerdo de Recife. El Acuerdo que tiene como objetivo mejorar y agilizar los controles de frontera precisa conceptualmente distintos términos a los efectos del trato regional. Con posterioridad, la aprobación de la decisión 4/00 con las modificaciones del Acuerdo de Recife define el actual texto y con la aprobación de la decisión 5/00 se concreta el primer protocolo adicional al Acuerdo de Recife.

En lo que concierne a la regulación de competencia, se aprobó el Protocolo de Defensa de la Competencia del Mercosur por decisión 18/96, que fue complementado por un anexo donde se fija el valor de las multas a aplicar (decisión 2/97). El Protocolo otorga el plazo de dos años a los Estados para que incorporen normas comunes para el control de actos y contratos, que puedan limitar o perjudicar de cualquier forma la libre competencia o resultar en el dominio del mercado regional relevante de bienes y servicios. Ese control se hace extensivo a los actos que resulten en concentración económica, con vistas a prevenir sus

13. Es el caso de los productos agrícolas y agro-alimentarios. El Sub-Grupo de Trabajo n° 8 de Agricultura fue instruido para analizar la elaboración de acuerdos de equivalencia. Ese análisis con las respectivas sugerencias se elevó al GMC a través de la Recomendación 1/99. La resolución 60/99 del Grupo Mercado Común retoma los lineamientos que surgen en la recomen-

posibles efectos en la libre competencia. El Protocolo crea el Comité de Defensa de Competencia, que es el órgano encargado de elevar las diferentes reclamaciones a la Comisión de Comercio del Mercosur.

Por otra parte, la decisión 18/96 señala que las investigaciones de *dumping* entre los Estados Partes, se seguirán rigiendo por las legislaciones nacionales hasta el 31 de diciembre del año 2000, en que se analizarán las normas y condiciones en que el tema será regulado en el Mercosur. Finalmente, el Consejo aprobó por decisión 11/97 el "Marco Normativo del Reglamento Común Relativo a la Defensa Contra las Importaciones Objeto de *Dumping* Provenientes de Países no miembros del Mercado Común del Sur".

La decisión 28/00 del Consejo del Mercado Común planteó tres tareas al Grupo Mercado Común: elaboración de una propuesta para disciplinar los procesos de investigación, así como la aplicación de medidas *antidumping* y los derechos compensatorios en el comercio intra zona; encomendar que instruya a la Comisión de Comercio a los efectos de que, en forma conjunta, el Comité Técnico N° 5 y el Comité de Defensa Comercial y Salvaguardias elaboren una propuesta que defina los instrumentos aplicables con vistas a la eliminación gradual de la aplicación de medidas *antidumping* y derechos compensatorios en el comercio intra zona; y encomendar para que instruya a la Comisión de Comercio a los efectos de que elabore una propuesta de Reglamento Común sobre Defensa contra *Dumping* y Subsidios en productos provenientes de países no miembros del Mercosur, teniendo en cuenta el Marco Normativo del Reglamento Común de Defensa contra *Dumping* y el Marco Normativo del Reglamento Común relativo a la Defensa contra Subsidios concedidos por países no miembros del Mercado Común del Sur. Con la reciente aprobación de la Decisión 64/00 de un conjunto de procedimientos y reglas para investigaciones *Antidumping* y sobre subsidios relativas a im-

EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL MERCOSUR...

portaciones originarias de un Estado Parte del Mercosur a ser protocolizada en ALADI y aplicada a partir de julio de 2001, se cumplió con parte de la disposición de la decisión 28/00. La Decisión 29/00 tiene como contenido el “Marco Normativo del Reglamento Común de Defensa contra Subvenciones concedidas por Países no Miembros del Mercosur”. La decisión define además diversos lineamientos a los efectos de que los Estados cooperen entre sí con el objetivo de que las medidas tomadas por un Estado se tomen en los otros Estados y para que se establezcan las consultas, intercambios de información y medidas correspondientes.

En la asignatura de defensa del consumidor, la decisión 10/96 aprobó el Protocolo de Santa María sobre Jurisdicción Internacional en materia de Relaciones de Consumo, que entrará en vigor cuando se apruebe el Reglamento Común de Defensa del Consumidor. La estrategia que se comenzó a seguir fue la de avanzar mediante resoluciones que incluyen principios de defensa del consumidor de carácter general o sectorial. En la última cumbre realizada en Florianópolis, los Presidentes aprobaron una Declaración Presidencial de los Derechos Fundamentales del Consumidor del Mercosur, que reitera la defensa del consumidor como elemento fundamental en el desarrollo equilibrado y sostenible del proceso.

El tema de las políticas públicas que distorsionan la competitividad ha sido tratado en la Comisión de Comercio y en el Grupo Ad Hoc “Compras Gubernamentales”, creado por la resolución 79/97. El Grupo Ad Hoc tiene como mandato delinear un régimen común de compras gubernamentales de bienes y servicios del Mercosur, con disposiciones respecto a trato nacional, disciplinas y procedimientos que atañen a la transparencia y a los aspectos institucionales. La Resolución 34/98 sobre “Lineamientos para elaborar un régimen de compras gubernamentales de bienes y servicios en el Mercosur” prorrogó su funcionamiento.

Es en el ámbito de perfeccionamiento de la política comercial común donde han surgido más dificultades en el cumplimiento de los plazos definidos y de las metas acordadas. Es en este conjunto de temas donde las prioridades nacionales de política económica, los marcos normativos diferenciados en relación a los incentivos y las sensibilidades sectoriales se han hecho patentes, dificultando las opciones en materia de cooperación intergubernamental o de un *spill over* funcional.

El Arancel Externo Común, que es el instrumento fundamental de una Política Comercial Común debió ser modificado por decisión 15/97 con un incremento del 3% hasta el 31 de diciembre de 2000, debido a los efectos que podía acarrear la crisis del sudeste asiático¹⁴. La decisión 67/00 aprobada en la última cumbre, que se realizó en diciembre del 2000 en Florianópolis, prorrogó la vigencia de la decisión 15/97, reduciendo el incremento al 2,5%, señalando además que el Consejo definirá en la próxima reunión el cronograma y modalidades de las próximas reducciones.

En la primera Cumbre del Mercosur de la etapa de relanzamiento, el Consejo del Mercado Común aprobó una decisión sobre Arancel Externo Común, en la que encomendó al Grupo Mercado Común para que instruyera a la Comisión de Comercio del Mercosur, a los efectos de la elaboración de una propuesta relativa a un régimen común para bienes de capital no producidos en los Estados Partes del Mercosur. Por otra parte, otorgó la posibilidad de presentación de análisis y propuestas a los Estados Partes, a los efectos de revisar algún aspecto del Arancel Externo Común, incluso referidos a bienes de capital produ-

14. La Decisión 22/94 estableció niveles arancelarios comunes a ser aplicados a las importaciones extra-bloque regional, salvo para algunos sectores (telecomunicaciones, informática, que tendrá un AEC del 16% a partir del 2006), regímenes (CAUCE y PEC), y listas de excepciones nacionales (la convergencia de las listas de excepciones se producirá para Argentina, Brasil y Uruguay el 1/11/2001, mientras que para Paraguay será el 1/1/2006).

cidos en la región; evaluar la posibilidad de una reducción de los niveles de protección y dispersión de los aranceles en bienes de capital, informática y telecomunicaciones y finalmente encargó a la Comisión de Comercio del Mercosur para que inicie el tratamiento del doble cobro del Arancel Externo Común y de la distribución de la parte correspondiente de la renta aduanera. En la última cumbre que se realizó en diciembre en Florianópolis, se prorrogó hasta junio de 2001 las tareas asignadas debido a que no se pudo completar los trabajos (decisión 68/00).

En lo que concierne el Régimen de Origen, el Consejo del Mercado Común aprobó por Decisión 6/94 el Reglamento de Origen de las Mercaderías del Mercosur y por Decisión 16/97 los requisitos específicos de origen. Esas dos decisiones fueron protocolizadas e incluidas como Protocolos adicionales al Acuerdo de Complementación Económica n° 18. Recientemente se aprobó la Decisión 3/00 "Régimen de Origen Mercosur", que modifica algunos aspectos de las Decisiones 6/94 y 16/97. La incompleta conformación de la Unión Aduanera posibilita esta configuración única en que coexiste un régimen de origen en una unión aduanera ("incompleta").

En los temas aduaneros todavía falta un camino por recorrer para el funcionamiento de la Unión Aduanera¹⁵. Entre los distintos puntos que es necesario ir acordando se encuentran: la aprobación y puesta en vigencia del Código Aduanero del Mercosur, la aplicación uniforme de normas y criterios de valoración aduanera, la definición de un fondo aduanero común, el desarrollo de una mejor coordinación para la prevención de delitos de aduana y una mayor interconexión entre las administraciones nacionales, en especial a través de sus sistemas informáticos.

15. Es de hacer notar que en los análisis y la información se plantea más el punto de la "perforación" del AEC o la "incompletud" de la Unión Aduanera desde una perspectiva de sectores y aranceles, sin visualizar la fundamental importancia que tiene el real funcionamiento de una aduana común.

El Código Aduanero del Mercosur fue aprobado en Ouro Preto por Decisión 24/94, pero ese instrumento no fue ratificado, por lo que derivó para su revisión en el Comité Técnico n° 2 de la Comisión de Comercio, que creó un Grupo Ad Hoc para dicho cometido. En la III Reunión Extraordinaria del Comité Técnico n° 2, que se realizó en Montevideo en noviembre de 1999, se planteó la necesidad de impulsar este tema en el año 2000, ante la falta de consenso entre las posiciones de los Estados Partes. Además de la falta de avances en el Código Aduanero, tampoco ha habido acuerdos en materia de infracciones y penalidades aduaneras, aun cuando este punto resulta subsidiario de la efectiva implementación de una frontera aduanera común.

La especificidad de los sectores automotriz, azucarero y textil llevó a que fueran excluidos del régimen común y a que se acordaran condiciones especiales para su adecuación a la Unión Aduanera. La decisión 29/94 encomendó a un comité técnico la elaboración de un régimen común para el sector automotor para que entrara en vigencia a partir del año 2000, el cual debía tener tres características: un arancel externo común, libre circulación y ausencia de regímenes de promoción. Las dificultades en llegar a un acuerdo tienen su razón de ser en las diferentes lógicas e intereses empresariales vinculados al sector (autopartes y armado) y a los intereses en la radicación de las empresas por parte de los Estados. En la cumbre que se desarrolló en junio del 2000 en Buenos Aires, se firmó un acuerdo bilateral argentino-brasileño, más allá de que había avenencias básicas para firmar el acuerdo automotriz del bloque (la Política Automotriz Común)¹⁶. La firma del acuerdo bilateral tuvo efectos in-

16. Los negociadores uruguayos consiguieron que se contemplara la mayoría de los puntos planteados, en particular sobre la diferenciación arancelaria en relación a Argentina y Brasil, para autos, camiones y autopartes (23%, 20% y 2% para Uruguay). Los puntos que quedaron pendientes tenían relación con las cuotas impuestas a Uruguay para exportar a los países vecinos.

mediatos en la decisión de inversión de empresas, ya que Peugeot y Renault anunciaron inversiones importantes en Argentina, pocos días después del anuncio¹⁷. Finalmente, en la última cumbre realizada en Florianópolis, se aprobó la decisión 70/00 en que se aprueba la Política Automotriz del Mercosur, que entró en vigor en febrero del 2001, sobre la base del acuerdo anterior, sin la aprobación de Paraguay. En la decisión se recomienda a los Estados Partes que prosigan las negociaciones con Paraguay a los efectos de que se incorpore a ese Acuerdo para la próxima cumbre que se realizará en Asunción. Esta decisión plantea una nueva modalidad de definiciones al más alto nivel de manera explícita y si bien lo hace en una coyuntura específica, no deja de ser un elemento a tener en cuenta en lo que concierne a la relación entre mecanismos decisorios y orientación de políticas en el Mercosur.

En relación al azúcar, la decisión 19/94 encomendó la definición de un régimen de adecuación, a completar antes de 1996, a un Grupo Ad Hoc, en el ámbito del Grupo Mercado Común. El Consejo en su última cumbre prorrogó las tratativas para definir un régimen común para el azúcar en base a los sectores sociales afectados y a la solicitud de la Comisión Parlamentaria Conjunta y definió que se presentara la propuesta de régimen común para el azúcar en la XX reunión que se realizó en junio del 2001 en Paraguay.

Tanto el sector automotor como el azucarero generaron conflictos que potenciaron problemas en la consolidación del pro-

17. Peugeot-Citroen invertirá 410 millones de dólares, lo que lleva a duplicar las inversiones realizadas en Argentina que desde 1997 fueron de 500 millones. Las inversiones y la regulación del comercio bilateral entre Argentina y Brasil posibilitarán en principio que el sector no continúe ocasionando sacudones que provocan repercusiones varias, tanto en la producción como en el empleo, como ha sido en el caso de Córdoba.

ceso¹⁸. En el sector automotor, los incentivos fiscales de los Estados de Brasil, provocaron entre 1997 y 1999 el traslado de empresas radicadas en Argentina y además una distorsión en las condiciones de competencia, debido a los flujos de inversiones externas hacia la subregión¹⁹. Los incentivos de los Estados fue-

La cooperación regional pudo irse asentando sobre la base de los éxitos iniciales en la política comercial.

ron consecuencia de la adopción por parte de Brasil, en diciembre de 1996, de un régimen de apoyo a las inversiones del sector automotriz en las regiones menos desarrolladas del país (regiones del Nordeste, Norte y Centro-Oeste). El sector

azucarero por otra parte potenció diversas líneas de conflictividad entre los dos países y al interior del Mercosur. Las mismas pasaron por la implementación del libre comercio, las condiciones de competencia, la aplicación del régimen anti-dumping, la institucionalidad del proceso. Los puntos fundamentales en debate sobre el sector azucarero conciernen a los subsidios aplicados en Brasil y la inclusión del azúcar en el régimen de libre comercio del Mercosur²⁰.

18. Las lógicas implícitas son diferentes para ambos sectores. En el caso del sector automotor, los flujos sectoriales llegaron a 4.600 millones de dólares en el año 1997, lo que representó un 31% del comercio bilateral. Estas cifras y porcentajes muestran la importancia que pueda tener cualquier movimiento, cambio, o desinversión en las políticas económicas (y no solamente comerciales) de Argentina y Brasil.

19. Las unidades radicadas en Argentina involucradas eran Audi, Chrysler e Iveco. Además, varios proyectos posibles de productores asiáticos fueron anunciados en el primer semestre de 1997. Véase BID-INTAL, *Informe Mercosur* año 2, n° 2, Buenos Aires, Departamento de Integración y Programas Regionales. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, 1997.

20. Las derivaciones que provocó el sector azucarero tanto en los niveles nacionales de Argentina y Brasil, como en los bilaterales y en los órganos e

En el ámbito jurídico-institucional, el Mercosur ha continuado diversificando su estructura durante el período de consolidación. El *spill over* institucional se ha hecho particularmente patente en los órganos con capacidad de decisión que negocian e intermedian en áreas sensibles. Otra manifestación del *spill over* institucional ha sido la creación de diferentes Reuniones de Ministros en el ámbito del Consejo Mercado Común, que ha permitido una visión global y regional en cada una de las carteras ministeriales. Este crecimiento ha originado dos dificultades adicionales en el funcionamiento: la derivada del cuello de botella que producen las demandas y recomendaciones en el Grupo Mercado Común tanto para tomar decisiones como para articular las distintas partes y la que tiene relación con las insuficiencias de los representantes políticos y actores sociales en la marcha del proceso que se manifiesta en demandas por la definición de un rol y competencias de los órganos que no tienen capacidad decisoria, como lo son el Foro Consultivo Económico y Social y la Comisión Parlamentaria Conjunta.

La decisión 59/00 da cuenta de una reestructura de los órganos dependientes del Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio y además establece algunos aspectos de procedimiento y forma en el funcionamiento²¹. Esta decisión apunta en la di-

instancias del Mercosur fue analizada en Lincoln BIZOZERO, *Comportamiento y participación de los actores de la sociedad civil del Mercosur* Montevideo, Mimeo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 1998. La definición de un marco de análisis para la relación actor-decisión puede verse en Lincoln BIZOZERO-Jorge GRANDI, "Hacia una sociedad civil del Mercosur. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional", *Integración & Comercio*, año 1, n° 3, Buenos Aires, BID-INTAL, septiembre-diciembre, 1997.

21. La decisión define catorce Sub-Grupos de Trabajo, incluyendo entre los mismos el Sub-Grupo "Aspectos Institucionales", "Comercio electrónico", "Acompañamiento de la coyuntura económica y comercial" y siete Comités Técnicos.

rección de una mayor eficiencia en las decisiones y en la gestión del proceso y para ello apunta a que se relacionen los foros cuando el asunto tratado atravesase distintos foros por su competencia.

Además de esta mayor complejidad en su estructura se pueden destacar los siguientes aspectos relevantes: la definición del Compromiso Democrático en el Mercosur, la inclusión de Bolivia y en particular de Chile en la institucionalidad del Mercosur en tanto países asociados, la creación del Foro de Consulta y Concertación Política, la creación del Grupo de Monitoreo Macroeconómico que sustituye al Grupo de Trabajo de Alto Nivel de Coordinación de Políticas Macro Económicas, los atrasos en materia de internación de normas, la emisión de los primeros laudos arbitrales en el marco del Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias y el incremento de demandas de los órganos sin capacidad decisoria, en particular la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico y Social.

La aprobación del Protocolo de Ushuaia terminó de procesar la inclusión de los principios e instituciones democráticas como uno de los pilares del proceso de integración, al indicar el Protocolo que es parte integrante del Tratado de Asunción. Además de esa fórmula que ha sido empleada por el bloque en otros Protocolos, se emplea en este caso una fórmula para incluir a los países asociados y los posibles acuerdos futuros que se emprendan por cualquiera de los países tanto del bloque como asociados. Esta fórmula permite contemplar el pilar democrático en términos espaciales y temporales ampliados, por lo que no se necesitará en cada acuerdo una definición que ya está contemplada, sino tan sólo una referencia a este Protocolo, cuyas cláusulas pueden ser objeto de ampliación, de aclaración o eventualmente de una mayor precisión.

Un hecho destacable fue la creación de un mecanismo de Consulta y Concertación Política entre los Estados Partes,

institucionalizada a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores o de Altos Funcionarios (junio de 1996). Dicha instancia definió su ámbito de competencia en su primera reunión realizada en Asunción en junio de 1997. Con posterioridad, en la XV reunión del Consejo Mercado Común se aprueba la Decisión 18/98 en la que se concreta la creación del Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP) con el objetivo de contribuir para consolidar y expandir la creciente dimensión política, así como para profundizar el diálogo entre los Estados Partes del Mercosur, y entre éstos y los países asociados, Bolivia y Chile, en temas de política externa y de la agenda política común. El Foro de Consulta y Concertación Política se creó como órgano auxiliar del Consejo y está integrado por altos funcionarios de las Cancillerías de los Estados Partes. Por otra parte, el FCCP tiene una composición ampliada con los representantes de Bolivia y Chile en temas de la agenda política común. Es con esa composición, Mercosur más Bolivia y Chile, que el Foro de Consulta y Concertación Política realizó un informe de lo actuado al Consejo Mercado Común en la reunión realizada en junio del 2000 en Buenos Aires, el cual aprobó tres decisiones en relación a ese informe²².

En lo que concierne a la participación de países asociados en la estructura institucional del Mercosur, es necesario distinguir los casos de Bolivia y Chile. Ambos países quedaron comprendidos en la Decisión 14/96 "Participación de Terceros Países Asociados en Reuniones del Mercosur". La Decisión 12/97 "Participación de Chile en Reuniones del Mercosur" define un estatuto especial para ese país, por el cual Chile participa en las

22. Se trata de las siguientes Decisiones: Dec. 33/00 "Grupo de Trabajo sobre Circulación Vial de Transporte no Comercial"; Dec. 34/00 "Grupo de Trabajo sobre Asuntos Consulares y Jurídicos" y la Dec. 35/00 "Mecanismo de Cooperación Consular entre los Países del Mercosur, Bolivia y Chile".

reuniones de la estructura institucional con vistas a promover la profundización de la integración económica, en especial en las áreas del Acuerdo de Complementación Económica firmado con el Mercosur (art. 1 de la Decisión 12/97). Este estatuto especial lleva a que en múltiples dominios que hacen a la consolidación y profundización del proceso como a las relaciones con terceros, el proceso de decisión esté ampliado y pueda hablarse de un cuatro más uno o de un acuerdo ampliado. Este estatuto especial de Chile provoca dificultades en el momento de los análisis, porque la participación de ese país en el proceso no se ha reflejado en la incorporación total, debido a diferencias en la definición de la política comercial. Sin embargo, independientemente de ese punto, la matriz de funcionamiento del Mercosur debe incluir a Chile, sobre todo en el ámbito de las materias de interés común para la toma de decisiones al máximo nivel político y en las materias vinculadas al Acuerdo de Complementación Económica.

La decisión 6/99, que tuvo como antecedente la Declaración Presidencial vinculada a la devaluación del real, creó el Grupo de Trabajo de Alto Nivel de Coordinación de Políticas Macro Económicas. Con posterioridad, la Decisión 30/00 creó el Grupo de Monitoreo Macroeconómico de alto nivel en el ámbito de la Reunión de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales que tiene como objetivo la evaluación de la consistencia de las estadísticas con la metodología definida y el seguimiento de determinados indicadores (Resultado Fiscal Nominal del Gobierno Nacional, Resultado Fiscal Primario del Gobierno Nacional, Deuda Neta del Gobierno Nacional, Deuda Neta del Sector Público Consolidado, Variación de la Deuda Neta del Sector Público Consolidado, Nivel de Precios, así como del indicador de Resultado Fiscal Estructural una vez que se construya). La decisión define la fecha de marzo de 2001 para que se inicie el proceso de convergencia en materia de metas fiscales y plantea completar y actualizar el análisis comparativo de las

EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL MERCOSUR...

normas vigentes sobre los mercados financieros y de capitales, con el objetivo de progresar en la integración de dichos mercados. La importancia de esta decisión hay que encuadrarla en los debates vinculados a la moneda como indicador de competitividad y a otros que se iniciaron sobre la propuesta de “dolarización” en Argentina y que arrastraron al debate regional sobre la pertinencia de una moneda única. La creación de este Grupo de Trabajo posibilita de esta forma regionalizar el debate sobre la moneda en el contexto de la convergencia y coordinación macroeconómica²³.

En lo que concierne a la incorporación de la normativa Mercosur, la decisión 23/00 plantea un conjunto de ajustes en las relaciones entre la Secretaría Administrativa y los Estados Partes, así como la inclusión del tema en las reuniones del Grupo Mercado Común y la obligatoriedad de cumplimiento por parte de los Estados Partes de las fechas estipuladas en los actos de los órganos para la incorporación normativa. Esta decisión apareja derivaciones en dos direcciones: la que hace a los atrasos derivados de los Parlamentos y por ende vinculados a una de las funciones específicas de la Comisión Parlamentaria Conjunta, que es acelerar los procedimientos internos en los Estados Partes para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos, y la que se remite a las relaciones de los Parlamentos con el Poder Ejecutivo.

Los tres laudos arbitrales dictados en el marco del Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias constituyen un avance en la construcción de un sistema jurídico regional. Sin embargo, a pesar de la obligatoriedad en la implementación del dictamen arbitral, que surge de la formulación del artículo 21

23. Véase al respecto, Jorge CARRERA - Federico STURZENEGGER (comps.), *Coordinación de políticas macroeconómicas en el Mercosur*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, Fundación Gobierno y Sociedad, 2000.

del Protocolo de Brasilia, que dispone que los laudos del Tribunal Arbitral serán inapelables, obligatorios para los Estados Partes de la controversia a partir del recibimiento de la respectiva notificación y tendrán fuerza de cosa juzgada, se ha planteado en Brasil si el primer laudo arbitral requiere el *executatu* que el Supremo Tribunal Federal otorga a toda sentencia extranjera. La controversia plantea dos de los temas de la agenda no resueltos: la relación entre el derecho regional y el nacional e independientemente de la aproximación al punto anterior, el referido al grado de cumplimiento de las decisiones y medidas acordadas. Las divergencias entre los órdenes constitucionales de los cuatro Estados Partes constituyen en buena medida la base de las dificultades en la construcción de un orden jurídico subregional, que mantenga una adecuada relación con los respectivos órdenes nacionales²⁴. Además de ello, aun cuando las Constituciones de los cuatro países plantearan la primacía del orden jurídico regional, la definición del mismo constituye en sí un problema, sobre todo en la adecuada articulación de las competencias entre el nivel nacional, el regional, el continental y el internacional.

Los temas jurídico-institucionales atañen de por sí a diferentes problemas y situaciones. Una de las derivaciones tiene relación con el ámbito de competencia de órganos sin capacidad decisoria. En esa situación se ubican la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico y Social. En ambos órganos el período reciente muestra una reafirmación del

24. Un análisis metodológico de la relación entre los órdenes constitucionales de los cuatro Estados Partes y el proceso de integración fue presentado por Leonardo HEKIMIÁN, en el IV Congreso Nacional de Ciencia Política en Argentina "La internación de las normas del Mercosur en los Estados Miembros: un enfoque político" Panel de Relaciones Internacionales, Buenos Aires, Sociedad Argentina de Análisis Político, noviembre de 1999.

EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL MERCOSUR...

ámbito de competencia lo cual ha derivado en definiciones y ajustes vinculados a la inserción institucional de cada órgano²⁵.

En el nivel de la consolidación y perfeccionamiento de la Unión Aduanera, el Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2000 definió tres órdenes de conjuntos temáticos: libre comercio y condiciones de competencia intra-zona, perfeccionamiento de la política comercial común y desarrollo jurídico-institucional de la subregión. Los avances registrados en estos tres niveles posibilitan pensar en diferentes escenarios, incluyendo la posibilidad de apostar a una zona de libre comercio ampliada. En cualquiera de los casos, los avances que se registren en la construcción del Mercado Común, se articularán con los que se registren en temas de la consolidación y perfeccionamiento de la Unión Aduanera.

III. La disyuntiva profundización-ampliación y el Mercosur global

El apartado anterior presentaba como conclusiones un conjunto significativo de temas no resueltos en el nivel de la política comercial común y en el referido a los aspectos político-institucionales por lo que la consolidación del proceso adolece todavía de serias insuficiencias y por ende se pueden plantear distintos escenarios posibles de evolución. Sin embargo, estas insuficiencias no obstan a que pueda avanzarse en otros temas de un proceso de integración que tiene entre sus objeti-

25. Un análisis sobre las etapas y el rol de la Comisión Parlamentaria Conjunta puede leerse en Lincoln BIZZOZERO - Ana PASTORINO, "Rol de la Comisión Parlamentaria Conjunta en el proceso de integración del Mercosur" *Colección*, año VI, nº 9, Buenos Aires, Escuela de Ciencias Políticas, Universidad Católica Argentina, 2000.

vos la construcción de un Mercado Común, por las necesarias definiciones en materia de políticas comunes.

El Mercosur concretó decisiones a partir de 1995 con el ingreso en una nueva etapa, luego del período de transición, que se centró en buena medida en las dimensiones que hacen a la profundización del proceso, tal cual es definida en el Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2000. Ello fue evidente a partir de 1997, luego de la Declaración de Río de Janeiro, en que los Presidentes de Argentina y Brasil señalan como prioridad los temas vinculados a la profundización del proceso y enfatizan la necesidad de *desarrollar procedimientos de diálogo y coordinación con vistas al establecimiento de criterios y políticas comunes en un número creciente de áreas y sectores*.

Las decisiones emanadas desde 1995 enfatizaron el rumbo político ordenador de ese período, integrando la dimensión global del proceso y las relaciones externas. Ello se vio reflejado ya desde el año 1996, en que de las dieciocho decisiones aprobadas por el Consejo Mercado Común, ocho decisiones, que representan el 45% del total, tienen como contenido aspectos de las relaciones externas o de la dimensión global del proceso (tres decisiones corresponden a relaciones externas y cinco a la dimensión global). En 1997 el porcentaje de decisiones que se remiten a la profundización del proceso pasa a ser de 57,7%, correspondiendo quince decisiones a este nivel de un total de veintiséis²⁶.

La principal decisión vinculada a la construcción del Mercado Común fue la aprobación del Protocolo de Montevideo sobre comercio de servicios por decisión 13/97. El Protocolo constituye un marco para futuras negociaciones por sector,

26. La elaboración de estos porcentajes y datos se realiza en el Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, con la colaboración de Ana Pastorino.

EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL MERCOSUR...

creándose para ello el Grupo Servicios en el marco del Grupo Mercado Común. En la reunión del Consejo Mercado Común de julio de 1998, se completó el Protocolo de Servicios con las Decisiones 9/98 y 12/98, con Anexos y con disposiciones sectoriales específicas y listas de compromisos. Recientemente, el Grupo Mercado Común aprobó la resolución 36/00 "Profundización de los Compromisos Específicos en materia de Servicios" cuyo objetivo es acelerar el proceso de liberalización del comercio de servicios en el Mercosur y por decisión 57/00, se aprobó la Segunda Ronda de Negociaciones, en la cual los Estados aprobaron compromisos específicos.

El Protocolo tiene como objetivo promover el libre comercio de servicios en el Mercosur y su campo de aplicación está constituido por las medidas que adoptan los Estados Partes. En lo que concierne la liberalización, el objetivo del programa es el de completar en un plazo de diez años a partir de la efectiva entrada en vigor del Protocolo la incorporación del conjunto de sectores de servicios. El mecanismo preconizado es el de las rondas de negociaciones, por las cuales se busca incorporar nuevos sectores en el Programa de Liberalización.

En materia de políticas comunes otras decisiones aprobadas atañen a la energía, asuntos financieros y coordinación de políticas macroeconómicas. En materia de energía se aprobaron dos decisiones de relevancia: por decisión 10/98 el Memorándum de Entendimiento relativo a los Intercambios Eléctricos e Integración Eléctrica en el Mercosur, que todavía no ha sido incorporado y el Memorándum de Entendimiento Relativo a los Intercambios Gasíferos e Integración Gasífera entre los Estados Partes del Mercosur (dec. 10/99). La importancia creciente del sector energético llevó a la reciente creación de la Reunión de Ministros de Minas y Energía (decisión 60/00), además de quedar conformado por fusión un Sub-Grupo de Trabajo de Minas y Energía a partir de los dos anteriormente existentes.

En materia de asuntos financieros, con la aprobación de la decisión 11/93, el Protocolo de Colonia de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones Intra-Mercosur, que todavía no ha sido incorporada a los ordenamientos jurídicos y el Protocolo de Buenos Aires sobre Promoción y Protección de Inversiones provenientes de Estados no Partes del Mercosur por decisión 11/94 y que no ha sido incorporado a los ordenamientos jurídicos de Brasil y Uruguay²⁷.

Las decisiones en materia de coordinación de políticas macroeconómicas se remiten a una definición del Consejo a la Reunión de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales para que concreten un Grupo de Trabajo de Alto Nivel con determinados objetivos señalados en materia de análisis, intercambio de información, determinación de criterios y definición de un programa de trabajo para alcanzar una convergencia (dec. 6/99) y a la reciente decisión 30/00, para avanzar en objetivos comunes en las áreas macroeconómicas con la adopción de un plan de trabajo, a los efectos de llegar a marzo del 2001, con pautas comunes que posibiliten definir un proceso de convergencia.

Tanto en el sector agrícola como en el sector industrial han repercutido las diferentes controversias que han surgido de sectores de los países y que han sido amparados por restricciones no arancelarias de índole diversa (licencias de importación, certificado sanitario o fito-sanitario, precios de referencia, entre otros), cuando no se llega a acuerdos de cupos como en el caso del calzado, o de porcentajes definidos. Las manifestaciones de estas controversias sectoriales se han reflejado en las Cumbres

27. Recientemente el Grupo Mercado Común creó el Sub-Grupo de Trabajo n° 12 "Inversiones" por Resolución 13/00, que contempla entre sus funciones, "*analizar las dificultades encontradas por los Estados Partes para la aprobación e implementación del Protocolo de Colonia y del Protocolo de Buenos Aires, y recomendar cursos de acción al respecto*".

Presidenciales, en las Cumbres argentino-brasileñas, en los órganos no decisorios del Mercosur, pero también han sido canalizadas en el ámbito de la Comisión de Comercio, que funcionó como filtro de las demandas estatales sobre temas atinentes a las restricciones en el comercio por barreras no arancelarias.

En el caso del sector agrícola los Estados Partes han realizado dos movimientos de importancia. En el plano de las relaciones externas se ha conformado un frente con la participación de todos los países del Mercosur en el Grupo Cairns. Al respecto, la firma por parte de los Ministros y Secretarios de Agricultura de los cuatro países del Mercosur de la Declaración de Montevideo acerca del proteccionismo agrícola, en septiembre de 1998, marcó un punto de partida en relación a las definiciones frente a la iniciación de la Ronda del Milenio. En la Declaración, los representantes de los Estados reafirmaron la importancia de la cooperación y coordinación política en materia agrícola y ratificaron el principio que establece que sólo el libre comercio dará oportunidades seguras, genuinas y duraderas para incrementar la oferta mundial de productos agrícolas y con ello mejorar la perspectiva para la solución de los problemas relativos a la alimentación en el mundo. Esta estrategia ha derivado en dificultades concretas en las negociaciones con la Unión Europea, provocando debates y definiciones en los gobiernos sobre las orientaciones y prioridades en materia de política exterior de los países.

El segundo movimiento de importancia en el sector agrícola ha sido el de armonizar los requisitos de aplicación y los sistemas de control sanitario y fitosanitario entre los países, a los efectos de disminuir las posibilidades de proteger sectores mediante restricciones de esa índole. Al respecto, se aprobó la Decisión 6/96 "Acuerdos sobre aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC" y el Sub-Grupo de Trabajo sobre Agricultura elevó al Grupo Mercado Común la Recomendación 1/99 "Principios, directrices, criterios y parámetros para los Acuer-

dos de Equivalencia de los Sistemas de control sanitario y fitosanitario entre los Estados Partes”.

En materia industrial también se ha producido esa desagregación de situaciones y contenciosos, por lo que el Sub-Grupo de Trabajo de Industria ha canalizado temas y ha propulsado algunas iniciativas²⁸. El Sub-Grupo de Trabajo está integrado por las Comisiones de Calidad, Productividad y Diseño, Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, Propiedad Intelectual, Grupo Ad Hoc Cueros y Encuentros Sectoriales Tripartitos. En materia de propiedad intelectual se aprobaron dos decisiones, el “Protocolo de Armonización de Normas sobre Propiedad Intelectual en el Mercosur en materia de marcas, indicaciones de procedencia y denominaciones de origen” y el “Protocolo de Armonización de Normas en materia de Diseños Industriales”. Además de ello, se definieron lineamientos para apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas del Mercosur, a través de la Resolución 59/98, que define determinadas políticas de apoyo, luego de realizar un análisis de situación.

Las relaciones externas del Mercosur constituyeron en cambio un núcleo impulsor del proceso, ya que en gran medida las definiciones de temas y cronogramas de otros frentes provocaron necesarias definiciones regionales y nacionales. En ese sentido, el conjunto de acuerdos y definiciones que se van construyendo, a partir de 1995 en que se firma el Protocolo de Ouro Preto, hasta 1998 en que se produce un vaciamiento temático de los distintos foros y un estancamiento general en las negociaciones internacionales vinculadas a la apertura y acceso a mercados, daba cuenta de un proceso en expansión que debía guardar el equilibrio entre la consolidación, los avances en el frente regional y las negociaciones externas.

28. La creación de la Reunión de Ministros de Industria en 1997 permitió una aproximación ministerial conjunta frente al conjunto de temas planteados, que desbordó el propio ámbito de las políticas industriales.

EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL MERCOSUR...

El vaciamiento de temas de la agenda de los distintos frentes de negociación que se produjo a partir de 1998 llevó a que Brasil reformulara sus prioridades externas. En ese sentido, la concreción de la Cumbre de Brasilia en el año 2000, con motivo del festejo de los 500 años del descubrimiento, posibilitó explicitar la importancia que tiene para Brasil el componente geopolítico, en particular fronterizo en el proceso de integración de América del Sur. Esta definición de prioridades externas, si bien no es contraria a la implementación de la zona de libre comercio continental, presenta definiciones, cronogramas y metas diferentes en cuanto al camino a recorrer. Es por ello que para Brasil resulta de vital importancia definir contenidos concretos a los efectos del camino a recorrer para pautar una agenda positiva a ofrecer al resto de países sudamericanos.

El estancamiento en los frentes de negociación tanto del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas como del Acuerdo Marco-Interregional con la Unión Europea no ha derivado en cortar las instancias de intercambio y negociación. En el marco del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, las previsiones de dar un paso adelante en los objetivos del Acuerdo se enfocan a la reunión Cumbre que se tendrá en abril del 2001 en Québec, sobre todo luego de las declaraciones e iniciativas que tomara el Presidente electo de Estados Unidos.

Si bien en la metodología a seguir en relación al objetivo final se adoptaron algunos de los principios que propulsó el Mercosur, la continuidad de las negociaciones no va a estar exenta de distintos conflictos que van a repercutir en el Mercosur en tanto bloque negociador. Los conflictos no solamente atañen a los propios objetivos vinculados con la zona de libre comercio, sino también a los que surjan del triángulo Argentina-Brasil-Estados Unidos con las consiguientes derivaciones en el Mercosur por las diferentes prioridades en política exterior de los países. Finalmente en un tercer nivel es necesario introducir las derivaciones que pueda tener la política exterior uruguaya,

a partir de un diseño diferente en la definición de las prioridades con el actual Presidente Jorge Batlle²⁹.

En el caso de las negociaciones con la Unión Europea, resulta relevante ubicar las mismas en el Acuerdo Marco Inter-Regional, que tiene como objetivo la preparación de las condiciones para crear una Asociación Inter-regional, cuyos instrumentos se encuentran en el ámbito comercial, económico, de cooperación y del diálogo político, el cual se instituye para acompañar y consolidar el acercamiento entre ambos bloques (la Declaración Conjunta sobre el Diálogo Político es significativa al respecto). El punto es que el Acuerdo Marco Inter-Regional entró en vigor en 1998 y recién antes de la Cumbre Unión Europea-América Latina/Caribe y la paralela con el Mercosur en Río de Janeiro en junio de 1999, la Comisión tuvo el mandato por parte del Consejo, para iniciar las negociaciones con el Mercosur.

La institucionalización de las instancias negociadoras en el marco del Acuerdo y la definición de la metodología de trabajo se realizaron en las primeras reuniones llevadas a cabo en Bruselas y Buenos Aires. En la primera reunión del Consejo de Cooperación Unión Europea-Mercosur, que se reunió en Bruselas en noviembre de 1999, se definió la creación del Comité de Negociaciones Birregionales, órgano responsable de las negociaciones comerciales y un marco metodológico de trabajo. En la tercera reunión del Comité de Negociaciones Birregionales, que se realizó en noviembre del 2000 en Brasilia, culminó la etapa de intercambio de informaciones, comenzando la etapa de iniciativas concretas. En este frente se conjugan dos factores suplementarios al derivado de la iniciación de la Ronda del

29. Un avance de los lineamientos de política exterior durante el mandato de Jorge Batlle puede leerse en Lincoln BIZZOZERO, "Los resultados electorales en Uruguay: su impacto en la política exterior y las relaciones regionales". en *Carta Internacional* n° 83, San Pablo, Brasil, enero de 2000.

EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL MERCOSUR...

Milenio: la provocada por los tiempos de la ampliación de la Unión Europea a los países del centro y este de Europa y la conflictividad que provoca el sector agrícola y la continuidad de políticas por parte de la Unión Europea que han sido calificadas de “innegociables”. También en este frente no se prevén modificaciones de importancia antes del 2003 en las negociaciones y resultados en el ámbito de la operativa y los flujos comerciales entre el 2005 y el 2010³⁰.

Además de las dificultades en avanzar en los frentes internacionales las diferentes perspectivas regionales provocaron rupturas en el principio de negociación del bloque a partir de 1998. Una expresión de esas diferencias en la aproximación regional de los países se produjo en la renegociación de los antiguos acuerdos preferenciales entre el Mercosur y otros socios de la ALADI, que condujeron a la celebración de acuerdos de comercio entre miembros aislados del bloque y países o bloques comerciales constituidos en el ámbito de la ALADI. El acuerdo celebrado entre Argentina y México en 1998 y el acuerdo entre Brasil y los países de la Comunidad Andina son dos iniciativas que configuran una ruptura del principio de negociación planteado por el Mercosur en tanto unión aduanera (cuatro más uno). En el caso de las negociaciones del Mercosur con la Comunidad Andina (CAN), se había alcanzado a firmar el Acuerdo Marco para la creación de la zona de libre comercio entre ambos bloques, en abril de 1998, en Buenos Aires.

La aprobación de la decisión 32/00 por parte del Consejo del Mercado Común en la cumbre realizada en junio en Buenos Aires, planteó fechas perentorias para la negociación con Méxi-

30. Véase al respecto, IRELA, “Relaciones económicas entre el Mercosur y la UE: perspectivas para la nueva década”. Informe Especial, IRELA, Madrid, 1999.

co y la Comunidad Andina. En definitiva, como un pilar del Mercosur en sus relaciones externas es la política comercial común, los países no podrán negociar acuerdos preferenciales o comerciales en el marco de ALADI, después del 30 de junio del 2001. Además de eso, se compele a los Estados Partes a reiniciar las negociaciones con la Comunidad Andina y con México, con vistas a suscribir, a más tardar el 31 de diciembre de 2001, el acuerdo para regular las relaciones comerciales preferenciales entre el Mercosur y México por una parte y entre Mercosur y la Comunidad Andina por la otra. En caso de no poder concretarse las negociaciones, se define una fecha final para el mantenimiento de las preferencias arancelarias o comerciales vigentes, que es el 30 de junio de 2003.

Además de la decisión 32/00, el Consejo del Mercado Común adoptó otras dos decisiones por las que el Consejo autoriza al Grupo Mercado Común a iniciar negociaciones con vistas a la firma de un acuerdo para crear una zona de libre comercio entre por una parte el Mercosur y la República de Sudáfrica (decisión 36/00) y por otra parte entre el Mercosur y los Estados Unidos Mexicanos (decisión 37/00).

La Cumbre de Presidentes de América del Sur, que se realizó en Brasilia, en el contexto de las conmemoraciones de los 500 años del descubrimiento de Brasil, reafirmó dos aspectos importantes en el regionalismo abierto y negociaciones de espacios diferentes: el que se refiere a la necesaria articulación entre la consolidación de los procesos subregionales y el conjunto de América Latina y Caribe; y el que tiene relación con la importancia de la identidad sudamericana en el cruce de procesos y espacios diferenciados.

La Cumbre reafirma a su vez tres pilares para la seguridad y el desarrollo de la región: la paz, la democracia y la profundización de la integración. En cualquiera de esos tres pilares, los antecedentes reafirman un camino ya recorrido por América del Sur.

En el conjunto de temas referidos a la dimensión global de la integración se han concretado acuerdos e iniciativas que conciernen a la educación (prórroga Plan Trienal, reconocimiento de títulos y estudios de nivel medio técnico, reconocimiento de títulos universitarios para estudios de posgrado y para actividades académicas), la salud (estrategias de acción en micronutrientes), la seguridad ciudadana y ambiental (acuerdo de transporte, mercancías peligrosas y régimen de sanciones) y la seguridad social (acuerdo multilateral de seguridad social). Este conjunto de acuerdos e iniciativas que congrega un porcentaje importante del conjunto de decisiones en estos últimos años, muestra otra faceta de esta geometría variable del proceso. Los acuerdos gestados, si bien corresponden a un plano en que no resulta necesaria una conformidad en materia de política comercial común, muestran que el proceso de integración tiene distintos niveles y moviliza varias y diversas instancias de las administraciones nacionales y —en definitiva— distintos actores y organizaciones de la sociedad civil.

Los temas vinculados al ambiente son tratados en el Sub-Grupo de Trabajo n° 6 del Grupo Mercado Común. El Sub-Grupo aprobó la adopción de las normas de la serie ISO 14000 como referencia para la implantación de programas de etiquetado ambiental en los Estados Partes. Por resolución 10/94 el Grupo Mercado Común aprobó las “Directrices básicas de Política Ambiental” y la resolución 7/98 “Emergencias ambientales”. Además, el Sub-Grupo de Trabajo elevó la recomendación de un Protocolo adicional al Tratado de Asunción sobre Medio Ambiente al Grupo Mercado Común.

Los asuntos relacionados con las relaciones laborales, el empleo y la seguridad social son tratados en el Sub-Grupo de Trabajo n° 10, que cuenta con varias comisiones: relaciones laborales, empleo, migraciones, calificación y formación profesional, salud y seguridad en el trabajo, inspección en el trabajo, inspección del trabajo y seguridad social. En el marco de la di-

mención social y laboral se aprobó el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur (decisión 19/97) y la Declaración Socio-Laboral del Mercosur, suscrita por los Presidentes en diciembre de 1998.

Los temas vinculados a la salud son tratados en el Sub-Grupo de Trabajo n° 11, que cuenta con distintas comisiones (productos para la salud, vigilancia epidemiológica y prestación de servicios de salud) y grupos ad hoc (productos domisanitarios, sangre, productos médicos y correlativos, productos psicotrópicos, reactivos y diagnósticos, productos cosméticos y productos médicos). En su mayor parte de estas comisiones y grupos ad hoc han surgido reglamentaciones que fueron elevadas al Grupo Mercado Común a los efectos de su convalidación.

El área educación es competencia de la Reunión de Ministros de Educación, que fue creada por decisión 7/91. Con posterioridad se creó el Comité Coordinador Regional para asistir a la Reunión de Ministros de Educación y para elaborar programas y proyectos significativos vinculados al proceso de integración y al desarrollo subregional. Con la aprobación del Plan Trienal se definieron áreas prioritarias a desarrollar en el proceso de integración. Las áreas que se consideraron prioritarias fueron: la formación de la conciencia ciudadana favorable al proceso de integración; la capacitación de recursos humanos para contribuir a la economía; y la armonización de los sistemas educativos. Las tres áreas fueron ajustadas en programas definidos con objetivos determinados, líneas de trabajo y actividades.

La vigencia del Plan Trienal para el Mercosur fue ratificada en la reunión de Ministros de Educación de Ouro Preto, en diciembre de 1994. En dicha reunión se ratificó la vigencia del Plan Trienal hasta diciembre de 1997 y se reconocieron los avances obtenidos por el Comité Coordinador Regional en los distintos sectores educativos. La Reunión de Ministros de Educación ha

EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL MERCOSUR...

normas vigentes sobre los mercados financieros y de capitales, con el objetivo de progresar en la integración de dichos mercados. La importancia de esta decisión hay que encuadrarla en los debates vinculados a la moneda como indicador de competitividad y a otros que se iniciaron sobre la propuesta de "dolarización" en Argentina y que arrastraron al debate regional sobre la pertinencia de una moneda única. La creación de este Grupo de Trabajo posibilita de esta forma regionalizar el debate sobre la moneda en el contexto de la convergencia y coordinación macroeconómica²³.

En lo que concierne a la incorporación de la normativa Mercosur, la decisión 23/00 plantea un conjunto de ajustes en las relaciones entre la Secretaría Administrativa y los Estados Partes, así como la inclusión del tema en las reuniones del Grupo Mercado Común y la obligatoriedad de cumplimiento por parte de los Estados Partes de las fechas estipuladas en los actos de los órganos para la incorporación normativa. Esta decisión apareja derivaciones en dos direcciones: la que hace a los atrasos derivados de los Parlamentos y por ende vinculados a una de las funciones específicas de la Comisión Parlamentaria Conjunta, que es acelerar los procedimientos internos en los Estados Partes para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos, y la que se remite a las relaciones de los Parlamentos con el Poder Ejecutivo.

Los tres laudos arbitrales dictados en el marco del Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias constituyen un avance en la construcción de un sistema jurídico regional. Sin embargo, a pesar de la obligatoriedad en la implementación del dictamen arbitral, que surge de la formulación del artículo 21

23. Véase al respecto, Jorge CARRERA - Federico STURZENEGGER (comps.), *Coordinación de políticas macroeconómicas en el Mercosur*, Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica, Fundación Gobierno y Sociedad, 2000.

información de seguridad y conformación de un Grupo de Trabajo "Capacitación" vinculado al Plan de Seguridad Regional entre los Estados Partes del Mercosur. El conjunto de decisiones contempla el espacio Mercosur que conforman los cuatro Estados Partes y el espacio Mercosur ampliado, por lo que las decisiones vinculadas a la seguridad regional cubren como espacio subregional al Cono Sur.

La etapa de consolidación del Mercosur que se desarrolla entre 1995 y el 2000 está signada por dos períodos: el que va desde 1995 al segundo semestre de 1998 y el que abarca el segundo semestre de 1998 y se extiende hasta el 2000, en que se inicia la etapa de relanzamiento. La división de la etapa en dos sub-períodos corresponde a la línea temporal que pautó una convergencia del impacto externo en las economías regionales con una acentuación de las diferencias en materia de prioridades externas y orientación de políticas y con el horizonte electoral que determinó cambios de gobierno.

En el sub-período 1995-1998 el dinamismo del frente externo propulsó varios temas de la agenda del proceso de integración, dando lugar a una visión desarticulada del Mercosur entre una incompleta consolidación y una enérgica negociación a los efectos de impulsar la apuesta a la apertura de mercados. El impacto de las crisis rusa y asiática, la disminución del precio de los *commodities*, los saldos negativos en la balanza de cuenta corriente y los déficit fiscales pautan la vulnerabilidad externa de los países a partir del segundo semestre de 1998 en que se ingresa en una peligrosa meseta en lo que concierne el núcleo duro del proceso. En cambio, la coordinación y cooperación en diversas áreas como la agrícola, la energética, la de seguridad, el transporte e infraestructura y los servicios, han sido relevantes. Si bien no es necesario *prima facie* un proceso de integración para que se incremente la cooperación en áreas como el transporte, la energía, la seguridad, el Mercosur otorgó un marco adecuado para desarrollar esa cooperación.

EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL MERCOSUR...

Es en tanto marco de iniciativas regionales que se insertan diversas propuestas desarrolladas en el contexto del Mercosur global. También es en ese marco y en tanto consecuencia de los avances del proceso de integración que se ha ido gestando una dimensión social en donde se plantean desde diferentes ámbitos, que van desde los Municipios e Intendencias a las sub-entidades nacionales y a algunos actores de la sociedad civil, temas que hacen a la conformación de una agenda social³¹.

IV. A modo de conclusión: la etapa de relanzamiento y los diez años

En los dos apartados anteriores se realizó una evaluación de los avances efectivos registrados por el Mercosur de acuerdo a la Agenda 2000, así como de las insuficiencias gestadas en la marcha del proceso. La acumulación de esas insuficiencias más los impactos negativos generados desde el exterior por las crisis asiática y rusa y el continuado déficit en las balanzas de cuentas corrientes de los países de la región, a los que se conjugaron los contenciosos sectoriales en diversos ámbitos y diferencias en la visión política y en las prioridades ordenadoras de la política exterior, llevaron a un desgaste creciente y a una percepción de

31. Al respecto resulta de interés el seminario que se desarrolló en la Intendencia Municipal de Montevideo coordinado por la Unidad Temática de Desarrollo Social de las Mercociudades en el año 2000. El seminario fue publicado por la Unidad Temática de Desarrollo Social, la Intendencia Municipal de Montevideo y la Fundación Friedrich Ebert, *Mercociudades y la agenda social del Mercosur*, 2000. El panel sobre la construcción de una agenda social en que participaron Bruno Podestá, Jorge Papadopulos y Lincoln Bizzozero fue ilustrativo de las posibilidades abiertas, pero también de las dificultades que apareja la dimensión social cuando no tiene un único agente colectivo en tanto motor impulsor.

estancamiento desde el segundo semestre de 1998 hasta fines de 1999³².

Es recién en el 2000 con los cambios de gobierno en Argentina en particular y en Uruguay que se produce una modificación del clima de crisis en que se encontraba el Mercosur. La partida del último de los Presidentes que fue parte de la concepción del Mercosur, llevó a plantear la idea de una modificación del proceso, lo cual implicaba entre otras cosas la posibilidad de revisar lo actuado y plantear sobre nuevas bases el proceso. Lo que surgió fue finalmente el inicio de una etapa de “relanzamiento”, expresión que se centra en las insuficiencias del proceso, es decir en lo que no se completó y no en el camino trazado hasta el momento. El concepto tuvo su origen en la primera visita que realizó el Presidente electo en Argentina, Fernando de la Rúa, juntamente con el vicepresidente Carlos Álvarez, a Fernando Cardoso en el Palacio de la Alvorada en Brasilia en noviembre de 1999.

Durante los primeros meses del 2000 los cambios de gobierno en Argentina y Chile y la proximidad política de los Presidentes Ricardo Lagos, Fernando Enríque Cardoso y Fernando

32. La desvalorización del Real dio lugar a una percepción más visible del estancamiento en que se encontraba el Mercosur, aun cuando la crisis financiera comenzó en 1997 luego de las crisis del sudeste asiático y de Rusia. Algunos analistas remontan ese período de estancamiento a 1996, por el manejo unilateral de instrumentos de política económica por los países, por las dificultades en abordar la agenda del proceso y por la reducción de las tasas de crecimiento del comercio. Véase al respecto, Pedro DA MOTTA VEIGA, “O Mercosul em perigo” en *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 59, Río de Janeiro, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior abril-junio, 1999; João BOSCO MACHADO - Fernando RIBEIRO, “Conflitos comerciais no Mercosul: mudança cambial e questões estruturais” en *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 61, Río de Janeiro, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, octubre-diciembre, 1999; y ROBERTO LAVAGNA, “Mercosul: integração e gestão de crises financeiras” en *Revista Brasileira de Comércio Exterior* nº 63, Río de Janeiro, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, abril-junio, 2000.

de la Rúa mostraron un nuevo dinamismo en materia de iniciativas y propuestas para aportar en la región. Esa proximidad política, que originó la idea de una proyección sudamericana de la *Tercera Vía*, no trajo modificaciones de relevancia en la orientación estratégica y en los modelos de desarrollo. Las consecuencias se verificaron en cambio en una definición de las prioridades externas vinculadas a América del Sur por parte de Brasil y a una mayor apertura a la dimensión social por parte de Chile³³.

En el plano institucional, en la primera reunión del Grupo Mercado Común del año 2000 realizada durante el mes de abril en Buenos Aires, el Grupo *“ratificó la voluntad de los Estados Partes de cumplir con los compromisos y objetivos del Tratado de Asunción y concluyó que para ello resulta imprescindible encarar una nueva etapa en el proceso de integración con la definición de un programa de trabajo destinado a lograr el relanzamiento del Mercosur”*³⁴. Por otra parte, en la XVIII reunión del Consejo Mercado Común realizada en Buenos Aires, en junio del 2000, el Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur, en el punto cuatro enfatiza específicamente *“la importancia de los acuerdos-logrados en el marco del Relanzamiento del Mercosur, que refleja el grado de compromiso de los Estados Partes con el proceso de integración y muestra el grado de madurez alcanzado en el relacionamiento entre los Estados Partes”*³⁵.

33. Ricardo Lagos en una visita oficial que realizó a Fernando de la Rúa, planteó la necesidad de incluir en la agenda el tema social y firmó además una declaración conjunta y una Carta Social.

34. Véase el Acta I/2000 del Grupo Mercado Común, que corresponde a la XXXVII reunión ordinaria de ese órgano. Lo único que hace el órgano es explicitar la voluntad política expresada por los mismos gobiernos en los contactos bilaterales y en la elaboración de la situación regional.

35. Esta afirmación hace referencia a dos manifestaciones del ámbito soberano de los Estados en relación al proceso de integración: el que se manifiesta en el compromiso hacia el interior de sus fronteras y el que surge de sus relaciones con los otros Estados del bloque. Las mismas corresponden al piso

Este cambio de clima político no modificó los problemas y temas fundamentales que ya estaban planteados³⁶. En efecto, los países del Mercosur tienen déficit relevantes en la posibilidad de conformar políticas regionales con cierto grado de autonomía, debido a los condicionantes que plantean los ajustes propiciados por la negociación de la deuda externa³⁷.

En segundo término, el pasaje a otra etapa signada por la definición de una política comercial común llevó a que se debatieran y acordaran los instrumentos y acciones necesarias para aplicar la misma, entre los cuales se incluyen la aprobación de un Código aduanero, una gestión aduanera conjunta, mecanismos de salvaguardas y de regulación de la competencia. Cada uno de estos avances constituye en sí una modificación de los parámetros con que se movían los países y requiere de esfuerzos sostenidos de capacitación, aprendizajes, modificación de las culturas administrativa, empresarial y social. Ello significa una movilización importante de recursos —humanos, institucionales y financieros— además de las obvias consecuencias sociales que apareja una transformación de esas características.

En tercer lugar, la nueva estructura institucional debía dar cuenta de la situación diferente que implicaba negociar en tanto Mercosur en el exterior, pero además contemplar el frente

de partida de un proceso, por lo que su énfasis en la etapa del relanzamiento indica *a contrario sensu* las “insuficiencias” en el “grado de compromiso” y en el “relacionamiento entre los Estados Partes” en la etapa anterior.

36. Resulta significativo al respecto el Mensaje de la Presidencia Pro Tempore del Mercosur que firma el Embajador José Botafogo Gonçalves, *Boletín Oficial del Mercosur* N° 14, Montevideo, año 4, julio-septiembre de 2000.

37. Véase Aldo FERRER, “Subdesarrollo, dependencia e integración: los dilemas de la relación Argentina-Brasil” en *Revista Brasileira de Comércio Exterior* n° 64, Río de Janeiro, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, julio-agosto-setiembre, 2000. Véanse también los *Informes Mercosur* N° 5 y 6 correspondientes al período 1998-1999 y 1999-2000 del Instituto para la Integración de América Latina, Buenos Aires.

interno y sobre todo hacer funcionar los distintos órganos y otorgarles su jerarquía y ámbito de competencia específicos, al mismo tiempo que otorgarles visibilidad frente a las respectivas sociedades nacionales³⁸.

Finalmente, la apreciación de una apertura mayor en la dimensión social, en primer lugar en la inclusión de la misma, lo cual nos plantea el tema de los déficit estructurales y las consecuencias sociales que apareja la integración en sus diversas manifestaciones (migraciones, fronteras, libre circulación de personas, diferencias culturales, repercusiones en las ciudades, temas de género, entre otros)³⁹. En segundo lugar, debe tenerse en cuenta la participación de la sociedad civil, lo cual lleva a plantear el tema de la comunicación de los órganos del Mercosur con las respectivas sociedades, la definición de redes y mecanismos de consulta a los efectos de ir conformando las bases de una sociedad regional⁴⁰.

La visibilidad de que la nueva etapa no modificaba los ejes temáticos básicos fue constatada en la última reunión cumbre que se realizó en Florianópolis en diciembre del 2000. En esa reunión no se registraron avances significativos en ningún dominio, además de quedar estancado el tema del ingreso de Chile al Mercosur como consecuencia del inicio de negociaciones para concretar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos.

38. Ni siquiera planteamos la idea de una sociedad regional, que por el momento no tiene suficientes créditos como para ser identificada como tal.

39. En la última reunión cumbre del Consejo Mercado Común se incluyó entre las Reuniones Especializadas del Grupo Mercado Común la de Municipios e Intendencias Mercosur. Fue la Decisión 59/00 que reestructuró la conformación del Grupo Mercado Común y de la Comisión de Comercio.

40. En lo que concierne a la dimensión social en el Mercosur, puede leerse Lincoln BIZZOZERO, "La construcción de la dimensión social en los nuevos regionalismos. El caso del MERCOSUR" en *Sistema Económico Latinoamericano "Aspectos sociales de la integración de América Latina y el Caribe"* SELA, página web, noviembre de 2000.

El primer año de la etapa de relanzamiento puso en primer plano las dificultades de avanzar en el Mercosur a partir de una lógica endógena que implique una definición de prioridades para consolidar y profundizar el proceso y al mismo tiempo seguir avanzando en el Mercosur global. Hay que tener en cuenta que en el momento en que se plantea el agotamiento del proceso las instancias de negociación internacional se habían estancado por distintos factores, como lo reconoció el Presidente Cardoso en la XVII cumbre que se realizó en diciembre de 1999 en Montevideo. De esta forma, el Mercosur quedó confrontado a sus propias opciones en un momento de dificultades financieras. Es ahí que surgen las distintas prioridades de los países en materia de política exterior, del Mercosur y de los espacios vecinos.

Las diferencias en las prioridades de política exterior de los países no solamente se plasman en las relaciones estatales y geográficas, sino también en aproximaciones temáticas y sectoriales. En ese sentido, sigue siendo fundamental la relación y la prioridad que le asignen a Estados Unidos las políticas exteriores de Argentina y Brasil, no solamente por las opciones que puedan manejarse en el tema del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, sino también por las definiciones de política en cada país y en su relación con el entorno. El estancamiento de las distintas instancias y un cronograma más lejano en el tiempo en cuanto a definiciones, llevaron a reorientar la visión sobre el Mercosur y los espacios cercanos. De ahí, los diferentes impulsos provenientes de los Presidentes de Argentina, Brasil, Chile, así como las manifestaciones de orientación de política exterior diferenciada de Uruguay que se realizaron en los primeros meses del 2000. En ese sentido, los énfasis y prioridades de los países muestran distintos movimientos que no siempre resultan convergentes en cuanto al impulso del proceso de integración.

La diferencia en las aproximaciones al espacio regional y con ello en las prioridades de política resulta significativa desde la

perspectiva de Brasil. Para Brasil, la importancia del espacio regional surge de las extensas fronteras que tiene. Ello lleva a que la prioridad del Mercosur esté definida también en relación a su espacio territorial y el desarrollo de la infraestructura necesaria para encarar y enfrentar distintos problemas fronterizos⁴¹. Resulta relevante al respecto que mientras el porcentaje de territorio brasileiro sea significativamente mayor en las fronteras con Venezuela y Perú, el PBI regional de los Estados de Brasil en esas fronteras no sean importantes y la relación inversa se produzca en las fronteras con Argentina⁴². En ese sentido debe inscribirse la realización de la cumbre de Presidentes y Jefes de Estado de América del Sur realizada en Brasilia, que posibilitaría un mejor marco de negociación con los Estados Unidos⁴³.

Como la etapa de relanzamiento no derivó en un nuevo despegue del proceso regional y la insuficiencia de los temas pen-

41. La importancia de Argentina y del Mercosur en la política exterior de Brasil está reflejada en distintos análisis realizados. Véase el artículo de Antonio Carlos LESSA, "A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais", *Revista Brasileira de Política Internacional*, Número Especial, 40 años de RBPI 1958-1998, Brasilia, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 1998. Véase también Alcides COSTA VAZ, "La política exterior brasileira: prioridades, alianzas estratégicas e implicancias para el Mercosur" presentado en el Seminario *Integración y Seguridad en Mercosur + Chile*, Buenos Aires, Universidad Torcuato di Tella, 1998.

42. La frontera con Venezuela cubre 2.200 Km y los Estados de Brasil fronterizos son Roraima y Amazonas que cubren el 21,2% del territorio nacional. En el caso de Perú, la frontera común es de 1520 Km y los Estados lindantes, Acre y Amazonas, conforman el 20,3% del territorio nacional. En esos dos casos, el PBI conjunto de los Estados no sobrepasa el 2,5%. Con Argentina, la frontera común es de 1.224 Km y los Estados lindantes son Paraná, Santa Catarina y Río Grande do Sul. Esos Estados conforman un territorio que cubre el 7% del territorio nacional, pero que genera el 16% del PBI nacional.

43. Al respecto resulta de interés el análisis que realiza Henrique ALTEMANI DE OLIVEIRA, "O Cenário Internacional e o Brasil no ano de 2020", en *Parcerias Estratégicas* n° 6, Brasilia, Centro de Estudos Estratégicos do Gabinete do Ministro Extraordinario de Projetos Especiais, 1999.

dientes sigue estando en la agenda de los orientadores y negociadores del proceso, al aproximarse los diez años del proceso, la evaluación del recorrido realizado está impregnado de notas que resaltan los déficit actuales. La proximidad de los primeros diez años lleva a los balances y evaluaciones, pero para el mismo es necesario tener ejes de referencia. Uno de ellos son los propios objetivos definidos en el Tratado de Asunción. Desde esta perspectiva los resultados resultan insuficientes, si tenemos en cuenta que todavía tenemos excepciones en la zona de libre comercio y ello sin contar los problemas que se derivan de la implementación de la Unión Aduanera. Sin embargo, deben enfatizarse también los avances regionales en su conjunto: los países han avanzado en el marco de la liberalización de los intercambios en pocos años, lo cual ha llevado a un crecimiento sin precedentes del comercio regional, que ha llevado a que el mismo represente un 25% del comercio total de los países de la región. Este incremento de la interdependencia de por sí significativo, constituye una base relevante en el marco de los acuerdos que se gestan entre los países en el proceso regional. Este eje es complementario del que surge de la respuesta de los países del Mercosur frente a los nuevos temas del comercio internacional planteados en los noventa.

Ahora bien, si se toman los parámetros, instrumentos y definiciones en la *construcción* del proceso, la evaluación resulta positiva, sobre todo si se incorporan los viejos temas que los Estados arrastraban desde los ochenta. Desde la perspectiva de los instrumentos y definiciones en la *construcción* puede señalarse que los desempeños del Mercosur han posibilitado gestar un patrimonio del proceso que ya es parte integrante de la historia de los países y se ha incorporado en el léxico cotidiano (encuentros Mercosur en distintos niveles y sectores). Además, en lo que concierne algunos de los viejos temas de las agendas de los países como el de la consolidación democrática, el de la reforma del Estado, el de la cooperación regional y el de pro-

EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL MERCOSUR...

mover mecanismos de facilitación del comercio, el Mercosur ha posibilitado respuestas conjuntas o marcos de referencia para las mismas.

Finalmente, en lo que concierne el eje de los *desbordes* (*spill over*) que surgió de la propia dinámica del proceso y de las interacciones región-Estado y Estado-región, puede señalarse también que se tienen resultados positivos. El Mercosur posibilitó no solamente desbordes institucionales, sino también en las lógicas funcionales, tanto en las regiones que conforman sub-entidades estatales, como en los Municipios e Intendencias y finalmente en las articulaciones de distintos actores de la sociedad civil.

Desde esta perspectiva mas amplia resultan relevantes los análisis estratégicos, cuando la agenda externa tiene cronogramas y fechas definidos en las negociaciones que se tienen por delante. El punto esencial, una vez completados los primeros diez años, parte de la pregunta ¿qué hacer en los próximos diez años? De todas formas, sea cual fuere el camino que se tome, habrá un patrimonio de partida del Mercosur y el recorrido hacia el punto al cual se dirijan los países planteará indudables costos políticos, económicos y sociales de adaptación. Es sobre estas pautas que deberemos seguir avanzando en el futuro de nuestra región.