

## **PRIMERA PARTE**

### ***LA INFLUENCIA DE LOS PROCESOS DE INTEGRACION EN LA POLÍTICA COMERCIAL EXTERNA ARGENTINA. EL MERCOSUR Y LA REPÚBLICA ARGENTINA***



**CAPÍTULO I**  
**LA INTEGRACIÓN**



# I. LA INTEGRACIÓN

## 1.1. Generalidades

¿Es la integración un proceso económico, sociocultural, político, o es el resultante de la interacción de factores económicos, sociales y políticos? ¿No hemos dado a esta palabra un sentido equivocado o por lo menos unilateral?

El Premio Nobel Gunnar Myrdal, economista y sociólogo, en su libro *Solidaridad o Desintegración* explicó: 1) que la integración contiene una serie de premisas de valor; 2) que en el proceso de integración existe, como en todas las situaciones económicas y sociales, un problema moral; 3) que la integración es la concreción del antiguo ideal occidental de igualdad de oportunidades. La premisa de valor específica es que la integración económica es algo deseable (Myrdal, 1956).

Para la obtención de esa igualdad de oportunidades es necesario un cambio en las relaciones sociales. Los factores que tienen que cambiar en un proceso social dirigido hacia ese ideal de la integración económica son aquellos que, en primer lugar, quedan fuera del análisis económico.

Entendida en ese sentido, escribe Myrdal:

*“...la integración económica es, en el fondo, no sólo un problema económico, sino también un problema de ciencia política, de sociología y de psicología social. Reconocer que nuestros conceptos están cargados de valor implica que sólo se los puede definir en términos de valoraciones políticas. Una premisa de valor no debe elegirse arbitrariamente, debe ser adecuada y significativa en relación a la sociedad en la que vivimos. Por lo tanto, sólo puede certificarse examinando lo que desea la gente. No existe ardid econométrico que pueda engendrar una premisa de valor por razonamiento puro o que pueda interferirla de hechos distintos de las valoraciones reales de la gente”* (Myrdal, 1956).

Asimismo, en la postura que rechaza el libre comercio explica:

*“...no sólo tienen buenas razones los países subdesarrollados para controlar sus importaciones y subvencionar sus exportaciones sino que están virtualmente obligados en hacer y practicar un proteccionismo sistemático si no han de renunciar a su anhelo de desarrollo económico, político, social y cultural”* (Myrdal, 1956).

La realización de la igualdad de oportunidades supone para Myrdal la existencia de una comunidad con una amplia movilidad social. En esa comunidad, las personas deben tener cada vez más conciencia de ser miembros de un mismo grupo y de compartir intereses y responsabilidades comunes. La integración es un proceso social, económico, jurídico, político y cultural. Tratar de orientar un proceso de integración dando valor a uno sólo de esos componentes nos conduce a una frustración. Es lo que ha sucedido con la llamada integración económica latinoamericana y lo que debemos evitar que ocurra con el MERCOSUR (Myrdal, 1992).

El eje de un esquema de integración entre Estados es la concertación de intereses nacionales, poniendo el acento en lo regional más que en lo nacional. Esta afirmación implica que una integración no consiste solamente en el común nacional, sin perder de vista que son los Estados miembros los que se beneficiarán finalmente.

Vivimos tiempos de integración. El Estado-Nación es cada vez más incapaz de enfrentar el desafío de la civilización moderna por sí sólo. Palabras tales como *apertura, área de libre comercio, preferencias arancelarias, mercado común*, se han incorporado en el vocabulario del común de la gente. La consigna es ampliar los mercados y al mismo tiempo, respetar las individualidades; coordinación y cooperación, pero también la competencia como incentivo válido. Desde luego, no se debe olvidar el principal objetivo de esta nueva política: lograr el bienestar y el desarrollo integral del hombre.

S.S. Juan Pablo II, en la *Encíclica Centesimus Annus*, expresó que hacía algunos años se afirmaba que la mejora de los países más pobres dependía del aislamiento del mercado mundial, así como de la confianza exclusiva en sus propias fuerzas. La historia reciente ha puesto de manifiesto que los países que se han marginado experimentaron estancamiento y retroceso; en cambio, aquellos que introdujeron la interrelación general de las actividades económicas a nivel internacional alcanzaron su desarrollo.

Es necesario tener en cuenta las características dinámicas del mundo que nos rodea, condicionando las posibilidades de inserción internacional:

a) en lo ideológico-político: la democracia representativa y participativa con capitalismo de riesgo;

b) en lo económico: multi-polaridad, con fuerte tendencia a la consolidación de grandes espacios económicos.

Las condiciones determinan que la integración latinoamericana, comenzando por la sub-regional, sea una de las herramientas claves para la correcta inserción en la comunidad internacional de nuestros países del Cono Sur.

Ahora bien, la evolución acelerada del mundo nos empuja hacia un nuevo sentido de la palabra *integración*, que no debe referirse tan sólo al marco económico, sino incluir el aspecto político-social.

La ausencia de este último puede ser una de las causas del fracaso de las asociaciones de integración latinoamericanas, que se caracterizaron en sus orígenes por tener un sentido estrictamente materialista. Sin embargo, es justo reconocer que está en juego un nuevo orden internacional con reglas preponderantemente económicas.

Se ha considerado al crecimiento económico como el principal indicador del progreso. A pesar de ello, creemos que debe ser reemplazado por el concepto de *avance sostenible*, definido por la ex primer ministro noruega Dra. Brundtland como “un proceso de cambios que pueda satisfacer las necesidades de la

presente generación sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias” (Brundtland, 1992).

Antes de ocuparnos del desarrollo social, debemos tener presentes los cambios que han acontecido en la economía en años recientes.

La tecnología ha jugado un papel importantísimo en la expansión del comercio internacional, acarreando grandes corrientes de capitales que han producido como consecuencia un incremento en la productividad de algunas economías nacionales. Así surge el problema base de determinar cuáles son las economías con el mayor nivel de competitividad, basada en la nueva división del trabajo.

Teniendo en cuenta las características del mundo actual, se está gestando un nuevo orden internacional que abre la posibilidad a tres opciones. La primera consiste en participar de un sistema idealista, en el cual las organizaciones internacionales tengan un poder superior, con la primacía de las Naciones Unidas; por otra parte, la unipolaridad, con los Estados Unidos como estado gendarme, y finalmente la multipolaridad, con la constitución de centros regionales político-económicos. Las dos últimas tendencias son las más realistas, según sea la posición dominante. En este esquema, los países en desarrollo se vinculan en su mayoría con las economías centrales, y podría decirse que su situación de periferia está estrechamente ligada a la lucha contra el proteccionismo de los países industrializados. Como ejemplo podemos citar la política agraria común dentro de la Unión Europea. Hoy en día, el valor de las materias primas ha perdido importancia en relación con los productos manufacturados y no atraen capitales suficientes para aumentar el comercio.

Otro punto importante que caracteriza la situación de los países en desarrollo es la deuda externa, que para algunos autores es consecuencia de la conducta de los países centrales por sus desequilibrios en la balanza de pagos, el papel del dólar como moneda de reserva y la mayor liquidez, que produjeron un cambio en el comportamiento de los países industrializados. Sumado a ello el

cuadro político desfavorable, todo influye sobre las políticas económicas y afectan por tanto a la integración regional.

El cambio de la situación económica se traduce en el manejo diferente de las relaciones internacionales que se ve reflejado en el mercado mundial con nuevos sistemas de comercialización. Ejemplos que pueden citarse son los acuerdos bilaterales y de intercambio compensado, tendentes a agruparse por espacios regionales.

Ante este panorama, los países de la periferia deben aliarse en una forma de asociación que les permita defender sus intereses comunes, lograr una cooperación efectiva para derrotar la pobreza y mejorar cada vez más el nivel de vida. Es decir, que el nuevo concepto de integración debe incluir el desarrollo social, que comprende la salud, la vivienda, el empleo, los salarios, la educación y la cultura. La necesidad de un cambio en el proceso social es indispensable. Cada sociedad debe transformarse continua y dinámicamente en todos los campos para adaptarse al progreso y no perder el tren del desarrollo. Gunnar Myrdal considera la necesidad de la integración como una premisa de valor y propone comenzar por la regional para luego a través de ella llegar a la nacional, con interdependencia en lo social, lo político, lo cultural y lo económico (Myrdal, 1992).

## **1.2. Concepto de integración comercial**

En materia de intercambio comercial existen básicamente dos formas de establecer relaciones internacionales: la cooperación, que incluye acciones destinadas a disminuir la discriminación, como es el caso de acuerdos internacionales sobre políticas comerciales, y la integración, que comprende medidas conducentes a la supresión de algunas formas de discriminación, como la eliminación de barreras al comercio.

La palabra *integración* proviene del latín *integrationis* y según el *Diccionario de la Real Academia Española* significa “acción y efecto de integrar o integrarse, constituir las partes un todo, unirse a un grupo para formar parte de él”.

Dougherty define la integración como:

*“...los procesos por los cuales las naciones anteponen el deseo y la capacidad para conducir políticas exteriores e internas clave de forma independiente entre sí, buscando tomar decisiones conjuntas o delegar su proceso de toma de decisiones a nuevos órganos centrales” (Dougherty, 1993).*

Por su parte, Jorge Mariño escribe:

*“...se entiende por proceso de integración regional el proceso convergente, deliberado (voluntario) –fundado en la solidaridad-, gradual y progresivo, entre dos o más Estados, sobre un plan de acción común en aspectos económicos, sociales, culturales, políticos, etcétera” (Mariño, 1999).*

Ahora bien, sería conveniente interrogarse sobre cómo se constituye el deseo o la voluntad de los Estados de pasar a formar parte de una comunidad más amplia, llegando inclusive a ceder parte de su soberanía. Frente a esta pregunta se puede responder de dos maneras:

a) *“...la causa de este proceso radica en el empleo de la fuerza, o en la amenaza de usarla, por parte de una autoridad central o, en ausencia de esta autoridad, como ocurre en la vida internacional, por un Estado o coalición dotados de poder suficiente para utilizar la fuerza o dar credibilidad a la amenaza de hacerlo. b)...la formación de comunidades políticas se debe fundamentalmente a la acumulación de valores e intereses compartidos, una situación a la cual se llega a través de la interacción entre sus distintas unidades, y por procedimientos consensuales” (Wilhelmy, 1998).*

Descartada la primera forma, analizaremos los procesos que se llevan a cabo según esta última perspectiva.

### **1.3. Características de los procesos de integración**

Mariño ha establecido características básicas a todo proceso de integración regional. Estas características son:

- a) Los sujetos son los Estados soberanos.
- b) Los Estados emprenden el proceso integrador de forma voluntaria y deliberada
- c) Se debe avanzar por etapas, es decir, el proceso ha de ser gradual.
- d) Las etapas tienen que ser cada vez más profundas y dispersas; de ahí la necesidad de la progresividad y la convergencia del proceso.
- e) Por último, el proceso de integración se inicia con acercamientos económicos, pero lentamente y dependiendo de cada proceso, conforme a lo estipulado por los Estados miembros, la agenda va abarcando e incluyendo nuevos temas de las áreas sociales, culturales, jurídicas, y políticas de los países miembros.

### **1.4. Tipologías de integración**

Si bien es cierto que el análisis se centra principalmente en los aspectos económicos de los procesos de integración, es de suma importancia considerar los factores políticos que influyen en la evolución del proceso.

Al hacer referencia a una variedad de factores, entre los cuales se pueden mencionar el nivel y alcance de la integración, la homogeneidad cultural de las distintas unidades y la calidad de los beneficios que se obtienen de aquélla, Gianfranco Pasquino (1996) ha esbozado una tipología, en la que establecen tres tipos: territorial, nacional y social.

La integración territorial consiste básicamente en la extensión del poder de un grupo hacia un territorio anteriormente fraccionado, lo que implica la transferencia de la obediencia desde las distintas regiones y desde los distintos grupos a las autoridades centrales. Esta asociación puede producirse de diversas maneras, y su objetivo no es sólo la creación de una unidad central fuerte sino la

construcción de un mercado único, el establecimiento de un código jurídico común, un sistema de transporte unificado y un sistema tributario extendido a todos los grupos. Es posible distinguir tres modelos de integración territorial: la conquista, en el que un centro toma la iniciativa del proceso, con el uso de la fuerza en la mayoría de los casos; la fusión, proceso lento de acercamiento progresivo entre los diversos grupos geográficamente contiguos, que puede verse facilitado por la percepción de valores e intereses comunes, y por último la irradiación, que requiere la existencia de un símbolo central aceptado por todos los grupos como punto de referencia, además de una considerable homogeneidad étnica y la necesidad de un tiempo prolongado, de manera que las capacidades del sistema se expandan al mismo ritmo que la tasa de movilización y de las expectativas de los grupos.

La integración nacional se refiere al proceso de creación de una identidad común a todos los grupos étnicos, lingüísticos, religiosos y regionales, con el fin de que se sientan parte de la misma comunidad política.

Mientras el proceso de integración territorial consiste principalmente en imponer obediencia, el proceso de integración nacional consiste en la aceptación por parte de la población, de las órdenes provenientes de las autoridades centrales porque se consideran legítimas, por lo tanto este último recibe un fuerte influjo del proceso de integración territorial. La creación de un consenso mínimo sobre algunos valores fundamentales, y especialmente sobre la aceptación de algunos procedimientos para la resolución de los conflictos, resulta muy relevante.

La integración social alude a la superación de la divergencia entre élites y masas, entre gobernantes y gobernados. Esta divergencia no adquiere importancia política mientras las masas acepten como justo el gobierno de las élites. La divergencia entre unas y otras no se debe sólo a una desigualdad de acceso al poder, sino que depende también de la desigualdad en la instrucción y en el nivel de conocimientos y de la dificultad de las comunicaciones; su superación requerirá intervenciones complejas y múltiples. Si los grupos dominantes logran mantener siempre un justo equilibrio entre la necesidad de dar guía y orientación a la sociedad, y la apertura a los deseos de las masas y a los

líderes elegidos por éstas, la divergencia tenderá a reducirse. La superación de las diferencias, por lo tanto, está fuertemente condicionada por la calidad del liderazgo. A medida que avanza la integración, aumenta la disponibilidad de los individuos a trabajar unidos por la consecución de objetivos comunes.

Los distintos tipos de integración enumerados explican los procesos por los cuales se articula la voluntad política como condición necesaria pero no suficiente para llevar a cabo la integración. Ahora bien, esta misma, entendida como un acto de voluntad política, trae consigo consecuencias de carácter económico que varían a medida que se avanza en el grado de integración.

### **1.5. Clasificación**

Es posible establecer una clasificación según el grado de integración. Se hará referencia a la clasificación que hace Bela Balassa, quien establece cinco etapas o grados de, agregando una etapa preliminar llamada área de preferencias arancelarias de acuerdo a la descripción de Ricardo Basaldúa (Balassa, 1982; Basaldúa, 1996).

#### *a) Área de Preferencias Arancelarias*

Es un acuerdo entre varios Estados, mediante el cual se comprometen a brindar a sus respectivas producciones un trato preferencial en comparación al que se otorga a terceros países, es decir, se conceden diversos grados de rebajas arancelarias en el comercio recíproco. Esta área se puede dividir a su vez en tres: área de preferencias arancelarias propiamente dichas, donde las concesiones son exclusivamente a los derechos aduaneros que gravan la exportación e importación de mercaderías; área de preferencias aduaneras, donde no sólo se limitan a las restricciones arancelarias sino que pueden tener en cuenta también otros tributos aduaneros que se aplican con ocasión de la exportación o la importación, pudiendo contemplar tanto restricciones directas como indirectas, y áreas de preferencias económicas, que abarcan aspectos que no son más de naturaleza aduanera, pero que hacen un tratamiento discriminatorio de la mercadería extranjera una vez que ésta ha sido importada (Basaldúa, 1996).

### b) *Zona de Libre Comercio*

Consiste en que los Estados-Parte acuerdan suprimir las tarifas arancelarias y otras barreras o restricciones cuantitativas al comercio recíproco de bienes, pero conservando cada uno de ellos autonomía e independencia respecto de su comercio con terceros Estados. Para llegar a una zona de libre comercio se fijan plazos, condiciones y mecanismos de desgravación arancelarios. La mira está puesta en las "medidas de fronteras" entre las partes, con el propósito de incrementar los flujos de los intercambios recíprocos. Como en el acuerdo de libre comercio surge el problema del control de las importaciones de extra-zona, los Estados-Parte deben implementar instrumentos que tiendan a establecer el origen de los productos, y de esa forma diferenciar entre los bienes que se generan en la zona y los que provienen de otras latitudes, ya que los productos que se deben beneficiar con el acuerdo son los originarios de los Estados miembros, evitando la triangulación que significaría el ingreso de productos del exterior a la zona, a través del país que cobra los aranceles más bajos; esto se obtiene por medio de lo que se denominan "cláusulas de origen", las cuales deben ser muy precisas y severas.

### c) *Unión Aduanera*

Implica un proceso en el que los estados participantes, además de liberar las corrientes comerciales por medio de la desgravación arancelaria entre ellos, adoptan frente a terceros países una tarifa externa común.

El Dr. Vicente Arnaud (1996) señala que la unión aduanera perfecta debe reunir las siguientes condiciones: 1) la completa eliminación de tarifas entre sus Estados-Parte, 2) el establecimiento de una tarifa uniforme sobre las importaciones del exterior de la unión y 3) la distribución de los ingresos aduaneros entre sus miembros, conforme a una fórmula acordada:

Los Estados que integran una unión aduanera, además de reducir las tarifas entre sí hasta llegar a cero, adoptan un arancel externo común, en forma gradual, con plazos y listas temporarias de excepciones que normalmente son

diferentes según el desarrollo económico de los Estados-Parte, en relación a los productos que importan de países de fuera de la zona.

A su vez, los derechos de importación obtenidos por el arancel externo común, deben ser distribuidos entre los Estados miembros, para lo cual deben definir el mecanismo para ello. Por otra parte, al existir un arancel externo común, se eliminan las normas de origen, por lo que una mercadería de procedencia extranjera ingresada legalmente por cualquier repartición aduanera, previo pago del impuesto común que se haya fijado, tiene libre circulación por el espacio geográfico de los países socios de la unión aduanera. Respecto de la forma de negociación con el exterior, debe hacerse necesariamente en bloque. Más adelante volveremos sobre esta cuestión.

#### d) *Mercado Común*

En la etapa del mercado común, los países miembros que componen la unión aduanera le agregan la posibilidad de la libre circulación de personas, servicios y capitales sin discriminación; por tanto, se establece la libre circulación de los factores productivos.

En el mercado común no hay aduanas internas ni barreras tarifarias entre los Estados-Parte; se lleva a cabo una política comercial común, se permite el libre desplazamiento de los factores de la producción (capital, trabajo, bienes y servicios), es decir, las cuatro libertades fundamentales de la comunidad, y se adopta un arancel aduanero exterior unificado.

Por lo tanto, la legislación de los países miembros debe unificarse o armonizarse con el objeto de asegurar las condiciones de libre competencia en el ámbito del mercado interior común. Las normas no sólo deben perseguir la supresión de las barreras que impiden el libre ejercicio de las cuatro libertades que fueran mencionadas (barreras aduaneras, físicas, técnicas, comerciales, restricciones monetarias, etc.), sino también de aquellas que son consecuencia de prácticas restrictivas de reparto o de explotación de los mercados imputables a las empresas (reglas de competencia).

La armonización de las legislaciones sobre las áreas pertinentes, la coordinación de las políticas macroeconómicas y el establecimiento de reglas comunes aplicables de manera uniforme, no sólo a los Estados participantes, sino también a las personas físicas y jurídicas que en ellos habitan, generan normas que son fuente de derechos y obligaciones para unos y otros.

#### e) *Unión Económica*

La unión económica se da cuando los Estados que han conformado un mercado común, le incorporan la armonización de las políticas económicas nacionales, entre ellas la monetaria, financiera, fiscal, industrial, agrícola, etc., con la finalidad de eliminar las discriminaciones que puedan hallarse de las disparidades entre las políticas nacionales de cada uno de los Estados que la componen.

Como son objeto de la integración todas las actividades económicas en el ámbito espacial de la unión económica -entre ellas la política financiera-, la concertación de una política monetaria común lleva a la creación de un banco central común y, finalmente, a la adopción de una moneda común, con lo que se perfecciona una unión monetaria.

#### f) *Integración Económica Completa*

Este es el mayor grado de profundidad al que puede aspirar un proceso de integración y se produce cuando ésta avanza más allá de los mercados, porque en el transcurso de este proceso, los Estados involucrados no sólo tienden a armonizar, sino a unificar las políticas en el campo monetario, fiscal, social, etc., y más allá incluso, en cuestiones relativas a las políticas exteriores y de defensa. En esta instancia de integración, se requiere el establecimiento de una autoridad supranacional cuyas decisiones obliguen a los Estados miembros.

## **1.6. La supranacionalidad**

Debido a que la integración es progresiva y dinámica, la creación de organismos comunes está directamente relacionada con la profundización del proceso integrador. Por lo tanto, en la etapa que corresponde al “área de preferencias arancelarias” no habría necesidad de crear organismos comunes, ya que sería posible dar cumplimiento a las pautas acordadas con simples oficinas nacionales, que adecuaran coordinadamente las preferencias aduaneras en los Estados-Parte.

En una zona de libre comercio es conveniente crear órganos comunes de carácter intergubernamental, que tengan funciones meramente coordinadoras de las medidas que deban ir adoptando los Estados-Parte, para que de esta forma se logre el objetivo propuesto. En este periodo, cada Estado sigue conservando todo el poder de decisión sin delegación de facultades. Además existe un compromiso de los Estados para reducir de forma progresiva las barreras arancelarias hasta llegar a la total desgravación. Un ejemplo del caso descrito es el NAFTA, firmado por Estados Unidos, Canadá y México, mediante el cual se aspira a crear una zona de libre comercio, para lo cual no se han creado órganos de carácter complejo, sino sólo una comisión de comercio y otras comisiones de carácter intergubernamental.

En la etapa de mayor profundidad, denominada “integración económica completa”, existe un alto consenso entre los especialistas respecto a que se deben crear no sólo organismos intergubernamentales sino también supranacionales, debido a que el proceso requiere de la unificación de las políticas de todos los Estados miembros, a lo que sólo es posible llegar mediante la creación de entidades que tengan a su cargo el proceso de uniformidad mencionado. Siguiendo esta línea, es absolutamente necesario consolidar instituciones y órganos comunitarios, cuyas decisiones sean obligatorias para los países miembros y sus poblaciones. Es de vital importancia que estos órganos sean de carácter autónomo e independiente, ya que tendrán la misión de coordinar y armonizar las políticas unificadas e impedir el predominio de un Estado sobre otros.

Tomando en cuenta que en la actualidad no existe un proceso que se encuentre en la etapa de “integración completa”, es posible plantearse la necesidad de crear organismos supranacionales en los grados intermedios de la integración, es decir, en la unión aduanera, en el mercado común o en la unión económica.

Para Basaldúa (1996), ya en la unión aduanera deben crearse los órganos necesarios, incluidos aquellos competentes para la formación progresiva del derecho comunitario, resultando igualmente indispensable establecer un tribunal de justicia permanente.

### **1.6.1. Origen**

La palabra *supranacionalidad* tuvo su aplicación concreta cuando fue creada la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) por el Tratado de París, en 1951. Efectivamente, el Art. 92, punto 2 de dicho Tratado en la versión francesa, expresamente se refería al neologismo, al mencionar las facultades de la Alta Autoridad en la forma que sigue:

*Los miembros de la Alta Autoridad ejercerán sus funciones, con plena independencia, en interés general de la Comunidad. En el cumplimiento de sus deberes, no solicitarán ni atenderán instrucciones de gobierno ni organismo alguno. Se abstendrán de todo acto incompatible con el carácter supranacional de sus funciones. Cada Estado miembro se compromete a respetar este principio y a no intentar influir sobre los miembros de la Alta Autoridad en la ejecución de sus tareas.*

Posteriormente, el Art. 92 del tratado de la CECA fue modificado, eliminándose la expresión *supranacional*. Empero, a lo largo de las décadas de integración europea, el proceso se ha ido profundizando y evolucionando en un complejo sistema, que contempla cada vez más elementos de supranacionalidad. Esto se puede constatar cuando se incursiona en los sucesivos tratados que han ido modelando, desde sus orígenes hasta la actualidad, el proceso de integración de Europa.

### 1.6.2. Concepto

Como es difícil determinar un real alcance jurídico de la expresión se debería renunciar a dar una definición jurídica de la misma. Sin embargo, sería posible distinguir dos formas en que se manifiesta:

#### a) *La supranacionalidad plena o integral*

Habitualmente, la idea de la supranacionalidad se identifica con la de los órganos supranacionales, en el convencimiento de que para que exista supranacionalidad se requiere que organismos independientes y superiores a los Estados-nación estén habilitados para dictar normas obligatorias para estos últimos, incluyendo, por tanto, el concepto dos aspectos: un órgano comunitario, y competencia para expedir decisiones con aplicabilidad inmediata, sin necesidad de actos de recepción por los Estados-Parte.

En cambio, los órganos de tipo intergubernamental son aquellos que sólo pueden adoptar decisiones que cuenten con la voluntad de los Estados que conforman el tratado de integración, como es el caso por ejemplo, del NAFTA.

Para ser considerado supranacional, un órgano debería reunir al menos dos condiciones: la primera, estar integrado de modo que sus miembros no representen a ningún Estado, que se encuentren desvinculados de sus nacionalidades y que respondan nada más que a los intereses comunitarios, sin recibir instrucciones de ningún gobierno; la segunda, tener la potestad de dictar normas obligatorias para los Estados miembros, cuya aplicación sea inmediata y prevalente en los ordenamientos internos de cada uno de ellos.

*Aplicación inmediata* quiere decir que dicha norma adquiere plena vigencia en los Estados-Parte, sin necesidad de ningún trámite nacional para su cumplimiento. *Aplicación prevalente* implica que se debe aplicar con preeminencia a cualquier norma nacional que la contradiga, ya sea de fecha anterior o posterior.

Balassa (1982) opina que un sistema integracionista es supranacional cuando algunas de las competencias de los Estados son transferidas a determinados organismos comunitarios, delegándose con ello poderes de decisión de los Estados participantes, para lograr así el cumplimiento de los fines comunitarios junto a los demás Estados miembros.

Según lo indicado, para poder hablar de supranacionalidad se requieren, como elementos de un solo y mismo sistema, objetivos comunes, estructura institucional y competencia y poderes.

Se pueden considerar órganos supranacionales a aquéllos independientes de los gobiernos a los que los Estados miembros de una comunidad les delegan la competencia suficiente para normar, ejecutar y dirimir todo lo referente a los fines comunes que tuvieron, en miras, dichos Estados para integrarse en un espacio común.

Por lo tanto, para que exista supranacionalidad, ese poder comunitario debe ser autónomo, es decir, distinto e independiente de los poderes constituidos de los Estados-Parte, y las tomas de decisiones que genere se apliquen en forma directa e inmediata en el ámbito geográfico de los países miembros, sin ningún tipo de interferencias.

En síntesis, sobre la base de las apreciaciones acerca de supranacionalidad hasta aquí apuntadas, los elementos que caracterizan a este tipo son: la constitución de órganos conformados por miembros de variada nacionalidad; que la designación de éstos sea un acto del propio organismo, aunque los miembros puedan ser propuestos por sus países de origen; que su funcionamiento sea independiente y no respondan a instrucciones de los gobiernos partes -siendo esta última, la nota específica de la supranacionalidad que la diferencia de la intergubernamentalidad- y que las tomas de decisiones se incorporen en los ordenamientos jurídicos de los Estados asociados, en forma inmediata, directa y prevalente.

b) *La supranacionalidad limitada o restringida*

Cuando un órgano intergubernamental tiene la capacidad de generar normas válidas con el voto de la mayoría de los miembros, y por tanto no son necesarios la unanimidad ni el consenso, podemos hablar de una supranacionalidad *limitada* orgánica. Por otro lado, cuando las normas que emanan de un órgano intergubernamental tienen la aptitud de penetrar inevitablemente en los ordenamientos jurídicos de los Estados-Parte de forma inmediata, directa y prevalente, nos encontramos frente a una supranacionalidad *limitada* normativa.

La supranacionalidad limitada orgánica se manifiesta cuando se dan las siguientes pautas: un proyecto de unificación como objetivo, la introducción de nuevos principios de representatividad de los Estados, diferentes de la representación tradicional y que conducen a una estructuración institucional distinta de las organizaciones internacionales, y un reordenamiento de competencias y poderes a nivel de la soberanía de los Estados.

En el caso de la supranacionalidad limitada normativa, los órganos intergubernamentales que tienen la potestad de dictar preceptos obligatorios para los Estados-Parte, caracterizan lo que se denomina una *supranacionalidad atenuada*.

Basaldúa (1996) considera que el sistema jurídico supranacional se distingue por tres elementos: la incorporación inmediata a los ordenamientos nacionales de las normas comunitarias, la primacía sobre los derechos nacionales y el efecto directo sobre los particulares, de modo que la norma pueda ser invocada por ellos ante terceros y accionada ante la justicia.

Cabe realizar ciertos reparos a los tipos de la supranacionalidad limitada que aquí mencionamos.

Por un lado, si el órgano intergubernamental pudiera dictar normas por mayoría, pero que carecieran de las características de efecto inmediato, directo y

prevalente para su ingreso en cada Estado, el sistema no sería verdaderamente supranacional, ya que cada Estado mantendría independientemente la llave de la aplicabilidad en su orden interno.

Por el otro, si un tratado de integración autorizara que las normas comunitarias ingresaran a los sistemas jurídicos internos de los Estados-Parte en forma inmediata, directa y prevalente, pero que para su adopción se requiriera el acuerdo unánime de los socios o el consenso, tampoco habría realmente una situación de supranacionalidad, ya que para que se pudieran sancionar las normas, cada uno de los Estados comprometidos debería dar su visto bueno por medio de sus representantes ante el órgano comunitario intergubernamental, de manera tal que solamente las normas que en conjunto aceptaran los Estados podrían ser dictadas.

### **1.7. Teorías de la integración económica**

La teoría de la integración económica trata de conocer y comprender los cambios que se producen como consecuencia de la unificación de los mercados de diversos países en sus distintas fases o grados. Normalmente se suele estudiar la simple "unión aduanera", que analizamos brevemente, por lo que también se la llama *teoría de las uniones aduaneras*. El libro que se considera que abrió este campo de estudio es *The Customs Unions Issue*, de Jacob Viner (1892-1970), publicado en 1950, en el que se analizaban los efectos sobre los sistemas de producción, la estructura del consumo, la balanza de pagos y el desarrollo económico.

Nacido en Canadá, Viner dirigió junto con Knight la Escuela de Chicago durante el período de entre Guerras. Trabajó en muy diversos campos, pero se destacó especialmente en la Historia del pensamiento económico y en la teoría del comercio internacional.

Viner se opuso y criticó el análisis teórico de Keynes, a pesar de estar de acuerdo con sus implicaciones políticas. Ya en 1933, señaló la conveniencia de déficits fiscales para superar la Gran Depresión y se mostró partidario de medidas

discrecionales más que de reglas fijas. Criticó el análisis keynesiano de la preferencia por la liquidez y lo que consideraba una teoría demasiado simplista de la demanda agregada. Consideraba que el keynesianismo podía ser válido a corto plazo, pero que la teoría neoclásica tenía razón a largo plazo.

Viner hizo también interesantes aportaciones macroeconómicas, estudiando la determinación de los precios de mercado y las relaciones entre curvas de costes y curvas de oferta, en el corto y en el largo plazo.

Hasta ese momento había un consenso general de que las uniones aduaneras permitirían una mejora del bienestar mundial y que serían un paso hacia el libre comercio. Este autor demostró, en cambio, que las uniones aduaneras producían tanto efectos positivos como negativos. Todo proceso de integración económica implica un sistema de discriminación aduanera entre naciones, ya que las importaciones de un mismo producto están sujetas a distintos aranceles y barreras, dependiendo de que el país de origen pertenezca o no al grupo que se integra.

Esto implica que alguien se beneficia y otro se perjudica. Los economistas utilizan el concepto de *óptimo de Pareto*, que se define como una situación en la que nadie puede mejorar si no es a costa de que otro sea perjudicado. No es posible hacer comparaciones objetivas entre dos situaciones diferentes si el paso de una a otra implica beneficio para uno y perjuicio para otro. No hay ningún juez en esta Tierra con capacidad para sentenciar que el perjuicio que recibe uno queda compensado por el beneficio que obtenga otro.

Vilfredo Pareto (1848-1923), economista italiano, estudió en Torino y fue profesor de economía en Lausanne. Seguidor de Pantaleoni y Walras, fue el primer economista en distinguir claramente entre los conceptos de utilidad cardinal y ordinal, y negó la aplicabilidad del primero. Al utilizar las curvas de indiferencia reelaboró la teoría de la utilidad y demanda. Como negó la posibilidad de hacer comparaciones interpersonales de utilidad, definió el concepto ya mencionado como "óptimo de Pareto". Al estudiar la distribución de la riqueza y las rentas, estableció la llamada Ley de Pareto, según la cual la desigualdad económica es

inevitable en cualquier sociedad. “La Economía Política no debe tener en cuenta la moralidad. Pero cualquiera que alabe una medida concreta, debería tener en cuenta, no sólo las consecuencias económicas, sino también las consecuencias morales, religiosas y políticas.” (Pareto, 1906).

Por tanto, al analizar los efectos de una integración económica hay que partir de la base de que, inevitablemente, unos se beneficiarán y otros serán perjudicados y de que no podemos justificar éticamente ese perjuicio de ninguna forma.

La integración económica produce cambios en la eficiencia global o lo que es lo mismo, en la capacidad total de producir bienes y servicios que satisfacen necesidades humanas y en la forma de distribución de lo producido.

Como no es posible comparar los beneficios de unos con los perjuicios de otros, la teoría de la integración económica se centró inicialmente en estudiar los efectos sobre el sistema productivo, dejando de lado las consecuencias redistributivas. Lógicamente, esto ha dado origen a estudios críticos alternativos, que lo que tratan es de medir el impacto de la integración sobre el bienestar social.

La teoría establece también la distinción entre efectos “estáticos” y “dinámicos” de las uniones aduaneras. Los estáticos son principalmente los de la reasignación de recursos en el sistema productivo, los de los cambios en la estructura y pautas de consumo. Los efectos dinámicos son las consecuencias a más largo plazo sobre la tasa de inversión, el cambio tecnológico y el crecimiento. Es posible que los ambos vayan en sentido opuesto; en otras palabras, es posible que los resultados sean perjudiciales a corto plazo y beneficiosos a largo plazo o viceversa.

### **1.7.1. Creación y desviación de comercio**

En su análisis, Viner (1950) acuñó los conceptos de "creación de comercio" y "desviación de comercio", que se han convertido en instrumentos

imprescindibles para analizar y comprender los fenómenos y efectos de una integración económica.

La creación de comercio es el aumento del volumen de la transacción entre países, cuando acuerdan una unión aduanera.

La desviación de comercio consiste en que parte de los flujos de importación y exportación que existían antes de un acuerdo de unión aduanera entre cada uno de los países firmantes del acuerdo con terceros países, serán sustituidos por importaciones y exportaciones de y hacia países miembros de la unión, desviándose así las rutas comerciales internacionales preexistentes.

Esta desviación es intrínsecamente un efecto negativo o perjudicial, ya que implica sustituir el producto más eficiente por el menos eficiente. En cualquier caso, para poder considerarla como perjudicial con respecto a la eficacia hay que partir del supuesto de que la situación anterior era la mejor, lo cual no es necesariamente cierto.

La formación de cualquier unión aduanera siempre da lugar tanto a fenómenos de creación como de desviación de comercio y la eficiencia global mejorará siempre que la creación de comercio supere a su desviación. Sin embargo, esta comparación es muy difícil de realizar.

Los análisis posteriores a Viner demostraron que cuando se produce una unión aduanera, los cambios en los aranceles generan una modificación en los precios relativos entre los productos y modifican la estructura del consumo. El economista británico James Meade (1907-1996), que obtuvo el premio Nobel por su contribución a la teoría del comercio internacional y los movimientos internacionales de capitales, llamó *expansión comercial* al aumento en las importaciones que sobrepasara la desviación de comercio (Meade, 1956).

Si el coste de producción en el país C es menor que en el país importador A, el aumento en las importaciones siempre dará lugar a un beneficio económico. Toda unión aduanera, al variar los precios relativos y la estructura del consumo

siempre tendrá un efecto sobre el bienestar. Aquí se está valorando la eficiencia en el consumo o el intercambio más que la eficiencia productiva.

Con el mismo razonamiento de Viner con respecto a la eficiencia productiva, se puede considerar que la formación de una unión aduanera puede tener efectos positivos y negativos sobre el consumo.

### **1.7.2. Efectos de la Unión Aduanera**

De acuerdo con todo lo anterior, se pueden establecer las siguientes conclusiones respecto a la magnitud de los efectos de una unión aduanera:

a) cuanto más elevadas sean la elasticidad de la demanda y la elasticidad de la oferta en un país que va a integrarse en una unión aduanera, mayor será la creación de comercio;

b) cuanto mayor importancia tenga el comercio del país con respecto a los países que formarán parte de la unión aduanera, mayor será la probabilidad de que la unión proporcione bienestar;

c) cuanto mayor sea la extensión de la unión en términos económicos, mayores serán las ganancias obtenidas mediante reasignación de producciones y menor la posibilidad de desviación de comercio;

d) los efectos beneficiosos serán mayores cuanto mayores hayan sido los aranceles previos entre los países que se unen, ya que la creación de comercio será mayor;

e) la desviación de comercio será menor cuanto menor sea el arancel exterior común puesto por la unión aduanera a países terceros;

f) cuando los países que se unen tienen economías que rivalizan entre sí, la creación de comercio y el beneficio común será mayor.

Richard Lipsey demostró que la desviación de comercio disminuye el bienestar -como decía Viner- cuando los bienes se consumen en una proporción

fija, pero que ese efecto puede ser positivo si los consumidores pueden alterar la estructura de su consumo como reacción a las variaciones relativas entre los precios (Lipsey, 1970).

Los principales efectos dinámicos, a largo plazo, de la integración son las economías de escala, los efectos sobre la competencia y en suma, sobre el crecimiento económico.

*Economías de escala* significa que las empresas de los países que se integran podrán atender ahora a un mercado mayor y aumentar su producción, consiguiendo así unos costes medios más bajos dentro de ciertos límites. Aunque hay algunas reticencias, la mayoría de los economistas están de acuerdo en que la unión aduanera permitirá sustanciales beneficios, es decir, permitirá el aumento de la producción con costes medios más bajos en un gran número de sectores productivos.

Los efectos sobre la competencia son dudosos. Algunos economistas consideran que la unión aduanera fomenta la competencia entre empresas, forzando así a mejoras productivas. Otros, por el contrario, creen que las uniones aduaneras facilitan la creación de cárteles y monopolios.

Las uniones aduaneras estimulan las innovaciones, los avances tecnológicos y aceleran el crecimiento económico, ya que permiten el incremento del tamaño de las empresas y las más grandes destinan proporcionalmente más recursos a la investigación, lo que implica en definitiva, una mejor calidad de vida para la población.

### **1.8. Funcionalismo e integración regional**

Desde la creación de los estados independientes han existido ideas integracionistas y de cooperación entre países, sobre todo entre aquellos que comparten un territorio continental en común.

A partir de 1950, los fenómenos de integración se han hecho mucho más comunes. Características actuales, como la creciente globalización en la década del 90 y el predominio de un modelo económico de libre mercado, han hecho necesario que los Estados adopten medidas para mejorar su posición negociadora en el terreno internacional. Esto se ha logrado por medio de los procesos de integración regional, que permiten a los países negociar como bloque. Los casos más conocidos en la actualidad son MERCOSUR, NAFTA y la UE.

La formación de este tipo de bloques nace de una necesidad funcional en cada uno de los Estados que decide integrarse en un bloque. Lo hacen porque ven una oportunidad de aumentar el bienestar de sus ciudadanos y también por una cuestión de interés nacional. Por lo tanto, se considera conveniente analizar los procesos de integración desde la perspectiva que nos brinda la teoría funcionalista de las relaciones internacionales, que parte del supuesto de la incapacidad del Estado moderno de satisfacer las cada vez más complejas necesidades de interés nacional. Para suplir esa carencia propone la creación paulatina de una red de organizaciones internacionales que irían asumiendo la gestión de sectores concretos (agricultura, energía, defensa, por ejemplo). Surgiría entre los Estados la idea de estar vinculados a los demás por una red cada vez más densa de intereses en común y se produciría una paulatina transferencia de las lealtades desde los países hacia las distintas organizaciones supranacionales. Entonces, a partir del desarrollo de la conciencia de las ventajas de la cooperación internacional, se eliminarían las actitudes ultranacionalistas irracionales, que según el funcionalismo son las causantes de los conflictos internacionales violentos.

Se observa una tendencia hacia el aumento de la interdependencia en las relaciones, principalmente económicas, entre los Estados, lo que se ha traducido en un creciente aumento de proyectos de integración

La idea es aplicar los conceptos de la teoría funcionalista de las relaciones internacionales a los procesos de integración regional, identificando claramente los elementos que caracterizan a uno y otro concepto.

### **1.8.1. Los procesos de integración regional**

Desde mediados del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial, Gran Bretaña había sido el eje dominante del comercio internacional, que sin estar institucionalizado se había basado en el libre comercio, debido a su economía fuertemente dependiente del comercio exterior, es decir, un sistema sin trabas comerciales y barreras arancelarias importantes. Al terminar la Primera Gran Guerra, empezó a dejar de ser el centro de la política internacional. Esto impactó en las relaciones económicas internacionales, diluyéndose gradualmente, en líneas generales, el sistema liberal del comercio internacional.

La Gran Depresión de 1929 y la crisis económica mundial que se desató con tal motivo, acentuó la decadencia del sistema comercial, por lo que los gobiernos, ya sea por estrategias o para proteger sus economías internas de la recesión, se volcaron a un nacionalismo económico proteccionista, utilizando como instrumentos la elevación de los aranceles aduaneros y la fijación de limitaciones a la importación.

En 1930, Estados Unidos promulgó la ley Smooth Hawley por la que se aumentaron los aranceles de novecientos artículos. A su vez, Gran Bretaña, abandonó el patrón oro en 1931 y en 1932 aprobó la ley de Derechos de Importación, con lo que acabó con un siglo de libre comercio.

Ante estas circunstancias, a partir de 1934, al ratificar la ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos, Estados Unidos comenzó a aplicar una política comercial basada en la negociación de acuerdos bilaterales de comercio con determinados países, que básicamente consistía en la apertura de los mercados mediante la reducción de aranceles por productos, a cambio de un trato equivalente, utilizando el principio de la reciprocidad.

Otro principio que reinstauraron los Estados Unidos en ese período es el de *nación más favorecida*, que provenía del siglo XVII, y que significa que cualquier preferencia que otorgara un Estado contratante a un tercer país es automáticamente extendida a las otras partes que firmaron el tratado con dicha cláusula, basada en el principio de no discriminación.

---

El *bilateralismo* sustituyó así al *libre cambio* como forma predominante de las relaciones económicas internacionales, y se caracterizó por el aumento significativo de los aranceles aduaneros y el establecimiento de restricciones cuantitativas a los intercambios internacionales, fijándose topes a la importación de cada mercadería. Se instauró el monopolio estatal sobre el comercio exterior, el control de cambios y la no convertibilidad de las monedas nacionales, de suerte que si un Estado tenía un saldo acreedor al final del ejercicio respecto de otro, no podía emplearlo en la adquisición de productos o en saldar cuentas con terceros países.

El *bilateralismo* subsistió hasta el término de la Segunda Guerra Mundial. Al concluir ésta, emergieron en la escena internacional como potencias excluyentes los Estados Unidos y la Unión Soviética, lo que trajo aparejado que por primera vez en la historia, el centro político de decisión mundial dejara de ser Europa y se trasladara a un país americano y a otro euroasiático. Se conformaron dos bloques ideológicos con sus respectivas *esferas de influencias*.

En 1944, en Bretton Woods (EE.UU.), se crearon el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que iban a estar dentro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como organismos especializados.

La función del FMI era la regulación de la balanza de pagos de los países que solicitaran auxilio financiero a dicha institución cuando se encontraran con déficit; los préstamos se concedían por plazos breves, de un año a un año y medio. A su vez, la tarea encomendada al Banco consistió en sostener la tasa de inversión, principalmente de los países destruidos por la Guerra para reconstruirlos, y posteriormente fue la de ayudar a los países en desarrollo; los créditos que otorgaba eran, lógicamente, a largo plazo (diez años en adelante).

Para alcanzar la institucionalización y regulación del comercio internacional, entre 1946 y 1948, a instancias del Consejo Económico y Social de la ONU, se realizaron sucesivas Conferencias en Londres, Nueva York, Ginebra y La Habana, con la intención de crear una Organización Mundial del Comercio

(OMC) cuya finalidad era quitar las barreras que los Estados habían puesto al comercio internacional, principalmente desde la crisis de los años 30.

La versión final de la OMC se elaboró en La Habana en 1948, pero dicho tratado no fue ratificado por los Estados -sólo Australia y Liberia lo hicieron- y por ende no entró en vigor. En Estados Unidos, el principal escollo se dio por las diferencias que existían entre los proteccionistas, que se agrupaban en torno al Departamento de Agricultura y el Congreso, y los defensores del libre comercio del Departamento de Estado, influenciados por Cordell Hull. Así, al no ver la posibilidad de ratificación del tratado en el Congreso, el presidente Truman ni siquiera lo presentó para su discusión.

Como era sumamente difícil conformar una organización internacional del comercio, el Poder Ejecutivo y el Departamento de Estado de los Estados Unidos, con un conjunto de países occidentales, decidieron en 1947 en Ginebra, antes de la Conferencia de La Habana, crear el Acuerdo General sobre Tarifas Aduaneras y Comercio (GATT), como un acuerdo de regulación de las relaciones comerciales entre las partes firmantes, a fin de liberalizar el comercio de bienes manufacturados, con la reducción progresiva de los aranceles aduaneros, usando como herramientas los principios de *nación más favorecida* y de *reciprocidad*. En la Ronda Uruguay del GATT en 1994, se establecieron los cimientos que dieran origen a la Organización Mundial del Comercio, dependiente de las Naciones Unidas, que comenzó a regir a partir de enero de 1995.

A partir del GATT, la diferencia con relación al período de entre Guerras, estuvo basada en el hecho de que el trato de nación más favorecida no se daba en forma bilateral, sino multilateral, es decir, que todos los firmantes del GATT se comprometían a otorgarse mutuamente dicha cláusula de manera automática y por medio de negociaciones comerciales entre los Estados, generalmente los de mayor poder económico, reduciendo recíproca y progresivamente los aranceles aduaneros, siendo el método empleado, el de producto por producto. Así, cuando un país concedía una reducción arancelaria sobre determinado producto a otro, automáticamente esta rebaja se extendía y beneficiaba a todos los demás

Estados-Parte. A la vez, los Estados ya no podían elevar dichos aranceles, en virtud de lo que se llamó la *consolidación de los compromisos*.

Sin embargo, por el Art. XXIV del GATT se admitió la excepción de la aplicación de la cláusula de nación más favorecida cuando dos o más países decidieran profundizar su integración económica a través de una zona de libre Comercio o una Unión Aduanera sin que las reducciones arancelarias entre ellos se trasladasen a los otros Estados componentes del GATT.

Ahora bien, estas excepciones están autorizadas en la medida en que no se altere en lo sustancial el nivel de protección con terceros Estados; en tal situación, si un tercer Estado considera que la zona de libre comercio o la unión aduanera afectan al nivel de protección consolidado en el GATT, le es permitido solicitar *compensaciones*.

En conclusión, en este marco regulatorio económico internacional, haciendo uso del Art. XXIV del GATT, se cobijan los procesos de integración económica regional; el primero de ellos fue iniciado en Europa en el año 1950.

A medida que el proceso europeo se iba perfeccionando, los demás Estados empezaron a percibir los procesos de integración como una nueva forma de encarar el desarrollo económico, buscar la paz y fortalecer el poder de negociación internacional, y nacieron así, en el continente americano, el Acuerdo de Libre Comercio para América Latina y el Caribe en 1960, el Mercado Común Centroamericano en 1960, el Pacto Andino en 1969, y en el Viejo Continente, la Asociación Europea de Libre Comercio en 1959, entre otros.

### **1.8.2. El funcionalismo**

Existen diversas teorías para abordar el estudio de las relaciones internacionales, las cuales han surgido principalmente durante el último siglo. Podemos mencionar entre otras las teorías de alcance global y las de alcance medio (Tomassini, 1989).

Las teorías de alcance global, son aquellas que han alimentado los principales debates teóricos del siglo XX como es el caso del realismo y el idealismo, por nombrar sólo a las más importantes.

Las teorías de alcance medio son complementarias a la visión convencional de las relaciones internacionales. Dentro de ellas encontramos básicamente tres grupos: teorías de las decisiones, teorías sobre el conflicto y teorías de la integración. Finalmente, dentro de esta última tipología, podemos ubicar a la teoría funcionalista de las relaciones internacionales.

Después de la Segunda Guerra Mundial y apaciguada la Guerra Fría, en los años 70 surgen otros intereses en las relaciones entre los Estados, en un mundo política, social y tecnológicamente más complejo, que condujeron a un mayor entrelazamiento entre las distintas sociedades nacionales y a una profunda transformación del sistema internacional. Aparece una nueva visión de las relaciones que privilegia la integración entre los distintos segmentos de las sociedades nacionales en función de múltiples intereses específicos, dentro de un mundo en que la interacción entre los Estados es cada vez mayor.

La transformación de la realidad internacional contemporánea hace necesario ir más allá de las variables *poder* y *seguridad* como únicos o tal vez más importantes elementos de análisis en el estudio de las relaciones internacionales.

Dichas relaciones son protagonizadas por un creciente número de centros de poder cuya actuación externa no sólo representa los intereses del Estado sino también los de la sociedad civil organizada. Por otro lado, estos centros de poder se desenvuelven en torno a una agenda más compleja y menos jerarquizada a la cual se incorporan nuevos temas que son manejados por múltiples agentes distintos del Estado, los cuales ponen en juego recursos de poder no tradicionales, de arenas mucho más numerosas, cambiantes y entrelazadas que antes (Wilhelmy, 1988).

Esta visión de la realidad se presenta como una alternativa a la visión anárquica de las relaciones internacionales propuesta por la corriente realista y a la relación de dependencia planteada por el estructuralismo.

Para abordar el estudio de las fuerzas que contribuyen a la formación e integración de las diversas comunidades políticas, especialmente de aquellos procesos de integración entre los Estados, son de vital importancia los aportes hechos por la teoría funcionalista de las relaciones internacionales.

El funcionalismo surge en el periodo de entre Guerras, a partir de los trabajos realizados por David Mitrany (1970) quien sugirió que ante la creciente complejidad de los sistemas gubernamentales, el Estado moderno se veía en una incapacidad de satisfacer las necesidades básicas de su población, en seguridad y bienestar. Tales necesidades no sólo crearían la demanda de especialistas altamente entrenados en el ámbito nacional, sino que también contribuirían a la emergencia de problemas esencialmente técnicos en el nivel internacional. Para cubrir esta carencia, propuso la creación paulatina de una red de organizaciones internacionales que asumirían la gestión de sectores tales como agricultura, energía, transporte, defensa, etc. Se gestaría así un sistema aterritorial de transacciones, encargado de satisfacer, con la colaboración de los gobiernos estatales y de las poblaciones de los distintos Estados, las necesidades básicas de los ciudadanos. Así, poco a poco, surgiría entre los ciudadanos de los Estados participantes en el experimento, la conciencia de estar vinculados a los demás por una red de intereses comunes. De este modo, la percepción de que las organizaciones son útiles para satisfacer las necesidades cotidianas, llevaría a una transformación gradual de las actitudes de los individuos, en los que se produciría una paulatina transferencia de las lealtades -hasta entonces concentradas en los respectivos gobiernos- hacia las distintas organizaciones internacionales encargadas de la satisfacción de intereses.

Mediante este método y a partir del desarrollo de la conciencia de las ventajas de la cooperación internacional, se eliminarían las actitudes ultranacionalistas irracionales que, según el análisis funcionalista, son un factor fundamental en el estallido de los conflictos internacionales violentos.

Aunque la propuesta funcionalista no plantea un final claro para el proceso integrador, Mitrany consideraba que a mediano y largo plazo, las organizaciones internacionales se irían coordinando entre sí y que posiblemente de esta relación conjunta surgiría una organización mundial.

Es importante señalar que el modelo funcionalista de Mitrany no preveía, al menos en el mediano plazo, la desaparición del actual sistema de Estados; éstos no debían desaparecer, sino que habían de participar activamente en la gestión de las organizaciones supranacionales (Salomón, 1999).

En general, los funcionalistas se preguntan por el papel que cumple cada uno de los actores de un sistema, lo cual no sólo implica describir la actividad que desempeña sino también el propósito a que aspira y su aporte al funcionamiento del sistema (o el sub-sistema) en su conjunto, e incluye la suposición de que estos últimos, en lugar de estar aglomerados por la fuerza, son el resultado de la interacción de sus diversas partes, cada una de las cuales desempeña un rol necesario para el todo, y de su capacidad para desarrollar pautas de cooperación y establecer una adecuada división del trabajo. Pero el pensamiento funcionalista, no obstante constituir tal vez la principal fuente de inspiración de los estudios sobre los procesos de integración, trasciende con mucho este fenómeno y sirve de base a otras corrientes que representan una revisión más radical de la teoría convencional de las relaciones internacionales. Otros autores, entretanto, aunque inspirados en los funcionalistas, han partido de definiciones más precisas del concepto de integración, considerándolo como un proceso mediante el cual los actores políticos pertenecientes a distintos sistemas nacionales se persuaden de la conveniencia de trasladar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones pasan a poseer o reclamar jurisdicción sobre los estados nacionales preexistentes (Wilhelmy, 1988).

Es importante, también, mencionar los aportes realizados por Karl Deutsch a la teoría funcionalista, quien apela tanto a la teoría de sistemas como a la de la comunicación. Deutsch basa la explicación de los procesos de integración en el fenómeno de las comunicaciones, utilizando a su vez los análisis de Norbert

Wiener sobre cibernética y la contribución de Talcott Parsons sobre los distintos tipos de sistemas sociales.

*“La existencia de la ciencia social está basada en la capacidad de considerar a un grupo social como una organización y no como un conglomerado. Las comunicaciones constituyen el cemento de las organizaciones. Sólo las comunicaciones capacitan a un grupo para pensar unido, para percibir unido y para actuar unido. La sociología necesita comprender el fenómeno de la comunicación”* (Deutsch, 1990).

Deutsch analiza las relaciones entre la integración de las comunidades políticas y las comunicaciones. Para él los países son conjuntos poblacionales unidos por flujos de comunicación y de transportes, separados por territorios vacíos o poco poblados. En general, las fronteras corresponden a áreas donde las comunicaciones disminuyen drásticamente, por eso la interacción al interior de los estados nacionales ha sido tradicionalmente mayor que entre los distintos estados. La principal contribución de Deutsch a la teoría de la integración radica en su trabajo sobre las condiciones en las cuales se formó una *comunidad de seguridad* en el área del Atlántico Norte. Buscando las similitudes entre la formación de una comunidad política y también de seguridad en los Estados Unidos durante el siglo pasado, y la formación de la OTAN y la Comunidad Europea a partir de los acuerdos franco-germanos sobre el desarrollo conjunto de su industria del hierro y el acero, después de la Segunda Guerra Mundial, Deutsch analiza cuantitativa y detalladamente todos los flujos de comunicación generados en esos distintos ámbitos en sus respectivas épocas. Comprueba que entre los resultados del incremento de las comunicaciones entre las distintas unidades involucradas en dichas experiencias, se cuenta una creciente proporción de valores compartidos, el desarrollo de un estilo de vida distintivo, la percepción de la posibilidad de compartir los premios y castigos atribuidos por el resto de la comunidad internacional en función de la conducta de los distintos miembros de estos nuevos conglomerados, una aceleración del desarrollo económico de la comunidad en su conjunto, y un fortalecimiento de la capacidad política y administrativa de las distintas unidades nacionales como consecuencia de su mayor cohesión y de una creciente coordinación de sus políticas.

Según Deutsch (1990), estos logros se basan en el incremento de las comunicaciones y las transacciones entre los nacionales de los distintos Estados o partes integrantes de una comunidad en formación más amplia, en la mayor movilidad de las personas, en los crecientes intercambios culturales y en la integración de las élites de cada una de las correspondientes unidades.

El concepto de *derrame*, *spill over* o *doctrina de la ramificación* en la teoría funcionalista, se refiere a que todo proceso concreto de integración posee una lógica expansiva que contribuye a extrapolar esas experiencias, sus beneficios y sus métodos, hacia otros sectores. Un ejemplo es la transformación del tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en una Unión Europea mucho más amplia. Dentro de esta visión las decisiones encaminadas a crear ámbitos de acción colectiva nunca son aisladas, sino incrementalistas, ejerciendo un efecto de demostración que estimula a ensayar fórmulas similares en otros sectores.

El concepto de derrame se utiliza entonces, para explicar la expansión horizontal, intersectorial, del proceso de integración. En un primer momento, el derrame tendría lugar entre sectores técnico-económicos afines; la integración en un sector determinado necesitaría para convertirse en óptima, la de sectores adyacentes. Es esta pues, una dinámica concebida como la consecuencia del alto nivel de interdependencia entre los diferentes sectores de las economías industrializadas modernas. Pero la integración de los sectores técnico-económico acabaría derramándose al terreno de lo sociocultural y de lo político, alcanzando incluso las delicadas áreas de la seguridad y la defensa (Salomón, 1999).

En el estudio realizado acerca de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero –CECA-, Haas (2000) descubrió que entre las élites europeas preocupadas por el carbón y el acero, pocas personas eran inicialmente fuertes defensores de la CECA. Sólo después de que el tratado hubo estado en funcionamiento durante varios años, el grueso de los líderes de sindicatos y partidos políticos se volvieron defensores de la comunidad. Como consecuencia de las ganancias que habían experimentado de la CECA, tales grupos se pusieron a la vanguardia de otros esfuerzos tendientes a la integración Europea. Así se observó una marcada disposición en las personas que habían experimentado ganancias de las

instituciones supranacionales en un sector, a favor de la integración en otros sectores (Dougherty, 1993).

Como teoría de la integración internacional, el funcionalismo ayuda a explicar la evolución de un consenso entre naciones, que les permite llegar a niveles de cooperación más elevados. Los funcionalistas afirman que la consecuencia final del proceso podría ser un gobierno mundial basado en unidades funcionales entrelazadas.

A medida que se ensancha la base de cooperación económica y social, puede ocurrir un efecto de giro que podría fomentar la creación de una comunidad política de por sí.

Se entiende entonces por teoría funcionalista de las relaciones internacionales aquella que propone la creación lenta y acumulativa de una comunidad mundial, mediante programas de cooperación económica y social, no sólo política, progresivamente más amplios entre los distintos Estados-Parte del proceso. Los hábitos de cooperación que resultan del éxito del progreso hacia los objetivos de un campo pueden transferirse a otras zonas que requieran actividad.

Consideramos como dilemas actuales del funcionalismo y del proceso de integración que aquél involucra, todas aquellas variables que de una u otra manera pueden influir en el éxito o fracaso de la evolución del proceso funcionalista de integración entre Estados.

Joseph Nye (1990) plantea cuatro condiciones que él estima como claves a todo proceso de integración y que influyen en la naturaleza del compromiso original y en la subsiguiente evolución del proceso integrativo. Estas condiciones son:

a) *Simetría o igualdad económica de unidades*

Las diferencias o similitudes de algunos indicadores como el ingreso *per capita* y el tamaño de los potenciales participantes en el proceso de integración medido por el PNB total, parece ser de importancia relativa mayor en los procesos

de integración entre Estados menos desarrollados que en el de Estados altamente desarrollados.

Desde esta perspectiva, MERCOSUR es bastante distinto en sus unidades lo que en sí mismo se constituye como una traba real en el proceso de integración, pues Uruguay y Paraguay no han de conservar esta simetría con Argentina y Brasil.

*b) Valor de la complementariedad de la élite*

El nivel en que los grupos de élites dentro de las entidades que se integran piensan igual es de considerable importancia, por tanto dependerá mucho de las élites el grado de integración al que se quiera llegar. Sin embargo se sostiene también que las que han trabajado juntas eficazmente en una situación transnacional, a continuación pueden abrazar políticas divergentes que no conducen a la integración.

El nivel hasta el cual los burócratas nacionales se vuelven participantes en la integración regional determinará el nivel de su socialización considerada importante, porque se dice que los burócratas nacionales son cautos ante la integración por la posible pérdida de control nacional.

*c) Existencia de pluralismo*

Mientras mayor es el pluralismo en todos los Estados miembros, mejores son las condiciones para una respuesta a la retroalimentación desde los mecanismos del proceso. Esta es una falencia que se ha dado principalmente en los procesos de integración del Tercer Mundo, al contrario de lo que sucede en Europa.

*d) Capacidad de los Estados miembros de adaptarse y responder*

Cuanto más alto es el nivel de estabilidad interna de las unidades y mayor la capacidad de los encargados de tomar decisiones clave, más probable es que puedan participar eficazmente en una unidad integrativa mayor.

Es interesante señalar que el proceso de integración se encuentra más avanzado en los aspectos económicos antes que en los políticos, sin embargo estos últimos son fundamentales en el fortalecimiento del proceso, incluso podemos sostener que una integración real necesita de un proyecto político capaz de sostenerla. Así, factores como la consolidación democrática pasan a ser una condición necesaria pero no suficiente para avanzar en la integración.

Es indiscutible que la integración económica y social afecta a entidades políticas soberanas, por lo que algunos autores plantean que se trata de un fenómeno esencialmente político cuya consecuencia es económica y social.

Hasta ahora la integración ha evolucionado preferentemente en el aspecto económico, sin embargo, debemos reconocer que su desarrollo no es posible sin la voluntad política capaz de dar dinamismo a los instrumentos de negociación e integración.

Por otra parte, el Estado como actor principal de la integración depende de la voluntad del gobierno, por tanto, la definición por parte de cada gobierno de objetivos estratégicos claros es condición necesaria para mantener y concretar la voluntad política. Según lo anterior, podemos afirmar que la integración se constituye en un medio para alcanzar los objetivos del Estado. En este contexto, al observar el proceso desde lo nacional hacia lo internacional, el éxito o fracaso de la integración pasa por condiciones de estabilidad y gobernabilidad de cada país, como exigencia mínima capaz de soportar en forma adecuada el desarrollo del proceso.

No obstante, debemos reconocer que los distintos esquemas de integración han atravesado por etapas similares en su evolución. Así, se observa el surgimiento promisorio de programas de integración bi- o multilaterales, con claras muestras de éxito en los primeros tiempos; luego le sigue un período caracterizado por una evidente desaceleración del ritmo de aplicación de los instrumentos integradores, y la escasa posibilidad de verificarlos; ello conlleva a la necesidad de revisarlos y a su reformulación para revitalizar todo el proceso:

posteriormente es posible identificar un quiebre importante en las iniciativas, para finalmente encontrarnos en la búsqueda de nuevas fórmulas de integración.

Sin duda, durante los últimos treinta años, la componente política ha estado presente permanentemente en los intentos de orientar este proceso, por los caminos del éxito.

La moda de suscribir tratados de libre comercio a nivel bilateral impuesta por Estados Unidos, ha carecido de una contrapropuesta por parte de América Latina y sus países. Estados Unidos elige al país con el cual desea negociar como en los casos de Chile y México, mientras los demás deben esperar su turno. Además determina la forma, velocidad y profundidad de toda esa negociación. No interesa el tipo de régimen político existente sino exclusivamente su manejo macroeconómico respecto a la deuda y sus variables financieras. Es decir, cada país debe encontrar las herramientas que le permitan sentarse a una mesa no solamente a conversar, sino a manejar en su beneficio las ventajas comparativas que podría negociar. Y para ello, los esquemas integracionistas hasta ahora existentes constituyen más bien una traba que un apoyo.

Los equilibrios macroeconómicos de los países del área resultan por tanto fundamentales para lograr la mencionada capacidad. Junto con ello el establecimiento de zonas o espacios de integración que no vulneren la soberanía de cada Estado parece ser indispensable para obtener los consensos necesarios respecto a proyectos políticos de mediano y largo plazo.

La tendencia al establecimiento de lazos de integración entre los Estados, visto como una respuesta al creciente proceso de globalización, requiere una estabilidad económica que equilibre las fluctuaciones en precios y costos, para permitir un efectivo intercambio de bienes.

Las nuevas tendencias en el comercio internacional, altamente eficiente y competitivo y caracterizado por un alto nivel tecnológico y de información, poseen un impacto evidente en América Latina en el sentido de que deben definirse las cuestiones sobre lo público y lo privado, el rol del Estado, el aporte del sector

privado a la generación de una concertación social, política, militar y económica, las estrategias de nivel interno y externo, etc., lo que sumado al aumento de los instrumentos proteccionistas de los grandes bloques, deja al sub-continente enfrentado a responder un desafío que en la actualidad sólo puede ser asumido por países individuales y donde los mecanismos de integración pueden ser, en alguna medida, eficientes medios para los equilibrios internos y externos de la región, con la finalidad de construir argumentos sólidos y reales en los procesos de negociación que se avecinan.

Más allá de los elementos y aspectos señalados, se requiere tener presente que las variables políticas inciden directamente en la formación de una real voluntad política para insertarse en el nuevo orden mundial, y para poder hacer frente al impacto que tiene y tendrá en nuestro continente dicho orden. Tanto la integración latinoamericana, como la inserción en los mercados globales, se definen por consideraciones políticas que atañen a las relaciones de poder y espacios de interacción a los cuales América Latina debe concurrir con iniciativas y estrategias claras para su creación.

### **1.9. La globalización**

En el mundo contemporáneo se pueden observar algunas tendencias. Una es el carácter invasor de la tecnología. Otra es la presencia del valor cultural de una pretendida modernidad. Una tercera tendencia es un cambio sustancial del sistema de relaciones entre Estados y sociedades, desde una configuración internacional a una configuración global. En este sentido, el análisis de dos conceptos relacionados con este cambio -la *integración* y la *globalización*- adquiere particular importancia.

Sabemos que los términos *integración* y *globalización* son distintos. No obstante, en el discurso contemporáneo, ambos se usan ya sea indistintamente, o en forma muy próxima, implicando que el proceso de *integración* conduciría a la *globalidad*, a partir de la lógica seguida por la teoría funcionalista.

Frente a la dificultad de establecer un concepto más o menos preciso de la globalización, optaremos por describir brevemente lo que este fenómeno implica. Según Ghymers:

*“Globalización designa un proceso amplio y acumulativo de aumento de las interdependencias entre las economías nacionales y de reducción de las barreras y distancias entre mercados nacionales, a raíz del crecimiento rápido de las transacciones internacionales, tanto para los bienes y servicios como para factores de producción. Este proceso apareció en el campo financiero con la liberalización financiera y la emergencia de un mercado de capitales a nivel mundial, pero el mismo fenómeno mas progresivo se desarrolló, también, en el resto de la economía con la apertura comercial, el fracaso de los esquemas proteccionistas y la evolución tecnológica. Esto permite hablar de la emergencia de un mercado único mundial, financiero, de materias primas, industrial y de servicios” (Ghymers, 2007).*

Una vez analizadas las características de la globalización y abordado el estudio de lo que implica la integración, consideramos oportuno establecer una diferenciación entre estos dos conceptos:

La diferencia sustantiva entre la integración y la globalización está dada por cuatro factores:

a) La globalización es más amplia y general y contiene en menor grado el elemento explícito o voluntarista de política que existe en la integración. En otras palabras, la integración presupone un grado de negociación y, por mínima que sea, de igualdad entre las partes. La globalización, en cambio, es un proceso impuesto por un contexto externo y en el que los términos de la adhesión están, por lo general, prescritos *a priori*.

b) A pesar de su orientación economicista, la integración se plantea por lo común como un proceso de trans-fronterización de países y no sólo de empresas y economías. En este sentido y a pesar de su base tecnocrática, la integración

involucra a múltiples actores sociales y a factores de producción más allá del capital.

c) La integración es un concepto eminentemente regional o constitutivo de bloques, antes que un proceso de trilateralización a escala planetaria de esos mismos bloques.

d) Finalmente, la integración carece de la orientación determinista de la globalización (Nef, 1994).

Es innegable que los procesos de integración real han facilitado el posterior proceso de globalización y que ambos han sido siempre liderados por los sectores de punta en la economía. Este fue el caso de las grandes empresas industriales y extractivas en los años 60, y del capital financiero y las comunicaciones en los años 90.

### **1.10. Críticas al funcionalismo y neo-funcionalismo**

Una vez abordados los conceptos de funcionalismo e integración, podemos afirmar en teoría, que principalmente en sus aspectos económicos, los procesos de integración deberían seguir una lógica bastante clara, partiendo desde lo que denominamos como una zona de libre comercio hasta llegar a lo que se conoce como una unión económica y monetaria, para posteriormente dar un paso bastante más difícil hacia lo que sería la unión política. Lo antedicho implica entre otras cosas la creación de instituciones supranacionales, con la atribución de dictar normas obligatorias para los Estados y cuya aplicación sea inmediata y prevalente, producto de una voluntad de ceder grados de soberanía, siendo este último uno de los aspectos polémicos que hace difícil el avance en la integración.

Lo anterior encuentra su explicación lógica en los planteamientos que nos entrega la teoría funcionalista de las relaciones internacionales en su condición de teoría de la integración, la cual contiene fuertes rasgos federalistas aunque no lo expresa de manera explícita, ya que al menos en el mediano plazo no se plantea la desaparición de los Estados sino que los hace parte del proceso. El carácter

evolutivo y dinámico del proceso es posible de explicar por medio del concepto de derrame a partir del cual se produce la ampliación de la integración hacia sectores que en una primera fase no se contemplan en los proyectos de integración iniciales.

Lo sostenido en el párrafo anterior encuentra reafirmación en el proceso de integración europea iniciado a partir de la firma del Tratado de la CECA en 1951 y la posterior evolución hacia la actual Unión Europea, donde a partir de la unión de las industrias del carbón y del acero, se ha llegado a incluir en la actualidad temas tales como la ciudadanía europea, los asuntos de justicia interior y una política exterior y de seguridad común.

Según lo visto, primero es necesario reconocer que la integración es posible gracias a una voluntad manifiesta o explícita por parte del poder político de cada uno de los Estados que se hacen partícipes de tal proceso. Lo anterior nos lleva a afirmar que la integración es un hecho esencialmente político –por tanto una de sus características es la presencia del conflicto- y es este último un elemento que está presente durante todo el proceso de integración, independientemente del grado al que se llegue o se quiera llegar. Esto se ve reflejado en las diferencias de opinión entre los Estados-Parte del proceso de integración europea respecto del alcance que debiera adoptar la evolución europea, dividiéndose las opiniones entre federalistas y unionistas.

Si bien el elemento político es de gran importancia, no es posible considerarlo como una variable aislada, ya que de manera obligada debemos considerar otros factores que complementan lo que hasta ahora hemos dicho.

Complementario a la voluntad política, creemos necesario el surgimiento de un sentido de identidad que emane desde la sociedad, desde el ciudadano común hasta las cúpulas de poder, para con el proceso y las nuevas estructuras que éste vaya creando -recordemos que a medida que se avanza en la integración, se deberían crear órganos supranacionales encargados de la coordinación de las políticas comunes de la comunidad que se ha formado- esta identidad o, en cierta medida, traspaso de lealtades produce que los grupos

opositores al esquema de integración estén menos dispuestos a atacar de manera frontal la evolución del proceso, permitiendo que éste sea más dinámico.

Si bien no ha estado exento de problemas, el proceso de integración europeo se ha visto reforzado por la capacidad de los gobiernos de los Estados miembros de alcanzar niveles satisfactorios de consenso, a pesar de las diferencias existentes entre ellos, aunque es necesario destacar que mientras más se quiere avanzar, se presentan mayores dificultades para alcanzar acuerdo.

Otro factor que ha dificultado el progreso hacia lo que sería una unión política es la escasa participación de los ciudadanos europeos en la única instancia de representación directa que contempla la Unión, el Parlamento Europeo, lo que estaría suponiendo un débil traspaso de lealtades por parte del ciudadano común para con el proceso de unión, lo cual nos lleva a afirmar que sólo bastaría con que existiera voluntad por parte de los gobiernos para poder llevar a cabo la integración. Ahora, si miramos el caso de MERCOSUR, nos encontramos con la existencia de la voluntad política por parte de los gobiernos pero con un proceso de integración en dificultades, de lo que se desprende que la voluntad política es una condición necesaria pero no suficiente para llevar a cabo de manera exitosa la integración.

Ya sea en sus aspectos políticos como económicos, este tipo de proceso se hace más difícil en presencia de factores como la asimetría económica entre sus partes (el ejemplo más cercano es el caso de América Latina con el MERCOSUR), el subdesarrollo como complemento de lo anterior y por tanto la inestabilidad, producto entre otras cosas del descontento social que se manifiesta en forma de violencia; la escasa capacidad de adaptación a los cambios y la incapacidad de las élites de llevar a cabo un proyecto común de integración. No obstante, creemos que con más institucionalidad, el proceso integracionista del MERCOSUR tendrá éxito a mediano plazo.

Estos problemas vistos desde una perspectiva funcionalista, constituyen un obstáculo al proceso de derrame que supone la integración. En este sentido nos es fácil entender el porqué del éxito en el proceso de integración de Europa,

ya que precisamente los Estados que iniciaron el proceso y los que posteriormente se fueron integrando, se han caracterizado casi en su totalidad por ser países industrializados, con economías más o menos simétricas, con una alta capacidad de adaptación por su condición de países desarrollados y por último con una élite que es capaz de complementarse y alcanzar acuerdos.

Según lo anteriormente expuesto, creemos que la teoría funcionalista no es aplicable de manera universal, y es el proceso de integración de la Unión Europea el que quizás mejor se adapta.

Por otro lado, también es posible afirmar que no existe un modelo único de integración a seguir, como muchos podrían pensar al observar el proceso envidiable que ha vivido Europa, sino que se deben crear modelos que consideren y se adecuen a la realidad de cada región y a las características de los miembros que forman parte del proceso de integración, donde cobra gran importancia el tener bien definidos los objetivos estratégicos del Estado, que son un reflejo de los intereses nacionales.

Si bien, hemos dejado más o menos en claro las diferencias que existen entre los conceptos de integración y globalización, optamos por afirmar que ambos se complementan en forma positiva, y que hoy más que nunca podemos decir que la integración es una respuesta para enfrentar el proceso de globalización, en una mejor posición negociadora. Un ejemplo de lo anterior lo constituye el hecho de que en la actualidad, la única potencia política capaz de hacerle peso a los Estados Unidos es la Unión Europea, como bloque político y económico.

Según lo planteado, al menos en términos teóricos, el funcionalismo se adecua bastante bien en sus postulados a las características económicas de interdependencia cada vez mayor entre diversas áreas, propias del mundo actual.

Finalmente, la principal y gran crítica que se puede hacer al funcionalismo es su poca capacidad de adaptación a la hora de ser aplicado a la realidad del mundo actual, sobre todo en los momentos presentes, incluso por parte de su sucesor, el neo-funcionalismo, debido a que ambos desde sus inicios han estado

fuertemente influenciados por el proceso de integración que se vive en Europa. El neo-funcionalismo hace referencia a la transición del funcionalismo, ya que las variables que determinaban el proceso de integración cambiaron de la provisión del bienestar a los miembros de la comunidad, a la creación de instituciones supranacionales.

La mejor opción a la hora de entender y explicar los fenómenos que se suceden en la realidad mundial actual, es adoptar una visión ecléctica, entendiendo que las teorías de las relaciones internacionales son necesariamente complementarias y no excluyentes.

### **1.11. Integración regional y desarrollo**

Las actuales tendencias del comercio y la economía global se remontan a la reorganización internacional surgida de la última Guerra Mundial. En América Latina, los cambios externos resultantes ejercieron una poderosa influencia sobre sus economías y alteraron el rumbo del proceso de desarrollo emprendido en la primera mitad del siglo XX.

### **1.12. Independencia política y desarrollo exportador**

La formación de los Estados nacionales latinoamericanos se inicia en el siglo XIX, cuando los países de la región se vieron liberados de la dominación colonial impuesta siglos atrás por las metrópolis europeas.

Los Estados-nación latinoamericanos se consolidaron lentamente, en medio de serias dificultades, a lo largo del siglo XIX y parte del siglo XX. Las luchas de independencia llevaron al poder a las clases de origen criollo formadas durante la época colonial. El orden político que estas clases construyeron a lo largo del siglo XIX estuvo dominado por dos ideologías, la liberal y la conservadora, cuyos intereses y objetivos eran divergentes y, por tanto fuente de enconados conflictos. A esto se suma la emergencia de los caudillismos, personificados por líderes regionales que se apoyaban en un sistema de lealtades personales.

El sistema político presentaba una situación contradictoria: en lo formal, las constituciones políticas establecían sistemas democrático-liberales, mientras que en la realidad prevalecía la autoridad de los caudillos. Esta contradicción entre la teoría jurídica y la realidad caudillista condujo a un proceso de inestabilidad política en la región que provocó múltiples golpes de Estado e insurrecciones militares y la tendencia al cambio continuo de las normas constitucionales.

Durante la primera mitad del siglo XIX fueron comunes el estancamiento y la crisis económica en los países latinoamericanos. Los mercados de exportación no mostraron especial dinamismo. Las guerras civiles minaron aún más el progreso económico latinoamericano al absorber considerables porciones de los recursos nacionales.

La situación de estancamiento económico experimentó un viraje durante la segunda mitad del siglo XIX, caracterizada por un auge de las exportaciones. Las condiciones de desarrollo del capitalismo y la promoción por las potencias noratlánticas de un sistema de división internacional del trabajo originaron un fuerte estímulo que favoreció la expansión en América Latina de las economías de exportación de bienes agrícolas y mineros. La demanda de alimentos y materias primas por parte de los centros industriales de Europa y Estados Unidos, así como su interés de abrir nuevos mercados a sus capitales, indujeron a las naciones latinoamericanas hacia la especialización en la exportación de bienes primarios y la dependencia de la importación de los productos manufacturados y de capitales externos para financiar los servicios y medios de transporte modernos.

Las economías de exportación latinoamericanas se dividieron en varios grupos. En primer lugar estaban aquellos países exportadores de productos agrícolas de clima templado, que competían con la producción agraria interna de los países industriales. Corresponde a casos como los de Argentina y Uruguay cuyas tasas de comercio exterior se elevaron sustancialmente entre 1850-1914. Otro grupo de países, como Cuba y los centroamericanos, se dedicó a productos agrícolas tropicales. Su incorporación al mercado internacional estaba limitada por la competencia con otras regiones coloniales donde la mano de obra era abundante y su costo, bajo. Y un tercer grupo incluye los países cuyas economías

estaban ligadas a la extracción de minerales (Bolivia, Perú), por medio de grandes unidades productivas generalmente controladas por capitales extranjeros y administradas desde el exterior. La dinámica del comercio exterior recibió el impulso de capital foráneo que llegó atraído por las vastas riquezas, salarios bajos y oportunidades de mayores rentas. El gran flujo de inversiones se canalizó hacia la producción para la exportación agrícola y minera, y hacia los negocios del transporte y la banca (Furtado, 1973).

Al mismo tiempo, diversos factores políticos, económicos y físicos hicieron que entre los países latinoamericanos prevaleciera la desunión y la fragmentación, a pesar de la existencia de iniciativas orientadas hacia la integración de la región.

Aunque el nacimiento de la industria moderna puede rastrearse hasta las últimas décadas del siglo XIX en algunos países de América Latina, en realidad fue el colapso intermitente del sistema internacional de comercio -que se inicia en la Primera Guerra Mundial y concluye en la Segunda - el que permitió el establecimiento definitivo de la industria manufacturera moderna en toda la región. De esta forma, al despuntar el siglo XX, en la región operaba aún la división internacional del trabajo establecida por Gran Bretaña desde el siglo anterior.

Obligados por las restricciones externas resultantes de los conflictos y crisis mundiales que se iniciaron en 1914, los países entraron en la era de la sustitución de importaciones mucho antes de que se creara la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, y que Raúl Prebisch le diera un nombre a este modelo de desarrollo.

El proceso de desarrollo industrial tenía, sin embargo, una grave debilidad: dependía de la importación de bienes de capital y tecnología de los países del centro capitalista, para lo cual necesitaba las divisas provenientes de las exportaciones tradicionales, únicas con acceso disponible a los mercados de los países ricos.

La “Gran Depresión” había puesto al orden del día el intervencionismo y el gasto estatal en los países industrializados, cuyos gobiernos se habían visto obligados a abandonar las doctrinas del *laissez-faire* liberal y acoger el keynesianismo para afrontar la crisis económica y el malestar social.

Los resultados de esta política en términos de desarrollo industrial, urbanización, progreso social y crecimiento económico son bien conocidos: a pesar de los frecuentes episodios de estrangulamiento externo, desequilibrios cambiarios y presiones inflacionarias, históricamente éste ha sido el período más dinámico del desarrollo capitalista en América Latina.

### **1.13. Las propuestas y variantes de integración regional**

En vista de las innegables dificultades que afrontaba el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) -atribuibles al carácter unilateralmente especializado de las economías latinoamericanas y a la difusión desigual del progreso técnico que les imprimió el modelo agro-exportador- la CEPAL concibió la propuesta de integración regional.

Inspirada en el experimento integracionista europeo, matriz de la actual Unión Europea, la CEPAL planteó la construcción de uniones aduaneras que permitieran ampliar los mercados para las exportaciones industriales mediante la desgravación recíproca entre los países miembros y la unificación de sus aranceles frente al resto del mundo. Esto último implica el establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC) y una política comercial compartida. La idea subyacente es proporcionar a las industrias carentes aún de los capitales, la tecnología y la experiencia suficientes para competir con las de los países industrializados, un mercado de exportación relativamente protegido que les permita crecer y alcanzar progresivamente una mayor capacidad y lograr un acortamiento de la brecha productiva respecto a los competidores mundiales más fuertes. A cambio de aceptar por esta vía unos precios relativos más altos para sus importaciones industriales (o ingresos aduaneros más bajos), los países miembros apoyan el fortalecimiento y diversificación exportadora de su industria mediante los mercados ampliados al ámbito regional, así como el aprendizaje y

progresivo desarrollo tecnológico de ésta y el incremento de su potencial como generadora de divisas. Con ello se esperaba en el mediano plazo, propiciar la diferenciación industrial en las economías periféricas, al tiempo que reorientar sus exportaciones hacia las manufacturas y empezar a eliminar una de las causas de la tendencia estructural a las crisis de su balanza de pagos: los requerimientos de divisas para importar insumos industriales y la dependencia para obtenerlas de los inestables mercados mundiales de materias primas.

El contexto mundial en el que se plantea este esquema es el de un persistente proteccionismo de los países desarrollados frente a las exportaciones latinoamericanas, incluidas las de su industria liviana, no obstante las negociaciones multilaterales sobre liberalización del comercio internacional, adelantadas en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles y Tarifas (GATT, por su sigla en inglés). Por otro lado, desde comienzos de los años sesenta disminuye la tradicional oposición del gobierno de Estados Unidos a las iniciativas de unión latinoamericana.

De hecho, en la reunión de Punta del Este en 1961 donde lanza su programa de la Alianza para el Progreso, Washington adopta el enfoque cepalino sobre la necesidad de una reforma agraria para eliminar el rezago del agro y sentar las bases para una mejor distribución social del ingreso.

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, la economía estadounidense se impone en el mundo capitalista y registra una extraordinaria expansión durante un cuarto de siglo. Ésta llega a su fin en los años setenta, con la recuperación europea y japonesa, la derrota de Vietnam, la pérdida de mercados y el rezago tecnológico, que ocasiona la disminución de la tasa de ganancia de las corporaciones norteamericanas. Comienza entonces la migración masiva de capitales industriales hacia la especulación financiera y bursátil, y el traslado de parte de las operaciones de manufactura a los países atrasados. El objeto de este desplazamiento es la búsqueda de salarios más bajos para restablecer la tasa de ganancia corporativa por la vía de la explotación intensiva de la inagotable reserva de mano de obra del Tercer Mundo. Tal es el origen del movimiento globalizador,

potenciado por los avances técnicos y la disminución de costos en los transportes y las comunicaciones.

Como resultado de esta reorientación de sus capitales, el crecimiento económico, la productividad, los salarios y el empleo caen en Estados Unidos y se producen las primeras recesiones mundiales de la posguerra, detonadas por sucesivas alzas de los precios del petróleo en 1973 y 1979. La respuesta a la crisis es una mayor concentración de capital mediante un proceso de fusiones y absorciones entre los grandes conglomerados, acompañada del lanzamiento de una cruzada por la desregulación de los mercados de los otros países, la presión para el retiro del Estado de la orientación de la economía, la eliminación de los beneficios sociales de los trabajadores y la flexibilización de la contratación de la mano de obra. Para esta estrategia, el capital monopolista descarta las ideas de Keynes sobre la inversión pública compensatoria, la regulación estatal de los mercados y el pleno empleo, y adopta las Tesis neoclásicas y las doctrinas del individualismo, como las de Hayek y Friedman, que sirven de justificación teórica a las políticas neoliberales.

El reciclaje de "petrodólares" por la banca internacional había originado, desde principios de los 70, un creciente flujo de capitales hacia el Tercer Mundo, en busca de mayores rentas. Parte sustancial de ellos se orientó hacia América Latina como préstamos, que originaron un creciente endeudamiento. El alza desmedida de los tipos de interés en Estados Unidos a principios de los 80 y una nueva desaceleración de la economía mundial -que originó la contracción de los mercados externos para los productos primarios de América Latina- ocasionaron la cesación de pagos de los países deudores, en medio de una nueva y más prolongada recesión internacional.

La crisis de la deuda latinoamericana y la reprogramación de los pagos fue aprovechada por el FMI y el Banco Mundial, orquestados por el Departamento del Tesoro de Estados Unidos (Plan Baker y Plan Brady, en 1985 y 1989, respectivamente), para imponer las reformas estructurales que forzaron a los deudores a abandonar sus regulaciones de la inversión extranjera, renunciar al control de sectores estratégicos por las empresas del Estado y eliminar la

protección del mercado interno. Estas políticas, plasmadas posteriormente en el llamado Consenso de Washington, en 1989, contribuyen al repunte del crecimiento económico de Estados Unidos a partir de los años noventa (Stallings 1994).

La reanudación de intercambio internacional en la II posguerra se desarrolla a través de bloques económicos regionales, estructurados con base en convenios comerciales, uniones aduaneras, tratados bilaterales y acuerdos de cooperación.

En otras palabras, a pesar de las negociaciones multilaterales del GATT para promover la adopción general de la cláusula de Nación más Favorecida (NMF) y la no discriminación en el comercio mundial, la segunda mitad del siglo XX registró en realidad un auge del regionalismo y el otorgamiento selectivo de preferencias comerciales. La actual Unión Europea (UE), cuyo origen se remonta a los años cincuenta, es el primero y más acabado ejemplo de un bloque regional y su contribución se considera decisiva en el crecimiento del poderío económico europeo.

Luego del Consenso de Washington, las agrupaciones subregionales que al principio se orientaron a la ampliación de mercados y a la complementación sectorial, bajo la influencia de la CEPAL, sufren en los noventa un viraje hacia la mayor liberalización de los mercados, la desregulación económica y la atracción del capital extranjero, dentro de lo que algunos han bautizado como "regionalismo abierto". Junto con una revitalización del intercambio comercial, este nuevo marco de estirpe liberal acentúa el desarrollo desigual de las naciones, al mismo tiempo que alienta un proceso de desnacionalización de la inversión e impulsa el desmantelamiento de las políticas de promoción industrial, cuya importancia sólo recientemente empieza a ser revaluada (Pérez, 2006).

La relación de los Estados nacionales con el capital transnacional también se modifica notablemente en este nuevo marco normativo: las transnacionales, a las cuales se obsequian condiciones óptimas con la desregulación económica y las privatizaciones, concentran sus inversiones en la adquisición de empresas que

les permiten lograr las mayores rentas y rotación del capital (servicios públicos, bancos, aseguradoras, plantas de ensamblajes o maquiladoras), sin conexión alguna con los intereses reales del país anfitrión.

Por otra parte, la producción nacional, empujada a especializarse en la extracción de bienes primarios y la elaboración de productos de consumo de escasa complejidad, tiende a desplazarse a las actividades de ensamblaje de bajo valor agregado. Ello acentúa su dependencia de la importación de bienes intermedios y componentes y explica su propensión a subordinarse a "socios" extranjeros (*joint-ventures*) o entregar la propiedad de las empresas, así como la creciente demanda industrial de divisas para las compras en el exterior de insumos. El balance desde el punto de vista estructural ha sido una desindustrialización y reprimarización de las economías latinoamericanas.

#### **1.14. Rasgos de la estrategia integracionista**

Lejos de predicar una supuesta autarquía latinoamericana basada en la integración regional, la CEPAL consideraba que el intercambio comercial con el mundo desarrollado tendía a acentuarse: suponía que las necesidades de importación de bienes de capital y tecnología aumentarían con la expansión y diferenciación industrial inducida por las nuevas oportunidades generadas por la dinámica integracionista. Concebía los procesos de unión económica como mecanismos para fortalecer la posición negociadora de los países latinoamericanos.

En la visión de la CEPAL, la integración terminaría por concebirse también como una política integral de desarrollo nacional, dentro de la cual las reformas estructurales, destinadas a remover los obstáculos internos, ocupaban una posición clave. Bajo su influencia, desde finales de los años cincuenta se empezaron a suscribir sucesivamente varios convenios regionales de integración. En 1959 se creó el Mercado Común Centroamericano, MCCA; en 1960, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC; en 1969, el Grupo Andino; en 1979, el CARICOM, Comunidad de Países del Caribe Anglóparlante;

en 1980, la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI, que reemplazó a la ALALC; y en 1991, el Mercado Común del Sur, MERCOSUR.

En su primera fase, los proyectos de integración regional consiguieron un aumento significativo del comercio entre los países vecinos, aunque no de manera uniforme: la dinámica tuvo como eje ciertas relaciones bilaterales particularmente vigorosas (Guatemala-El Salvador, en el caso del MCCA; Colombia-Venezuela, en el caso del Grupo Andino; Brasil-Argentina, que posteriormente fundarían el MERCOSUR). A partir de un nivel casi inexistente, las exportaciones intra-regionales se elevaron a 12,6% en 1965, subieron a 14% en 1970 y alcanzaron cerca del 18% en 1975, año en que ya existía la ALALC pero aún no se había creado el MERCOSUR. Pero quizás el aspecto más importante es que las exportaciones manufactureras desplazaron rápidamente a las tradicionales en el comercio regional y para 1975 ya representaban más de la mitad del total (53,9%). La fabricación regional de bienes de capital aumentó su participación del 4% al 15% en diez años.

A pesar de las dificultades para poner en marcha una política industrial coordinada, los acuerdos regionales de integración provocaron un crecimiento inédito del intercambio intra-regional. En el caso del Grupo Andino, por ejemplo, las ventas sub-regionales se multiplicaron por doce durante la década, en comparación con las exportaciones totales andinas, que sólo crecieron cuatro veces. Con la desaceleración de la economía mundial iniciada en los años previos a la crisis de la deuda, el comercio exterior de América Latina en su conjunto tendió a estancarse como proporción del PIB. La iniciación de la "década perdida" se tradujo en una contracción general de las importaciones, como resultado de las medidas de ajuste del sector externo impuestas por el FMI. Desde 1986, sólo Brasil y Argentina respondieron a los efectos de la crisis de la deuda y al cierre relativo de los mercados externos tradicionales con la iniciación de un importante proceso de apertura recíproca de mercados y cooperación intra-industrial que en 1991, ampliado con Uruguay y Paraguay, daría origen al MERCOSUR.

La lenta recuperación latinoamericana que se inicia a principios de los 90 con el nuevo ciclo de IED (Inversión Extranjera Directa) y el ingreso de capitales

de corto plazo origina una apreciación de las monedas locales y una tendencia al aumento desbordado de las importaciones. Favorecidas por la caída de las tarifas y controles aduaneros y la apertura generalizada de los mercados internos, éstas pasan de representar el 13% del PIB en 1990, al 28% en 1998. Las exportaciones también crecieron, aunque en menor proporción (del 15% al 23% del PIB en el mismo período).

El aumento de los coeficientes del comercio exterior en América Latina no vino acompañado de una recuperación de las tasas de crecimiento económico a los niveles previos a la crisis de la deuda. Tras un breve repunte del crecimiento entre 1991 y 1997, la región volvió a caer en una "media década perdida", como llamó José Antonio Ocampo al período 1998-2003 (Ocampo, 2006). Con la notoria excepción de los cada vez más escasos fundamentalistas del mercado, hoy generalmente se reconoce que las políticas del Consenso de Washington han beneficiado principalmente a Estados Unidos y a las empresas transnacionales, al tiempo que han representado para los países en desarrollo desequilibrios recurrentes en la balanza de pagos, tasas de crecimiento mediocres e inestables, tendencia a altos niveles de desempleo estructural, caída del salario real, peor distribución del ingreso y aumento de la pobreza.

Los gobiernos de los países ricos y las burocracias de las instituciones financieras internacionales (Banco Mundial, FMI, BID) siguen insistiendo en los supuestos beneficios de las reformas de mercado y la apertura de capitales, e incluso hablan de una segunda generación de reformas, que incluye profundizar la desregulación laboral eliminando rigideces como el salario mínimo. Sin embargo, la evidencia muestra que el solo aumento de la inversión no implica necesariamente mayor desarrollo económico ni aumento del bienestar social, porque puede combinar una tasa de rentabilidad privada alta con una tasa de rendimiento social baja o negativa (Shiff y Winters 2004).

La introducción de la estrategia neoliberal constituyó el ensayo previo de las reformas de mercado a mediados de los 70. Pero es en los 90 cuando se produce la adopción generalizada del nuevo paradigma, con el ascenso al poder

de una nueva élite, la tecnocracia neoliberal, que efectúa el relevo en la dirección del Estado de la llamada "clase política" tradicional.

A pesar de éstas y otras condiciones externas adversas al desarrollo y de las tendencias disolventes del llamado *regionalismo abierto* sobre los procesos de integración, la aplicación de unos pocos instrumentos proteccionistas, como el arancel externo común en convenios como la CAN (Comunidad Andina de Naciones) y el MERCOSUR, permitió preservar segmentos del mercado regional para las industrias instaladas en los países miembros, defendiéndolas de la competencia desigual con las importaciones de Estados Unidos y otras potencias industriales.

La dinámica de las exportaciones a los mercados regionales ha introducido un vector de diversificación industrial que tiende a modificar el patrón de especialización de las exportaciones latinoamericanas y contribuye a cambiar la composición de las mismas hacia bienes con mayor incorporación de valor agregado y tecnología, en comparación con las exportaciones tradicionales a los mercados de los países industrializados, que siguen dominadas por productos agrícolas y mineros.

### **1.15. Exportaciones, distribución e industrialización**

Los niveles históricamente más importantes de crecimiento y desarrollo económico se produjeron durante la edad de oro de la sustitución de importaciones, entre 1950 y 1980, al mismo tiempo que la pérdida de participación de la región en las exportaciones mundiales. Este período se caracterizó por un avance extraordinario en la industrialización, acompañado de aumentos en la inversión pública y la aplicación limitada de algunas políticas redistributivas, mediante subsidios sociales e impuestos progresivos al capital. La participación de la producción industrial en el PIB creció sin cesar y se obtuvieron avances importantes en los indicadores sociales: la esperanza de vida al nacer subió doce años, la mortalidad infantil descendió a la mitad, la calidad de vida general mejoró en términos de educación, salud y nutrición. Se mantuvo invariable la estructura de tenencia de la tierra, fuente originaria de concentración de la riqueza.

El abandono de la sustitución de importaciones y el desmantelamiento del dirigismo estatal trajeron resultados contradictorios. Estimularon el aumento de las exportaciones latinoamericanas, que crecieron a la tasa destacada del 7,9% anual. Pero la mayor internacionalización de las economías, inducida por las reformas de mercado, no produjo un aumento uniforme de la productividad y del ingreso. En las diez economías más grandes de la región, el incremento de la productividad total de los factores por año, entre 1990 y 2002, fue sólo la décima parte del correspondiente al período 1950-1980. En conjunto, el crecimiento regional por año del PIB del período 1990-2003 (2,6%) no alcanzó ni a la mitad del promedio de los treinta años anteriores (5,5%). Y el lento crecimiento acumulado del PIB *per capita* (11% en los trece años) no se reflejó en una disminución del porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza (40%), lo que indica que la distribución del ingreso empeoró proporcionalmente y los beneficios del crecimiento económico no llegaron a los más pobres. Más aún, como observa Joseph Stiglitz, las políticas del Consenso de Washington propiciaron un aumento de la inestabilidad económica, por la mayor exposición a los flujos financieros especulativos, mientras que se revirtieron las tendencias a la convergencia que mostraban las tasas de crecimiento económico con respecto a Estados Unidos en el período anterior, es decir, la brecha con ese país dejó de reducirse y empezó a ampliarse. Los resultados no pueden ser más decepcionantes (Stiglitz, 2003).

En los países del sudeste asiático el curso de la historia fue distinto. La industrialización y el crecimiento económico se reflejaron en un notable mejoramiento de la productividad y una mayor diversificación de las exportaciones industriales, que sustentó una expansión económica firme y prolongada, sólo interrumpida por la crisis de 1997. Países como Corea del Sur y Taiwán, al igual que China e India, partieron de una distribución social del ingreso más equitativa, resultado de una reforma agraria eficaz y tras la descolonización, consolidaron una relativa democratización previa de la propiedad con gastos masivos en educación y salud. Como consecuencia, la industrialización contó con un mercado interno más amplio, debido a la incorporación a la economía moderna de vastos sectores de la población. A esto se sumó el compromiso del Estado con una estrategia de desarrollo industrial y la búsqueda consciente de una participación importante de

sus manufacturas en los mercados de los países ricos. Ello supuso la formación de un fuerte sector público proveedor de insumos básicos para las industrias exportadoras, así como el diseño de políticas claras de fomento industrial, incluidos los créditos subsidiados para las empresas y exenciones tributarias, además de inversiones estatales en tecnología: la fórmula opuesta al Consenso de Washington.

La comparación anterior demuestra que la promoción de cualquier tipo de exportaciones no representa garantía alguna de desarrollo económico. Por otro lado, las simplificaciones sobre una supuesta equivalencia de incremento del PIB y mejora del bienestar social (la teoría de la filtración) tampoco tienen una base sólida. Según el profesor Eduardo Sarmiento, en primer lugar, no hay una relación de causalidad entre crecimiento económico y mejor distribución del ingreso, como sostiene la teoría neoclásica. La tendencia hacia la mayor o menor equidad en el ingreso depende de las políticas estatales y, en forma más general, del modelo económico que se adopte. La evidencia histórica reciente no hace más que validar esta conclusión.

En cambio, pocas dudas caben acerca de que la mala distribución del ingreso tiene incidencia directa en los altos niveles de pobreza. La CEPAL ha reunido suficiente prueba para concluir que el impacto del crecimiento económico en la reducción de la pobreza es mayor cuanto más equitativa sea la distribución del ingreso.

La diversificación de la estructura productiva, con la mejora de la mezcla de productos y del vector de especialización internacional, es un factor determinante de la disminución de la brecha de productividad entre estos países y los de la frontera tecnológica internacional. Tal diversificación permite mejores eslabonamientos internos, lo que fortalece el impacto positivo del crecimiento económico sobre la productividad agregada.

Los economistas neoclásicos contraponen a esta alternativa la opción del libre comercio, basada en la teoría ricardiana de las ventajas comparativas. Cuando los suministros de un país socio, ya exentos de aranceles y, por

consiguiente, más baratos, desplazan las ventas de los productos nacionales, entran en juego las dos fuentes de ganancia clásica: por una parte hay un ahorro de recursos reales al cambiar la producción, orientándola hacia la fuente de la ventaja comparativa y, por otra, los consumidores se benefician de precios más bajos (no distorsionados). “Esta creación de comercio mejora, sin duda alguna, el bienestar del país importador”, afirman Shiff y Winters (2004).

De acuerdo con esta teoría, en condiciones de competencia perfecta (inexistente desde el tránsito de la libre competencia al monopolio a comienzos del siglo XX), los países y productores obtienen el mejor resultado al especializarse en la actividad económica que presente las mayores ventajas naturales y al limitarse a importar lo demás. En consecuencia, se debe renunciar a fomentar desde el Estado otras actividades en principio menos eficientes, es decir, abandonar la idea de una política de desarrollo orientada a crear deliberadamente ventajas comparativas dinámicas. No obstante, en el mundo actual, regido por los oligopolios transnacionales, el capital financiero y el desequilibrio de poder entre los Estados, es este último tipo de ventajas, creadas por la inversión, las economías de escala, la normativa internacional auspiciada por los Estados poderosos y la apropiación de la tecnología, entre otros factores, el que construye las ventajas absolutas que determinan el control de los mercados y el acceso a las oportunidades de desarrollo. En años recientes las economías asiáticas en acelerado proceso de industrialización, como Japón o Corea del Sur, cimentaron su éxito en este tipo de ventaja comparativa dinámica. Si hubiesen seguido el consejo en boga del Banco Mundial, aún estarían exportando arroz.

### **1.16. El proyecto de libre comercio**

Frente al auge del regionalismo y la fortaleza creciente de sus competidores en el mercado mundial, Estados Unidos terminó aceptando en los 90 la necesidad de conformar un grupo económico regional favorable a sus intereses. Para el gobierno de ese país, éstos se identifican con los de sus corporaciones transnacionales, cuya prioridad es la remoción de las barreras nacionales a la libre movilidad de sus capitales, bienes y servicios, así como el cambio de las regulaciones estatales por unas normas que garanticen la protección y acceso a

los mercados de sus inversiones, sin imponerles contribuciones especiales u obligaciones recíprocas. Así nació el proyecto hemisférico que la Casa Blanca viene impulsando tanto en el terreno multilateral como en el bilateral, cuyo propósito es establecer una zona de libre comercio desde Alaska hasta Tierra del Fuego, bajo el nombre de Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA.

En 1994 entró en vigencia el Nafta, zona de libre comercio entre Estados Unidos, Canadá y México, como una versión inicial de la integración que se propone para el continente. Aunque se establecieron plazos para la desgravación de algunos sectores sensibles de las economías, el desmonte de la protección arancelaria produjo el cierre de veintiocho mil empresas pequeñas y medianas en México, y ha castigado la producción nacional de cereales, granos y carnes, al multiplicarse las importaciones, generando dependencia alimentaria y un aumento radical del desempleo y la pobreza rural. Si bien las exportaciones mexicanas se triplicaron, la mitad de ellas corresponden a las actividades de maquila, que incorporan menos de 3% de insumos locales. Además, sin incluir el petróleo, el comercio exterior ha terminado monopolizado por las multinacionales, particularmente norteamericanas, verdaderas beneficiarias del auge comercial. Por otro lado, las importaciones han crecido con mayor velocidad que las exportaciones. Y el éxito en la atracción de capital extranjero, cuyo ingreso ayuda a compensar el déficit externo del comercio, se ha logrado a cambio de una marcada desnacionalización: el capital foráneo se ha apropiado de gran parte de la industria, los negocios financieros y el comercio.

Con precedentes como éste, no es raro que los intentos de hacer avanzar la agenda multilateral de los tratados Norte-Sur hayan encontrado mucha resistencia. Por esta razón, Estados Unidos ha tomado el camino de los Tratados Bilaterales de Libre Comercio (TLC). Así lo atestiguan la rápida culminación de la negociación del TLC con Chile, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA) y los tratados suscritos con Panamá, Perú y Colombia. Aparte de sus efectos asimétricos sobre el comercio y la producción, estos tratados cumplen el propósito de afianzar la agenda característica de los Tratados de Inversión Bilaterales (TIB), diseñada y promovida activamente por el capital mundial: trato nacional a sus inversiones, eliminación de condiciones o requisitos de desempeño para la IED,

sistemas de solución de controversias que facilitan la imposición de sanciones privadas a los Estados, prohibición de medidas gubernamentales que afecten los intereses de la inversión extranjera (bajo el concepto de expropiación indirecta) y eliminación de controles al movimiento de capitales, entre otros puntos.

Es claro que los TLC están más destinados a atraer inversión externa que a promover el libre comercio bidireccional. Lo demuestra el hecho de que se excluyen de la competencia muchos mercados protegidos por barreras cuantitativas (ejemplo: cuotas de importación de azúcar) o por el mantenimiento de subsidios y ayudas internas (la mayoría de la producción agrícola estadounidense), o a causa de la aceptación de las medidas unilaterales de la ley *antidumping* norteamericana, aplicables a todo el universo arancelario. Lo anterior hace ilusorio el acceso real al mercado de Estados Unidos para gran parte de los sectores productivos de los otros países signatarios, como lo ilustra el desastroso balance del CAFTA para los centroamericanos, al año de haberse iniciado su aplicación.

### **1.17. La disyuntiva de América Latina**

Ante el auge del llamado libre comercio, muchos se han apresurado a extender un certificado de defunción a la integración regional latinoamericana. ¿Qué cabía esperar de los procesos regionales de integración? En el sentido más amplio, no se trata de la aplicación indiscriminada de la libertad de comercio defendida por las tesis neoliberales, sino de un proceso dirigido por los gobiernos y orientado a propiciar las economías de escala y el progreso técnico de las industrias locales, del cual se esperan efectos progresivos sobre la productividad, el desarrollo industrial y el nivel de vida de la población. Es decir, el comercio es un instrumento y no un fin en sí mismo. Aún más, la filosofía de la desgravación arancelaria intra-regional, combinada con una protección uniforme ante la producción de terceros (arancel externo común), puede ser interpretada como una forma de sustitución de importaciones a escala regional.

Convenios como el de la Unión Europea constituyen el ejemplo concreto del posible beneficio para sus miembros de los procesos de integración. Sin

embargo, la clave de los avances de este proceso no consiste sólo en la mayor dinámica del comercio intra-regional, favorecido por la desgravación recíproca en el contexto de un arancel externo común, sino en la política de compensaciones económicas que favorecen la nivelación del desarrollo de los países integrantes, mediante el otorgamiento de subsidios a aquellos de menor desarrollo.

Por sus objetivos finales (mercado común, comunidad económica y unión monetaria), se puede afirmar que los principales procesos de integración latinoamericanos se inspiran más en Bruselas, sede de la UE, que en Washington. En particular, la CAN y el MERCOSUR representan hoy las posibles bases de un proceso de integración suramericana. En diversos períodos, la CAN y el MERCOSUR han mostrado un dinamismo extraordinario, como entre 1990 y 1997, durante el cual el comercio intra-regional creció, respectivamente, el 26% y el 23%.

Por otro lado, la integración regional ha demostrado ser un mecanismo idóneo para estimular el desarrollo de nuevas manufacturas de exportación, promoviendo en los países latinoamericanos la diferenciación industrial y la incorporación de nuevas tecnologías que agregan valor a sus ventas externas. En los países suramericanos que han sido parte activa de los procesos de integración subregional, las oportunidades ofrecidas por los mercados ampliados han contribuido a modificar gradualmente el patrón tradicional de especialización exportadora dependiente de recursos naturales o basada en manufacturas de escasa complejidad.

Sin duda, la integración regional ha beneficiado a subsidiarias de algunas empresas transnacionales instaladas en la región, por ejemplo, las firmas automotrices internacionales, pero también ha favorecido a empresas nacionales tanto privadas como públicas o semipúblicas que han logrado cierto grado de transferencia tecnológica. Se puede decir que instrumentos como la desgravación arancelaria recíproca y el arancel externo común de los convenios de integración han contribuido a modificar las ventajas comparativas naturales o estáticas y a crear nuevas ventajas dinámicas, favoreciendo la evolución desde estructuras productivas simples, orientadas a mercados externos, con reducido margen de

ganancia, hacia unas más complejas, generadoras de mayores niveles de beneficios.

Una experiencia distinta es la relación comercial profundamente asimétrica de países como México, Costa Rica o República Dominicana con Estados Unidos. Ella está regulada por los respectivos Tratados de Libre Comercio (TLC) que limitan las atribuciones estatales para ejecutar políticas públicas y otorgan condiciones especiales a la IED, incluidas normas más severas de protección de la propiedad intelectual. Aquí el poder económico de las transnacionales del norte ha terminado moldeando el intercambio comercial, para convertir a los países periféricos en plataformas de ensamblaje y reexportación de bienes semiterminados importados. Con ello se refuerza el patrón de la especialización exportadora, basada en la ventaja comparativa estática de una mano de obra barata, sin que se excluyan aquellas ventajas equivalentes que se basan en los recursos naturales y originan las exportaciones tradicionales de bienes primarios. Dada la organización habitual de las transnacionales, que supone la compartimentación de sus operaciones dentro de las llamadas cadenas productivas globales, la transferencia de tecnología a otras empresas locales es mínima, al igual que los eslabonamientos productivos con el resto de la economía nacional.

En estos casos, se ha construido un flujo comercial de altos volúmenes pero de escaso valor agregado y muy concentrado en unas pocas transnacionales exportadoras. La expresión más representativa de esta nueva estructura industrial son las maquiladoras, muy extendidas en México, Centroamérica y el Caribe. Por otra parte, la apertura de la agricultura nacional frente a las importaciones subsidiadas de alimentos procedentes de Estados Unidos expulsa del mercado a millones de agricultores e induce en estos países una especialización agro-exportadora, no muy distinta a la de la mayoría de países africanos. Con ello se acentúa la dependencia de las importaciones alimentarias y la reprimarización general de la oferta exportadora. Más que una integración entre economías de distinto grado de desarrollo, el resultado es una incorporación subordinada de estos países a los circuitos de la economía norteamericana.

### **1.18. Conclusiones: sustitución de importaciones**

La propuesta de Washington para el resto del hemisferio corresponde al modelo anteriormente descrito. Su atractivo principal consiste en las grandes dimensiones del mercado estadounidense y su relativo dinamismo. Pero si se tienen en cuenta las consecuencias económicas y sociales regresivas que se derivan de las fuertes tendencias anexionistas de esa potencia y sus transnacionales, la opción que parece más favorable a las perspectivas del desarrollo nacional es la de profundizar y extender los acuerdos latinoamericanos de integración regional. Cabe concebir el espacio regional como un instrumento para promover la diferenciación industrial y un peldaño hacia los más amplios y competidos mercados extra-regionales y no como un medio para desconectarse del resto del mundo. Además, los beneficios potenciales son grandes pero no son automáticos y requieren el diseño y la aplicación de políticas industriales adecuadas.

Para ello convendría tener en cuenta las enseñanzas de los países del Sudeste Asiático respecto al proceso de sustitución de importaciones de bienes de alta tecnología. Allí el gobierno fue al mismo tiempo promotor y líder de un conjunto de instituciones que incluyeron centros de investigación financiados por el Estado, el Ministerio de Desarrollo o su equivalente, en representación del gobierno central, y empresas privadas escogidas con rigurosos criterios técnicos para recibir apoyo económico, condicionado por un programa periódico de evaluación de resultados. La inversión pública en institutos de investigación y la creación de parques científicos dieron como resultado varios proyectos orientados hacia productos seleccionados entre aquellos con mercados internacionales dinámicos, incluidos productos considerados maduros pero con amplio espacio para el progreso técnico.

Estos proyectos se materializaron en fábricas de bienes con aplicación de tecnología avanzada, como computadores personales y semiconductores. Aunque al principio el proceso implicaba el uso de muchos componentes importados, en una fase siguiente se desarrollaron proveedores internos de muchos de estos componentes, dando origen a nuevas ramas de considerable densidad

tecnológica, como la de circuitos integrados. El criterio de los responsables de los proyectos era generar oportunidades de mejoramiento tecnológico en áreas lucrativas para las empresas nacionales, por el costo de los bienes importados, con incorporación de mayor valor agregado. La necesidad de recursos humanos calificados implicó salarios más altos y programas de preparación técnica, con efectos multiplicadores sobre el mercado laboral y el nivel de vida. Este progreso basado en el aumento del capital humano, el conocimiento y la productividad se conoce como "desarrollo endógeno".

La estrategia aplicada por los asiáticos no fue otra que la sustitución de importaciones de bienes de alta tecnología por empresas nacionales fuertemente respaldadas por el Estado. Esta estrategia permitió formar capacidades empresariales previamente inexistentes, ganando participación en mercados dinámicos de altas escalas de producción, donde la ampliación de los márgenes de ganancia se apoyó en programas de reducción de costos basados en la innovación. Si estos países se hubiesen conformado con el papel de ensambladores de componentes importados, como tantas empresas instaladas a lo largo y ancho de América Latina, habrían cedido la mayor parte del valor agregado y las ganancias a las transnacionales extranjeras. Peor aún, habrían desaprovechado la oportunidad que les brindó la revolución informática de alcanzar nuevos niveles de dominio tecnológico y acumular el capital humano que le sirve de soporte para generar un desarrollo económico consistente.

Aquí hay un ejemplo que puede inspirar a los gobiernos partidarios de la integración regional latinoamericana y animarlos a potenciar las oportunidades del mercado ampliado a través de programas orientados a desarrollar ventajas comparativas dinámicas, con apoyo en la tecnología. Éstas no saldrán espontáneamente del mercado. Requieren de la voluntad de los Estados y la formación de las capacidades técnicas y de gestión, con la aplicación inteligente de recursos públicos (Cancino Cadena y Albornoz Herrán, 2008).



**CAPÍTULO II**  
**ORGANISMOS INTERNACIONALES**



## II. ORGANISMOS INTERNACIONALES

### 2.1. Origen y evolución

El siglo XX es el siglo de las organizaciones internacionales. Aunque la humanidad contemporánea se ha fraccionado en Estados soberanos, hay conciencia de la interdependencia y la solidaridad global.

Ningún país puede tomar decisiones importantes en materia de política exterior sin tener en cuenta la existencia de un número determinado de organizaciones internacionales, universales y regionales.

La formación de una organización internacional implica voluntad de cooperación, que se manifiesta en un ámbito geográfico a través de organismos permanentes, expresando una voluntad propia distinta a la de los miembros que la componen: los Estados.

La Historia Antigua y Medieval no presenta ejemplos notables de vida internacional organizada, salvo algunos intentos circunscriptos a áreas geográficas determinadas. En la Edad Moderna aparece el interés de cooperar entre unidades nacionales y soberanas por motivos ideológicos, políticos y técnicos, fomentado por la evolución de las comunicaciones.

Los nacientes Estados soberanos, sujetos originarios de Derecho Internacional Público –efecto secundario de la reforma protestante en el decir del Prof. García Ghirelli- consolidan un nuevo orden jurídico, político y religioso en Europa, luego de la Paz de Westfalia en 1648 (García Ghirelli, 2007). Con este nuevo orden evoluciona el derecho internacional, pero se estaba lejos aún de hacerlo respetar por los Estados a través de organizaciones internacionales.

La idea de encontrar la paz a través de un pacto universal es reciente, no anterior al siglo XVIII. Existen, sin embargo, sugerencias anteriores, pero en un mundo diferente del actual, que intentaban organizar la Europa cristiana frente a la amenaza de los infieles.

La aspiración de establecer la paz permanente fue presentada por distintos políticos y pensadores como una necesidad impostergable. Así William Penn y Charles de Saint-Pierre son los primeros en proponer una organización internacional cuyo objetivo fuera la preservación de la paz.

La propuesta consistía en que los Estados europeos se reunieran en una especie de Confederación. Penn sugiere una Dieta en la que los Estados estarían representados según su riqueza, y de acuerdo con ella tendrían mayor o menor peso, mientras que Saint-Pierre otorga a todos los miembros de la Dieta o Senado un sólo representante, es decir, un voto. Los diferendos entre los miembros debían resolverse por un procedimiento de mediación a cargo de las naciones no involucradas en el conflicto. Si esta forma de solución de controversias se aceptaba, la decisión era obligatoria; caso contrario se usaría la fuerza contra el Estado rebelde.

Rousseau analizó el proyecto Saint-Pierre concluyendo en la necesidad de que los Estados racionalmente se pongan de acuerdo para evitar la guerra a través de una federación entre ellos, pues sólo el vínculo federal sería el equivalente del contrato social entre los individuos.

Por su parte Kant, que aceptaba la concepción rousseauniana del estado natural en lo internacional, abogaba por una Unión de las Naciones sobre la que debería estructurarse la comunidad internacional, basándose en un tratado libremente pactado por los Estados independientes. Afirmaba que para que pudiera existir un orden internacional se requería de un derecho de gentes al cual deberían someterse los Estados.

En la historia de las relaciones internacionales, esas dos posturas se repiten invariablemente. Se proyectan organizaciones internacionales que aúnen Estados y afirmen la paz, pero en la práctica no pueden cumplir su cometido porque se anteponen los intereses nacionales de sus miembros. Para suplir este defecto se piensa en el derecho de gentes que permite a la comunidad internacional funcionar dentro de ciertos límites razonables.

Para los iluministas, la verdadera razón de las guerras residía en la ambición desmedida de los Estados de obtener colonias y en la diplomacia secreta. Estas ideas influyeron en los pacifistas anglosajones y en el Presidente de los Estados Unidos, Woodrow Wilson, al discutirse la organización de la Sociedad de las Naciones, finalizada la Primera Guerra Mundial.

Después de la caída de Napoleón, los monarcas hicieron triunfar el principio de equilibrio logrado por la participación de Estados soberanos en partes iguales. El Acta Final del Congreso de Viena del 18 de junio, el Tratado de la Santa Alianza del 26 de septiembre y los diferentes tratados del 20 de noviembre de 1815, entre ellos el Segundo Tratado de París, crearon una nueva Europa. La Paz de Viena inaugura y domina el siglo XIX, e iguala en importancia las paces de Westfalia y de Utrech. Europa había sido reconstruida, no según el deseo de las nacionalidades, sino de acuerdo con las conveniencias de los príncipes. Era exacto decir que en 1815 había una Europa con su Areópago: las cuatro grandes potencias, Rusia, Austria, Prusia y Gran Bretaña; con su Carta, los Tratados de Viena y de París; con su doctrina, La Santa Alianza, el Tratado de Intervención y el Pacto de Chaumont.

Detrás de esta fachada de unidad, que hubiera sido el sueño de un Abbé de Saint Pierre, un Kant o un Czartoryski, todos ellos autores de proyectos de Estados Unidos Europeos, las divisiones subsistían (Dollot, 1961).

Primero, la Santa Alianza, dejó de tener existencia. Posteriormente, los Estados Europeos decidieron establecer una mínima organización: el Concierto Europeo o Sistema de los Congresos. A fin de mantener la legitimidad, los príncipes se consultaban reunidos en Congresos (vg. Troppau y Leibach) para decidir intervenciones o convalidar emancipaciones nacionales, consecuencia de lo dispuesto en el artículo 6° del Tratado de Alianza, al renovarse el Pacto de Chaumont entre las cuatro grandes potencias: Austria, Gran Bretaña, Prusia y Rusia.

Esta Alianza intentó organizar la comunidad internacional eliminando la posibilidad de hegemonía de un sólo Estado y modificó el sistema de equilibrio como había funcionado en el siglo XVIII.

Sin embargo, lord Castlereagh se opuso a las decisiones de los Congresos de Troppau y de Leibach, por ser contrarios a los intereses británicos, favorables a los movimientos revolucionarios liberales en Europa y en América Hispana.

La presencia de los Estados Unidos y de varios países latinoamericanos en la Segunda Conferencia de La Haya en 1907, entre ellos la República Argentina, desbordó el marco tradicional europeo de las conferencias internacionales.

Después de la Guerra franco-prusiana de 1870, las posibilidades de que el concierto evolucionara hacia una federación de todas las naciones de Europa, desaparecieron definitivamente. Sólo existían Grandes Potencias europeas que perseguían sus propios intereses.

El sistema de las Conferencias había perdido todo su sentido. Se buscó entonces reemplazarlo por el arbitraje obligatorio, que implicaría una legislación internacional a crearse. Para ello era necesario sustituir el imperfecto derecho internacional consuetudinario por el convencional. En esta época surgieron los tratados multilaterales, que cumplen la función de constituir un sustituto de legislación internacional. Por otro lado, con la difusión del arbitraje se pretendía encontrar la forma de solucionar las controversias entre los Estados que pudieran hacer peligrar el equilibrio y la paz.

En la segunda mitad del siglo XIX se plasma la unidad de Italia y la de Alemania. Bajo la dirección de Cavour y en torno del Piamonte se realiza la unidad italiana en detrimento de Austria y de los Estados Pontificios. En 1861 se proclama el reino de Italia con la dinastía de los Saboya. En Alemania, Bismarck, canciller de Guillermo I procurará la unidad "por el hierro o por el fuego". Las guerras victoriosas de Prusia contra Austria y Dinamarca aceleran el proceso. Se

constituye la Confederación Alemana del Norte, con el rey de Prusia como Presidente y Bismark como Canciller. Los Estados del Sur quedan vinculados a Prusia mediante una unión aduanera (Zollverein). La guerra victoriosa contra Francia consuma la unidad alemana. Tras la derrota de Sedán se hunde el imperio francés. En enero de 1871 el rey de Prusia es coronado Emperador y Francia erigida nuevamente en República, pierde Alsacia y Lorena.

Se inicia una etapa con el predominio de Alemania, que rompe el equilibrio entre las potencias continentales. Su restablecimiento será la preocupación primordial en este período que se prolonga desde 1890 hasta 1914, año en el que la Guerra Mundial quiebra el sistema, ya sumamente debilitado, del Concierto Europeo.

En tanto, en esa segunda mitad del siglo XIX, una rápida expansión colonial proyecta a las potencias europeas sobre el África y Asia.

En Europa se consolidan los vínculos que tendían a mantener un equilibrio entre las potencias y se intensifica el armamentismo. Estas rivalidades políticas y una aguda competencia económica afectan profundamente las relaciones entre los países de Europa Central, Alemania y el Imperio Austro-húngaro, agrupados con el Imperio Otomano en la Triple Alianza, por un lado, y Gran Bretaña, Francia y Rusia vinculados por la Triple Entente, por el otro, y llevarán a la Primera Guerra Mundial (1914-18). La participación de los EE.UU., Japón e Italia en contra de los países centrales, le confiere, en realidad tal carácter (Moncayo, 1980).

Años antes de que se iniciara la primera contienda mundial, el 18 de octubre de 1907, se suscribió en La Haya la Convención referente al establecimiento de una Corte Internacional de Presas, cuyo art. 15 dispone que los quince jueces que compondrán el Tribunal, los nombrados por Alemania, Estados Unidos, Austria-Hungría, Francia, Gran Bretaña, Italia, Japón y Rusia, estarán siempre llamados a sesionar. De esta manera se conviene que ciertas potencias deben resolver en forma permanente las cuestiones surgidas de la guerra marítima, con lo que se les reconoce preeminencia en la conducción de las

negociaciones mundiales. Este es el antecedente que se recogerá posteriormente al organizarse la Sociedad de las Naciones.

En la medida en que se acentuaba la declinación del principio de legitimidad, el movimiento de las nacionalidades intentaba imponer un ordenamiento diferente basado en la libre cooperación de pueblos libres. Sin embargo, el desencadenamiento de nacionalismos, que no siempre respetó el derecho de autodeterminación de los pueblos, hizo imposible cualquier clase de organización europea. La segunda mitad del siglo XIX y principios del XX vieron desarrollarse guerras nacionales que enfrentaron naciones enteras. Las confederaciones que habían observado la individualidad de los Estados se convirtieron en federaciones.

La idea de establecer la paz permanente fue presentada por distintos políticos y pensadores como una necesidad impostergable. La manera posible -se creía- iba a ser a través de una Unión Aduanera como primer escalón hacia la preconizada solidaridad política.

Al mismo tiempo, los juristas encaraban el problema de la paz a nivel mundial: La Unión Interparlamentaria, fundada en 1899, que reunía a legisladores de todos los países, tenía como objetivo final el establecimiento de una organización internacional integrada por todos los estados independientes. No obstante en los hechos, éstos se negaron a crearla. Las Conferencias de Paz de La Haya de 1899 y 1907, que avanzaron en la codificación de métodos de resolución pacífica de controversias y en la evolución del naciente derecho internacional humanitario, no impidieron el aumento de la actividad armamentista. La Corte Permanente de Arbitraje, producto de la Primera Conferencia, era sólo una lista de jueces ofrecida a las eventuales partes que le someterían su controversia.

En el ámbito no estatal, la idea de relacionarse y fomentar el comercio entre dos campos encontró un terreno propicio para su realización. Se concretaron asociaciones privadas en el ámbito humanitario, científico, técnico y religioso. El avance tecnológico de las comunicaciones y el transporte provocaron que la

acción humana se desplegara fuera de las fronteras; los Estados se limitaron a eliminar los posibles obstáculos. Un claro ejemplo fue la creación de la Unión Aduanera Alemana (Zollverein), primer paso para la futura unidad política. El libre acceso a las vías fluviales era un corolario necesario de línea directriz, lo que se tradujo en la celebración de los tratados entre 1830 y 1885, estableciendo la libertad comercial de pasaje de los estrechos turcos, daneses, canal de Suez, de Panamá, la internacionalización de los ríos Rhin, Elba, Danubio, Congo y Níger.

El proteccionismo aduanero imperante no impidió, en el decir de Keynes, la “internacionalización de la vida económica”. Ante esta verdadera economía mundial, el turno de la creación de organizaciones internacionales técnicas que normalizaran las relaciones había llegado. Las convenciones multilaterales originaron organismos administrativos permanentes: Unión Telegráfica Internacional en 1865; Oficina Internacional de Pesas y Medidas en 1875 ; Unión Postal Universal en 1878; Oficina Internacional de Salud Pública en 1904; de Agricultura en 1905 y de Higiene en 1907, que fomentaron la cooperación técnica internacional y la necesidad de crear una organización política mundial con un objetivo más valioso e importante: preservar la paz internacional (Moncayo, 1980).

## **2.2. La Sociedad de Naciones**

El tercer convenio de la Haya de 1907 exigía que la guerra fuese precedida de una declaración formal de guerra o de un ultimátum que contuviese una declaración de guerra. Los sufrimientos sin precedentes ocasionados por la Primera Guerra Mundial, produjeron un cambio radical de actitud hacia la misma, que antes consideraban que formaba parte del orden establecido. Las actitudes cambiaron en 1914, aunque el Derecho tardó en adaptarse.

El pacto de la Sociedad de Naciones, firmado en 1919, no prohibía la guerra en general, y su artículo 12-1 decía:

*Todos los miembros de la Sociedad convienen en que si surge entre ellos algún desacuerdo capaz de ocasionar una ruptura, lo someterán al procedimiento de arbitraje o arreglo judicial o al examen del Consejo. Convienen, además en que*

*en ningún caso deberán recurrir a la guerra antes que haya transcurrido un plazo de tres meses después de la sentencia de los árbitros o de la decisión judicial o del dictamen del Consejo.*

Los acontecimientos sucedidos entre 1914 y 1918 provocaron la muerte de millones de personas, justificando la creación de esta organización mundial con el objetivo de mantener la paz y seguridad internacional instaurando un sistema de seguridad colectiva.

En la discusión sobre la naturaleza de la nueva institución se dieron dos alternativas: la llamada continental, que preveía una organización dotada de poder de decisión y con la capacidad de imponer sanciones a los Estados que violaran esas disposiciones (proyecto de León Bourgeois no considerado), y la anglosajona, que en definitiva triunfó y que proponía un pacto impreciso que se iría perfeccionando en su aplicación práctica, y la sanción estaría dada por la fuerza moral de la opinión pública internacional.

La Sociedad de Naciones, con vocación universal, estuvo compuesta al principio por las potencias victoriosas y neutrales, y más adelante por los Estados vencidos, sin exigencias rigurosas en su admisión. Alcanzó un máximo de 60 miembros, pero en 1939, al iniciarse la Segunda Guerra Mundial, quedó reducida a una organización europea y occidental caracterizada por una notable debilidad estructural. El Pacto de Sociedad de Naciones no prohibía el uso de la fuerza, sólo reglamentado a través de una moratoria o tregua; la palabra *guerra* no fue definida: se la sustituyó por la denominación *incidentes*; las comisiones de desarme no llegaron a resultado alguno; el retiro de Alemania significó el reinicio de la carrera armamentista.

La República Argentina se vio abocada a los grandes problemas que suscitaba el estado de guerra en Europa y sus ineludibles repercusiones en el país.

El gobierno del Dr. Yrigoyen mantuvo una posición neutral ante la contienda. Ya había tomado la iniciativa de un Congreso de neutrales para la

consideración de los problemas comunes a los países suramericanos que no tenían intereses comprometidos en la Guerra. La neutralidad del Presidente fue antes que nada una afirmación de soberanía. Poco antes de terminar su mandato, su política independiente en materia internacional tendría una última expresión en la actitud que asumió ante la Liga de las Naciones. Los países vencedores de la Guerra habían convocado a esta asamblea con el pretexto de constituir un instrumento para asegurar la paz.

Nuestra delegación en la Asamblea de Ginebra llevó un proyecto de enmiendas al Pacto de la Liga que abarcaba los siguientes puntos:

1. Admisión en la Liga de todos los Estados soberanos
2. Admisión de los delegados de todos los países pequeños no reconocidos, sin derecho a voto
3. Elección del Consejo por la Asamblea
4. Jurisdicción compulsoria del Tribunal de Justicia Internacional

Esta doctrina argentina no obtuvo la aprobación de los países que organizaban la asamblea. Ante esa actitud, Yrigoyen dispuso el retiro de nuestra delegación, lo que se produjo después de un brillante discurso de su presidente, el Ministro de Relaciones Exteriores, Dr. Honorio Pueyrredón (Palacio, 1985).

En 1920 se organizó la Corte Permanente de Justicia Internacional compuesta por 15 miembros designados por la Asamblea y el Consejo de la Sociedad. Este Tribunal aparecía como el verdadero órgano judicial de la Comunidad Internacional, pero la jurisdicción que se asignaba a la Corte entre 1922 y 1940, aunque emitió ochenta y ocho sentencias solucionando algunos conflictos de relativa importancia, nunca pudo conocer los asuntos políticos entre Estados relevantes para la paz mundial.

La Sociedad nunca pudo enfrentar la decisión de una gran potencia e impedir que por ejemplo, Italia invadiera Etiopía en 1935/36 y Albania en 1939; que Japón atacara China en Manchuria en 1931, y que en 1937, Alemania

agrediera a Austria, Checoslovaquia y Polonia, o la URSS (admitida en 1934) interviniese en el reparto de este país y conquistara Finlandia.

En 1939 estalló la Segunda Guerra Mundial; no obstante, la experiencia vivida había cimentado la imperiosa necesidad de lograr una organización política de alcance internacional.

### **2.3. La Organización de Naciones Unidas**

Durante el transcurso de la contienda, en 1942, representantes de 26 Estados firmaron en Washington una “Declaración de las Naciones Unidas”, reafirmando los principios establecidos en la Carta de Atlántico y su solidaridad en la lucha contra el Eje. Los grandes lineamientos de una organización mundial fueron precisados en la conferencia de Dumbarton Oaks, en 1944, y se elaboró definitivamente la Carta de Naciones Unidas en la Conferencia de San Francisco, en 1945. La Sociedad de Naciones -que legó un importante *know how* a su sucesora, la Organización de Naciones Unidas- fue disuelta en 1947.

Desde el inicio de la contienda en 1939 y hasta 1944, la República Argentina mantuvo una posición de neutralidad, de celosa defensa de la soberanía, a pesar de que a fines de 1943, el destino de la Guerra Mundial estaba bastante claro.

En 1944, el Departamento de Estado de los EE.UU. le presentó al gobierno *de facto* argentino una especie de ultimátum, y el presidente Ramírez tuvo que romper relaciones con Alemania y Japón; en una palabra, con los países del Eje. Ningún país de América Latina mantenía en ese entonces la neutralidad (Luna, 2004).

Como sostienen los doctores Moncayo, Vinuesa y Gutiérrez Posse, comparando ambas organizaciones, en su art. 1, la ONU no sólo pretende mantener la paz y seguridad internacionales sino fomentar entre las naciones, relaciones de amistad basadas en el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos; realizar la cooperación internacional en la

solución de los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, en el progreso y estímulo del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; y servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones para alcanzar esos propósitos comunes (Moncayo, 1980).

Se afirman los principios de la igualdad soberana de los Estados, el arreglo pacífico de las controversias, la abstención de recurrir a la amenaza o al empleo de la fuerza, e incluye en el art. 2. 7 una disposición que constituye o pudo haber constituido una importante limitación a las competencias de las Naciones Unidas: la no intervención en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados.

Respecto a los órganos de las Naciones Unidas existen seis principales: la Asamblea General, integrada por todos los Estados miembros; los tres Consejos, con funciones más especializadas, integrados por un número limitado de Estados (Consejo de Seguridad, Consejo Económico y Social, y Consejo de Administración Fiduciaria); y dos órganos formados por personas designadas a título individual en lugar de representantes de los Estados (la Secretaría y la Corte Internacional de Justicia).

También hay gran número de organismos especializados de las Naciones Unidas: la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Organización Consultiva Marítima Internacional (IMCO), la Organización Civil Internacional (OACI), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Unión Postal Universal (UPU), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), etc. Estos dos últimos organismos son mucho más antiguos que las Naciones Unidas: la UIT fue establecida por primera vez en 1865 y la UPU en 1874.

Sin pretender hacer un análisis crítico detallado de la actuación de las Naciones Unidas desde su fundación, ya que no es objeto del presente trabajo, compartimos la opinión del Profesor Akehurst sobre la efectividad de la misma, puesto que depende de la disposición de los Estados miembros a la cooperación,

y por mucho que sea alterada la estructura de la Organización no se conseguirá un alto grado de eficacia a menos que los Estados miembros estén dispuestos a cooperar con la ONU y entre ellos mismos (Akehurst, 1980).

#### **2.4. Las organizaciones internacionales y el MERCOSUR. Su personalidad jurídica**

El Dr. Akehurst considera que el término “organizaciones internacionales” es utilizado generalmente para describir una organización establecida mediante acuerdo entre dos o más *Estados*. Hay que distinguir esta expresión de la de “organizaciones no gubernamentales”, que se refiere a las establecidas por individuos, aunque los Estados hayan atribuido ciertas funciones a organizaciones no gubernamentales. Un ejemplo en este sentido es el Comité Internacional de la Cruz Roja, que juega un papel importante en la supervisión de la aplicación de los Convenios de Ginebra y que constituye una rama particular del Derecho Internacional como es el Derecho Internacional Humanitario.

Organizaciones internacionales, en el sentido de organizaciones interestatales, existen desde 1815, pero sólo a partir de la Primera Guerra Mundial han llegado a adquirir importancia política. La concepción de que gozan de personalidad jurídica internacional es aún más reciente.

Los tratados que establecen organizaciones internacionales suelen disponer, como lo hace el artículo 104 de la Carta de las Naciones Unidas, que “la Organización gozará, en el territorio de cada uno de sus miembros, de la capacidad jurídica que sea necesaria para el ejercicio de sus funciones y la realización de sus propósitos”. Con esto se quiere decir, sencillamente, que la organización goza de “personalidad jurídica” bajo el Derecho interno de los Estados miembros y de este modo puede ser propietaria de bienes, celebrar contratos, etc. No hay en la Carta otro artículo similar que atribuya a las Naciones Unidas personalidad bajo el derecho internacional.

Ahora bien, se suele reconocer generalmente que la ONU tiene capacidad para concluir determinados tipos de acuerdos con los Estados miembros, cosa que no podría hacer si careciese de personalidad internacional.

*“Cuando los Estados crean una organización internacional, la establecen para fines específicos y le dan facultades limitadas. Resulta, en consecuencia, que la noción de personalidad jurídica debe ser considerada como un concepto relativo y no absoluto. No cabe preguntar si una organización internacional goza de personalidad jurídica en abstracto; sólo tiene sentido formular la siguiente pregunta: ¿Qué derechos, obligaciones y poderes específicos es capaz de ejercitar?” Una organización puede estar facultada, por ejemplo, para hacer tratados en una materia determinada, pero no en otras. También pueden diferir las facultades jurídicas de las distintas organizaciones. Así, la Organización de las Naciones Unidas puede adoptar medidas militares, en ciertas circunstancias, cosa que no puede hacer la Organización Mundial de la Salud.” (Akehurst, 1980).*

El precedente judicial más importante sobre la personalidad de las Organizaciones Internacionales es el dictamen de la Corte Internacional de Justicia sobre “reparación de daños”. El razonamiento de la Corte muestra que los poderes de las organizaciones internacionales no tienen por qué ser conferidos de modo expreso en el tratado constituyente, ya que gozan también de los poderes implícitos para cumplir eficazmente sus funciones (García Ghirelli, 2000).

En lo que respecta a organizaciones subregionales con personalidad jurídica internacional podemos nombrar al MERCOSUR, integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, creado por el Tratado de Asunción en 1991.

El Protocolo Adicional de Ouro Preto de 1994 estableció su estructura orgánica. En el Cap. II, art. 34 del Protocolo, dispone que el MERCOSUR tenga personalidad jurídica de Derecho Internacional. El art. 35 establece que el MERCOSUR podrá, en el uso de sus atribuciones, practicar todos los actos necesarios para la realización de sus objetivos, en especial contratar, adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles, comparecer en juicio, conservar fondos y hacer transferencias. Asimismo celebrará acuerdos de sede (art. 36).

Entre las funciones del Consejo del Mercado Común (CMC), integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y por los Ministros de Economía de los Estados-Partes, se cuentan - art. 8 puntos III y IV- “ejercer la titularidad de la personalidad jurídica del MERCOSUR y negociar y firmar acuerdos con terceros países, grupos de países y organismos internacionales”. Dichas funciones podrán ser delegadas por mandato expreso al Grupo Mercado Común (GMC) en las condiciones establecidas en el inciso VII del art. 14.

El citado artículo establece que son funciones y atribuciones del Grupo Mercado Común (GMC), integrado por 8 representantes (4 titulares y 4 alternos) por país, de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Economía y Bancos Centrales:

*...negociar, con la participación de representantes de todos los Estado-Parte, por delegación expresa del Consejo Mercado Común (CMC) y dentro de los límites establecidos por mandatos específicos concedidos con esa finalidad, acuerdos en nombre del MERCOSUR con terceros países y organismos internacionales. El Grupo Mercado Común, cuando sea autorizado por el Consejo del Mercado Común, podrá delegar los referidos poderes a la Comisión de Comercio del MERCOSUR (Tratado de Asunción, 1991 y Protocolo de Ouro Preto, 1994).*

## **2.5. Sujetos de derecho internacional**

El moderno sistema estatal evolucionó después de la caída del feudalismo y del sistema binario imperio-papado existente en Europa a fines de la Edad Media. El nuevo sistema evolucionó a lo largo de los siglos XV y XVI, y fue legalmente institucionalizado por la Paz de Westfalia (1648) que siguió a la Guerra de los Treinta Años entre reyes, Papa y emperador (apoyado por los señores feudales). El tratado de paz reconoció la independencia de los Estados-nación seculares del Sacro Imperio Romano y del Papado.

Posteriormente, este sistema se extendió de Europa a todo el mundo. El proceso no se completó en Europa hasta las postrimerías del siglo XIX, cuando finalmente se consolidaron Italia y Alemania. Mientras tanto, después de su propio

surgimiento, los nuevos Estados europeos comenzaron a expandir sus poderes por todo el globo mediante la colonización y el comercio.

Este movimiento fue liderado en primer término por Portugal, a comienzos del siglo XV, y por España a partir de 1490. Luego les siguieron Francia, Holanda y Gran Bretaña en el siglo XVI. A su tiempo, casi todos los Estados europeos adoptaron planes de acción y se establecieron dominios de ultramar en la mayor parte del mundo no europeo.

Los Estados nación independientes al estilo europeo no surgieron fuera de Europa hasta que se estableció Estados Unidos de América en 1776. América Latina le siguió entre 1804 y 1824 y Japón a fines del siglo XI (mediante un proceso no revolucionario de "apertura" hacia el mundo exterior). China no se convirtió en Estado nación en el sentido occidental hasta después de 1911, año de la revolución de Sun Yat Sen. Los imperios europeos en Asia, África y el Caribe se han fragmentado mayormente en el siglo XX, aunque el proceso aún continúa. La mayoría de los nuevos Estados en esas áreas surgieron después de la Segunda Guerra Mundial, incluyendo a dos de las naciones más populosas del mundo: India e Indonesia. De esta manera, lo que se originó como un sistema europeo se convirtió en mundial mediante distintas clases de cambio: los valores políticos de Occidente, en el sentido de organizar los asuntos humanos del nivel más fundamental a prácticamente todo el mundo (Lanús, 1978).

Aunque el Estado es el sujeto originario de Derecho Internacional y actor principal en política internacional, otras entidades también han tenido papeles importantes y los siguen teniendo. Cualquier análisis que se concentre exclusivamente sobre las políticas de Estados nación desecha el fuerte impacto de otras clases de actores internacionales. El Estado nunca fue el único actor en el sistema político internacional moderno, ni es la política el único resultado de la interacción de los Estados. Muchas entidades que no son Estados son capaces de iniciar acciones cruzadas con entidades de otras naciones y estos actores pueden desempeñar papeles importantes. El modelo Estado-céntrico del sistema internacional, al concentrarse exclusivamente en los Estados nación presagia un análisis de actores que afecta a la política de manera muy profunda.

Las unidades básicas han cambiado a lo largo del tiempo. Los Estados chinos, las ciudades-estado griegas, las civilizaciones egipcias e indias, las entidades americanas precolombinas como los imperios azteca e incaico y otros, así como los imperios europeos y los dominios feudales, todos precedieron al Estado-nación y, en algunos casos hasta fueron paralelos durante un tiempo conviviendo simultáneamente con la última expansión del Estado-nación alrededor del globo.

Durante los tres siglos de dominio del Estado nación también aparecieron actores adicionales en el sistema. La Iglesia Católica Romana es un ejemplo de un actor que precedió al Estado nación y que hoy es reconocido formalmente por muchos de ellos. A veces, personas individuales que no eran funcionarios gubernamentales o representantes de otros grupos fueron actores internacionales.

Una variedad de entidades subnacionales fueron actores; las agrupaciones tribales, los líderes de provincias rebeldes, las fracciones de una guerra civil, las fuerzas rebeldes y revolucionarias, los gobiernos en el exilio y los partidos políticos o sindicatos de trabajadores que no actúan exclusivamente dentro de los límites de un Estado.

Las organizaciones gubernamentales internacionales (OGI), sujetos de derecho internacional, a veces pueden ser consideradas actores (Naciones Unidas, Comunidad Europea, Organización de Estados Americanos, etc.). Organizaciones internacionales no gubernamentales (OING), otros sujetos de derecho internacional, como la Cruz Roja Internacional, también actúan independientemente dentro del sistema. Asimismo, las empresas de negocios han sido actores importantes especialmente desde que se aceleró su desarrollo como parte de las economías capitalistas del siglo XIX. Hoy en día están estructuradas como corporaciones multinacionales (Pope Atkins, 1991).

## **2.6. Clasificación de las organizaciones internacionales**

La multiplicidad de las organizaciones internacionales es característica de una tendencia de las últimas décadas del siglo XX hacia su institucionalización.

La cooperación internacional se concibe en el marco de entidades que sean permanentes y eficaces. En el plano económico y técnico se ha asistido a la creación de diversas organizaciones mundiales y regionales. La conclusión de alianzas militares se acompañó con la creación de organismos permanentes encargados de dinamizarlos.

Las particulares condiciones políticas y económicas actuales se reflejan en las organizaciones internacionales que expresan el estado de las relaciones internacionales en el comienzo del siglo XXI.

No es imprudente afirmar que hay tantas clasificaciones como autores especializados que abordan el análisis de las mismas.

El sociólogo noruego y profesor Johann Galtung ha planteado una original clasificación de las mismas, ampliada por el jurista argentino Dr. Rizzo Romano:

a) *IGOs (International Governmental Organizations)*. Son sujetos de Derecho Internacional que poseen una personalidad jurídica distinta de los Estados que los conforman. Las subdivide en:

-Universales: Sociedad de Naciones, ONU

-Regionales: OEA, Liga Árabe, Consejo de Europa, Consejo Nórdico, MERCOSUR, Unión Europea, etc.

b) *INGOs (International Non Governmental Organizations)*. Son las organizaciones no gubernamentales que actúan tanto en territorio de los Estados como en Organismos Internacionales con voz pero sin voto.

Ejemplos: Cruz Roja Internacional, Amnesty International, Greenpeace, etc.

c) *BINGOs (Business International Non Governmental Organizations)*. Se refiere a empresas o corporaciones multinacionales que por la actividad de sus filiales en el extranjero influyen de alguna manera en las decisiones políticas de los gobiernos.

Ejemplos ITT, IBM, Chrysler, Petrobras, Telefónica, etc.

d) *BIGOs (Business International Governmental Organizations)*. Los Estados pueden tener sociedades públicas que desarrollen actividades lucrativas en el exterior, realizar emprendimientos con otros países, o formar parte con otros miembros de la comunidad internacional de organismos con un fin de integración económica o cooperación en temas de energía, regímenes fluviales, etc. Se pueden dividir entonces en tres categorías:

- Unilaterales: Banco Nación, Banco Provincia de Buenos Aires, Ente Nazionale Italiano d'Idrocarburi.

- Bilaterales: Salto Grande, Yaciretá, Comisión Adm. Río de la Plata, CARU.

- Multilaterales: Comisión del Oder, de Ródano y del Danubio, Banco Interamericano de Desarrollo (Rizzo Romano, 1994).

## **2.7. Integración política latinoamericana**

La historia de la integración de América Latina se confunde con su propia historia económica y política. El proceso de integración regional sigue los avatares de su vida política, los vaivenes de su evolución económica y las influencias de las teorías de moda. De ahí la inutilidad de hablar de la integración de la región si no se contempla el conjunto de costumbres, la idiosincrasia de las sociedades latinoamericanas. Y como todo proceso social, la integración de América latina ha tenido y tiene -y parece ser una constante histórica- sus épocas de euforia y esperanza combinadas con otras de frustración, resignación y retroceso.

### **2.7.1. Origen y Evolución**

No resulta un despropósito ir a buscar el origen de la integración en el sueño bolivariano de una América unida. La independencia del continente se hizo al amparo de Gran Bretaña y de las ideas de librecambio, otorgándole el derecho de comerciar entre las colonias. La independencia levantó nuevas barreras, porque había intereses que proteger y además, el poder local había nacido y quería perdurar, anteponiéndose a cualquier idea de unidad.

Entre los aciertos políticos más importantes en el siglo XX se destaca el hecho de las integraciones de países en torno a metas de interés común. El caso más tangible resulta el de la Unión Europea, que ha conciliado posiciones, limado asperezas y logrado acercamientos que parecían imposibles entre países antes distanciados por sucesivas guerras y discrepancias religiosas, con tradiciones políticas diferentes y con desniveles comerciales.

Es significativo que Iberoamérica tuviera ya, en sus siglos iniciales, conatos de unidad que cuentan entre los antecedentes y que complementan los factores de identidad del ser y la idiosincrasia del latinoamericano. Entre ellos figuran los largos años de administración colonial, que duró más de tres siglos. En esos tiempos, todos nuestros países tuvieron una misma legislación y un idéntico sistema de gobierno, aun en el caso de Brasil con respecto a Portugal que, durante 60 años bajo los reinados de Felipe II y de su hijo, Felipe III, estuvieron comprendidos en la misma corona.

Desde entonces viene forjándose en los latinoamericanos una identidad, considerando de primordial importancia mantener la unidad entre las colonias hispanoparlantes.

Para la administración de tan vastos y ricos territorios se llegaron a establecer cuatro virreinos: en 1534, el de Nueva España o México; en 1543, el de Perú, y en el siglo XVIII, los de Nueva Granada y del Río de la Plata. El virrey de Nueva España envió una expedición naval para desalojar a los rusos de Alaska. Las Provincias del Plata fueron gobernaciones independientes con tres ciudades iniciales: Buenos Aires, la Asunción y Ciudad Real u Ontiveros, esta última de vida efímera. La Banda Oriental correspondía al Uruguay de hoy, con Montevideo como puerto de comercio oceánico. El rey confiaba el Gobierno a sus Virreyes, Capitanes Generales y Gobernadores. En cada ciudad los pobladores elegían sus Cabildos. Para lo judicial estaban las Audiencias, que en América llegaron a ser 13.

Las banderías, el caudillismo localista y el impacto de las grandes distancias y la incomunicación hicieron que, gradualmente, se fraccionaran las

unidades administrativas, y así llegamos a ser una región con 23 Repúblicas, 12 Estados independientes de habla inglesa y múltiples posesiones coloniales británicas, francesas, holandesas y norteamericanas.

En las postrimerías del siglo XVIII llegó la hora de los libertadores, una vez impulsado el sentir americano por las corrientes del pensamiento filosófico de la época, el impacto de las revoluciones de Estados Unidos y de Francia, así como por la coyuntura creada por la invasión napoleónica de España y Portugal.

Pero los libertadores, si bien buscaron la independencia política, no quisieron en modo alguno, sacrificar la unidad. Su primer líder fue el venezolano Francisco de Miranda, ilustre exponente del Siglo de las Luces. Quiso hacer un desagravio histórico a Colón y acuñó la palabra Colombia para un país imaginario que, según sostenía él, iría desde México hasta la Patagonia. De regreso en Londres inició en las disciplinas libertarias, a través de la sociedad secreta “La Gran Reunión Americana”, a O’Higgins de Chile, a Nariño de Nueva Granada, a Montúfar y Rocafuerte de Quito, a Caro de Cuba, a Alvear y San Martín de la Argentina y a Bolívar de Venezuela. Muchos visitaban a Miranda y mantenían correspondencia con el veterano precursor. Su discípulo O’Higgins sostuvo en Cádiz contactos con San Martín, con el chileno Cortés de Madariaga, el paraguayo Juan Pablo Freites y otros. El promotor fundamental de la integración latinoamericana fue el caraqueño Simón Bolívar.

En la proclama de 1814 a sus compatriotas, Bolívar había reafirmado: *“Para nosotros la Patria es América, nuestra enseña la independencia y la libertad”*. En 1818, desde Angostura, donde logró la primera integración al construir la Gran Colombia, escribía a Pueyrredón, Director de las Provincias Unidas del Río de la Plata:

*...Cuando el triunfo de las armas de Venezuela complete la obra de su Independencia o que circunstancias más favorables nos permitan comunicaciones más frecuentes y relaciones más estrechas, nosotros nos apresuraremos, con el más vivo interés, a entablar por nuestra parte el Pacto Americano, que formando*

*de todas nuestras Repúblicas un cuerpo político, presente la América al mundo con un aspecto de majestad y grandeza.*

Desde Lima, en la cúspide de su poder político -cuando era Presidente de la Gran Colombia (o sea Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela), gobernaba el Perú por voluntad de su Congreso, y Bolivia le había hecho su Presidente Vitalicio pocas horas antes de la victoria definitiva de Ayacucho- suscribió su famosa Carta Circular de invitación a los gobernantes de América, el 7 de diciembre de 1824.

Creía Bolívar que ese cuerpo político sería la respetable autoridad de una Asamblea de Plenipotenciarios nombrados por cada República bajo los auspicios de la victoria y recomendaba a Panamá como el lugar adecuado para tan augusto destino como ser la sede de una Primera Asamblea de la Confederación. En sus instrucciones al Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia y Presidente del Congreso Anfictiónico de Panamá, don Pedro Gual, le decía: *"Es necesario que la nuestra sea una Sociedad de Naciones Hermanas, separadas por ahora en el ejercicio de su soberanía por el curso de los acontecimientos humanos, pero unidas, fuertes y poderosas, para sostenerse contra las agresiones del poder extranjero"*.

Once naciones respondieron a su llamado, pero si bien no prosperó plenamente la iniciativa, por lo menos se comprometieron por un Tratado a "constituir una fuerza terrestre y naval para procurarse protección y ayuda". Espíritus progresistas platenses, como Carlos de Alvear y Pueyrredón promovieron la idea de enviar representantes a Panamá, y hasta se llamó al General Guido a Buenos Aires a fin de que recibiera instrucciones para tal misión, pero ésta no llegó a concretarse.

El General San Martín fue un convencido de la necesidad de mantener la unidad de los pueblos de América Latina. Al respecto diría: "Mi causa es la causa del género humano"; y así luchó no sólo por la libertad de su país sino del resto del subcontinente, y marchó a consolidar una libertad conjunta y fraternal con los demás pueblos sudamericanos. Así se firmó, en 1811, el Tratado de la Unión del Sur entre las Juntas de Gobernantes de Buenos Aires y de Santiago de Chile.

Iguales sentimientos animaban al General Belgrano, en movimiento coincidente con el de San Martín, al llevar sus fuerzas del Sur hasta el Alto Perú, y así se congregaron tropas del Noroeste Argentino, Chile y Perú que, en coincidencia con la obra de Bolívar, habrían de culminar en la completa liberación sudamericana.

Un argentino que apoyó categóricamente el movimiento político integracionista fue el tucumano Bernardo de Monteagudo: abogado, periodista, Presidente de la Sociedad Patriótica, parlamentario y políglota, que acompañó a San Martín en la campaña del Perú, y recibió el grado de Coronel, siendo además Auditor de Guerra. En Lima, San Martín lo designó Ministro de Guerra primero y después de Relaciones Exteriores. Más adelante, junto con Necochea, se dirigió a Guayaquil, e insistió ante Bolívar para que viajara a Lima, según lo convenido con San Martín, y asumiera el mando de los ejércitos republicanos, para culminar la obra de la independencia suramericana.

El “Ensayo” de Monteagudo, de 1823, trata sobre “La Necesidad de una Federación General entre los Estados Hispanoamericanos y Plan de su Organización”. En su texto aconsejaba formar una liga general contra el común enemigo y llenar, “con la unión de todos, el vacío que encontraba cada uno en sus propios recursos.”

Señalaba con realismo la dificultad que presentaban las inmensas distancias existentes entre los países independientes y la necesidad de lograr comunicaciones entre los gobiernos provisorios. Destacaba la necesidad de reunir un Congreso de Plenipotenciarios de los nuevos estados para que, a más tardar hacia el año 1825, se lograra la “Federación Hispanoamericana bajo los auspicios de una Asamblea cuya política tendrá por base consolidar los derechos de los pueblos y no los de algunas familias”. Por cierto, esas seis naciones en la que buscaba eco para su propuesta eran, concretamente, “el Río de la Plata, México, Chile, Perú y Guatemala”.

El destacado papel de Bernardo O’Higgins en la liberación continental incluyó la tarea de orientación y promoción de las ideas de Miranda para la liberación de una América unida y no sólo la de los confines nacionales de cada

caudillo. Durante cuatro años asistió a las clases de Matemáticas que dictaba Miranda en la Academia Richmond de Londres, en la cual, además, lo inició en la Logia Lautaro, inculcándole la pasión por la libertad de las tierras de América. De regreso a su residencia en Cádiz, el chileno mantuvo contactos con los iniciados como San Martín, Bolívar, Alvear, el chileno José Miguel Carrera y otros. Al cabo de su campaña de 1818, O'Higgins hablaba en su proclama sobre "formar en el Continente Americano una Confederación, capaz de sostener irrevocablemente su libertad política y civil, cualesquiera que sea la forma de gobierno que establezcan los países confederados".

En O'Higgins palpitaba una conciencia de Hispanoamérica integrada. En él mismo convergían honores y compromisos de varias naciones americanas. San Martín lo había incorporado como Capitán general, el Perú lo hizo Gran Mariscal y Bolívar lo nombró General de los Ejércitos de Colombia, en cuyo carácter participó en los preparativos de la campaña de Ayacucho. Su ayuda fue decisiva en la organización de la Escuadra Libertadora que tanto sirvió a San Martín para impulsar la independencia de Sudamérica.

La idea de la unidad hispanoamericana también estuvo presente en los libertadores mexicanos y centroamericanos. El cura Hidalgo se declaraba "Generalísimo de las Américas". A su vez, ante el primer Congreso del Anahuac en 1813, el Generalísimo José María Morelos afirmaba en su Declaración de Chilpancingo como "Sentimiento de la Nación Mexicana", que "la América es libre e independiente de España y de toda otra nación, gobierno o monarquía, y que así se sanciona dando al mismo tiempo las razones".

En 1826, con su Presidente Victoria, México acogió con beneplácito la idea del Congreso de Panamá y nombró dos delegados, quienes allí propusieron y lograron la suscripción de los "Tratados de Unión, Liga y Confederación Perpetua", la "Convención sobre Contingentes Armados" y el "Acuerdo de trasladar el Congreso para su siguiente reunión a la ciudad de Tacubaya, cercana a México".

La Confederación Centroamericana estuvo representada en Panamá por el Canónigo Antonio Larrazábal y por el doctor Pedro Molina, quienes estaban

inspirados en las ideas del gran humanista hondureño José Cecilio del Valle, precursor también de la integración hispanoamericana y de la unidad Centroamericana.

Si bien en buena parte del siglo XIX se acentuaron los nacionalismos aislacionistas y los caudillismos localistas en múltiples y cruentas guerras civiles, no se perdió el legado de solidaridad continental y la noción integracionista. Aparecieron corrientes de orden panamericano que siguieron su evolución, y así, en el siglo XX, prosperaron esos sentidos gregarios pese a la conmoción de las grandes Guerras Mundiales que generaron como contrapartida, las organizaciones de la paz: primero la Sociedad de Naciones y más tarde, las Naciones Unidas y sus entidades internacionales de servicio.

En la ONU, los latinoamericanos desempeñaron un papel preponderante, sobre todo en la etapa de organización, según lo habían convenido previamente a la Conferencia de San Francisco, en la de Chapultepec. En los años iniciales de la Organización Mundial, los latinoamericanos fueron el sector más significativo: 21 países entre 51 miembros. Como entidad regional, dado el ocaso del colonialismo proclive a la universalización de la entidad mundial, en la actualidad con sus 192 miembros, el Grupo Latinoamericano cuenta con 35 miembros de los cuales 18 son hispanoparlantes; 14 países del Caribe de habla inglesa; uno de habla portuguesa (Brasil); otro de habla francesa (Haití) y uno más de lengua holandesa (Surinam).

En coincidencia con los movimientos mundiales de integración, avanzaron varias iniciativas latinoamericanas. Así, en 1960, se creó el Mercado Común Centroamericano, primero con cinco países de la subregión y luego con Panamá en algunas actividades. Ya en 1951 habían suscripto la Carta de San Salvador y se había formado la "Organización de Estados Centroamericanos", la ODECA, con ánimo de avanzar hacia una eventual unidad política centroamericana. Desde 1992 existe un Parlamento Centroamericano.

La Comunidad Andina de Naciones (CAN) incluye hoy 4 países: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú (con el retiro de Venezuela), con unos 120 millones de

habitantes. En sus primeros años, 1969-1976, incluía también a Chile. Cuenta con un Tribunal Andino de Justicia, un Parlamento Andino y una Corporación Andina de Fomento, organismo financiero del grupo, con sede en Caracas. Funcionan además los Convenios de Acción de la entidad, como el “Convenio Andrés Bello” en educación, ciencia, tecnología y cultura; el “Convenio Hipólito Unanue” en salud, y el “Convenio Simón Rodríguez” en materia sociolaboral. Ya han logrado una homologación de estudios y títulos entre los países andinos, comprendido Chile, que es también parte de la Corporación Andina de Fomento.

El Parlamento Andino, resultado de la voluntad participativa de los legisladores andinos, fue instituido por un Tratado firmado en la Paz en octubre de 1979 y se instaló en Bogotá en agosto de 1980. Ha sido concebido como el órgano deliberante común, que tiene como propósitos permanentes coadyuvar a la promoción y orientación de la integración andina, sustentando en la subregión el pleno imperio de la libertad, de la justicia social y de la democracia, velar por el respeto de los derechos humanos y promover la participación de los pueblos como actores del proceso de integración andino (Vaccino, 1994).

De acuerdo con lo resuelto en la Reunión Cumbre de Machu Pichu en 1990, en una coordinación de políticas comunes, la Comunidad se ha comprometido a emprender elecciones directas para el Parlamento Andino y la creación de un Consejo Presidencial Andino, con Reuniones Cumbres Bianuales. Se han suprimido las visas entre los países andinos, buscando cooperar con otros movimientos integradores a fin de crear un Mercado Común Latinoamericano.

En lo que respecta a la integración de Sudamérica, hay importantes antecedentes platenses. Por ejemplo, en la Banda Oriental coincidió Artigas con San Martín en la idea de la creación de una Patria Sudamericana. En sus ordenanzas del Año XIII destacaba “el todo de la seguridad continental”. También podría considerarse como un compromiso de gran significación lo acontecido en el histórico Congreso de Tucumán el 9 de julio de 1816, en sesión presidida por don Narciso Laprida, según nos lo dice Bartolomé Mitre en su *Historia de Belgrano*:

*“Después que interrogó a los diputados y todos contestaron afirmativamente que las Provincias de la Unión fueran una nación libre e independiente de los reyes de España, consta en el Acta respectiva que “involucrando al Eterno que preside el Universo, en nombre y por autoridad de los pueblos que representaba el Congreso, declaraba solemnemente que era voluntad unánime de las Provincias Unidas de Sudamérica romper los violentos vínculos que las ligaban a los reyes de España, recuperar sus derechos, investirse del alto carácter de Nación libre e independiente quedando de hecho y de derecho con amplio y pleno poder para darse las formas que exigiere la justicia” (Mitre, 1887).*

El día 21 de julio se juró solemnemente la Independencia ante Dios y la Patria, promoviendo la libertad de las Provincias Unidas y declarando su independencia del rey de España, sus sucesores y metrópoli, y de toda otra denominación extranjera, prometiendo sostener este juramento hasta con la vida, haberes y fama. Como es sabido, el Congreso de Tucumán se trasladó a Buenos Aires y el 22 de abril de 1819 dictó la “Constitución de las Provincias Unidas de Sudamérica”.

En su correspondencia Manuel Belgrano llamaba a todos los argentinos “Americanos del Sud”. La Constitución de Santa Fe de 1819, concede en su Sección 11 la ciudadanía “a todo americano”, lo cual evidencia el concepto de continentalidad común a nuestros grandes próceres.

La noción de una Confederación Sudamericana estaba en las mentes de los patriotas argentinos y chilenos de los años de la Independencia. El tema salió a la luz cuando se discutía la creación del Sello Nacional. Entre los papeles y diplomas de la Asamblea de 1813 figura un informe recibido para la preparación del Sello Nacional Argentino. Allí se comunica que los próceres chilenos estaban forjando su sello nacional que podía considerarse señal precursora de la declaración de la independencia de Chile. Dicho sello tenía “siete columnas que representaban otros tantos estados, que hacen la Confederación de la América del Sud, en el juicio de don Antonio Isidro de Castro, director de don José Miguel Carrera” (Albornoz, 2000).

No podemos omitir mencionar que la región del Río de la Plata tuvo vocación de integrarse al mundo europeo, de conectarse con Europa. Esa tendencia se acentuó con la creación del Virreinato, con el Auto de Libre Comercio, mucho más intensamente a partir de 1810. Con algún altibajo, la tendencia continuó y se convirtió en política oficial de los gobiernos argentinos con posterioridad a Caseros.

Analicemos el significado del “Memorando Elizalde”. Se trata de un documento emitido por Rufino de Elizalde, Ministro de Relaciones Exteriores de Mitre, respondiendo a una invitación de su colega peruano para participar en un Congreso a celebrarse en Lima, con el fin de prevenir las hostilidades que algunas potencias estaban perpetrando en 1864 contra naciones americanas. En su respuesta, Elizalde dice que la Argentina tiene poco que ver con el resto de América, ya que espera mucho de su relación con Europa. Agrega que nuestro país no ha tenido sino excepcionalmente problemas con naciones del Viejo Mundo y, por el contrario, ha recibido de ella inmigrantes y capitales; más aún, espera que estas contribuciones se hagan más y más copiosas.

El “Memorando Elizalde” definió una política que duró casi un siglo, con distintos gobiernos y en circunstancias internacionales diferentes. Regiones argentinas como Cuyo, el Norte y el Noroeste mantenían una vinculación comercial muy antigua con el resto de América o al menos con los países vecinos. Pero a medida que nuestro país se va convirtiendo en exportador de productos provenientes de la pampa húmeda, esa vinculación americana se debilita y la apuesta es por Europa (Luna, 2004).

No obstante, en el siglo XX han sido realizaciones muy positivas la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC, hoy ALADI -Asociación Latinoamericana de Integración, con sede en Montevideo, que cumple ya 25 años de fundada- y el MERCOSUR, la más grande de las áreas de integración regional latinoamericana y la más reciente. Su población de 250 millones equivale al 45% de la población de América Latina, mientras que su superficie comprende el 59% de la misma. Así como la Unión Europea sólo comenzó a marchar cuando se pusieron de acuerdo Alemania y Francia, el MERCOSUR funcionó una vez que

convinieron en formarlo Argentina y Brasil. En julio de 1986, los dos países suscribieron el Acta de Integración. Paraguay y Uruguay se sumaron al proyecto, y el 26 de mayo de 1991 se suscribió el Acta de Asunción, firmada por los cuatro países del más vigoroso movimiento integrador de América.

Es decir, que si bien el ánimo latinoamericano es favorable a la integración, hay varias corrientes paralelas en las que se muestran diversos objetivos: la Panamericanista, que buscaría integrar las tres Américas, y la Regionalista, que avanzaría gradualmente por los diversos procesos subregionales de integración que hemos citado someramente.

Por un motivo práctico sería preferible avanzar primero en lo subregional, y entonces, ya en bloques constituidos por genuinos compromisos, ir hacia lo continental. Así se puede entrever una presencia internacional respetable que se escucharía con atención en los foros mundiales y en las otras integraciones como la Unión Europea, sobre todo después del fracaso de la reunión de la OMC en Seattle. Tal presencia incluiría a los países andinos, con sus 120 millones de habitantes, que con los 250 millones del MERCOSUR llegarían a tener una voz común en representación no sólo de un mercado de 370 millones, la mayor integración de países del mundo, sino que crearía un ambiente propicio al fortalecimiento de los sistemas sub-continetales de democracia representativa.

Este empeño se funda en exigencias innegables de nuestro tiempo. Analizando la Unión Europea se puede advertir el admirable avance de sus 25 países hasta ubicarse donde se hallan hoy, pese a las grandes desavenencias que los separaban a lo largo de la historia por guerras, bloqueos, diferencias idiomáticas y religiosas. El ejemplo de Europa hace reflexionar sobre la conveniencia de promover la regionalización. La Unión nació con 6 Estados. Hoy la conforman 25, con una moneda común, el "euro". Si bien el Tratado de Maastricht ha obligado a sus miembros a adoptar una disciplina económica y fiscal de positivos resultados y de combate a la inflación, no se limita a perspectivas económicas: el contenido de dicho instrumento dedica su primera parte a la Unión Política y la segunda a la Unión Económica y Monetaria.

Dichos avances han sido logrados por los europeos en 50 años de negociaciones, plebiscitos, acuerdos, dos Guerras Mundiales en el marco de la evolución política del escenario internacional. Aunque parecía imposible, primero se entendieron los dos viejos enemigos: Alemania y Francia; Adenauer y De Gaulle. Probaron que podían cooperar conjuntamente en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, creada en 1951, y en 1954 en el Mercado Común del Carbón, del Hierro y del Acero. La Comunidad Europea resultó del Tratado de Roma de 1957 y en 1978 se construía la Europa de los Diez, con el acceso de Gran Bretaña, Dinamarca, Islandia y Noruega. La adhesión de España y Portugal se produjo en 1984.

Fueron doce los países que aprobaron el Tratado de Maastricht. Hoy son veinticinco los países que lo integran.

Atento que todas las decisiones fueron adoptadas democráticamente, ha cobrado gran importancia el Parlamento Europeo, que está integrado por quinientos dieciocho diputados elegidos por sufragio universal y sesiona en Estrasburgo. Trabaja por medio de dieciocho Comisiones Especializadas, aprueba el Presupuesto de la Comunidad y ejerce un control general.

En América Latina hay diecinueve parlamentos nacionales como expresión significativa del arraigo democrático institucional de la región. Son los que designan representantes para integrar los parlamentos subregionales, como en el caso del Parlamento Latinoamericano, que fue instalado por dieciocho países en Lima en 1987, el Parlamento Andino, que se instaló en Bogotá en 1980 y, según el Tratado de Paz de 1979, el Parlamento Centroamericano, que es desde 1987 el órgano subregional de planeamiento, análisis y recomendación de asuntos políticos, económicos, sociales y culturales de interés común. Hay interés en la formación de un Parlamento del MERCOSUR. Estos Parlamentos contribuyen a consolidar la democracia y la integración, además de generar respaldo en la opinión pública. Cortes de Justicia funcionan actualmente para la Comunidad Andina y para el Mercado Común Centroamericano. En el MERCOSUR se ha recurrido a un sistema de salvaguardias y de solución pacífica de controversias,

con un Tribunal Arbitral y una Corte Permanente de Justicia con sede en Asunción, de acuerdo con lo dispuesto por el Protocolo de Olivos de 2002.

En el decir de Stiglitz (2003), a inicios del siglo XXI, el camino para sortear los desafíos y superar el malestar en la globalización es profundizar en la integración.

Es así que parece surgir como un proceso beneficioso la necesidad de acelerar etapas en la integración de la América del Sur y rescatar una antigua iniciativa: lograr un enlace del MERCOSUR y la Comunidad Andina. No obstante las dificultades, es alentador comprobar que hay importantes muestras de acercamiento entre ambas organizaciones regionales. Después de haber firmado en 1998 el Acuerdo Marco de Entendimiento y Acción entre las dos entidades, se espera completar las negociaciones de un Acuerdo de Libre Comercio. Por cierto, está bien tratar las relaciones de mercados, pero hay algo más allá de los requerimientos económicos: las coincidencias políticas y culturales que deciden el curso de los destinos históricos.

Más adelante vendrán otras ampliaciones, como se ha visto en el gradual crecimiento de la Unión Europea a lo largo de medio siglo de experiencias y negociaciones efectuadas con madurez diplomática y sentido de la convivencia política.

## **2.8. Integración económica latinoamericana. Conferencias**

Tal como lo habíamos expuesto anteriormente, el primer intento de integración subregional latinoamericana tuvo lugar durante el siglo XIX, cuando algunos Estados hispanoamericanos trataron de formar entidades políticas más grandes y de unirse en alianzas de seguridad mutua sobre una base confederada. Los primeros esfuerzos comenzaron durante los movimientos por la independencia y siguieron a lo largo del siguiente medio siglo.

Alternativamente, los americanistas desearon formar entre uno a cuatro estados independientes de lo que había sido el imperio español en América. Sin

embargo, las realidades geográficas, los localismos y regionalismos y las disputas entre los países produjeron la fundación de Estados separados que a menudo entraban en conflicto entre sí. Como habíamos adelantado, el más entusiasta defensor del americanismo y activo exponente de solidaridad hispanoamericana fue Simón Bolívar, líder prestigioso de la independencia en la zona norte de América del Sur, quien expuso por primera vez su teoría sobre la unión de los Estados americanos en su famosa “Carta de Jamaica” de 1815. En ella se contemplaban tres federaciones hispanoamericanas, compuestas a grandes rasgos por México y América Central; las porciones españolas del norte de América del Sur, incluyendo Perú y Bolivia, y el sur de América del Sur. En 1826, Bolívar propuso la unificación total de América Hispana.

Los cuatro virreinos del imperio hispanoamericano pronto se dividieron en 16 y luego 18 Estados separados. México y América Central formaron un sólo imperio en 1821, pero América Central se apartó y formó una federación separada en 1823. En 1838 se dividió en tres naciones: Colombia, Venezuela y Ecuador. Buenos Aires trató de obtener un sólo Estado independiente del Virreinato del Río de la Plata, al que nombró Provincias Unidas del Río de la Plata, pero se desintegró en los actuales Argentina, Uruguay, Paraguay y parte de Bolivia.

Otro intento de unión política tuvo el propósito de formar una especie de federación o alianza entre Estados hispanoamericanos, destinada a asegurar la mutua protección contra amenazas exteriores. A medida que los Estados nación tomaban conciencia individualmente de sus identidades nacionales y tradiciones particulares, trataron de asociarse a nivel internacional. Hubo cuatro congresos hispanoamericanos internacionales entre 1826 y 1865, pero ninguno de ellos tuvo éxito. Otras conferencias fueron sugeridas durante el siglo XIX para discutir las posibilidades de unión, pero ninguna se concretó. De esta manera, no sólo se fragmentaron algunos de los Estados que habían surgido originalmente de los movimientos por la independencia, sino que también fracasaron los intentos de alianza entre los Estados soberanos.

El 7 de diciembre de 1824 el gobierno colombiano encabezado por Bolívar envió invitaciones a varios Estados para asistir a un congreso en Panamá, una

provincia colombiana, con el objetivo de establecer una unión hispanoamericana. La posibilidad de que España con la ayuda de la Santa Alianza liderada por Francia recuperara mediante el uso de la fuerza su imperio americano, era una de las mayores preocupaciones. Gran Bretaña y los Países Bajos, los dos enemigos de España, enviaron observadores no oficiales a la conferencia siguiendo una invitación de los organizadores. Sólo cuatro Estados americanos estaban representados: Colombia, Perú, México y la Federación Centroamericana. México fue un participante reacio, ya que ambicionaba el liderazgo de América Hispánica para sí y tenía celos de la iniciativa colombiana. Argentina rehusó asistir, aduciendo que prefería seguir un derrotero independiente. Aparentemente, tampoco Argentina estaba dispuesta a aceptar el liderazgo regional de Colombia. Brasil y Estados Unidos recibieron invitaciones, aunque al principio Bolívar se había opuesto a su asistencia.

El Congreso de Panamá se reunió desde el 22 de junio al 15 de julio de 1826. El tema principal fue la unidad de América Hispánica y la defensa de su nueva soberanía y de su integridad territorial. Se firmaron cuatro acuerdos para: 1) establecer principios que preservaran la paz entre los Estados americanos; 2) crear organizaciones de defensa mutua; 3) promover la integridad territorial como concepto legal internacional; y 4) asegurar la regularidad de futuras convocatorias a congresos. El Tratado de Perpetua Unión, Liga y Confederación declaraba que: “El objeto del perpetuo pacto será sostener de común acuerdo defensiva y ofensivamente, si es necesario, la soberanía e independencia de todas y cada una de las potencias confederadas de América contra la dominación exterior”. Los Tratados preveían que los miembros de la Liga se ayudaran unos a otros con fuerzas armadas si eran atacados por naciones extranjeras, que las disputas se resolvieran por arbitraje, que los derechos de ciudadanía se concedieran mutuamente entre dichos Estados, que se renunciara al tráfico de esclavos y se garantizara la integridad territorial de cada Estado.

Se celebró una Conferencia en Lima, llamada Congreso Americano, desde diciembre a marzo de 1848. Participaron cinco países sudamericanos: Bolivia, Chile, Ecuador, Colombia y Perú. México no asistió debido a la guerra con los Estados Unidos; Venezuela, Argentina y Brasil declinaron la invitación. Estados

Unidos recibió una invitación secreta de Colombia y una informal de Perú, pero rechazó ambas. El Congreso redactó varios tratados, el más importante de los cuales fue el Tratado de Confederación. Su propósito declarado era “sostener la soberanía e independencia de todos y cada uno, mantener la integridad de sus territorios respectivos, asegurar en ellos su dominio y soberanía, rehusarse a aceptar que pudieran sufrir atropellos u ofensas”. El Tratado establecía, débilmente, la ayuda mutua entre las partes firmantes con fuerzas militares y navales en caso de un ataque por una potencia exterior.

La tercera Conferencia General, una asamblea de un sólo día, fue en Santiago de Chile el 15 de setiembre de 1856. Sólo tres Estados (Chile, Ecuador y Perú) asistieron a lo que se llamó el Congreso Continental. La conferencia adoptó otro tratado de alianza y confederación llamado Tratado Continental. Establecía una liga permanente e incluía promesas de ayuda mutua y el compromiso de impedir la organización de expediciones hostiles por parte de emigrados políticos residentes en cualquiera de los países aliados. Los otros Estados hispanoamericanos y Brasil fueron invitados a unirse. Esta vez Estados Unidos no fue invitado. Ninguna de las partes ratificó el Tratado Continental.

La Segunda Conferencia de Lima, la cuarta y última conferencia hispanoamericana, tuvo lugar desde el 14 de noviembre de 1864 hasta el 13 de marzo de 1865. Asistieron Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú y Venezuela. Tanto Argentina como Brasil rehusaron aceptar planes de confederación. El Tratado de Unión y Alianza Defensiva emanado de esta Conferencia volvió a establecer la confederación y a comprometer la defensa mutua en caso de agresión. Algunas convenciones adicionales exigieron el arbitraje obligatorio de las querellas y apelaron a la cooperación en navegación comercial e intercambio postal. Ninguno de los tratados fue ratificado.

Después del Segundo Congreso celebrado en Lima (1865), los Estados latinoamericanos abandonaron toda iniciativa por la unión y comenzaron a depositar su confianza en la legislación internacional. Las conferencias legales internacionales incluyeron el Congreso de Juristas en Lima, de 1877 a 1879, el Congreso Bolivariano de Caracas en 1883 y el Primer Congreso Sudamericano en

Montevideo en 1888-1889, al que asistieron delegados de Perú, Chile, Paraguay y Uruguay. Poco después, en 1889, los latinoamericanos combinaron su interés en la legislación internacional con la organización regional al fundar el Sistema Interamericano, en colaboración con Estados Unidos. Más tarde, el Sistema Interamericano participó de organizaciones internacionales mundiales, en principio con el Sistema de la Haya a fines de siglo y posteriormente con la Liga de las Naciones y el Sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, a fines de la década del 40 y comienzos de la del 50, las nuevas iniciativas respecto de la unidad latinoamericana hicieron hincapié en la integración económica.

Los años 60 fueron de grandes expectativas para la integración económica. No obstante, los esfuerzos posteriores tendieron a ser graduales y formalistas, aun cuando los problemas sociales y económicos de los Estados latinoamericanos continuaron creciendo y su anhelo de mayor independencia de potencias exteriores siguió vigente. A pesar de eso, el hecho de que se hicieran continuos esfuerzos para lograr la integración subregional, así como la organización del Sistema Económico Latinoamericano representa por lo menos un compromiso parcial de cooperación con propósitos económicos.

Los intentos de integración latinoamericana después de la Segunda Guerra Mundial fueron fundamentalmente distintos de los efectuados durante el siglo XIX. El impulso de unión política directa fue reemplazado por el acento puesto en la unión económica, lo cual demostró el desplazamiento de las prioridades latinoamericanas de seguridad y defensa al desarrollo económico.

Las organizaciones de integración económica latinoamericanas nacieron de propuestas hechas por las Naciones Unidas, inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, específicamente la de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). La CEPAL fue fundada en 1948, con oficinas en Santiago de Chile, como suborganización del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Más tarde se la rebautizó Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Economic Commission for Latin America & the Caribbean, ECLAC), después de que las entidades del Caribe Oriental comenzaron a independizarse. Su propósito general como comisión económica regional era

coordinar las políticas destinadas a promover el desarrollo económico de América Latina. Se formaron bajo su auspicio el Mercado Común Centroamericano (MCC) y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

Los esfuerzos iniciales de integración incluyeron condiciones de tipo económico y político. Desde el punto de vista puramente económico, se adoptó la teoría de libre comercio que fue aplicada a la teoría de la integración regional. “Libre comercio” pasó a significar más comercio, redundando en beneficio de todos. Por eso, de acuerdo con sus hipótesis, la mejor organización era el libre comercio universal sin barreras, tal como un sistema mundial de libre comercio; la mejor solución, en segundo término, era una forma de integración económica regional.

El Sistema Iberoamericano también dio ímpetu y apoyo a la integración latinoamericana. Las declaraciones multilaterales oficiales antepusieron la integración regional a los mercados subregionales. Los presidentes americanos aprobaron la creación de un organismo que uniera a MCC y ALALC y que funcionara a pleno rendimiento a partir de 1985. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), creado en 1959, apoyó activamente la integración económica. Prestó fondos al MCC para concretar proyectos de integración y suscribió programas multinacionales en América del Sur destinados al desarrollo de la infraestructura física que uniera a las naciones. El BID fundó el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) en Buenos Aires, en 1966. INTAL funcionó como instituto de investigación para la integración económica, centro de entrenamiento y fuente de asistencia técnica, emitiendo estudios de políticas, entrenando a funcionarios de gobierno, del comercio y a dirigentes obreros latinoamericanos. El BID, al igual que la CEPAL, contribuyó al movimiento de integración, pero su influencia disminuyó en los años 70.

La ALALC, compuesta por once miembros, fue fundada en 1960. No formó una verdadera economía regional latinoamericana, pues no todos los Estados de la región eran miembros. Sin embargo, abarcó a los grandes países y a la mayoría de la población y recursos en la región. Se siguió tratando de crear un mercado totalizador, pero sin éxito. La integración sub-regional siguió. El Grupo Andino fue

organizado dentro de la ALALC en 1966, aproximadamente al mismo tiempo que se formaba CARIFTA (Caribbean Free Trade Association, Asociación de Libre Comercio del Caribe) que aumentó cada vez más su integración para convertirse en la Comunidad Caribe). En 1980, a la ALALC se la reemplazó con una nueva organización: la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). De hecho, la formación del Grupo Andino y de la ALADI señaló un alejamiento de la convergencia institucional. Esta tendencia indicó que una cantidad de problemas aquejaba a la comunidad ALALC y señaló nuevas formas de pensar acerca de la integración económica latinoamericana. También la integración centroamericana y la caribeña compartían estos problemas, pero además tenían preocupaciones particulares que afectaban a sus organizaciones (Lanús, 1982).

## **2.9. Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)**

Después que la CEPAL dejara de estimular las agrupaciones económicas subregionales en América Latina, comenzaron las negociaciones para establecer una zona de libre comercio que cubriera la mayor parte de la región. No obstante, los Estados centroamericanos se apartaron al pensar que debían lograr su propia integración y así tener la fuerza suficiente para enfrentar a Estados más grandes.

Finalmente, en febrero de 1960, siete Estados latinoamericanos firmaron el Tratado de Montevideo, mediante el cual se creaba la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). EL 1de junio de 1961, cuando el tratado entró en vigor, los siete socios fundadores eran Argentina, Brasil, Chile, Perú, Paraguay, México y Uruguay. Posteriormente se les unieron otros cuatro países: Colombia y Ecuador en 1961, Venezuela en 1966 y Bolivia en 1967, lo cual elevó el número total de miembros a once. De esta manera, el mercado abarcaba la mayor parte de América del Sur, además de México.

Con sede en Montevideo, ALALC era administrada por una conferencia anual en la que sus miembros negociaban la liberación del comercio y establecían varios programas. El Comité Ejecutivo Permanente, compuesto de representantes embajadores y asistido por un secretariado, implementaba las decisiones tomadas en la conferencia. En 1965, los Estados miembros de ALALC crearon una serie de

consejos ministeriales de alto nivel (ministros de Relaciones Exteriores, presidentes de Bancos Centrales, ministros de Transporte y Educación y ministros de Agricultura) en un esfuerzo por estimular la integración, más allá del área de libre comercio.

Los objetivos de ALALC expresados en el Tratado de Montevideo eran “establecer, gradual y progresivamente un mercado común latinoamericano”, y para sus miembros “aunar esfuerzos para alcanzar la complementación e integración progresivas de sus economías sobre la base de una efectiva reciprocidad de beneficios”.

ALALC no encaró la uniformidad de aranceles aduaneros hacia el mundo exterior sino que buscó establecer solamente un área de libre comercio, en la cual sus miembros eliminaran aranceles y otras restricciones sobre “sustancialmente todo” el comercio entre ellos.

La eliminación de las barreras comerciales se lograría gradualmente a lo largo de un período de doce años que finalizaría en 1973.

Hacia 1968, la ALALC prácticamente había dejado de funcionar, paralizada por la tensión entre los conceptos de libre comercio y planificación regional. En 1969, los socios de ALALC firmaron el Protocolo de Caracas, que extendía de 1973 a 1980 la fecha límite para establecer el área de libre comercio. Colombia y Uruguay rehusaron ratificarlo y se firmaron pocos acuerdos de complementación. La imposibilidad de un acuerdo sobre un programa de desarrollo conjunto fue el principal factor que demoró el proceso de eliminación de aranceles entre los miembros de ALALC.

## **2.10. Asociación latinoamericana de Integración (ALADI)**

A fines de los años 70, los miembros de ALALC decidieron reformar profundamente su acuerdo de integración. Se firmó un nuevo Tratado de Montevideo el 12 de agosto de 1980, y todos los miembros de ALALC se adhirieron a él. Así surgió la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI),

que estableció un nuevo orden jurídico para la integración económica. El tratado entró en vigencia con ratificación en marzo de 1981, reemplazó al de 1960 y a la estructura de ALALC. ALADI siguió evolucionando durante un período de transición en el que se aplicó cierta cantidad de medidas y se efectuaron negociaciones.

De alguna manera, ALADI es la continuación de ALALC. Los miembros de ALADI piensan que la integración es un medio adecuado para promover el desarrollo y la cooperación regionales. Postulan como objetivo de largo plazo, el establecimiento de un mercado común que abarque toda la región latinoamericana. Por otra parte, han incorporado aspectos específicos del esquema viejo al nuevo.

A pesar de esta continuidad, el tratado de 1980 introdujo cambios fundamentales, tanto en el concepto como en la operación de la integración económica. En primer lugar, ALADI proporciona múltiples niveles de negociación y cooperación. De hecho, Argentina y Brasil fueron los principales promotores de ALADI, de manera tal que pudieran hacer acuerdos bilaterales entre sí y con México. ALADI también permite acuerdos multilaterales que abarquen la totalidad del mercado. En segundo lugar, ALADI aumentó el carácter especialmente comercial de ALALC al precisar tres funciones básicas adicionales: promoción y regulación del comercio recíproco, creación de complementación económica y evolución de mercados ampliados. En tercer lugar, y por último, mientras que ALALC había reconocido una situación especial para las economías menos avanzadas, el nuevo esquema incorpora cláusulas más extensas en su favor; también decide que la categoría de desarrollo económico intermedio incluya a países que requieren tratamiento especial. Finalmente, ALADI prevé la participación limitada de ciertos países no asociados y entidades privadas.

En suma, ALADI fue diseñada para tener mayor flexibilidad de negociación y operativa que ALALC, reconocer los diferentes niveles de desarrollo económico entre los países asociados y permitir una escala más amplia de acuerdos. De hecho, los tres acuerdos que siguen fueron diseñados para reflejar las nuevas líneas generales.

a) *Preferencia arancelaria regional*. La preferencia variaba de acuerdo con los diferentes sectores económicos, y los países asociados estarían autorizados a excluir un cierto número de productos. Los países más desarrollados (Argentina, Brasil y México) tendrían la menor cantidad de excepciones; los países intermedios (Chile, Colombia, Perú y Uruguay) tendrían más excepciones y los menos desarrollados (Bolivia, Ecuador y Paraguay) disfrutarían de la mayor cantidad. La preferencia arancelaria regional es un mecanismo de carácter totalmente multilateral, que aplica preferencias al nivel económico preponderante de los diversos miembros y que se refiere a determinados productos.

b) *Acuerdos de alcance regional*. Son aquellos en que participan todos los países asociados. Cubren muchas actividades, incluyendo complementación económica, agricultura, promoción del comercio, acuerdos financieros (tales como pagos y créditos), cooperación científica y tecnológica, promoción del turismo y otras. Los primeros fueron los “heredados” (patrimonio histórico) de ALALC. Después se firmó un gran número de nuevos acuerdos bajo ALADI.

c) *Acuerdos de alcance parcial*. Estos constituyen un elemento muy distintivo en el nuevo Tratado e inmediatamente se transformaron en el factor más dinámico. Las medidas estipulan una restricción limitada al principio de multilateralidad. Todos los acuerdos entre pares o entre grupos de países deben permanecer abiertos a la eventual multi-lateralización mediante negociaciones y al mismo tiempo, automáticamente abiertos a los miembros menos desarrollados, sobre una base de “nación más favorecida”. Aunque sólo los pueden iniciar países asociados, la adhesión a los acuerdos por parte de países no asociados es posible. Esta categoría tiene el propósito de superar la disparidad en el desarrollo económico que perjudicó a dichos países en el pasado, ya que todos los acuerdos no eran adecuados para todos los miembros.

Con respecto a los acuerdos regionales y parciales, todos los viejos acuerdos de ALALC fueron renegociados después de 1980. El proceso no se completó hasta comienzos de 1988. Se firmaron nuevos tratados bajo ambas categorías casi simultáneamente, la mayoría como conjunto de tratados bilaterales. Es notable la voluminosa serie de Tratados entre Argentina y Brasil.

## 2.11. Asociaciones Regionales

### 2.11.1. El Comité Especial para la Coordinación Latinoamericana (CECLA)

En 1964, los Estados latinoamericanos se reunieron informalmente en el Comité Especial para la Coordinación Latinoamericana (CECLA). Era una junta de políticos formada para aumentar la unidad regional, con el propósito de incrementar el poder de negociación económica frente a Estados externos y organizaciones internacionales. Los ministros de Relaciones Exteriores de todos los países latinoamericanos, excepto Cuba, asistieron a la primera reunión del CECLA en febrero de 1964. Se reunieron en Alta Gracia (cerca de Córdoba), Argentina, para enunciar posturas de políticas regionales para el inminente UNCAD I (*United Nations Conference on Trade and Development*, Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). Aunque no se firmó ningún acuerdo normal y tampoco se estableció una estructura organizativa, CECLA se convirtió en una conferencia que podía ser convocada cuando lo desearan sus participantes. Los ministros tuvieron una serie de reuniones después de 1964, para planificar posiciones en bloque para el UNCTAD II (1967) y III (1971) y trabajaron juntos en foros internacionales como el GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*, Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), FMI (Fondo Monetario Internacional) y el BIRD (Banco Mundial). El CECLA actuó como una junta de políticos dentro de la OEA, especialmente en el trabajo del Consejo Interamericano Económico y Social. CECLA también resultó ser un medio para las negociaciones latinoamericanas conjuntas con Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea (CEE).

CECLA tuvo cierto éxito pero también enfrentó dificultades para conseguir la unidad latinoamericana. Una de las declaraciones más importantes de CECLA fue formulada por el Consejo de Viña del Mar, en una reunión de junio de 1969 en la ciudad chilena del mismo nombre. Este conjunto de posturas latinoamericanas comunes sobre temas de comercio y desarrollo económico fue enviado directamente al presidente Nixon. Al año siguiente, CECLA utilizó la misma técnica para con Europa: reunidos en Buenos Aires en julio de 1970, los ministros

de Relaciones Exteriores latinoamericanos emitieron una declaración conjunta llamada la Declaración de Buenos Aires, solicitando mejores condiciones comerciales y mayor asistencia económica de la CEE. CECLA volvió a reaccionar en 1971, en respuesta al recargo del 10 % sobre el comercio en general impuesto por la administración Nixon. Emitió el Manifiesto de América Latina, señalando que América Latina tenía una relación comercial netamente deficitaria con Estados Unidos y por eso no era responsable del desfavorable balance comercial de ese país. Solicitaba que América Latina fuera eximida de ese recargo y además que Estados Unidos creara un sistema comercial preferencial para la región.

Los logros de CECLA fueron limitados. En general, los latinoamericanos estaban desilusionados con los resultados de las reuniones del UNCTAD. El presidente Nixon reaccionó favorablemente al Consejo de Viña del Mar, anulando algunas restricciones al comercio y a la asistencia norteamericana, pero el Congreso se negó a ceder frente a varias exigencias latinoamericanas. En 1979, la CEE aceptó investigar maneras de mejorar sus relaciones comerciales con América Latina, pero sobre una base no preferencial. Estados Unidos eximió a América Latina del recargo comercial en 1971. Las reuniones de CECLA dieron como resultado una mayor unidad latinoamericana y posturas coordinadas sobre una cantidad de temas económicos, pero también hubo desacuerdos intra-regionales similares a los surgidos en las organizaciones de integración económica. Las naciones económicamente favorecidas, especialmente México, Brasil y Argentina, tendieron a disentir con las demás, respecto de políticas económicas. Además, las rivalidades entre los estados más grandes por obtener el liderazgo de CECLA, un reflejo de su rivalidad regional, disminuyeron la unidad del organismo.

### **2.11.2. Sistema Económico Latinoamericano (SELA)**

La fundación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) fue casi exclusivamente el resultado de iniciativas tomadas por el presidente mexicano Luis Echevarría. En una reunión en Caracas, celebrada en noviembre de 1974, Echevarría convenció al presidente de Venezuela, Carlos A. Pérez, de que sancionara un acuerdo conjunto de consulta permanente para lograr políticas

sociales y económicas comunes, especialmente las referidas a recursos latinoamericanos. El acuerdo bilateral estaba abierto a la adhesión de todos los otros Estados latinoamericanos, sin excepción.

El 12 de octubre de 1975 se reunieron en Panamá veintitrés Estados latinoamericanos para firmar un acta formalmente constituyente, virtualmente idéntica a la primera declaración venezolana-mexicana, mediante la cual se creaba el SELA. Posteriormente, nuevos Estados del Caribe firmaron el documento, lo que elevó sus miembros a treinta y tres, la totalidad del subsistema regional latinoamericano.

De acuerdo con su carta constitucional, el SELA es “una organización de consulta, coordinación y promoción económica y social conjunta”. El acuerdo proponía aunar los recursos de los Estados asociados para formar agencias que explotaran y comercializaran las materias primas latinoamericanas.

De esta manera se abría la posibilidad de formar compañías estatales transnacionales y multilaterales que desarrollaran y vendieran esos productos (tales como bauxita, níquel, cromo, azúcar y algodón). Además, SELA funciona como instrumento de negociación internacional, basado en la hipótesis de que la unidad regional aumenta la fuerza de los miembros individuales frente al resto del mundo, y en ese sentido es un acuerdo político. Debido a que SELA propuso formular posturas regionales comunes antes de asistir a otras reuniones internacionales y fue organizado jurídicamente, reemplazó a la informal CECLA como junta política regional. SELA no es un esquema de integración económica y tampoco propuso reemplazar o unificar los acuerdos de integración existentes. Sin embargo, tiene el propósito declarado de apoyar la integración regional.

El principal organismo de SELA es el Consejo Latinoamericano, compuesto de ministros que se reúnen por lo menos una vez al año. La reunión inicial del Consejo tuvo lugar en Caracas en enero de 1976, para unificar posturas regionales antes de la reunión con los países en vía de desarrollo (Grupo de los 77) en Manila, en marzo de 1976, y de una sesión de UNCTAD IV en Nairobi, en mayo de 1976. Las decisiones del Consejo, generalmente adoptadas con una

mayoría de dos tercios, no son obligatorias. Los asociados sólo se comprometen a consultas multilaterales. El Consejo Latinoamericano está autorizado a designar una serie de Comités de Acción *ad hoc* que supervisen los proyectos aprobados (Pope Atkins, 1991).

Un Secretariado Permanente en Caracas provee apoyo operativo y está encabezado por un secretario general que permanece en funciones cuatro años. El primer secretario general fue Jaime Moncayo García, de Ecuador. Las contribuciones al presupuesto son asignadas a los miembros en montos relacionados con su relativa capacidad de pago.

## **2.12. Evolución reciente de la integración latinoamericana: MERCOSUR**

A principios de los 80, con el resurgimiento de las democracias en América Latina, resurgió también la voluntad de integración, iniciada por la constitución del Grupo Contadora y de la Primera Conferencia Económica Latinoamericana en 1984, para tratar de explicar las causas de la crisis en América Latina, alentando también el intercambio compensado entre países como Argentina, México y Brasil. Además, se inició un nuevo camino a través del bilateralismo. Como ejemplo podemos citar el convenio entre Argentina y Brasil que comenzó a instrumentarse en 1985, acuerdo que comprende cerca de treinta Protocolos destinados a liberalizar los intercambios y sentar las bases de la cooperación y complementación en un elevado número de sectores entre los dos países.

Tal como referimos anteriormente, la existencia de acuerdos semejantes aunque de menor alcance, tanto con Brasil como de Argentina con Uruguay y Paraguay, dio lugar al nacimiento de una zona con un denso tejido institucional de integración, acentuado en estos últimos años por la estructuración de un Mercado Común: el MERCOSUR.



**CAPÍTULO III**  
**MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR)**



### III. MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR)

#### 3.1. Origen

El origen del Mercado Común del Sur se encuentra en el *Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE)*, firmado en julio de 1986 por Argentina y Brasil, con el objeto de crear un espacio económico común a través de la apertura selectiva de los respectivos mercados y con la finalidad de estimular sectores específicos de la economía de los dos países.

En 1988 se firma el *Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo*, consolidando el Programa anterior y estableciendo un plazo máximo de diez años para la constitución de un espacio económico sin barreras tarifarias o de otra naturaleza. Invitados a participar del proceso iniciado, Paraguay y Uruguay se unieron a las negociaciones, de las que resultó firmado el 26 de marzo de 1991 en la ciudad de Asunción del Paraguay, el *Tratado de Asunción* que creó el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Entre los objetivos del Tratado se encuentran:

a) La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercadería o de cualquier otra medida equivalente.

b) El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económicos, comerciales e internacionales.

c) La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, cambiaria, monetaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones de competencia entre los Estados-Parte.

d) El compromiso de los Estados-Parte de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

El Tratado de Asunción buscó incrementar y maximizar las ventajas comparativas en escala regional, considerando los mercados de sus integrantes como un espacio ampliado, capaz de asegurar el desarrollo económico y superar las limitaciones impuestas por las demandas internas circunstancialmente deprimidas, fijando un período de transición que se extendería al 31 de diciembre de 1994, fecha oficial del establecimiento del MERCOSUR.

A diferencia de otras estrategias integracionistas, el proceso iniciado por el Tratado de Asunción se tornó irreversible.

Elaborado como un marco jurídico-económico, el Tratado fijó objetivos comunes a ser concretados en forma evolutiva, mediante programas conjuntos, enunciados programáticos y principios genéricos, careciendo prácticamente de normas básicas obligatorias. Consta de veinticuatro artículos que establecen los instrumentos destinados a posibilitar su constitución, los órganos provisorios para la administración del Tratado y de Acuerdos específicos, una Comisión Parlamentaria Conjunta, algunos criterios que incluyeron un Régimen General de Origen, un Sistema de Solución de Controversias y Cláusulas de Salvaguardia y un cronograma de liberalización comercial, no aplicado a los productos considerados sensibles, que hacen parte de una relación de excepciones que serían reducidas anualmente en un 20%, hasta su eliminación en diciembre de 1994, objetivo que por el momento no se ha alcanzado.

En cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 18 del Tratado de Asunción, se firmó en Brasil en 1994 el *Protocolo Adicional de Ouro Preto*, el cual estableció la estructura orgánica del MERCOSUR, creando órganos con capacidad decisoria de naturaleza intergubernamental, entre los cuales están el Consejo del Mercado Común (CMC) y el Grupo de Mercado Común (GMC).

El CMC, integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y Economía de los Estados-Parte, es el órgano superior de conducción política del proceso de integración que formula políticas y promueve acciones necesarias para la conformación del Mercado Común, decide sobre las propuestas que le eleva el

GMC, crea las Reuniones de Ministros y se pronuncia sobre los acuerdos que le sean remitidos por las mismas (art. 3 y ss.).

El GMC es el órgano ejecutivo del MERCOSUR y está integrado por cuatro miembros titulares y cuatro alternos por país, representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Economía y de los Bancos Centrales (art.11). Tiene como funciones y atribuciones esenciales velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción y sus Protocolos, así como por las decisiones del CMC. Además de elevar proyectos a éste, tiene también la facultad de constituir Subgrupos de Trabajo con miras a la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales, para cumplir sus cometidos y estudiar los asuntos considerados prioritarios (art.14). Fueron establecidos once Subgrupos técnicos que llevaron adelante la discusión de los aspectos que deberían solucionarse para la eficiencia del proyecto de integración. Con relación a este punto fueron creados los diez siguientes Subgrupos de Trabajo: Asuntos Comerciales, Asuntos Aduaneros, Normas Técnicas, Políticas Fiscal y Monetaria relacionada con el Comercio, Transporte Terrestre, Transporte Marítimo, Política Industrial, Política Agrícola, Política Energética y Coordinación de Políticas Macroeconómicas.

Con el objeto de facilitar la conformación del MERCOSUR se adopta un Régimen General de Origen, una Cláusula de Salvaguardia y un Sistema de Solución de Controversias.

El Régimen General de Origen define las condiciones que deberá cumplir un producto para ser considerado producto originario del MERCOSUR.

La Cláusula de Salvaguardia ha sido un régimen creado para el período de transición y para casos excepcionales. Tiene como objeto evitar que el súbito incremento de las importaciones de un determinado producto dañe a un sector productivo de un Estado parte. En caso de que la empresa se considere afectada, podrá requerir al estado que emplee este mecanismo.

La Solución de Controversias surgió ante la necesidad de establecer un mecanismo para resolver eventuales controversias (artículo 3 y Anexo III Tratado

de Asunción y Protocolo de Brasilia de 1991 derogado por el *Protocolo de Olivos* de 2002 en el art.55). Las partes crearon un procedimiento con la siguiente metodología de trabajo:

a) Toda controversia se solucionará a través de Negociaciones Directas.

b) En caso de que no se pudiese encontrar una solución, el Grupo Mercado Común será el encargado de resolver la disputa.

c) De no hallarse solución en este ámbito, la causa será elevada al Consejo del Mercado Común.

Las decisiones del Grupo y del Consejo no son más que una primera instancia en este sistema de solución, pues la instancia definitiva será independiente y ajena a las instituciones políticas del MERCOSUR, tal como lo establece el Protocolo de Olivos. Es decir, cuando la controversia no hubiera podido solucionarse conforme a los procedimientos regulados en los Capítulos V y VI, cualquiera de los Estados-Parte en la controversia podrá comunicar a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (hoy denominada Secretaría Técnica) su decisión de recurrir al procedimiento arbitral que se establece en los artículos 9 y siguientes del Protocolo de Olivos. Por lo tanto, se someterá la controversia, en primera instancia, al Tribunal ad hoc que dictará el Laudo Arbitral.

El Capítulo VII regula un Procedimiento de Revisión del Laudo Arbitral (art.17 y ss.), autorizando a cualquiera de las partes en la controversia a presentar un Recurso de Revisión al Tribunal Permanente de Revisión, quien podrá confirmar, modificar o revocar los fundamentos jurídicos y las decisiones del Tribunal ad hoc. El laudo del Tribunal Permanente de Revisión será definitivo y prevalecerá sobre el laudo del Tribunal Arbitral ad hoc (art. 22), siendo inapelable, obligatorio para los Estados-Partes y tendrán con relación a ellos, fuerza de cosa juzgada (art. 26).

Las decisiones finales del Tribunal Permanente son jurídicamente vinculantes. El artículo 39 dispone que el procedimiento establecido en el Capítulo

XI (Ámbito de Aplicación) se aplicará a los reclamos efectuados por particulares (personas físicas o jurídicas) con motivo de la sanción o aplicación por cualquiera de los Estados-Parte, de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorias o de competencia desleal, en violación del Tratado de Asunción, del Protocolo de Ouro Preto, de los Protocolos y Acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, de las Decisiones del Consejo del Mercado Común, de las Resoluciones del Grupo Mercado Común y de las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR (art. 39).

Podemos afirmar que se ha tendido a la supranacionalidad, como en el sistema establecido en la Unión Europea.

Los demás órganos que crea el Protocolo de Ouro Preto, de menor jerarquía política a nivel decisorio, son la Comisión de Comercio del MERCOSUR, la Comisión Parlamentaria Conjunta, el Foro Consultivo Económico-Social y la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (Secretaría Técnica), con sede en Montevideo (Tratado de Asunción, 1991. Protocolo de Olivos, 2002).

Este Protocolo otorga personalidad jurídica internacional al MERCOSUR. En cuanto a la aplicación interna de las normas emanadas desde los órganos del MERCOSUR, los Estados-Parte se comprometieron a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas regionales en el ámbito de sus territorios.

La decisión política de los Presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay de firmar el 26 de marzo de 1991 un tratado para constituir el 31 de diciembre de 1994 un Mercado Común, nace de la percepción generalizada de encontrarse ante un mundo altamente interdependiente, en el cual el comercio y la formación de bloques económicos condicionan la configuración del sistema económico internacional y la generación de un medio propicio para el mejoramiento de la competitividad de los países y sus agentes económicos.

La dimensión relevante del MERCOSUR es la de constituirse en el protagonista internacional en representación de sus participantes. La importancia

política del MERCOSUR es significativamente superior a su importancia comercial. Es verdad que para Paraguay y Uruguay el MERCOSUR representa un mercado que absorbe el 80% o más de sus exportaciones. Aunque en menor escala, en lo que respecta a la Argentina, el MERCOSUR recibe de ella el 40 % de las exportaciones. Mismo para Brasil, es relevante el papel del MERCOSUR como área de destino de sus productos manufacturados. No obstante, la importancia política del MERCOSUR es aún más significativa, atento a que solamente a través de su representación, los países miembros poseen algún poder de negociación internacional.

En este mundo donde importan las economías de escala y la maximización de la eficiencia en la explotación de los recursos, la integración así concebida no es un fin en sí mismo sino la estrategia más apropiada para lograr una inserción competitiva de nuestras economías nacionales en el mundo. En consecuencia, para poder competir eficientemente en el mundo contemporáneo parece conveniente formar parte de una gran unidad económica.

En el caso de la Argentina, esto sólo puede imaginarse a través de la búsqueda de un espacio político, económico y social regional.

Los instrumentos jurídicos que contienen las disposiciones relativas a la dinámica de la integración son:

a) *El Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo* entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil suscripto el 29 de noviembre de 1988 y que entrara en vigor el 17 de agosto de 1989.

b) *El Acta de Buenos Aires*, suscripta en dicha ciudad el 6 de julio de 1990.

c) *El Acuerdo de Complementación Económica* Nro. 14, suscripto en el marco de la ALADI el 20 de diciembre de 1990, y que entrara en vigor el 1 de enero de 1991.

d) *El Tratado de Asunción* suscrito el 26 de marzo de 1991 en la citada ciudad, por el que se establece la conformación de un Mercado Común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay para el 31 de diciembre de 1994.

e) *El Protocolo de Ouro Preto* sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR de 1994.

f) *El Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias* en el MERCOSUR de 2002.

Para entender la relevancia del espacio económico regional que se conforma con el establecimiento del Mercado Común del Sur, hay que tener en cuenta que el PIB combinado de los cuatro países suma aproximadamente 415.000 millones de dólares, con una población de 190 millones de habitantes. En términos de producto, éste ya constituiría de por sí un espacio económico regional que concentra el 51% del producto bruto y reúne un 37% de la población de América Latina y el Caribe.

El surgimiento y la paulatina consolidación de modelos democráticos en los cuatro países facilitó el establecimiento de coincidencias que se tradujeron en la voluntad política común de dinamizar y profundizar la integración regional más allá de sus aspectos económicos. A partir de esa voluntad política común, se reexaminó todo el espectro de relaciones comunes económicas y regionales.

Las principales conclusiones de esa labor mostraron una posible complementariedad y partiendo de la experiencia alcanzada por Argentina y Brasil en el marco del programa de integración, se avanzó en la creación de un espacio común a través del cual las cuatro naciones intentarán alcanzar el desarrollo económico y social: el MERCOSUR (Guadagni, 1992).

### **3.2. Sistema de aplicación de normas del MERCOSUR. Entrada en vigencia**

#### *A) Incorporación Normativa MERCOSUR al derecho Interno*

El Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR -Protocolo de Ouro Preto (POP)- aprobado por la República Argentina por Ley 24.560, con vigencia desde el 15 de diciembre de 1995, establece que las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR tienen carácter obligatorio (art. 42) y los Estados-Parte se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar su cumplimiento (art. 38). Concretamente, se dispone que "cuando sea necesario, deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país" (art. 42). No existe en el Protocolo de Ouro Preto ninguna norma que contemple la aplicación directa e inmediata del derecho creado por los órganos del MERCOSUR.

El sistema adoptado por el MERCOSUR es el de la entrada en vigencia simultánea de las normas. Con la finalidad de garantizar esa simultaneidad en los Estados-Parte, el art. 40 establece el siguiente procedimiento: a) una vez aprobada la norma, los Estados miembros del bloque adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunicarán las mismas a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (Secretaría Técnica); b) cuando todos los Estados-Parte hubieran informado de la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la Secretaria Administrativa del MERCOSUR (Secretaría Técnica) comunicará el hecho a cada uno de ellos; c) las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados-Parte 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (Secretaría Técnica) a cada Estado parte. Con ese objetivo, los Estados-Parte, dentro del plazo mencionado, darán publicidad del inicio de la vigencia de las referidas normas por intermedio de sus respectivos diarios oficiales (Protocolo de Ouro Preto, 1994).

## B) *Incorporación por Leyes, Decretos y Actos Administrativos*

La incorporación al ordenamiento interno de la normativa MERCOSUR se produce mediante leyes, decretos del Poder Ejecutivo, resoluciones ministeriales y otros actos de organismos autónomos, siendo la que está a cargo del Ejecutivo la más utilizada en relación con la cantidad de normativa incorporada, en los distintos países para poner en vigencia los compromisos del ámbito MERCOSUR. Cabe resaltar que no siempre es necesaria una ley del Congreso para la incorporación. En la medida en que el contenido de una norma adoptada por los órganos del MERCOSUR corresponda a materias de la competencia del Poder Ejecutivo o a las delegadas por éste en sus ministerios, o a la competencia de organismos con facultades para aprobar reglamentos vinculantes (por ejemplo, en la República Argentina la ANA o ANMAT, Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica o la AFIP, Administración Federal de Ingresos Públicos), se ha entendido que la emisión por la autoridad competente de un acto (decreto, resolución, etc.) que recepte la norma MERCOSUR, es procedimiento legal suficiente para instrumentar su incorporación al orden jurídico interno. Un ejemplo es la resolución del GMC N° 45/96, que aprueba el "Reglamento Vitivinícola del MERCOSUR" internalizada en Argentina por Res. 1/96 del Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV), que incorpora íntegramente a la legislación nacional la mencionada normativa MERCOSUR o la resolución de la AFIP que crea el Sello MERCOSUR Cultural que permite el libre tránsito de bienes culturales.

## C) *Otros Modos de entrada en Vigencia*

### 1.- *Tratados Internacionales*

La incorporación y la entrada en vigencia simultánea son el sistema de las normas derivadas, pero no de aquellas que tienen naturaleza de tratados internacionales. En su mismo texto disponen la necesidad de ratificación y tienen, por cierto, un sistema de entrada en vigencia diferente del contemplado por el art. 40 de Protocolo de Ouro Preto. Generalmente, el MERCOSUR los denomina Protocolos o Acuerdos; por ejemplo, el Protocolo de Buenos Aires sobre Jurisdicción Internacional en Materia Contractual (Decisión 1/94), el Protocolo de

Integración Cultural del MERCOSUR (Decisión 1/96), el Acuerdo sobre Arbitraje Comercial Internacional del MERCOSUR (Decisión 3/98), entre otros. Aunque hayan sido aprobados por decisiones del Consejo del Mercado Común, son verdaderos tratados internacionales que deben cumplir los recaudos constitucionales de cada uno de los países: ser aprobados por los poderes legislativos y ser ratificados por los poderes ejecutivos, debiendo reunir el número mínimo de ratificaciones exigidas para entrar en vigencia.

Resulta lógico razonar que en relación con su naturaleza y alcance, no sería apropiado exigir para toda la normativa derivada de los órganos del MERCOSUR, la aprobación según los procedimientos domésticos utilizados para incorporar los tratados internacionales, puesto que las demoras legislativas tradicionales en estos trámites convertiría en inoportunas e inadecuadas a buena parte de la misma.

## 2- Protocolización en ALADI

Hay normativa MERCOSUR que entra en vigencia a través de la protocolización en la ALADI, como acuerdos de alcance parcial independientes (art. 7 Tratado de Montevideo de 1980), o como Protocolos adicionales a acuerdos ya existentes. El acuerdo que resulta del propio Tratado de Asunción se protocolizó en ALADI como Acuerdo de Complementación Económica N° 18. También con relación a los Acuerdos de Complementación Económica entre el MERCOSUR y Bolivia y el correspondiente a MERCOSUR y Chile, se protocolizaron como ACE 35 y ACE 37.

Esta protocolización en ALADI es un trámite que cumple la Asociación a solicitud de los países miembros firmantes de algún acuerdo previsto en el Tratado de Montevideo de 1980. El pedido de protocolización responde a distintas finalidades, entre ellas, que el correspondiente acuerdo quede entre los previstos en el Tratado de Montevideo de 1980.

Otro objetivo está vinculado con la exigibilidad, en los países signatarios, de los compromisos incluidos en los acuerdos, ya que en general, en la mayoría

de los países miembros la protocolización implica su inmediata aplicación. La protocolización no se hace efectiva hasta recibir el correspondiente pedido de todos los firmantes. En cuanto a la naturaleza de los acuerdos a protocolizar, entendemos que se requiere que el acuerdo contenga compromisos comerciales, o bien pueda ser clasificado en algunas de las categorías que establece el Tratado de Montevideo de 1980: comercial, de complementación económica, agropecuario y de promoción del comercio. En el caso de la Argentina, los acuerdos protocolizados en ALADI tienen vigencia inmediata a partir de la fecha de la protocolización, bastando la sola comunicación a la Administración Nacional de Aduanas. Esto limita los acuerdos que pueden ser protocolizados a aquellos referidos a preferencias arancelarias (Decreto 415/91).

Este sistema de incorporación es discutible desde varios aspectos. En principio, en tanto que la materia de los acuerdos exceda aquellos compromisos que puedan considerarse comerciales, o sea que no puedan considerarse como acuerdos comerciales o de complementación económica o de promoción del comercio, resulta de dudosa constitucionalidad la práctica seguida por los países del bloque.

El 9 de noviembre de 1998, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Uruguay rechazó la puesta en vigencia mediante esta vía del Acuerdo de Transporte Multimodal del MERCOSUR (Decisión 15/94) produciendo "...una revisión de los procedimientos de puesta en vigencia de la normativa del MERCOSUR y una muy saludable llamada de atención sobre el abuso de la vía de los acuerdos de alcance parcial", para aprobar, mediante acuerdos intergubernamentales, verdaderos tratados que pretenden modificar el derecho positivo interno e internacional vigente sin intervención de los respectivos Parlamentos".

### 3.- Normas que no requieren incorporación

No es necesaria la incorporación de las normas que organizan los trabajos y el funcionamiento de los órganos del proceso de integración. Así quedó expresado en la X Reunión del CMC realizada en junio de 1996, CMC Acta N°

1/96, por ejemplo las que contemplan la realización de reuniones de ministros, aprueban reglamentos internos o crean comités técnicos. Se ha seguido este sistema también para la entrada en vigencia de la Directiva 6/96 sobre Mecanismos de Consulta en la Comisión de Comercio del MERCOSUR y la Decisión 17/98 que aprueba el Reglamento del Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias, derogado por el Protocolo de Olivos de 2002. La no incorporación de esta normativa, que elude el sistema de los arts. 40 y 42 del Protocolo de Ouro Preto, es opinable debido a la naturaleza, importancia e implicancias que las mismas poseían.

### **3.3. Ausencia de aplicación inmediata**

Todo proceso de integración requiere un orden jurídico diferenciado, orden jurídico entendido en términos positivistas como un "conjunto organizado y estructurado de normas, procedimientos aptos para emitirlos, interpretarlas, así como para constatar y sancionar sus incumplimientos y violaciones" o de acuerdo con la visión tomista del derecho, "un ordenamiento social y coercible de las acciones humanas según un criterio de justicia" (Torres Lacroze, 1979).

El Derecho Comunitario de la Unión Europea se integra de pleno derecho en los Estados, adquiriendo plena vigencia sin necesitar ninguna fórmula especial de introducción (art. 189 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, firmado en Roma el 25/3/57). En cambio, las normas del MERCOSUR no tienen eficacia directa e inmediata, sino que deben ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales. Esto, se debe en parte a la característica que tiene nuestro régimen de integración económica: estar basado en un esquema intergubernamental no comunitario.

Esta ausencia de aplicación inmediata ha provocado opiniones tales como la del Dr. Didier Operti, ex Canciller uruguayo y ex Secretario General de ALADI, al afirmar que "no hay un orden jurídico comunitario en el MERCOSUR; por lo tanto debe ser internalizado, o mejor, incorporado a cada uno de los Estados-Parte. Por lo tanto, no nace el orden jurídico del MERCOSUR originalmente ni como comunitario ni como interno; es una tercera especie.

No nace como un orden jurídico supranacional de aplicación predominante sobre los ordenes jurídicos internos, ni nace como un orden jurídico interno con efecto derogatorio sobre el respectivo y propio orden jurídico, para el caso de que lo tuviera". A favor de la aplicación inmediata se ha expresado que "...no es aconsejable ninguna medida interna de recepción o reproducción de los reglamentos comunitarios, pues de ello se podría derivar la incorrecta aplicación del Derecho Comunitario... Se generaría incertidumbre en cuanto a su entrada en vigencia y respecto a su ubicación en relación al sistema general de fuentes, desconectándola del marco comunitario. Se podrían adoptar medidas que tengan por objeto modificar su alcance o añadir disposiciones" (Opertti, 2001).

Existe un temor a las consecuencias que la incorporación automática podría ocasionar; por ejemplo, el efecto derogatorio que tendría la normativa del MERCOSUR sobre el Derecho interno (admitida la supremacía de las normas del MERCOSUR sobre el mismo). Pero la seguridad jurídica, que constituye un valor no sólo para los Estados miembros y sus nacionales sino también para el proceso de integración en sí mismo, no debería ser arriesgada por el bloque. El bloque debe tener una imagen de solidez jurídica interna, tanto en las negociaciones con terceros Estados como con otros procesos de integración (por ej. Unión Europea, Consejo de Europa).

#### a) *Dificultades de la incorporación*

La ausencia de plazos para incorporar la normativa del MERCOSUR atenta contra el deber de hacerlo en forma eficaz y oportuna. En tal sentido, el Dr. Ricardo Alonso García, en el libro *Derecho Comunitario*, ha expresado que "...si no existe plazo para la concreción interna de la directiva resultaría prácticamente imposible intentar extraer consecuencias de una posible ausencia de tal concreción, en la medida que el Estado miembro podría invocar su libertad en cuanto a la elección del momento de ejecución". El Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea estableció la posibilidad de aplicar las directivas en el plano interno cuando, transcurrido el plazo de ejecución, no se ha procedido a su ejecución normativa interna o se ha hecho de manera incorrecta, siempre y cuando su contenido sea claro, preciso e incondicional (Andrade, 2004).

#### b) *Vigencia simultánea*

Conscientes de que gran parte de los incumplimientos en los distintos procesos de integración en América lo han sido por la no internalización de la norma común en los ordenamientos nacionales, había que buscar un mecanismo que compensara la falta de aplicación inmediata, único antídoto experimentado con éxito por la Unión Europea, y más recientemente por el Pacto Andino, hoy Comunidad Andina de Naciones (CAN). La alternativa se encontró en reemplazar el principio de la aplicación inmediata por el principio de la aplicación simultánea (art. 40 Protocolo de Ouro Preto).

Al establecer la necesidad de incorporación de las normas MERCOSUR a los ordenamientos internos de los Estados-Parte y el Sistema de vigencia simultánea, podemos afirmar que los arts. 40 y 42 del Protocolo de Ouro Preto dejan clara la naturaleza no comunitaria del derecho generado por los órganos del MERCOSUR.

Luego de lo expuesto, la pregunta clave es en qué momento una norma emanada de un órgano del MERCOSUR entra en vigencia, es aplicable, y cuándo debe ser cumplida por orden de los jueces de los Estados-Parte.

### **3.4. La incorporación de la normativa MERCOSUR en los Estados-Parte**

#### a) *Porcentaje de normativa incorporada por los Estados-Parte*

Si bien, como se ha señalado, los Estados-Parte se han comprometido a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de la normativa emanada de los distintos órganos del MERCOSUR (art. 38 Protocolo Ouro Preto), un gran porcentaje de la misma no es incorporada por los Estados, a pesar de que las características de las normas así lo exigen. La incorporación de las mismas ha sido discrecional.

En gran medida, la falta de incorporación de la normativa se basa en que esta etapa depende respecto de una parte de las normas del MERCOSUR, del Poder Legislativo de cada uno de los países, ya que en la elaboración de la misma han participado solamente miembros del Poder Ejecutivo. Se presenta una falta de coordinación entre los poderes estatales. Esto referido a aquellas normas que requieran incorporación por ley, ya que respecto de aquellas que se efectúan a través de actos del Ejecutivo pareciera no haber justificación actualmente, ya que quienes son los encargados de incorporarlas son los mismos que las han creado (art. 2 POP). No se debe olvidar que los órganos del MERCOSUR son intergubernamentales, compuestos por representantes de los distintos Estados, careciendo de supranacionalidad.

*b) Información acerca de la vigencia de la normativa*

El sistema de incorporación de la normativa del MERCOSUR ha creado alguna confusión no sólo entre las autoridades pertenecientes a los órganos que la están elaborando sino también en la población que no tenía posibilidad de informarse, acerca de cuáles eran las normas vigentes.

La aplicación real de la normativa MERCOSUR se efectuaba sin el cumplimiento de lo normado en el art. 40 del Protocolo de Ouro Preto, procedimiento de vigencia simultánea con intervención de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (Secretaría Técnica). Si bien los países comunicaban a la citada Secretaría la incorporación, ella no informaba a cada uno de los Estados-Parte del momento en que la norma había sido incorporada por los cuatro países, según lo establece el sistema del Protocolo. No se conocía entonces la fecha a partir de la cual debía computarse el plazo de treinta días para la entrada en vigencia de las normas (art. 40 del Protocolo de Ouro Preto). Hoy, la Secretaría Técnica cumple esta labor con eficiencia.

*c) Toma de conciencia del MERCOSUR acerca de las deficiencias del sistema de aplicación de normas*

La Resolución 8/93 del GMC encomendó a la Secretaría Administrativa efectuar un relevamiento trimestral de la puesta en vigencia y aplicación de las Decisiones del Consejo del Mercado Común y Resoluciones del Grupo Mercado Común en los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados-Parte, informando trimestralmente al GMC sobre el estado de situación en el tema.

El Sector Normativa presenta el documento de trabajo en forma trimestral, sobre incorporación de normas al GMC, y en las reuniones de la CCM con la información recopilada por la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (ST), señalando si los textos legales están en la misma (ST), e indicándose además el número y fecha del Boletín Oficial del MERCOSUR en que fueron publicadas. Participa en las reuniones del GMC y CMC apoyando en la temática.

La resolución 91/93 dispuso la identificación de normas para implementación de Decisiones y Resoluciones por las distintas reparticiones públicas de los Estados-Parte que resulten competentes, estableciendo la Decisión o Resolución cuando sea pertinente la fecha de entrada en vigor.

Tomando conciencia el MERCOSUR acerca de las deficiencias del sistema de aplicación de normas, en la XXII Reunión Ordinaria del GMC (el 20 y 21 de junio del año 1996) fue tratado el tema de la incorporación de la normativa MERCOSUR a los respectivos ordenamientos jurídicos de los Estados-Parte. Allí se manifestó que era necesario que cada uno de ellos informara sobre las modalidades nacionales de incorporación de las normas del MERCOSUR y sobre los distintos niveles jurídicos de las disposiciones nacionales aplicadas para esa incorporación.

Asimismo, en la XIV reunión de la Comisión de Comercio del MERCOSUR (desde el 16 al 18 de julio de 1996) se volvió sobre el tema de la incorporación, coincidiendo las Delegaciones en que cada una presentaría un documento

descriptivo acerca de los procedimientos vigentes para hacer suyas las normas MERCOSUR.

Preocupados ante esta situación, los órganos del bloque pretendieron apoyar el sistema a través del dictado de nuevas normas que colaborarían en la incorporación normativa.

La Resolución 152/96 del GMC "Directivas para la elaboración y revisión de reglamentos técnicos", en el punto 5.3, establece que en relación a la incorporación al ordenamiento jurídico nacional de los mismos: a) los Estados-Parte se comprometen a tomar las medidas necesarias para la efectiva incorporación de los reglamentos técnicos MERCOSUR en sus ordenamientos jurídicos nacionales; b) aprobado el reglamento técnico MERCOSUR, cada Estado-Parte debe promulgar los actos administrativos que correspondan a su incorporación al ordenamiento jurídico nacional en un plazo de 180 días a partir de la respectiva resolución del GMC, teniéndose en cuenta lo establecido en el capítulo IV del P.O.P.; y c) en los casos en que el reglamento técnico MERCOSUR necesitase un procedimiento especial de incorporación, tratamiento legislativo u otro, esa circunstancia será notificada en el SGT por la respectiva sección nacional y será elevada a conocimiento del GMC, juntamente con la presentación del proyecto de reglamento técnico MERCOSUR.

La Resolución 22/98 "Lineamientos con relación a la normativa MERCOSUR pendiente de incorporación", exhorta a los Estados-Parte a realizar los máximos esfuerzos para la incorporación, antes de la XXXI Reunión Ordinaria del Grupo Mercado Común, de la normativa MERCOSUR no incorporada hasta ese momento, al ordenamiento jurídico nacional, por razones de carácter administrativo.

Debe efectuarse una distinción entre la normativa MERCOSUR que requiere ser incorporada por vía legislativa de aquella que puede serlo por vía administrativa. A su vez, se dispone solicitar a la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR que arbitre los medios para que los Poderes Legislativos de los Estados-Parte den consideración prioritaria a los distintos proyectos en trámite

parlamentario de normativa MERCOSUR aprobada hasta ese momento, que requieran incorporación por la vía legislativa.

La Resolución 23/98, Incorporación de la Normativa MERCOSUR, complementaria de la Resolución 91/93, dispone que todos los proyectos de Resolución y Decisión deberán ser remitidos a las respectivas Secciones Nacionales del Grupo Mercado Común con diez (10) días de anticipación a la celebración de la Reunión Técnica Preparatoria del GMC, a efectos de permitir el análisis interno de la norma y de los trámites necesarios para su incorporación. Se regula algo similar en relación con proyectos de Directivas que deberán ser remitidos a las respectivas Secciones Nacionales de la Comisión de Comercio del MERCOSUR. Cuando deban ser incorporados por vía administrativa, los proyectos de normativa MERCOSUR indicarán: a) el plazo en que se cumplirá dicha incorporación a los ordenamientos jurídicos de los Estados-Parte, contado a partir de la fecha en que la norma haya sido aprobada por el Órgano de que se trate; y b) las autoridades involucradas en la adopción del acto correspondiente para su incorporación y la naturaleza que debe revestir ese acto.

Por Instrucción de Servicio N° 41/98, la Dirección de la SAM (Secretaría Técnica) creó el Registro Oficial de Bases Legales de Normas MERCOSUR en donde se registran los textos legales que incorporan las Normas MERCOSUR en los ordenamientos jurídicos de los Estados-Parte. El Registro Oficial es competencia del Sector Normativa del MERCOSUR. En la XXXIII Reunión Ordinaria del Grupo del Mercado Común (Asunción, 8 y 9 de marzo de 1999), el GMC tomó conocimiento de los resultados de la IV Reunión Técnica sobre Incorporación de la Normativa MERCOSUR, en la que se continuó con el análisis de las Resoluciones que tienen dificultades técnicas para ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales, identificadas por los Estados-Parte.

La Decisión 3/99 del GMC retoma el tema del presente trabajo, disponiendo solicitar a la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR que por su intermedio se efectúen las gestiones necesarias ante los Poderes Legislativos de los Estados-Parte, a fin de acelerar los procedimientos internos

para la incorporación de la normativa MERCOSUR que requiera aprobación legislativa.

A partir de la XXXIV Reunión del Grupo Mercado Común, se aprobaron varias Resoluciones, fijándose en todas un plazo para que los Estados-Parte las incorporen a sus ordenamientos jurídicos internos.

#### *d) Reafirmación del Sistema de Ouro Preto*

Ante la recomendación 4 de la Comisión Parlamentaria Conjunta, en la X Reunión del CMC de junio de 1996, el CMC ha declarado que "la estructura institucional del MERCOSUR no permite en la etapa actual del proceso de integración, la generación de normas de vigencia automática con efecto de aplicación directa".

Pero donde se ve más clara la reafirmación del sistema de Ouro Preto es en la Resolución 23/98 que dispone que los Estados-Parte deberán: a) incorporar al ordenamiento jurídico nacional la normativa (Protocolo de Ouro Preto, art. 40 inc. i); b) comunicar a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (Secretaría Técnica) los actos internos de incorporación (Protocolo de Ouro Preto, art. 40 inc. i), indicando asimismo los casos en los cuales la normativa no requiere incorporación a su ordenamiento interno. Encontramos entonces que la entrada en vigencia simultánea de la normativa MERCOSUR se continúa rigiendo por lo dispuesto en los incisos ii y iii del art. 40 del Protocolo de Ouro Preto.

### **3.5. Conclusiones**

#### *a) Revisión del Sistema. Aplicación Directa*

Se necesita revisar el Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto para fijar reglas claras respecto de la internalización, vigencia y aplicación de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR en los Estados-Parte.

En el Foro Consultivo Económico-Social del MERCOSUR, entre la lista de temas que se tendrían en cuenta con objeto de presentar una recomendación al Grupo del Mercado Común, se encuentra el de la Institucionalización del MERCOSUR.

*b) Reafirmación del Sistema de Vigencia Simultánea*

Es imprescindible reafirmar la continuidad del sistema, apuntando a obtener una implementación adecuada. Para ello es vital que la SAM (Secretaría Técnica) comunique eficazmente la incorporación normativa a los Estados miembros, indicando la fecha de entrada en vigencia. Es esencial la divulgación de esta información. La Secretaría Técnica del MERCOSUR utiliza para ese fin los recursos informáticos, especialmente su página en Internet. Este organismo ha preparado con el Sector Informática una Base de Datos que facilita el seguimiento de incorporación de las normas a los ordenamientos jurídicos nacionales.

Una propuesta complementaria interesante es que la norma interna que incorpora la normativa MERCOSUR indique en forma expresa que por tratarse de normas del MERCOSUR, éstas entrarán en vigor de acuerdo con el sistema de vigencia simultáneo establecido en el art. 40 del Protocolo de Ouro Preto.

Esto prevendría a los particulares, ya que permitiría advertir que el dictado de la norma interna tiene por efecto producir la incorporación, pero no implica que la norma del MERCOSUR entre en vigencia en ese momento.

Sin perjuicio de la información brindada por algunos organismos de apoyo, por ejemplo "MERCOSUR Informa", las Secciones Nacionales del Grupo Mercado Común o de la Comisión de Comercio MERCOSUR juegan un papel preponderante en lo que se refiere a difusión y publicidad de la normativa y a su vigencia.

*c) Primacía del derecho del MERCOSUR*

Debería establecerse la primacía del derecho del MERCOSUR y la aplicación y efectos directos de las normas del MERCOSUR.

d) *Transferencia de competencias soberanas*

Se debió transferir a los órganos del MERCOSUR una parte de las competencias soberanas de los países, tanto en materia de legislación como de administración de justicia. Lo último ha sido contemplado en el Protocolo de Olivos de 2002, que estableció el Tribunal Permanente de Revisión de Controversias. El Derecho creado por dichos órganos debería ser de aplicación inmediata sin ser transformado en derecho interno, como es el caso de la Comunidad Económica Europea, hoy Unión Europea.

e) *Tribunal Permanente de Solución de Controversias*

La creación de un Tribunal Permanente de Solución de Controversias permitirá la creación jurisprudencial que tanto ayudó al crecimiento del Derecho Comunitario en Europa.

f) *Sistema de Control de Legalidad*

Debería consagrarse un sistema de control de legalidad interno del MERCOSUR que ponga claridad en los criterios de interrelación de sus diversas normas, con base en los principios de todo orden jurídico: competencia, jerarquía y derogación. Ello sería posible mediante una decisión del CMC, autorregulando sus propias competencias en orden a la adopción de decisiones; el GMC podría hacer otro tanto en orden a la adopción de sus Resoluciones.

g) *Sistema de Solución de Controversias*

Se ha establecido un Sistema de Solución de Controversias que ha abierto el acceso directo de los particulares a la instancia jurisdiccional. Esto resulta fundamental, sobre todo si pensamos en que el MERCOSUR ha establecido en el Protocolo de Las Leñas la jurisdicción para la solución de los conflictos entre particulares dentro del marco del MERCOSUR.

Lo anterior significa que el MERCOSUR estuvo consciente de que los particulares debían acceder a instancias jurisdiccionales. Es un reconocimiento el

hecho de que en la etapa de este proceso de creación se haya establecido que los particulares tengan acceso para la solución de las controversias que se originan en el MERCOSUR, a la instancia arbitral determinada en el Protocolo de Olivos.

Como afirmara el Dr. Didier Operti, *"se debe ir hacia un órgano jurisdiccional independiente, permanente, dotado no sólo de la capacidad de Solución de Controversias, sino también de interpretación unívoca y vinculante del Derecho del MERCOSUR. Un primer paso en este proceso podría ser tener una Comisión Especial, Comité o Consejo, o un Tribunal del MERCOSUR, con facultades consultivas y/o contenciosas, acaso progresivas, pero que desde una primera etapa pudiera declarar el Derecho, aunque sin competencia todavía para resolver las controversias. Esta sería una buena señal hacia adentro y hacia fuera del MERCOSUR"*. El Protocolo de Olivos de 2002 ha receptado la opinión del citado jurista, firmante del mismo cuando se desempeñaba como Canciller.

El sistema actual es compatible con la instancia arbitral privada, no acotado a los límites de las controversias de carácter privado (art.39 del Protocolo de Olivos) y en el marco de la Convención de Nueva York de 1958, de la Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional de Panamá de 1975 y de la Convención Interamericana sobre Eficacia Extraterritorial de Sentencias y Laudos Arbitrales Extranjeros de Montevideo de 1979.

En la Cumbre de Olivos de 2002, el MERCOSUR asumió el compromiso de avanzar en su integración regional, más allá de las dificultades coyunturales. Desde entonces se han fijado tres ejes principales de acción para alcanzar dicho objetivo:

a) *Fortalecimiento Institucional*

Fortalecer las Instituciones del MERCOSUR como la Secretaría Técnica y continuar con el estudio sobre la pertinencia de la creación de una Institución Monetaria del bloque. Se decidió crear un Tribunal Permanente de Revisión de Controversias del MERCOSUR.

### b) *Dinamización del Sector Productivo*

Mantener economías competitivas, avanzando en la complementación productiva entre los países y apoyando la integración vertical de los procesos productivos entre los Estados.

### c) *Proyección Internacional*

Mantener economías abiertas que faciliten y aceleren la inserción de los países en el ámbito internacional. Inserto en un mundo multipolar, el MERCOSUR ha definido una posición de “paralelismo convergente” reforzando su integración con otra mundial inteligente para mejorar su acceso a los mercados.

## **3.6. Solución de controversias en el MERCOSUR**

El art. 3 del Tratado de Asunción establece que durante el período de transición, desde su entrada en vigor hasta el 31 de diciembre de 1994, y a fin de facilitar la constitución del Mercado Común, los Estados-Parte adoptan...“un Sistema de Solución de Controversias” que consta en el Anexo III.

El punto 1 del citado Anexo dispone que las controversias que pudieran surgir entre los Estados-Parte, como consecuencia de la aplicación del Tratado, sean resueltas por medio de negociaciones directas. En el caso de no lograr una solución, someterán la controversia al Grupo Mercado Común para la solución del diferendo. Si tampoco se alcanzara una solución, se elevará la controversia al Consejo del Mercado Común, para que adopte las recomendaciones pertinentes. El numeral 2 establece que el Grupo Mercado Común elevará a los gobiernos de los Estados-Parte una propuesta de Sistema de Solución de Controversias que regirá durante el período de transición: el *Protocolo de Brasilia* de 1991. El artículo 34 dispone que permanezca vigente hasta la entrada en vigor del Sistema Permanente de Solución de Controversias al que se refiere el numeral 3 del Anexo III del Tratado de Asunción.

Antes del 31 de diciembre de 1994, los Estados-Parte se comprometieron a adoptar un Sistema de Solución de Controversias para el Mercado Común (García Ghirelli, 2005).

Teniendo en cuenta el Tratado de Asunción, el Protocolo de Brasilia y el Protocolo de Ouro Preto, en febrero de 2002, los Estados-Parte firman el *Protocolo de Olivos* para la Solución de Controversias en el MERCOSUR, el cual deroga en su art. 55 al Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias, suscrito el 17 de diciembre de 1991.

El Protocolo de Olivos establece los procedimientos para resolver las controversias que surjan entre los Estados-Parte sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento del Tratado de Asunción, del Protocolo de Ouro Preto, de los Protocolos y Acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, de las decisiones del Consejo del Mercado Común, de las Resoluciones del Grupo Mercado Común y de las directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR (art. 1).

Asimismo, el Consejo del Mercado Común podrá establecer mecanismos relativos a la solicitud de opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión.

Los Estados-Parte procurarán resolver una controversia mediante negociaciones directas (art. 4). Si mediante las negociaciones directas no se alcanzara un acuerdo, o si la controversia fuese solucionada sólo parcialmente, cualquiera de las partes podrá iniciar directamente el procedimiento arbitral *ad hoc*. Sin perjuicio de ello, los Estados-Parte en la controversia podrán someterla a consideración del Grupo Mercado Común (art.6).

En el capítulo VI (art.9) se establece que cuando la controversia no hubiera podido solucionarse conforme a los procedimientos enunciados anteriormente, las partes podrán recurrir al procedimiento arbitral que se sustanciará ante un Tribunal *ad hoc* compuesto de tres árbitros (art 10). El objeto de la controversia quedará determinado por los escritos de presentación y de

respuesta presentados ante el Tribunal Arbitral *ad hoc*, no pudiendo ser ampliado posteriormente (art 14)

El Tribunal Arbitral *ad hoc* dictará el laudo en un plazo de sesenta días, prorrogables por un plazo máximo de treinta días contados a partir de la comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (Secretaría Técnica) a las partes y a los demás árbitros (art. 16).

Cualquiera de las partes en la controversia podrá presentar un recurso de revisión al Tribunal Permanente de Revisión contra el laudo del Tribunal Arbitral *ad hoc*, recurso limitado a las cuestiones de Derecho tratadas en la controversia y a las interpretaciones jurídicas desarrolladas en el laudo del Tribunal Arbitral *ad hoc*.

Los laudos de los Tribunales *ad hoc* dictados en base a los principios *ex aequo et bono* no serán susceptibles del recurso de revisión (art. 17).

El Tribunal Permanente de Revisión estará integrado por cinco árbitros. Cada Estado parte del MERCOSUR designara un árbitro y su suplente, por un período de dos años, renovable por no más de dos períodos consecutivos. El quinto árbitro que será designado por un período de tres años no renovables, salvo acuerdo en contrario de los Estados-Parte, será elegido por unanimidad (art. 18).

Cuando la controversia involucre a dos Estados-Parte, el Tribunal estará integrado por tres árbitros, dos de los cuales serán nacionales de cada Estado-Parte en la controversia, y el tercero que ejercerá la Presidencia, se designará mediante sorteo entre los árbitros restantes que no sean nacionales de los Estados-Parte en la controversia (art. 20).

El Tribunal Permanente de Revisión podrá confirmar, modificar o revocar los fundamentos jurídicos y las decisiones del Tribunal Arbitral *ad hoc*. Su laudo será definitivo y prevalecerá sobre el laudo del Tribunal Arbitral *ad hoc*.

Agotadas las negociaciones directas, las partes en una controversia podrán acordar someterse directamente y en única instancia al Tribunal Permanente de Revisión, siendo en este supuesto los laudos del Tribunal Permanente de Revisión obligatorios para los Estados-Parte en la controversia (art. 23).

Los laudos de los Tribunales Arbitrales *ad hoc* tendrán fuerza de cosa juzgada si transcurrido el plazo previsto en el art. 17 para interponer el Recurso de Revisión, éste no fuera interpuesto. Los laudos del Tribunal Permanente de Revisión son inapelables, obligatorios para los Estados-Parte y tendrán fuerza de cosa juzgada, con relación a ellos (art. 26).

Cualquiera de los Estados-Parte en la controversia podrá solicitar una aclaración del laudo, llamado Recurso de Aclaratoria, sobre la forma en que deberá cumplirse (art. 28).

Los laudos deberán ser cumplidos en el plazo que los respectivos Tribunales establezcan. En caso que el Estado beneficiado por el laudo entienda que las medidas adoptadas no dan cumplimiento al mismo, podrá llevar la situación a la consideración del Tribunal *ad hoc* o del Tribunal Permanente de Revisión e independientemente aplicar medidas compensatorias temporales, tales como la suspensión de concesiones u otras obligaciones equivalentes, tendientes a obtener el cumplimiento del laudo. Solicitado el Tribunal, se pronunciará al respecto de las medidas compensatorias adoptadas.

El artículo 33 dispone que los Estados-Parte declaran reconocer como obligatoria, y sin necesidad de acuerdo especial, la jurisdicción de los Tribunales Arbitrales *ad hoc*, así como la jurisdicción del Tribunal Permanente de Revisión para conocer y resolver las controversias conforme a las competencias que le confiere el Protocolo.

Los Tribunales Arbitrales *ad hoc* y el Tribunal Permanente de Revisión decidirán la controversia en base al Tratado de Asunción, al Protocolo de Ouro Preto, a los Protocolos y Acuerdos celebrados en el marco del Tratado de

Asunción, a las decisiones del Consejo del Mercado Común, a las Resoluciones del Grupo Mercado Común y a las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, así como a los Principios y Disposiciones de Derecho Internacional aplicables a la materia.

El Capítulo XI establece el procedimiento que se aplicará a los reclamos efectuados por particulares ( personas físicas o jurídicas) con motivo de la sanción o aplicación por cualquiera de los Estados-Parte de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorias o de competencia desleal, en violación del Tratado de Asunción, del Protocolo de Ouro Preto, de los Protocolos y Acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, de las Decisiones del Consejo del Mercado Común, de las Resoluciones del Grupo Mercado Común, y de las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR.

Los particulares afectados formalizarán los reclamos ante la sección nacional del Grupo Mercado Común del Estado-Parte donde tenga su residencia habitual o sede de sus negocios, quien deberá entablar consultas con la sección nacional del Grupo Mercado Común del Estado-Parte a quien se le atribuye la violación, a fin de buscar una solución a la cuestión planteada.

Finalizadas las consultas sin que se hubiera alcanzado una solución, la sección nacional de Grupo Mercado Común elevará el reclamo al Grupo Mercado Común (art. 41).

Una vez aceptado el reclamo, el Grupo Mercado Común procederá a convocar a un Grupo de Expertos, quienes deberán emitir un dictamen que será elevado al mismo. Si en dictamen unánime se verificase la procedencia del reclamo formulado, cualquier otro Estado parte podrá requerirle la adopción de medidas correctivas o la anulación de las medidas cuestionadas. Si su requerimiento no prosperase, el Estado parte que lo efectuó podrá recurrir al Procedimiento Arbitral. Recibido el dictamen que considere improcedente el reclamo por unanimidad, el Grupo Mercado Común dará por concluido el mismo. En caso que el Grupo de expertos no alcance la unanimidad, elevará sus distintas

conclusiones al Grupo Mercado Común, quien lo considerará también concluido (art. 44).

El artículo 45 permite que en cualquier etapa de los procedimientos, la parte que presentó la controversia o el reclamo pueda desistir de los mismos o que las partes involucradas puedan llegar a una transacción, dándose por concluida la controversia o el reclamo en ambos casos. Los desistimientos o las transacciones deberán ser comunicados por intermedio de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (Secretaría Técnica) al Grupo Mercado Común o al Tribunal que corresponda.

Todos los documentos presentados en el ámbito de los procedimientos previstos en este Protocolo son de carácter reservado a las partes en la controversia, a excepción de los laudos arbitrales (art. 46).

El artículo 48 establece la perentoriedad de todos los plazos establecidos en el presente Protocolo, los que serán contados en días corridos a partir del día siguiente al acto o hecho a que se refieren. No obstante, todos los plazos previstos podrán ser modificados de común acuerdo por las partes en la controversia.

Las controversias en trámites iniciados de acuerdo al régimen del Protocolo de Brasilia, se registrarán exclusivamente por el mismo hasta su conclusión (art.50).

Antes de finalizar el proceso de convergencia del arancel externo común, los Estados-Parte efectuarán una revisión del actual Sistema de Solución de Controversias, a fin de adoptar el Sistema Permanente de Solución de Controversias para el Mercado Común a que se refiere el numeral 3 del Anexo III del Tratado de Asunción.

El Protocolo de Olivos deroga el Protocolo de Brasilia. No obstante, mientras las controversias iniciadas bajo el régimen de este último Protocolo no se concluyan totalmente y hasta tanto se completen los procedimientos previstos en

el artículo 49, continuará aplicándose en lo que corresponda, el Protocolo de Brasilia y su reglamento (art. 55).

Serán idiomas oficiales en todos los procedimientos previstos el español y el portugués.

### **3.7. Tribunal Permanente de Revisión de Controversias**

El Tribunal Permanente de Revisión de Controversias estará integrado por cinco árbitros. Cada parte designará un árbitro y su suplente por un período de dos años, renovable por no más de dos períodos consecutivos. El quinto árbitro, designado por un período de tres años no renovable, salvo acuerdo en contrario de los Estados-Parte, será designado por unanimidad de los mismos. Sus integrantes deberán estar disponibles de modo permanente para actuar cuando se les convoque.

Cuando la controversia involucre a dos Estados, el Tribunal estará integrado por tres árbitros, dos de los cuales serán nacionales de cada parte en controversia y el tercero, que ejercerá la Presidencia, se designará mediante sorteo. Cuando la controversia involucre a más de dos Estados-Parte, el Tribunal Permanente de Revisión estará integrado por sus cinco árbitros (art. 20).

El Tribunal Permanente, que adoptará sus propias reglas de procedimiento, podrá confirmar, modificar o revocar los fundamentos jurídicos y las decisiones del *Tribunal ad hoc* siendo su laudo -fundado y suscripto por el Presidente y demás árbitros- definitivo, inapelable y obligatorio, prevaleciendo sobre el laudo del *Tribunal Arbitral ad hoc* (art. 26).

Los laudos del Tribunal Permanente tendrán fuerza de cosa juzgada y deberán ser cumplidos en la forma y con el alcance con que fueron dictados. La obligación de medidas compensatorias en los términos del Protocolo no exime al Estado parte de su obligación de cumplir el laudo (art. 27).

En lo que respecta al Derecho aplicable, el artículo 34 dispone que los *Tribunales Arbitrales ad hoc* y el *Tribunal Permanente de Revisión* decidirán la controversia en base al Tratado de Asunción, al Protocolo de Ouro Preto a los Protocolos y Acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, a los decisiones del CMC, a las Resoluciones del GMC y a las Directivas de la CCM, así como a los principios y Disposiciones de Derecho Internacional aplicables a la materia.

Los árbitros de los *Tribunales Arbitrales ad hoc* y los del *Tribunal Permanente de Revisión* deberán ser juristas de reconocida competencia en las materias que puedan ser objeto de controversias y tener conocimiento del conjunto normativo del MERCOSUR. Asimismo, deberán observar la necesaria imparcialidad e independencia funcional de la Administración Pública Central o directa de los Estados-Parte, y no tener intereses de índole alguna en la controversia. Serán designados en función de su objetividad, confiabilidad y buen juicio (art. 35).

La Sede del Tribunal Permanente de Revisión será la ciudad de Asunción; no obstante, por razones fundadas, el Tribunal podrá reunirse excepcionalmente en otras ciudades (art. 38).

Este Tribunal Permanente para arbitrar en conflictos Comerciales en el MERCOSUR constituye un paso adelante en la institucionalización de la asociación y proporciona un instrumento que contribuirá a administrar diferencias y conflictos.

Si bien se dieron posturas diferentes sobre la necesidad de crear este Tribunal (Argentina y Brasil), las negociaciones desarrolladas y la voluntad política de consolidar el MERCOSUR condujeron a la creación del citado Tribunal, que entenderá en conflictos comerciales entre privados, entre Estados, y entre unos y otros, y sus sentencias serán inapelables.

Se verá en el curso de su funcionamiento si los Estados y los sectores de cada país aceptan la intervención y las decisiones de un organismo supranacional

y cómo influirán en el mismo los intereses nacionales y la lógica de la negociación bilateral. Se trata de un nuevo desafío para el complejo proceso de liberalización comercial e integración.

La creación de un Tribunal Permanente, organismo jurídico de segunda instancia, es un paso adelante en la institucionalización del MERCOSUR, no siendo sencillo compatibilizar intereses locales con decisiones supranacionales.

Los laudos arbitrales -se emitieron nueve en trece años- destinados a solucionar un conflicto en un Tribunal *ad hoc* se resolvían según la interpretación de cada una de las partes, muchas veces con ópticas distintas. Con esta instancia se supera tal problema, ya que la revisión en este Tribunal es permanente. Se unifican los criterios y se sienta la base de una verdadera Corte de Justicia, haciendo falta leyes comunes, es decir un Parlamento del MERCOSUR (Becerra, 2004).

Las decisiones del Tribunal serán definitivas y tendrán carácter vinculante, pudiendo confirmar, modificar o derogar lo dicho por los Tribunales *ad hoc*, en primera instancia. Asimismo, el organismo podrá dictar medidas cautelares en tanto dure el proceso de solución de controversia presentada y obligar a los Estados miembros a pagar compensaciones. Si bien las diferencias deberán agotar primero las posibilidades de resolución en el seno del Consejo Mercado Común (CMC) –reunión de Cancilleres y Ministros de Economía-, las partes -públicas o privadas- podrán optar por la vía rápida y acudir directamente al Tribunal, que está facultado para ello.

El Tribunal Permanente de Revisión de Controversias del MERCOSUR es la primera Institución Supranacional del MERCOSUR.



## **CAPÍTULO IV**

### **ANÁLISIS DE LA INTERDEPENDENCIA Y PROPUESTA DE COOPERACIÓN MACROECONÓMICA EN EL MERCOSUR**



## IV. ANÁLISIS DE LA INTERDEPENDENCIA Y PROPUESTA DE COOPERACIÓN MACROECONÓMICA EN EL MERCOSUR

### 4.1. Introducción

En un contexto de interdependencia, no sólo los agentes económicos domésticos están interesados en la política monetaria del país, también lo están los agentes económicos de los socios. Hay siempre externalidades o efectos derrame sobre los socios de una organización regional, entendiéndose por tal toda influencia positiva o negativa que ejerce un agente económico sobre otro sin que medie una relación especial entre ambos. Entonces, para evitar tanto la inflación por razones internas que dañan la credibilidad como las devaluaciones competitivas que perjudican la integración comercial, se justifica la cooperación macroeconómica como herramienta de compromiso.

La cooperación no debería detenerse sólo en la fijación de metas para variables macroeconómicas fundamentales, como se proponía en la Argentina cuando regía la convertibilidad, ni tampoco apresurarse a converger hacia una eventual fijación cambiaria intra MERCOSUR o hacia una moneda regional única. Queda un amplio espacio intermedio como campo de cooperación adicional prioritario, vinculado a la cooperación en la regulación prudencial de las fuentes de volatilidad externa. Sin embargo, cuando existe un contexto de interdependencia no es fácil aplicar la regulación prudencial del flujo de capitales individualmente. En un marco de alta interdependencia, la regulación de los flujos de capitales es efectiva sólo si los países coordinan sus acciones.

Se emplea aquí un concepto amplio de interdependencia macroeconómica que tiene una fuerte raíz en la teoría microeconómica de las externalidades. La externalidad o efecto derrame es toda acción ejercida por algún agente ajeno a una cierta economía que sin embargo modifica en algo la situación interna de la misma. Para algunos teóricos, la interdependencia es “el grado de influencia de una economía respecto a otra” (Cooper, 1985).

Esto implica que el grado de interdependencia depende del grado de apertura y del tamaño relativo de las economías en cuestión. Partiendo de lo anterior, se deduce que la interdependencia es un resultado central de los procesos de integración. La interdependencia crece *pari passu*, lo hace según el grado de integración, puesto que la influencia de una economía sobre otra no será la misma si entre ellas sólo existe una asociación comercial basada en meras preferencias arancelarias que si, en cambio, ambas forman parte de un mercado único o de una unión económica.

En una interpretación amplia, la interdependencia involucra la transmisión de todo tipo de *shocks* entre los países, incluyendo los “efectos contagio” que resultan de la asimilación de percepciones de los agentes económicos respecto a la macroeconomía de dos países, aun cuando la relación económica entre ellos esté sostenida por flujos de comercio o de capitales poco relevantes.

#### **4.2. Cooperación macroeconómica en el MERCOSUR**

El MERCOSUR se encuentra ahora atravesando un estadio intermedio de la integración, donde comienza a ser relevante la interdependencia macroeconómica y donde surge la necesidad de adoptar definiciones estratégicas respecto al futuro mismo del proceso. Las opciones abarcan una gama muy amplia, que va desde desandar el camino transitado, mantener el *statu quo* o profundizar la integración incorporando la dimensión macroeconómica.

A los efectos de evaluar el nivel de integración alcanzado en el MERCOSUR y la eventual necesidad y posibilidades de implementar formas de cooperación macroeconómica entre los socios, se utilizarán diversos enfoques alternativos.

#### **4.3. Dimensión de la interdependencia**

El incremento de los niveles de interdependencia, definida como “el grado de influencia de una economía respecto a otra”, es un resultado natural de la integración y directamente proporcional al grado de avance del proceso. Por

ejemplo, la influencia de una economía sobre la otra es mayor en un mercado único o en una unión monetaria que en una zona de libre comercio.

Una característica central de la interdependencia macroeconómica es la elevada correlación de los *shocks* que enfrentan las economías, tanto de los originados en el resto del mundo como en alguno de los países del bloque.

Dos son los principales canales de transmisión y recepción de *shocks* entre economías interdependientes: a) el canal comercial, que puede asociarse al comercio de bienes y servicios y b) el canal financiero, que puede asociarse a la inversión extranjera directa, la inversión financiera, la posición de activos respecto al resto del mundo, etc. Un análisis detallado de cada uno de estos determinantes para el caso del MERCOSUR, demuestra que el grado de interdependencia alcanzado en la actualidad es elevado.

El comercio intra MERCOSUR aumentó notablemente desde el inicio de la década de los noventa, tras el Tratado de Asunción. Mientras que entre 1980 y 1990 las exportaciones intrazona se habían expandido a un ritmo similar que las extrazona, en la década del noventa las ventas intra MERCOSUR se cuadruplicaron, mientras que las destinadas al resto del mundo apenas crecieron un 60%.

Como consecuencia de ello, para los cuatro países del MERCOSUR la importancia del bloque como destino/origen de sus exportaciones/importaciones aumentó considerablemente en los 90. Por ejemplo, las exportaciones de la Argentina hacia el MERCOSUR pasan de representar el 14% del total en 1980 al 35% en 2005; las de Brasil aumentaron desde el 9% al 16% en el mismo período.

El comercio intra-industrial se asocia a la presencia de estructuras productivas similares que a su vez hacen que los *shocks* que enfrentan las economías sean comunes.

Debido a su gran volatilidad, el movimiento de capitales ha sido la principal fuente de *shocks* externos comunes para las economías del MERCOSUR,

transmitidos a través del canal financiero. Mientras que la inversión extranjera directa aparece como el componente más estable de los flujos financieros internacionales, los capitales de corto plazo muestran una gran volatilidad y las abruptas reversiones en la dirección de los flujos se han convertido en la fuente de volatilidad macroeconómica más importante para las economías de la región y de la mayor parte de las crisis en los países emergentes (Calvo, 1998).

Finalmente, entre los canales de la interdependencia, la cuestión cambiaria no resulta neutral dada la diferente forma de ajuste ante *shocks* comunes que tienen economías con regímenes cambiarios diferentes. Dados los efectos del tipo de cambio sobre la economía real en un contexto de alta integración, la estabilidad del tipo de cambio real en torno a su nivel de equilibrio es otro de los elementos necesarios para que no surjan efectos negativos que cuestionen la integración.

Los *shocks* generados en una de las economías del bloque afectan de manera destacable en las demás, es decir, existe retroalimentación de la interdependencia entre todas las economías.

Los beneficios de la coordinación de las políticas macroeconómicas pueden agruparse en cinco tipos: 1) reducción de los costos de transacción; 2) reducción de la incertidumbre; 3) aumento de la credibilidad; 4) disciplina antiinflacionaria y 5) disciplina contra las devaluaciones competitivas motivada en compromisos externos.

Al generalizarse en el año 2002 los regímenes de flotación en el MERCOSUR, la mayor compatibilidad cambiaria ha evitado las externalidades negativas derivadas de la forma diferenciada de enfrentar los *shocks* externos. Sin embargo, la situación óptima puede estar lejos todavía. En otras palabras, ya no hay regímenes antagónicos que *per se* vayan a provocar dificultades adicionales a los países, pero la flexibilidad cambiaria no está exenta de riesgos. Si los países no estuvieran preparados institucionalmente o equivocaran el manejo de las políticas monetarias, los resultados podrían ser contraproducentes.

Por lo tanto, el alto nivel de interdependencia enciende una alarma adicional al uso irresponsable del régimen cambiario flexible cuando hay externalidades o efectos derrame sobre los socios. En otras palabras, en un contexto de interdependencia no sólo los agentes económicos domésticos están interesados en la política monetaria del país, también lo están los agentes económicos de los socios.

#### **4.4. Una propuesta para la cooperación macroeconómica**

Los altos niveles de interdependencia existentes generan a los hacedores de política el interrogante acerca de la actitud a tomar con respecto a la continuación del proceso de integración regional. Por un lado, se puede optar por no cooperar y desandar el proceso de integración; por otro, cooperar minimizaría los riesgos de la interdependencia, pero requiere de un gran esfuerzo institucional.

La política común del MERCOSUR podría tener por objetivo la creación de una red de Estabilidad Macroeconómica que eventualmente conduzca en el futuro a una moneda única y al mismo tiempo, debería centrarse en consolidar las instituciones económicas que determinan la solidez de la moneda y disminuir el efecto de las fuentes de volatilidad extra e intra MERCOSUR. Básicamente, el MERCOSUR debe trabajar sobre tres aspectos principales dado su historial macroeconómico: 1) estabilidad nominal; 2) solvencia fiscal y 3) crecimiento sostenible en el largo plazo. La cooperación respecto a las fuentes de vulnerabilidad interna podría basarse en objetivos fiscales, monetarios y de cuenta corriente, junto con el compromiso de no descargar *shocks* negativos en el socio. La cooperación respecto a las fuentes de vulnerabilidad externa debería basarse en la regulación prudencial de los flujos de capitales de corto plazo.

Si los países cooperan pueden evitar caer en resultados sub-óptimos. Al mismo tiempo, la cooperación puede ser una estrategia de largo plazo que signifique un compromiso que limite el comportamiento oportunista.

Resta preguntarse si el MERCOSUR es una "tecnología de compromiso adecuada". En cierto modo, la mayor parte de las propuestas son metas u objetivos que idealmente los países deberían alcanzar por sí solos. Sin embargo, la experiencia internacional enseña que atarse las manos con un compromiso externo es muchas veces más eficiente que el mero compromiso individual. El ejemplo más paradigmático puede observarse en el caso europeo. El MERCOSUR ha sido un instrumento clave a la hora de consolidar y lograr consenso para una rápida y profunda apertura comercial de las economías del bloque. Sin el bloque regional es muy difícil pensar que la apertura no hubiera sufrido reversiones y mayor volatilidad normativa. Por lo tanto, el MERCOSUR puede ser también un instrumento óptimo para consolidar la inserción de la región en los mercados financieros internacionales y sobre todo para consolidar la estabilidad real y monetaria de sus economías.

#### **4.5. Necesidad de la convergencia**

En la etapa actual del proceso de integración existe un alto grado de interdependencia entre los países del MERCOSUR, un hecho que conmina a los hacedores de las políticas económicas a preguntarse qué actitud conviene asumir respecto a la continuación del proceso de integración regional.

Hemos afirmado como alternativa la posibilidad de no cooperar y desandar el proceso de integración. La opción por cooperar, en cambio, minimizaría los riesgos de la interdependencia, si bien requiere un gran esfuerzo institucional. En una actitud intermedia podría optarse por mantener el *statu quo*.

La mayoría de los trabajos que contienen propuestas de cooperación macroeconómica para los países del MERCOSUR proponen la fijación de metas para determinadas variables macroeconómicas fundamentales. Esto constituiría un paso intermedio en el camino a la fijación cambiaria y eventualmente, la adopción de una moneda única para los socios del MERCOSUR. Lógicamente, por haber sido aplicadas en años previos al colapso de la caja de conversión argentina, estas propuestas de cooperación no avanzaban más allá de postular la convergencia de las variables fundamentales macroeconómicas hacia niveles y/o

tasas de variación sostenibles para mantener el nivel cambiario. De este modo, si las variables no están en desequilibrio y los mecanismos de ajuste funcionan adecuadamente, se lograrían evitar discrepancias que cuestionaran la posibilidad de convivir con regímenes cambiarios antagónicos. No obstante, este criterio se demostró insuficiente, ya que tomó en cuenta las fuentes externas de *shocks* y la evidente diferencia entre los socios en los procesos de ajuste. Existía en consecuencia, un elemento generador de desequilibrios endógenos que eran los propios regímenes cambiarios diferentes (Redrado, 2008).

#### **4.6. Los riesgos de la flotación**

A partir de la generalización en el año 2002 de los regímenes de flotación en el MERCOSUR, la situación ha mejorado dada la mayor compatibilidad entre los regímenes cambiarios, aunque la situación se encuentra lejos de ser óptima todavía.

Si bien no existen ya regímenes antagónicos que vayan a provocar dificultades adicionales a los países, la flexibilidad cambiaria tampoco está exenta de riesgos. Si los países no estuvieran preparados institucionalmente o equivocaran el manejo de las políticas monetarias, los resultados podrían ser muy contraproducentes. Hemos afirmado que el alto nivel de interdependencia entre los socios enciende la luz de alarma adicional al uso irresponsable del régimen cambiario flexible.

Por lo tanto, la situación actual indicaría que el contexto de flexibilidad cambiaria en todos los países es un marco más homogéneo que el existente hasta el año 2001. Sin embargo, dado el nivel actual de interdependencia, que como vimos es muy superior al de los 80, los riesgos de implementar políticas incorrectas se han multiplicado. El éxito de las políticas no depende ya exclusivamente sólo de su hacedor local sino también de las políticas de los socios.

En tal sentido, evitar tanto los procesos inflacionarios que dañan la credibilidad, como las devaluaciones competitivas que perjudican la integración

comercial, constituyen motivos adicionales importantes para justificar la cooperación macroeconómica como una “tecnología de compromiso.”

Esto no implica que la cooperación deba limitarse únicamente a las variables fundamentales, como se proponía hasta 2001, ni tampoco que haya que apresurarse a converger hacia una eventual fijación cambiaria intra MERCOSUR o hacia una moneda regional. Queda un amplio espacio intermedio como campo de cooperación adicional que debería ser prioritario: cooperar en la regulación prudencial de las fuentes de volatilidad externa. De este modo, se aplicaría un esquema integral basado en la cooperación para la regulación simultánea de la volatilidad extra e intra MERCOSUR.

Los aspectos cambiarios y monetarios se dejarían para una etapa posterior y siempre sujetos a haber logrado regular efectivamente las fuentes internas y externas de la volatilidad macroeconómica durante un período relativamente largo. Cooperar implicaría buscar simultáneamente fundamentos sólidos para impedir explosiones internas y regulaciones prudenciales de las fuentes de volatilidad externa para evitar shocks externos o contagios. Incorporar este nuevo ámbito de cooperación resulta particularmente importante para reducir los efectos de la volatilidad financiera sobre la parte real de la economía. Tal como ocurre en el sistema financiero, si bien las regulaciones prudenciales de los flujos de capital pueden generar costos en términos de una mayor tasa de interés promedio, contribuyen a reducir su volatilidad. (Carrera, 2002).

#### **4.7. La disyuntiva de la regulación aislada**

Cuando existe un contexto de interdependencia no es fácil aplicar la regulación prudencial del flujo de capitales individualmente, ya que se presentan costos ocasionados por la propia interdependencia. La regulación prudencial de los flujos de capitales sólo resulta efectiva si los países coordinan sus políticas macroeconómicas.

La cooperación con respecto a los *shocks* externos consiste en proteger el área de los efectos de la volatilidad originada en el resto del mundo. El foco

principal de esa vulnerabilidad está dado por los rápidos cambios que pueden sufrir los flujos de capitales de corto plazo. (Lavagna, 2003). La cooperación puede darse en una estrategia de largo plazo, que implique el compromiso de limitar el comportamiento oportunista entre los socios. De este modo, los países miembros evitarían caer en resultados subóptimos, tales como las devaluaciones competitivas, las medidas compensatorias o las regulaciones aisladas.

#### **4.8. MERCOSUR como compromiso**

La política común del MERCOSUR debe tener por objetivo la creación de un Área de Estabilidad Macroeconómica, que conduzca a una moneda única cuando las condiciones de estabilidad y equilibrio de las variables lo permitan. Dado su historial macroeconómico, el MERCOSUR debe trabajar sobre la estabilidad nominal, la solvencia fiscal y el crecimiento sostenible en el largo plazo para lograr ese equilibrio

También enumeramos las medidas que en el marco de la cooperación podrían tomarse para reducir la vulnerabilidad frente a los *shocks*, tanto internos como externos. (Lavagna, 2003).

Las recomendaciones de política formuladas implican analizar qué actitud le conviene tomar a la Argentina respecto de la cooperación macroeconómica, cuando los niveles de interdependencia de las economías del MERCOSUR ya alcanzaron un nivel relevante, el que muy probablemente crezca aún más.

La cooperación macroeconómica es una idea que puede abarcar distintas acciones y tener diferentes velocidades. De ahí que presentemos una opción de cooperación que resulte integral y factible. Esto significa que entre posturas de mínima como la de mantener el *statu quo*, y posturas de máxima como la de plantear una moneda única a breve plazo, existe un amplio espacio para cooperar. Un espacio que se ha vuelto mucho más amplio y “necesitado” de cooperación, desde la homogeneización de los regímenes cambiarios y tras la detección de los efectos nocivos de la volatilidad de los flujos financieros de corto plazo que

generan una creciente preocupación en los investigadores y en los hacedores de políticas públicas.

El principal objetivo de la cooperación debe ser convertir al MERCOSUR en un Área de Estabilidad Macroeconómica. La lista de acciones comprende, entre otras variables: la deuda, el tipo de moneda, la participación del sector público, el rol del sistema financiero, la solvencia fiscal, los déficits en cuenta corriente, los objetivos de inflación, la flexibilidad nominal de las economías y el nivel de competencia en la fijación de precios.

Si el bloque lograra mejorar su imagen internacional y consolidar un área de estabilidad macroeconómica creíble, entonces sí resultaría factible pensar en beneficios microeconómicos de la combinación monetaria y cambiaria, ya sea a través de una fijación cambiaria o bien por medio de una moneda regional que flote respecto del mundo.

Cabe preguntarse si el MERCOSUR constituye un mecanismo de compromiso adecuado. En cierto modo, la mayor parte de las propuestas son metas u objetivos que idealmente los países deberían alcanzar por sí solos. La experiencia internacional enseña que firmar un compromiso externo resulta muchas veces más efectivo que el mero compromiso individual. El ejemplo más destacable es el caso de Europa, donde el compromiso externo actuó como una restricción efectiva frente las presiones domésticas por revertir las reformas. Estas presiones siempre aparecen cuando se presenta la fase recesiva del ciclo económico. (Giovazzi, 1988).

Otro ejemplo típico de compromiso externo de los países son aquellos que se adquieren con el FMI, el BM o la OMC. Al respecto podría argumentarse que es más efectivo comprometerse con organismos multilaterales que hacerlo con un socio o vecino. De hecho, estos organismos tienen mayor capacidad para lograr que los países cumplan sus compromisos.

Es importante resaltar dos cuestiones: la primera es que también el MERCOSUR podría tener mecanismos de punición en caso de incumplimiento de

las metas auto-impuestas; la segunda y más importante consiste en que en todos estos compromisos es crucial el consenso social y político para implementar las medidas. Sin duda, el MERCOSUR es una de las ideas de las últimas décadas, con mayor consenso en los países en la región.

#### **4.9. Costos y beneficios de la cooperación**

La teoría de las áreas monetarias óptimas propone presentar un análisis costo-beneficio sobre la conveniencia de coordinar políticas macroeconómicas y eventualmente, adoptar una moneda común. Para cualquier país, los costos de formar una unión monetaria dependen negativamente del grado de integración comercial del país al área y del grado de simetría de los *shocks*. Los costos de la coordinación macroeconómica se asocian con la pérdida de instrumentos macroeconómicos como el tipo de cambio y la política monetaria para estabilizar el producto. Para que los costos de la coordinación disminuyan con el grado de integración comercial es necesario que la probabilidad de que ocurran *shocks* que afecten sólo a uno de los países de la región sea baja. En términos generales, un *shock* específico puede requerir un cambio de precios relativos importante para compensarlo. Si los países intentan mantener tipos de cambio estables, el cambio en los precios relativos sólo será posible a través de un cambio de precios y no mediante una variación de las paridades cambiarias.

Los beneficios de la coordinación de las políticas macroeconómicas pueden agruparse en cinco tipos: 1) reducción de los costos de transacción; 2) reducción de la incertidumbre; 3) aumento de la credibilidad; 4) disciplina antiinflacionaria y 5) disciplina contra las devaluaciones competitivas motivada en compromisos externos. Los beneficios de la coordinación macroeconómica para mantener los tipos de cambio intrarregionales estables están relacionados con la disminución de los costos de transacción que son típicos de tipos de cambio fluctuantes. Se trata de una ganancia de eficiencia monetaria que será mayor cuanto mayor sea el comercio regional. También se incrementan las posibilidades de arbitraje aumentando la competencia en precios. (Hau, 2001).

Otro tipo de beneficios se obtiene cuando se eliminan los flujos de capitales especulativos entre los países de la región. Adicionalmente, la estabilidad cambiaria tiene efectos positivos sobre la inversión al reducir la incertidumbre. En el caso de que la unión monetaria sea completa se produce también un ahorro de reservas internacionales.

En el caso del MERCOSUR, un problema particularmente importante es el de la estabilidad de precios. En términos generales, lo mismo puede decirse sobre la credibilidad de los bancos centrales de los países del bloque. Todo país que se asocia monetariamente con otro importa parte de su credibilidad antiinflacionaria. Todo país que se asocia con otro de menor credibilidad antiinflacionaria, pierde efectividad para estabilizar el nivel de precios, si comparte la política monetaria. (Carrera, 2000).

De lo anterior se desprende que los beneficios de la coordinación son tanto micro como macroeconómicos. En cambio, los costos resultan ser esencialmente macroeconómicos y están relacionados con la pérdida de independencia de las políticas macroeconómicas, especialmente para ajustar *shocks*. Ante un *shock* determinado, en principio se pierde parcialmente la posibilidad de estabilizar el producto, el empleo, la inflación, etc., mediante una modificación del tipo de cambio.

Hay tres factores que se asocian positivamente con una disminución de los costos de coordinar para un determinado nivel de integración: 1) flexibilidad nominal de las economías; 2) movilidad de factores entre los socios y 3) grado de similitud de los *shocks*. De lo anterior se concluye que para determinar la conveniencia de coordinar y resignar instrumentos de política es útil analizar si los países del bloque tienen una estructura de *shock* similar. Es decir, si enfrentan *shocks* comunes y simétricos. Si la mayor parte de los *shocks* que enfrentan los países del bloque son simétricos, el costo de coordinar disminuye. Un aspecto destacable que determina la probabilidad de que los *shocks* sean simétricos es la estructura productiva de cada uno de los países del bloque. Varios autores han asimilado el comercio intra-industrial con la existencia de estructuras productivas similares. Se supone que altos niveles de integración económica incrementan el

comercio intra-industrial y los *shocks* de demanda que enfrentan las economías tenderán a ser más simétricos. (Kenen, 2002). No obstante, el argumento anterior pierde fuerza si se tiene en cuenta que las economías de escala son mayores en un contexto de liberalización del comercio, tendiendo a incrementar la diferencia entre las estructuras productivas de los socios. En ese caso, los *shocks* serán más específicos y paradójicamente, aumentará el beneficio de poseer políticas macroeconómicas independientes.

Si la integración promueve la especialización de acuerdo con las ventajas comparativas, provocando una mayor asimetría de los *shocks*, existen menos incentivos para armonizar las políticas.

Finalmente, también es relevante el grado de federalismo fiscal del bloque que intenta coordinar sus políticas. Si las variaciones de precios son insuficientes para que las economías se ajusten luego de un *shock*, son necesarias transferencias fiscales entre ellas, cobrar impuestos en un país para gastar lo recaudado en otro. La gran dificultad de coordinar políticas fiscales es uno de los obstáculos a la formación de una unión monetaria; incluso es problemático en Europa, que representa el proceso de integración paradigmático. (Frenkel, 1988). Se desprende entonces que para evaluar la conveniencia de coordinar las políticas macroeconómicas es necesario analizar la estructura de los *shocks* que enfrenta cada uno de los países del MERCOSUR. Si los países del MERCOSUR cumplen con los requisitos característicos de un área monetaria óptima, entonces están en condiciones de coordinar sus políticas macroeconómicas.

Como corolario resulta interesante remarcar la cuestión crucial de la “causalidad”. La mayor parte de la literatura se ha basado en asumir una causalidad que va de las condiciones estructurales de la economía a la posibilidad de coordinar. Esto significa que sólo si las condiciones de optimalidad se cumplen *ex-ante* es recomendable comenzar a coordinar políticas y eventualmente asumir una moneda única. Con un enfoque radicalmente opuesto, Frankel y Rose (1996) postulan una “causalidad inversa”. Desde este punto de vista, aun bajo condiciones de no optimalidad, sobre la base de consideraciones políticas, una unión monetaria decidida puede generar endógenamente el cumplimiento *ex-post*

de dichas condiciones. En el caso de la Argentina, la evidencia parece no ser favorable a tal hipótesis. Si consideramos que la Argentina tuvo en los 90 una cuasi unión monetaria con Estados Unidos de alta credibilidad, podemos ver que las condiciones de optimalidad no se generaron endógenamente y el comercio no tuvo un gran dinamismo. Por el contrario, la importancia de la Argentina como origen de las importaciones de Estados Unidos disminuyó. (Calvo, 2000).

#### **4.10. Integración comercial**

La integración comercial es el primer elemento para medir la interdependencia. Se cuantifican entonces el volumen y la especialización del comercio entre los países del MERCOSUR, y entre éstos y el resto del mundo. Existen elementos tanto teóricos como empíricos, que indican que el aumento de la integración comercial puede generar grandes cambios en la correlación de los *shocks* que enfrentan las economías.

En el período que va desde 1995 hasta 2000, también se verifica un incremento del comercio intra-bloque. No obstante, este aumento es menor que el registrado en los cinco años anteriores. Se observa, entonces que a partir de 1995 se inicia un período en el que la integración comercial del MERCOSUR se ralentiza, posiblemente como repercusión de los *shocks* externos que enfrentan las economías y también de la volatilidad macroeconómica de los socios. El saldo comercial del MERCOSUR con el resto del mundo pasó de un superávit de 19.099 millones de dólares en 1990 a un déficit de 2.001 millones de dólares en 2000. Cabe mencionar que en 1997, el déficit de la balanza comercial del MERCOSUR con el resto del mundo fue de 15.611 millones de dólares. El cambio de signo del saldo comercial entre las décadas del 80 y 90 fue consecuencia del cambio favorable en el contexto internacional de los países del MERCOSUR, en lo que a racionamiento del financiamiento externo se refiere. Mientras que durante la década del 80 los países del MERCOSUR no tuvieron acceso al mercado de crédito internacional, lo opuesto ocurrió durante la mayor parte de la década del 90. Se destaca que durante los últimos años de esa década y los primeros años del siglo XXI esta situación se revirtió.

#### **4.11. Flujos de capital**

La volatilidad en los flujos de capitales internacionales ha sido una de las fuentes de volatilidad extra MERCOSUR. Dada la relevancia creciente que ha tenido en las diferentes crisis internacionales de los 90 y la heterogeneidad involucrada dentro de la categoría, es conveniente analizar el comportamiento de los flujos de capitales en el MERCOSUR.

##### **4.11. 1. Flujo de capitales hacia Latinoamérica y el MERCOSUR**

En los años 80, ante el aumento de la tasa de interés internacional y el racionamiento del crédito externo, fue necesario generar cuantiosos superávits comerciales debido a la ausencia de ahorro externo disponible para América Latina. El desequilibrio externo afectó a las economías en el marco de una persistente crisis macroeconómica, fiscal y financiera. Para enfrentar este escenario, se llevaron a cabo programas de ajuste que se iniciaron en 1982 y duraron en una primera fase, hasta 1990.

Así es que a lo largo de los 80 las crisis se generaron por una superposición de *shocks* externos (alza en la tasa de interés internacional, suspensión del crédito externo de la banca comercial y deterioro de los términos del intercambio), junto con crecientes desequilibrios macroeconómicos y problemas en el manejo de la deuda externa contraída en los 70. Todo ello generó tasas de crecimiento promedio menores a las del promedio de las décadas del 60 y del 70. Los 90 estuvieron marcados por las secuelas de los ajustes previos y por los resultados de las nuevas reformas. Los países adoptaron planes de estabilización de las principales variables macroeconómicas con el objetivo de alcanzar una disciplina fiscal y monetaria y se introdujeron programas de reformas estructurales orientadas al mercado. (Fanelli, 2002).

En la Argentina y Brasil, estos programas se basaron en la profundización de la apertura comercial, las privatizaciones de empresas públicas y la

desregulación de diversas actividades económicas, aumentando la competencia del mercado y redujo sustancialmente el papel del Estado.

En Paraguay y Uruguay, las reformas avanzaron más lentamente, en particular en lo referente a la privatización de empresas públicas. La apertura y la liberalización de las cuentas externas junto a las reformas financieras posibilitaron una mayor integración económica de estos países al mundo. Las reformas emprendidas en los 90 fueron un factor de atracción de los capitales externos que ingresaron fundamentalmente siguiendo altos diferenciales de rentabilidad, sea en forma de financiamiento de cartera al sector privado, como financiamiento de los déficit estatales o como IED dirigida centralmente a los sectores no transables privatizados. A su vez, el ingreso de importantes bancos y empresas extranjeras posibilitó la adopción rápida de la tecnología necesaria para poder administrar los nuevos instrumentos financieros que canalizaran el ahorro externo.

El escenario descrito generó gran optimismo durante la primera la mitad de los años 90 sobre la perspectiva de crecimiento de los mercados emergentes, que impulsó un ingreso masivo de capitales privados, con la expectativa de que los ingresos más altos compensarían los riesgos también más altos. Adicionalmente, los mercados emergentes latinoamericanos ofrecían una oportunidad interesante para la diversificación de la cartera, debido a su baja correlación con las economías desarrolladas.

Derivado de este cambio de contexto y de la crisis asiática, los países de América Latina vieron reducir el flujo neto de capitales privados de valores cercanos a los 140 mil millones de dólares en 1998 a valores cercanos a los 70 mil millones de dólares en el año 2001.

Como consecuencia de los incrementos y reducciones de los flujos de capitales que se guían en muchos casos por indicadores externos a la economía, se observaron fuertes ajustes en las economías involucradas directas o indirectamente. Esto constituye otro claro ejemplo de interdependencia. (Calvo, 1998).

La preocupación por estos flujos llevó a intentar mitigar sus efectos. Una de las estrategias empleada fue incorporar barreras al flujo de capitales en períodos de fuerte liquidez. Ello operó con éxito en Chile, que impuso en la fase alta del ciclo, entre 1991 y 1998, un impuesto indirecto específico (un encaje no remunerado en el Banco Central) y un tiempo mínimo de permanencia a la entrada de capitales externos de corto plazo. En tanto que Brasil, entre 1993 y 1997, instauró un impuesto y ciertas restricciones para la entrada y la permanencia de capitales externos de corto plazo. Colombia también formuló un sistema similar al de Chile pero con mayor complejidad administrativa. Parece existir cierta evidencia en el caso chileno de que los flujos fueron menores a lo que habrían sido de no existir las restricciones.

Aun cuando se reconoce la existencia de algunas desventajas macroeconómicas, los controles implementados en Chile tuvieron como elementos positivos el hecho de estar basados en el mercado y no en restricciones cuantitativas, y de ser aplicados de forma general a todo tipo de flujos de corto plazo.

#### **4.11.2. Flujos de inversiones privadas en cartera en el MERCOSUR**

El fuerte impulso a nivel mundial de este tipo de capitales se originó a principios de los 90, gracias a una considerable disminución en los países avanzados, particularmente en los Estados Unidos, de las restricciones a las inversiones en mercados externos.

Así, las inversiones en carteras externas de los fondos de jubilación o de las compañías de seguros de los países desarrollados aumentaron considerablemente para diversificar su riesgo. Luego se les sumaron rápidamente los fondos mutuos de inversión. La volatilidad, sumada a la elevada incertidumbre de los 80, estimuló la innovación financiera para medir y administrar riesgos cambiarios y de tasas de interés internacionales mediante la adopción de instrumentos y productos derivados dirigidos a facilitar la liquidez por el uso de contratos adelantados (*forwards*), futuros (*futures*), opciones (*options*) y *swaps*. El crecimiento de los mercados de divisas extranjeras puede ser considerado como

un claro ejemplo de la apertura a segmentos antes restringidos. A su vez, el deseo creciente de las empresas privadas de países emergentes por conseguir créditos y fuentes de financiamiento en los mercados de valores a un menor costo, impulsó la diversificación internacional en cartera, lo que aumentó la liquidez de los propios mercados, así como el monto de utilidades, el libre flujo de capitales extranjeros y el pago de intereses y utilidades remitidas al exterior.

#### **4. 11.3. La inversión extranjera directa en los países del MERCOSUR**

El súbito incremento en los 90 de la Inversión Extranjera Directa (IED) en el MERCOSUR se dio en un contexto diferente del proceso de industrialización por sustitución de importaciones que prevaleció hasta mediados de los 80 -donde había una fuerte regulación, promoción y participación productiva del Estado- en la mayoría de los países, excepto en Paraguay. A principios de la década de los 90, el nuevo escenario político y económico llevó adelante la eliminación de restricciones y condiciones de ingreso de IED, así como la desregulación de operaciones de filiales de empresas transnacionales y la igualdad de consideración entre los capitales locales y extranjeros.

A su vez, el MERCOSUR generó una notable expansión de los flujos de comercio intra-regionales y fue un gran atractivo para este tipo de inversiones externas. La IED, en el MERCOSUR y Chile, alcanzó en promedio los 40 mil millones de dólares a fines de los 90, luego de haber sido de sólo 3 mil millones en los 80 y 8 mil millones en la primera mitad de los 90. La mayor parte de la IED dirigida al MERCOSUR fue absorbida por la Argentina y Brasil, debido al estímulo que representaba el tamaño y el grado de dinamismo de mercados internos que estaban integrándose regionalmente. En principio, estuvo motivada en el proceso de privatización de empresas públicas, mayormente de servicios, iniciado a comienzos de la década por la Argentina y seguido a partir de 1996 por Brasil, que fue aplicado en menor medida por los restantes países. Por ello, alrededor del 70% de la IED se concentró en el sector de servicios cambiando el destino industrial que predominaba en décadas anteriores. No obstante, existieron ciertos sectores industriales que al mantenerse relativamente cerrados a la competencia de productos importados, como es el caso del automotriz, con regímenes

especiales de promoción para estimular la producción local, atrajeron IED. Este mismo esquema se aplicó en otros sectores, particularmente en el caso de Brasil, incluso a nivel sub-nacional, y en Paraguay. A su vez, la dotación de recursos fue el principal atractivo para la IED en el caso de Uruguay.

En cuanto al origen de la IED, en la Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, predominan ampliamente los inversores extra-regionales donde Estados Unidos es el principal país, aunque con una presencia creciente de empresas europeas. Resulta relevante que en Uruguay las inversiones originadas en los países de la región, incluyendo Chile, alcanzaron cerca del 25% del total de IED ingresada en los 90, superando al porcentaje observado en la Argentina y Brasil. Esto es más evidente en Paraguay, donde Brasil fue el principal origen de las inversiones externas, y que junto a las de Argentina, Chile y Uruguay suman cerca de 50% del total de IED.

Además, la creciente presencia de empresas transnacionales con filiales en todos los países pero principalmente en la Argentina y Brasil, se incrementó fuertemente a lo largo de la década, siendo una de las causas para el notorio aumento del comercio intra-industrial dentro del MERCOSUR, ante la búsqueda de economías de especialización y de internacionalización productiva. También existe un fuerte proceso de IED entre los dos socios mayores. En especial, resulta muy relevante en los últimos años el flujo desde Brasil hacia la Argentina. En términos de nuestro análisis, estos flujos amplifican a futuro el canal comercial de la interdependencia, además de ser relevantes para el canal financiero.

#### **4. 12. Régimen cambiario**

El tipo de cambio real (TCR) es un elemento determinante en el análisis de la interdependencia, además de ser un indicador de la competitividad externa de la economía. En el marco de un análisis de la interdependencia entre los socios del acuerdo regional, hay varios aspectos que interesa destacar: 1) la evolución en el largo plazo, 2) los efectos de los distintos niveles del mismo sobre las variables reales de la economía y 3) los efectos de la persistencia de los desvíos del tipo de

cambio real de su valor de largo plazo. El tipo de cambio real expresa el valor relativo de una canasta de bienes en un país con respecto al valor de la misma canasta de bienes en otro. Como indicador, permite comparar el valor relativo de los bienes entre dos países expresándolos en la misma moneda.

Si los regímenes cambiarios fueran neutrales en el sentido más estricto de la teoría, sería irrelevante tomar la estabilidad del tipo de cambio real como objetivo de la cooperación macroeconómica (Rodrik, 2000). Pero, dado que los mercados son incompletos e imperfectos, las condiciones que garantizan la neutralidad de los regímenes cambiarios están lejos de cumplirse. Por lo tanto, no todos los regímenes cambiarios generan la misma volatilidad del tipo de cambio nominal.

#### **4. 12.1. El tipo de cambio real en los países del MERCOSUR y Chile**

En los años 80, la mayoría de los países del MERCOSUR atravesaron procesos de inestabilidad macroeconómica, en un contexto de economías comercialmente cerradas y con egreso neto de capitales. Durante la mayor parte del período, la Argentina tuvo un régimen de tipo de cambio fijo acompañado de mini-devaluaciones que en varias ocasiones debió ser interrumpido con abruptas devaluaciones en un contexto hiperinflacionario y de desequilibrios insostenibles del balance de pagos. En el año 1991, la Argentina adoptó un régimen de caja de conversión que logró una reducción abrupta de la inflación junto con un crecimiento promedio del 8% anual entre 1991 y 1994 y un déficit fiscal moderado en torno al 1% del PIB. Desde la crisis asiática, y más aceleradamente desde la devaluación del real brasileño, el desempeño del régimen comenzó a deteriorarse y colapsó en diciembre de 2001. A partir del año 2002 se implementó un régimen de flotación cambiaria con objetivos cuantitativos para la cantidad de dinero. Brasil, desde 1968 hasta la instauración del Plan Cruzado en 1986, practicó principalmente una política cambiaria de minidevaluaciones, dado que la inflación doméstica superaba a la internacional. En enero de 1999, el régimen colapsó y luego de una importante devaluación, inmediatamente se estableció un tipo de cambio flexible con la adopción de una meta de inflación como ancla nominal.

Hasta mediados de la década de los 80, Uruguay mantuvo un régimen de tipo de cambio fijo, que luego flexibilizó con la adopción de una banda de fluctuación cambiaria. Por su parte, Paraguay tuvo un tipo de cambio fijo diferenciado hasta febrero de 1989, que luego se unificó y flexibilizó durante los 90 con intervenciones del Banco Central.

En el caso de Chile, hubo una gran intervención en el mercado cambiario que pasó desde un tipo de cambio fijo con respecto a una canasta de cinco monedas, en 1982, a la flotación entre bandas predeterminadas de una canasta de tres monedas en 1985. A partir de 1999, Chile posee un régimen de tipo de cambio flexible que convirtió al tipo de cambio nominal en la variable que absorbe la mayor parte de los *shocks* externos. De la experiencia de la última década parece desprenderse que tanto Brasil como Chile perciben al tipo de cambio nominal como un instrumento de estabilización de los flujos comerciales y del producto, mientras que para la Argentina es un instrumento de estabilización nominal.

En todos los países, las modificaciones de régimen cambiario generaron durante la década de los 80, gran volatilidad de los tipos de cambio nominal y real. En la primera parte de la década de los 90, la volatilidad fue moderada y hacia finales disminuyó marcadamente. Esto ocurrió a pesar de las diferencias en los regímenes cambiarios, posiblemente gracias a la financiación externa de los desequilibrios. Durante ese período, los países enfrentaron *shocks* externos comunes como cambios en los términos del intercambio y en el flujo de capitales. Unido a una mayor relación comercial, esto hizo que el tipo de cambio real con respecto al dólar tuviera un comportamiento más similar, tanto en signo como en magnitud. La convergencia se acentuó durante la década de los 90 cuando la inflación y el tipo de cambio mostraron mayor estabilidad. Cabe destacar que las oscilaciones en el tipo de cambio nominal se correlacionan positivamente con el tipo de cambio real.

Durante la segunda mitad de los 90, el tipo de cambio real de la Argentina comparado con sus socios del MERCOSUR varía con signo contrario a como lo hace con respecto a los Estados Unidos. En este período, todos los países del

MERCOSUR, excepto la Argentina, realizaron devaluaciones reales con respecto a Estados Unidos, virtual “comprador de última instancia” a nivel global. Durante el mismo período, la Argentina mantuvo un tipo de cambio fijo hasta que a comienzos de 2002, crisis mediante, debió devaluar su moneda.

#### **4. 13. Crítica a la propuesta: ¿temor a la moneda única? Caso Uruguayo**

La posición crítica sostiene que para dotar de vigor al acuerdo es necesario tomar una bandera que nunca fue considerada seriamente, si bien no es nueva. La coordinación macroeconómica no alcanza, pues hace años que vienen practicándola y los resultados no son satisfactorios.

Algunos piensan que el hecho de que la relación entre las monedas regionales ha retornado a los valores previos a la crisis brasileña es el indicador más fehaciente de que una moneda común tiene sentido en la región, más allá de desajustes de corto plazo, y que ésta es la oportunidad para avanzar hacia una unificación monetaria.

¿Por qué la moneda regional puede tener sentido, por ejemplo, para Uruguay? En primer lugar, en teoría, la eliminación de las monedas regionales en pos de una moneda común eliminaría la volatilidad cambiaria entre los socios regionales aumentando el comercio.

Mucho se ha discutido en determinar hasta dónde este tipo de medidas discriminatorias -en el sentido de que favorecen el comercio con algunos socios- son buenas para un país o no, ya que de hecho pueden incentivar la compra a un socio ineficiente, con lo que sería preferible no generar una medida discriminatoria.

También puede darse el hecho de que la medida genere aumentos de comercio y no desvíos, en cuyo caso la medida es beneficiosa y debe adoptarse. En ese sentido, podrá discutirse si en el caso argentino, en el brasileño o aun en el paraguayo, es conveniente la moneda única, ya que el desvío de comercio puede ser mayor a la creación de comercio. En el caso de Uruguay, no existen dudas

posibles: la moneda única tendría un efecto comercial beneficioso. En segundo lugar, tomando como referencia el argumento que diera el Premio Nobel Dr. Robert Mundell, no parece que la herramienta cambiaria sea necesaria en el largo plazo para ajustar los *shocks* intra-regionales. Mundell planteó que dos países no pueden tener una moneda común si la mayor parte del tiempo quieren hacer cosas diferentes con sus políticas monetario-cambiarías. Si la situación económica regional es tal que la Argentina intentara establecer una política monetaria contractiva y Brasil una expansiva, es difícil que se pudiera tener una política conjunta.

La historia muestra que los *shocks* que vienen de afuera de la región son parejos para todos los países y que los problemas que generan discrepancias sobre un potencial manejo monetario cambiario conjunto están relacionados con el comportamiento fiscal de los países de la región. En el caso de Uruguay, es posible que la unión monetaria tenga sentido aun cuando esto no ocurriera, ya que para este país es más trascendente lo que pase con la región que con otros *shocks* externos.

En otras palabras, si hubiera un *shock* que afectara en forma diferente a la Argentina y al Uruguay, como una caída del precio del petróleo, ¿querría Uruguay que el Banco Central Regional aumentara las tasas de interés, generando una contracción en la economía argentina? Seguramente no, ya que el efecto de la contracción argentina sería más perjudicial que el posible recalentamiento de la economía uruguaya por la baja del precio del petróleo. Aun cuando a Uruguay se le aplicara el argumento de Mundell como a un igual con Argentina y Brasil, como los *shocks* externos son parecidos, la unión monetaria tendría sentido. Además, si los problemas que afectan a Uruguay en forma diferencial provienen de su manejo fiscal, con un acuerdo creíble de convergencia macroeconómica a lo Maastrich, se podría llegar a eliminar el problema de los *shocks* asimétricos. Resumiendo, aunque pudiera ser discutible que Brasil y Argentina tuvieran los incentivos para pensar realmente en una integración monetaria en la región, para Uruguay es más un destino que una opción.

La profunda y particular inserción uruguaya hace que esas crisis regionales repercutan internamente, a tal punto que ha llevado a que algunos economistas vernáculos se refieran a la región como la “enfermedad uruguaya”. La mayor parte de esta volatilidad regional ha derivado históricamente de manejos fiscales inconsistentes con la estabilidad. Una moneda basada en ese precedente, sin que medien cambios sustanciales, promete ser un problema para Uruguay. Por eso, antes de avanzar a una integración monetaria más amplia ese país debería asegurarse que la región va a tener un manejo fiscal más apropiado, estabilidad de las cuentas fiscales y, en particular, instituciones que puedan disciplinar al socio mayor, Brasil. Por instituciones nos referimos a la existencia de un Banco Central Regional independiente, equilibrado y fuerte, que tenga un gran respaldo de las instituciones fiscales.

La posición crítica sostiene que las condiciones fiscales no están dadas. Antes de que lo estén, la sostenibilidad de las cuentas fiscales tiene que ser restaurada, lo cual implica que como mínimo, los procesos de reestructuración de deuda tienen que completarse -Argentina ya lo hizo-, y los mercados financieros reabrirse para los países afectados de la región.

No hay que olvidar, por mencionar sólo uno de estos obstáculos, que Uruguay a diferencia de Brasil está altamente dolarizado. Esto implica que su percepción de la volatilidad del valor del dólar es francamente diferente de la brasileña.

En conclusión, para un Uruguay que combate su fragilidad financiera, la integración monetaria, si está basada en instituciones fuertes y bien diseñadas, es un destino. No obstante, es preciso comprobar que la propuesta sea seria y que las bases estén dadas. Hay una secuencia de pasos que deben cumplirse, que implican reformas institucionales y el funcionamiento de los mercados financieros.

Los ánimos mejoraron en la región de tal manera que se está hablando incluso de una moneda común. ¿Es realmente posible lograrlo? El gobierno uruguayo piensa que hablar ahora de una moneda común es adelantarse en

varias décadas a cambios estructurales profundos en las economías de los países que componen el bloque, especialmente en Brasil y la Argentina.

En economía existe toda una teoría al respecto denominada “áreas monetarias óptimas”, la cual está cimentada en gran parte en la experiencia de integración de los países europeos. Un área monetaria no es otra cosa que una zona geográfica en la que la moneda de curso legal utilizada es la misma. El Paraguay es un área monetaria para el guaraní, el Brasil lo es para el real, y la Argentina lo es para el peso argentino. Ahora bien, un área monetaria determinada no tiene que ser “óptima” (Hilton, 2003).

Para que un área monetaria sea óptima, la moneda utilizada debe permitir maximizar el bienestar de sus habitantes mediante un adecuado balance entre dos factores básicos: en primer lugar, la integración financiera y comercial entre las regiones del área, y en segundo -y en ausencia de políticas monetarias independientes- la posibilidad de contar con instrumentos que faciliten corregir, atenuar o superar los *shocks* externos o internos que pudieran afectar sus economías.

Un ejemplo: Ecuador se ha acoplado hace algunos años al área monetaria del dólar norteamericano. Ahora bien, ¿se puede decir que ésta será un área monetaria óptima para Ecuador? Para responder a esta pregunta debemos saber qué gana y qué pierde Ecuador al formar un área monetaria con los EEUU. La teoría dice que al utilizar la moneda de otro país, básicamente se pierde la independencia monetaria, y con ello se ve imposibilitado de utilizar este instrumento ante *shocks* internos o externos que pueden afectar la economía real.

Por otro lado, se gana la estabilidad monetaria del país cuya moneda se adopta. En la medida en que los países se encuentren relacionados comercial y financieramente, el utilizar una moneda común reduce notablemente los costos de intercambio, disminuye la incertidumbre y facilita la relación con el país asociado y con todos los que confíen en su moneda como medio de intercambio e inversión. Ahora bien, se debe saber que a partir de ese momento, las fluctuaciones de la moneda del “socio” frente a las demás afectarán directamente y así como los

capitales ingresan en el mercado, rápidamente pueden partir hacia otros centros financieros.

Las ventajas de que dos o más bloques económicos formen un área monetaria son mayores, en la medida en que los países tengan una gran relación comercial y financiera, pero menores en la medida en que los miembros del área carezcan de una economía correctamente ordenada, sin fluctuaciones de tipo económico-financiero.

En el caso del MERCOSUR, sin lugar a dudas existe mucha integración entre los países del bloque, pero no es suficiente. Considerando el tamaño de Brasil, un área monetaria común debería darle el peso que se merece. Por tanto, la economía brasilera sería la que determinaría en gran medida el presente y el futuro de la moneda común. ¿Está preparado el Brasil para garantizar la disciplina fiscal y la estabilidad necesarias para que los demás países confiemos en una moneda común?

Para un país pequeño como el Uruguay, formar un área monetaria con Brasil o Argentina es un riesgo muy grande por el momento, pues consideran tener poca o ninguna influencia en el valor de la moneda en cuestión y como contrapartida, serían los primeros en la fila a la hora de pagar las cuentas de un mal desempeño de la economía brasileña o argentina. ¿Qué recibe a cambio Uruguay? Teóricamente un mayor intercambio comercial o financiero con los vecinos. No obstante, se cree que ni de parte de Uruguay, ni de Argentina, ni de Brasil, existe la voluntad política suficiente como para garantizar que estos flujos se moverán libre e independientemente en la región, por el sólo hecho de gozar de una moneda común.

En una posición extrema, y solamente en el hipotético caso de que quisiera perder la independencia monetaria, algunos economistas sostienen que el dólar sería la opción más conveniente (Licandro, 2003).

Europa tardó casi cincuenta años en llegar a una moneda única. No es que sea imposible, sino que para ello es preciso recorrer un largo camino, basado

en la buena reputación fiscal y monetaria de los miembros del bloque (principalmente de los más grandes), una reputación que se debe construir con los años.

#### **4. 14. Coordinación cambiaria. Paso previo a la adopción de una moneda única**

Argentina tiene armas formidables para lograr transformarse en una nación receptora de inversiones industriales orientadas hacia el exterior: Su situación geográfica, disponer del idioma español y de un nivel educativo y cultural altos. Un buen impulso puede recibirse del MERCOSUR, si se sabe unificar las políticas monetarias y financieras de la región, para impedir acciones recientes como la devaluación del real brasileño y la hiper valoración del peso argentino.

Se trata de crear una política común, cuyo objetivo sea la creación de una Área de Estabilidad Macroeconómica que conduzca a una moneda única cuando las condiciones de confianza y estabilidad de las variables lo posibiliten. A fin de lograr ese equilibrio entre las variables, la política común necesita concentrar sus esfuerzos en la consolidación de las instituciones económicas que determinan la solidez de la moneda y en la progresiva reducción de las fuentes de volatilidad, internas y externas. A partir de los antecedentes históricos, el MERCOSUR debería trabajar sobre tres aspectos principales: estabilidad monetaria, solvencia fiscal y dinamismo de su sector externo.

La cooperación frente a las fuentes de vulnerabilidad interna podría basarse en objetivos fiscales, junto con el compromiso de no descargar *shocks* negativos sobre el socio. Los parámetros a considerar son los siguientes:

- a) Lograr solvencia fiscal inter-temporal (implica tener en cuenta más de un período para la determinación del resultado fiscal, de modo que déficits presentes puedan compensarse con *superávits* futuros), a fin de prevenir excesos de endeudamiento público o de monetización de déficit. (Redrado, 2008).

b) Avanzar hacia la consolidación de los sistemas financieros mediante la aplicación de regulaciones prudenciales.

c) Estimular el ahorro doméstico como modo de disminuir la dependencia de los capitales externos en el corto plazo.

d) Establecer para las economías objetivos de baja inflación, medidos de manera homogénea.

e) Avanzar hacia el establecimiento de un mercado común.

f) Evitar las guerras de incentivos fiscales para atraer la inversión.

g) Involucrar a las provincias en la discusión de estas propuestas para que se sumen al proceso de cooperación e integración plena.

Respecto de las fuentes de vulnerabilidad externa, las medidas posibles a los efectos de cooperar en esta etapa son las siguientes:

a) Fijar niveles indicativos de la deuda máxima total, pública y privada, en relación con el producto y las exportaciones.

b) Establecer pautas máximas indicativas para la dinámica de la deuda, en porcentajes de variación de la deuda total, pública y privada.

c) Formular requisitos mínimos para la estructura temporal de la deuda, que eviten una excesiva concentración de los vencimientos en el corto plazo.

d) Promover una conveniente diversificación de las fuentes geográficas e institucionales de la deuda.

e) Regular con instrumentos financieros adecuados el incentivo hacia los flujos de capitales de mediano y largo plazo.

f) Fomentar la creación de fondos regionales de reservas para facilitar el ajuste ante *shocks* negativos e incentivar el ahorro ante *shocks* positivos.

g) Cooperar en la fijación de normas regulatorias prudenciales para el intercambio entre el sistema financiero del MERCOSUR y los sistemas externos, prestando especial atención al desfase de las monedas, desfase que se produce cuando una empresa cobra en moneda local y debe cancelar compromisos contraídos en una moneda dura, por ejemplo en dólares o euros.

Las medidas enunciadas constituyen lineamientos mínimos de toda política macroeconómica que pretenda ser consistente, formulados a la luz de la experiencia de los años 80 y 90, y válidos para cualquier país latinoamericano. Entonces podríamos preguntarnos por qué invertir nuestros esfuerzos en realizarla conjuntamente dentro del MERCOSUR si podemos implementar también esta política en forma separada como país y no como miembros del bloque.

La primera respuesta a esa pregunta se basa en los resultados de nuestro anterior relevamiento: por la evidente interdependencia macroeconómica que se verifica entre nuestros países, si uno de los socios no aplica políticas consistentes y cae en una crisis o crece por debajo de su potencialidad, los demás se verán perjudicados seriamente. La segunda respuesta es que, dados los beneficios económicos de la integración y la opción estratégica por el MERCOSUR, retroceder en este proceso resultaría altamente ineficiente. La tercera respuesta, más importante aún, encuentra su fundamento en un concepto que queremos destacar: el consenso. El MERCOSUR es un acuerdo que goza de un gran consenso, tanto a nivel político como social y que ha logrado resultados exitosos al colaborar con la apertura de las economías de los socios y con la internacionalización de sus empresas y productos. Todo indica, en consecuencia, que funcionará también como un instrumento muy efectivo a la hora de garantizar la estabilidad macroeconómica y de crear una moneda única para la región: los avances obtenidos desde el 2003 con la creación del Instituto Monetario del MERCOSUR constituyen los primeros pasos hacia la concreción de una aspiración tan ambiciosa como factible. (Redrado, 2008).

En la Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR, Bolivia, Chile, y Venezuela como invitado del año 2004, a la agenda del bloque se incorporó para su análisis, la propuesta de creación de un *INSTITUTO MONETARIO del MERCOSUR*, puntada inicial de una moneda común. La Cumbre finalizó con la decisión de que el proyecto se evaluaría en términos de objetivos, acciones y plazos. El entonces Ministro de Economía argentino, Dr. Lavagna, sostuvo que el Instituto Monetario apuntaría a la creación de una moneda común y no única, ya que la “única” llevaría mucho tiempo e implicaría el reemplazo de las nacionales.

La Unión Europea llegó al euro en 2002, después de un largo proceso de convergencia macroeconómica fijado por el Tratado de Maastrich (1992), que estipuló metas comunes de inflación, déficit fiscal, deuda pública y tasas de interés.

En la Cumbre de Asunción, los Presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay “tomaron nota”, según el comunicado final, del trabajo de los Ministros de Economía y Presidentes de los Bancos Centrales, en el que destacaron la importancia de mantener los objetivos que el MERCOSUR se había fijado sin éxito hacía tres años.

La moneda común podría crearse lo antes posible si los países socios estuvieran realmente de acuerdo con la propuesta argentina. El Dr. Lavagna explicó que esta herramienta no sustituiría a los pesos argentinos y uruguayos, al real y al guaraní, sino que se usaría sólo para ciertas operaciones regionales de comercio y turismo. El tema se incluiría en el Objetivo 2007, la agenda que propuso Brasil para que en tres años se solucionaran las imperfecciones de la unión aduanera actual y se arribara a un mercado común. Argentina y Brasil ya designaron técnicos para estudiar la formación del Instituto Monetario. La iniciativa argentina busca que el MERCOSUR dé una “señal política muy firme de integración”, según el documento que presentó el Gobierno argentino, sosteniendo que “habrá un impacto internacional por el hecho de que cuatro países decidan tener un instrumento financiero adicional”.

Una de las tareas primordiales del Instituto Monetario, que funcionaría como un Banco Central sin sustituir a los nacionales, consistirá en la creación y administración de una primera emisión de la moneda. “Debería representar un porcentaje reducido de la base monetaria conjunta”, indica el documento de la Argentina. El Instituto contará con reservas propias.

Muchas veces se ha hablado de unificación monetaria en el MERCOSUR, pero sólo en esta última reunión se incluyó formalmente en los documentos. La propuesta se inscribe dentro del capítulo de instituciones financieras, uno de los tres que Argentina pretende instalar en el bloque. Los otros dos son el de comercio y el de infraestructura.

Por otra parte, se ha elaborado un documento para compensar los desvíos en los intercambios de bienes en caso de desequilibrios económicos (recesión o devaluación) de los países socios. Ya en el Objetivo 2007 se planteaba la cuestión de las medidas *antidumping* (contra la competencia desleal), instrumentos que no son las salvaguardias (aranceles y cuotas).

#### **4. 15. Conclusiones del capítulo**

El objetivo de este capítulo ha sido analizar el nivel de interdependencia entre las economías del MERCOSUR y en función de ello, la necesidad y la factibilidad de emprender políticas de coordinación macroeconómica. De la discusión teórica y de la evidencia empírica internacional se desprende que cuando un grupo de países lleva adelante un proceso de integración económica exitoso, encuentra que los niveles de interdependencia de las economías se incrementan y por ende, los efectos derrame entre socios son altos y los efectos de *shocks* externos son similares. Si ocurre esto, las economías se hallan en un área de interdependencia macroeconómica y es necesario que los hacedores de la política se pregunten qué medidas tomar hacia el mediano y largo plazo.

Según lo presentado, este tipo de descripción podría ser adecuada para el MERCOSUR y por ello, el esfuerzo empírico está centrado en medir la interdependencia entre los socios. Para ello se intenta un abordaje integral que

tenga en cuenta: a) los canales de interdependencia que conectan a los países con el resto del mundo y con los socios y b) las fuentes de *shocks* extra e intra MERCOSUR. Se analizaron tres determinantes claves del nivel de interdependencia: 1) el comercio regional en el total y el rol del comercio intra-industrial, 2) los flujos de capitales a la región y el rol diferenciado de la IED y 3) el tipo de cambio real bilateral y multilateral, y su relación con los regímenes cambiarios. Luego se estudió la dinámica de la interdependencia, concluyendo que la misma es relevante.

Como es de esperar, el nivel de influencia de los socios en la propia economía es mayor cuanto más pequeños son los países. Es decir que existe una interdependencia asimétrica, seguramente generada por las diferencias estructurales de tamaño y grados de apertura de las economías. Puede apreciarse que el volumen de comercio intra MERCOSUR creció significativamente, lo que se manifiesta en las tasas de variación más altas para el comercio entre los socios que con el resto del mundo y en el obvio incremento de la fortaleza del bloque en el intercambio total.

En cuanto a la calidad del comercio, se observa un notable aumento del comercio de bienes con un mayor valor agregado. Es decir, una menor importancia de los productos primarios y un crecimiento de las manufacturas, tanto de origen agropecuario (MOA) como de origen industrial (MOI). En lo referido a los flujos de capital, los mismos han mostrado un comportamiento claramente volátil - particularmente en los 90-, fundamentalmente en lo que hace a los capitales de cartera de corto plazo.

El remarcable ingreso de capitales de inicio de los 90 fue seguido en la segunda parte de la década, por una notoria reversión, como consecuencia del contagio de las crisis asiática y rusa. Es de destacar que este comportamiento se replicó para el conjunto de países del MERCOSUR y significó un *shock* externo común de relevancia. Finalmente, el tipo de cambio real ha mostrado comportamientos similares entre sus miembros. En la última parte de los 90, en un marco de regímenes cambiarios diferenciados entre los países, los *shocks*

negativos comunes generaron un comportamiento antagónico entre la Argentina y el resto de los socios.

Las variables del sector externo de las economías también observan una fuerte correlación positiva a lo largo de todo el período, tanto para las variables del canal comercial (exportaciones e importaciones) como para los flujos de capitales, sean de cartera como IED. Esto puede ser consecuencia de la existencia de *shocks* comunes y de la transmisión de los mismos entre los países. De un análisis global se desprende que el régimen flexible en todos los países es el que minimiza la volatilidad relativa de las economías: ante *shocks* negativos es el régimen con menores caídas y ante *shocks* positivos presenta las menores alzas de las variables reales.

En el escenario donde uno de los tres países tiene régimen fijo y el resto flexible, el país con fijación del tipo de cambio nominal reacciona con más intensidad. Esta es una forma de medir los efectos de regímenes diferenciados, cuando hay interdependencia: cuanto mayor es esta última (o mayor la rigidez real), peor es la situación del país con tipo de cambio fijo. En los *shocks* comunes, Argentina es el país que más reacciona en algunos casos (flujos de capitales) y Brasil en otros (tasa de interés).

En lo que hace a los *shocks* internos al MERCOSUR, se observan también resultados de trascendencia en lo que se refiere a la interdependencia existente, sea el *shock* real o monetario. Los resultados muestran que con el grado de integración alcanzado, los efectos de la interdependencia macroeconómica son serios, tanto en el caso de *shocks* comunes como en el caso de las repercusiones de *shocks* domésticos en cada uno de los países. Dado el grado de interdependencia, se pueden presentar recomendaciones de política a fin de pensar qué hacer cuando la interrelación en las economías del MERCOSUR ya alcanzó un nivel relevante y muy probablemente crezca aún más.

La primera pauta sobre la cual diseñar escenarios de largo plazo es no condicionar excesivamente el análisis por la situación coyuntural. De lo contrario se tiende a sobreactuar positivamente en los momentos de bonanza y a

sobreactuar en el sentido contrario en las recesiones. Según lo ya planteado, las opciones son: 1) mantener el *statu quo*, lo que implica riesgos causados por la interdependencia y la incertidumbre respecto al socio, 2) retroceder en la integración alcanzada, lo que acarrearía costos en términos de crecimiento y 3) avanzar hacia un proceso de cooperación macroeconómica, lo que implica limitar la autonomía de la política macroeconómica. Se han presentado argumentos acerca de la conveniencia de elegir esta última opción.

La cooperación macroeconómica es una idea que puede abarcar distintas acciones y diferentes velocidades. Es una opción de cooperación que pretende ser integral pero a la vez factible. Esto significa que entre posturas de mínima, como no hacer nada, y posturas de máxima, como plantear una moneda única a breve plazo, existe un amplio espacio para cooperar. Mucho más amplio, a partir de la homogeneidad de los regímenes cambiarios y de la mayor preocupación que existe en los investigadores y en los hacedores de política, acerca de los efectos nocivos de la volatilidad de los flujos financieros de corto plazo.

Se ha planteado como objetivo de la cooperación el convertir al MERCOSUR en un Área de Estabilidad Macroeconómica. El objetivo de cooperar es comprometerse a poner indicadores, metas o límites en variables relevantes como fuente de inestabilidad. La lista de acciones comprende, entre otras, variables como la deuda, tipo de moneda, participación del sector público, el rol del sistema financiero, la solvencia fiscal, los déficits en cuenta corriente, los objetivos de inflación, la flexibilidad nominal de las economías y el nivel de competencia en la fijación de precios. Si el bloque logra mejorar su imagen internacional y consolida un área de estabilidad macroeconómica, entonces sí es factible pensar en los beneficios microeconómicos de la coordinación monetaria y cambiaria, ya sea a través de una fijación cambiaria, ya sea a través de una moneda regional única que flote respecto al resto del mundo.

Hemos afirmado que el MERCOSUR es una “herramienta de compromiso adecuada”. En cierto modo, la mayor parte de las propuestas son metas u objetivos que idealmente los países deberían alcanzar por sí solos. No obstante, la experiencia internacional enseña que atarse las manos con un compromiso

externo es muchas veces más eficiente que el mero compromiso individual. (Carrera, 2002).

El MERCOSUR ha sido un instrumento clave a la hora de consolidar y lograr consenso para una rápida y profunda apertura comercial de la economía argentina. Sin el bloque regional es muy difícil pensar que la apertura no hubiera sufrido reversiones y mayor volatilidad normativa. Por lo tanto, el MERCOSUR puede ser también un instrumento óptimo para consolidar no sólo la inserción de las economías de la región en los mercados financieros internacionales sino además y fundamentalmente, la estabilidad real y monetaria de cada una de esas economías.



## **CAPÍTULO V**

### **OPORTUNIDADES Y AMENAZAS DE UN ACUERDO MERCOSUR- COMUNIDAD ANDINA PARA ARGENTINA**



## **V. OPORTUNIDADES Y AMENAZAS DE UN ACUERDO MERCOSUR – COMUNIDAD ANDINA PARA ARGENTINA**

### **5.1. Aspectos generales**

La conformación de un bloque sudamericano aparece como un destino inexorable para la región. La identidad de intereses políticos y económicos, sumada a los plazos históricos y culturales que comparten nuestros países, vaticina amplias ventajas de la integración regional a la hora de relacionarse la Argentina con el resto del mundo. En ese marco, la conformación de una zona de libre comercio entre los países del MERCOSUR y los de la Comunidad Andina (integrada por Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia y Venezuela), es el primer eslabón de ese camino integrador. Ambos bloques han emprendido una activa negociación tendente a derrumbar las barreras al comercio bi-regional, que deberá madurar y concretarse en los próximos años. No obstante la crisis actual del bloque de la CAN y nuestros propios problemas, es aconsejable ser optimistas.

En este punto, es pertinente evaluar cuáles son las oportunidades y amenazas que surgen para nuestro país a partir del acuerdo MERCOSUR-Comunidad Andina, toda vez que se abre un nuevo mercado de 109 millones de habitantes que anualmente importan productos por 40.000 millones de dólares, al tiempo que las preferencias de acceso que actualmente reciben nuestros bienes en el mercado brasileño pasarán a ser compartidas por los productos andinos. Además de estimar el impacto agregado sobre el producto y las exportaciones argentinas que tendrá este acuerdo, se evalúa qué sectores pueden aprovechar mejor la apertura del mercado andino, así como qué actividades deberán enfrentar una mayor competencia en el comercio bilateral argentino-brasileño.

También se incluyen en el capítulo los resultados que se esperan para Brasil, dada la necesidad de identificar los intereses comunes y divergentes que tenemos con nuestro principal socio en la negociación con la CAN, distinguiendo qué porción del mercado andino aparece como “disputable” para los dos países y cuál podría ser más “exclusiva” de cada socio. En suma, se pretende aportar una nueva herramienta de análisis para los negociadores argentinos y una contribución

a la discusión pública sobre el camino que debe seguir nuestro país en su estrategia de inserción internacional, sin incluir a Bolivia, que ya goza de un acuerdo de amplias preferencias arancelarias con el MERCOSUR.

El comercio entre los países de la CAN y el MERCOSUR tuvo una tendencia positiva a lo largo de los 90, pero mostraron una pérdida de dinamismo en la segunda mitad de la década y principios de la actual. Al observar que los flujos de comercio entre la CAN y el MERCOSUR se ajustan por la participación que tuvieron sus países en el comercio mundial, se puede afirmar que el nivel de intercambio comercial entre ambos bloques no mostró cambios significativos en los últimos diez años. Esto quiere decir que la integración no fue más allá del cambio en la participación que tuvieron estos países en la economía mundial. La historia reciente indica que en la relación comercial del MERCOSUR con la CAN se destaca Argentina por ser el único miembro del MERCOSUR que se aleja de los países andinos que a lo largo de los 90 pierden participación tanto en las exportaciones como en las importaciones argentinas. En el resto de los países del MERCOSUR se observa lo contrario.

Las exportaciones del MERCOSUR a la CAN muestran un grado de diversificación mucho mayor al que se observa en las ventas de la CAN al MERCOSUR; incluso éstas tienen una concentración mayor a las que se observan en sus ventas al mundo, como es el caso de los combustibles minerales. Aun cuando la CAN participa con el 7% de las exportaciones que realiza la Argentina fuera del MERCOSUR, los países andinos representan un destino relevante para varios grupos de productos. Así, en el caso de Argentina, la CAN participa entre el 14% y el 17% de las ventas argentinas extra-MERCOSUR, en industrias químicas, plásticos y caucho, máquinas y aparatos, y metales comunes y sus manufacturas. En Brasil se observa un fenómeno similar en los tres primeros casos, y en textiles y sus manufacturas.

Dado que el proceso de desgravación arancelaria entre ambos bloques está lejos de ser completo -salvo en el caso de Bolivia, que firmó un acuerdo de liberalización amplio con los países del MERCOSUR-, cabe preguntarse de qué

manera la eliminación de aranceles entre los dos grandes bloques de América del Sur podría llevar a una integración comercial más profunda.

Al observar el grado de complementariedad comercial y las barreras arancelarias existentes, puede afirmarse que existe potencial para un comercio más amplio entre ambos bloques. Los países del MERCOSUR, sobre todo Argentina y Brasil, están especializados en la exportación de productos que los países de la CAN compran, y aunque la relación inversa no es tan significativa, cabe agregar que los países de la CAN también lo están en una serie de productos que el MERCOSUR importa. De esta manera, los países andinos estarían en condiciones de competir en una serie de productos que hoy tienen una participación muy baja en las ventas al MERCOSUR, incluso por debajo de la proporción que representa en las ventas mundiales. Este es el caso de los plásticos y sus manufacturas.

El análisis de las oportunidades y amenazas indica que tanto Argentina como Brasil tendrían un gran potencial de comercio en los países de la Comunidad Andina de Naciones. Argentina tendría un mayor interés en la eliminación de las barreras a los productos agrícolas, mientras que en Brasil tendrían un mayor peso relativo las Manufacturas de Origen Industrial (MOI) (Christiansen, 2005).

El mercado potencial que Argentina estaría en condiciones de disputar en la CAN -si este bloque eliminara todos los aranceles de importación- alcanzaría cerca de US\$ 10.000 millones. Un 27% de este monto representaría oportunidades “fuertes”, en el sentido de que corresponde a sectores donde los aranceles son más altos (y por tanto mayor el impacto ante su eliminación), y en los cuales nuestro país tiene un alto nivel de competitividad (sus ventajas son independientes de su acceso preferencial al MERCOSUR). Las oportunidades “fuertes” de Argentina se concentran básicamente en Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA), como lácteos, alimentos diversos, residuos de la industria alimenticia, y primarios (cereales), aunque también participan algunas MOI, como las manufacturas de fundición.

Por otra parte, las oportunidades “débiles”, que representan poco más de US\$ 7.000 millones, están diversificadas en cuanto a que participan productos primarios, combustibles, MOI y MOA. Una destacada parte de las oportunidades que Argentina tendría en la CAN estaría compartida con Brasil, dado que los exportadores de este país estarían en condiciones de competir por un 54% del mercado de casi US\$ 10.000 millones que representan las oportunidades argentinas. Si se tienen en cuenta las “fuertes”, la competencia brasileña sería menor (39%), y recaería especialmente sobre fundición, hierro y acero, manufacturas de fundición, algodón, azúcares y residuos de la industria alimenticia

En el otro extremo, los sectores que prácticamente no compartirían oportunidades con Brasil serían los cereales, lácteos, bebidas y líquidos alcohólicos, y preparaciones alimenticias diversas. Por su parte, Brasil tendría posibilidades de acceder a un mercado algo mayor de US\$ 10.000 millones ante una liberalización arancelaria con la Comunidad Andina. Un 20% de dicho monto corresponde a oportunidades “fuertes” y está concentrado principalmente en MOI, como vehículos y sus partes, caucho y sus productos, manufacturas de fundición, plásticos, etc. El resto corresponde a oportunidades “débiles”, que están concentradas en MOI, como vehículos y sus partes, máquinas y aparatos, pero donde también participan combustibles, productos primarios y algunas MOA. Al igual que en el caso argentino, alrededor del 57% de las oportunidades que Brasil tendría en la CAN serían “disputadas” por exportadores argentinos. Dentro de las oportunidades “fuertes” (sobre las cuales, la competencia argentina sería del 43%), los sectores con mayor competencia serían fundición, hierro y acero, grasas y aceites, azúcares y algodón.

Dentro de los sectores con oportunidades “exclusivas” para Brasil se distinguen MOI tales como: caucho y sus productos, máquinas y artefactos mecánicos, vehículos y sus partes, aluminio y sus manufacturas. El sistema de franjas de precios, uno de los mecanismos de protección arancelaria más restrictivos de la CAN, afecta principalmente a la Argentina, debido a que recaería sobre un monto de US\$ 1.400 millones, esto es, más del 50% de las oportunidades “fuertes” que Argentina tendría en la CAN. En cambio, en Brasil

dicho sistema afecta sólo a una quinta parte de las oportunidades “fuertes”. Las amenazas al comercio bilateral del MERCOSUR por parte de los países andinos indican que los dos socios mayores del MERCOSUR sufrirían una mayor presión competitiva en algunos productos clasificados dentro de las MOI, especialmente dentro de las amenazas “fuertes”.

Las exportaciones brasileñas a la Argentina se verían más afectadas que las ventas argentinas al mercado brasileño, tanto en montos absolutos como relativos. La apertura del este último a los países de la CAN significaría un mayor grado de competencia a las exportaciones argentinas a Brasil, por un monto de US\$ 750 millones, la décima parte del valor promedio exportado entre 1998 y 2002. Unos US\$ 220 millones correspondería a amenazas “fuertes” (sectores en los cuales los países de la CAN enfrentan actualmente barreras arancelarias relativamente altas en Brasil y, al mismo tiempo, la Argentina no tiene ventajas competitivas más allá del MERCOSUR) y afectan a rubros MOI, como plástico y sus manufacturas, productos farmacéuticos, y filamentos sintéticos. La presión competitiva sería mayor sobre el primero de estos sectores, donde algunos países de la CAN tienen un alto grado de competitividad internacional.

Las amenazas sobre las exportaciones brasileñas a nuestro país abarcarían un mercado de US\$ 1.400 millones. Al igual que en el caso argentino, las amenazas “fuertes” se concentrarían en MOI (además de plásticos se incluirían productos correspondientes a vehículos y sus partes, máquinas y aparatos, y textiles), que afectarían exportaciones por US\$ 500 millones, aproximadamente. Para la CAN, el acuerdo tendría ventajas importantes, fundamentalmente porque los países de dicho bloque podrían lograr una mayor diversificación de sus exportaciones al MERCOSUR, actualmente concentradas en pocos productos. Las estimaciones indicarían que el PIB de la Argentina crecería 0.5% y el de Brasil 0.9%, a partir de la eliminación de aranceles entre los países de la CAN y el MERCOSUR. Las ventas al exterior de nuestro país crecerían 2,2% y las de Brasil 3,2% (BID INTAL, 2002).

El crecimiento de las exportaciones argentinas a la Comunidad Andina estaría compuesto fundamentalmente por productos de la industria alimenticia,

cereales, industria petroquímica y productos metálicos, es decir, tanto por agroalimentos como por manufacturas industriales. En cambio, en el caso de Brasil, el aumento de las exportaciones a la CAN comprendería fundamentalmente MOI (maquinaria y equipo, vehículos y sus partes, industria petroquímica y productos metálicos).

## **5.2. El comercio agregado**

Los países miembros de la Comunidad Andina y del MERCOSUR mostraron notorios crecimientos en sus niveles de comercio con el mundo, a lo largo de los 90. Al analizar los datos promedio para los períodos 1990-1992 y 1999-2001, se comprueba que el total comerciado (exportaciones + importaciones) creció un 70% en el caso de la CAN y un 103% en el del MERCOSUR. La evolución del comercio exterior de ambos bloques fue muy positiva, si se compara con la observada durante la década anterior. El intercambio total de la CAN aceleró su tasa de crecimiento de un 0,4% promedio anual en los 80 a 6,1% en los 90. En el caso del MERCOSUR, el ritmo de crecimiento durante el período de referencia pasó de 2,4% a 8,2%.

A pesar de la mayor apertura comercial que mostraron ambos bloques, su evolución durante la década pasada se vio relativizada si se tiene en cuenta que, en primer lugar, a partir de 1997 se quebró la tendencia creciente. En el caso del MERCOSUR se observó una desaceleración en el crecimiento y en la CAN, un virtual estancamiento en los niveles comerciados en los últimos cuatro años. En segundo lugar, el desempeño comercial de ambos bloques estuvo por debajo de la evolución que tuvo el comercio en el continente. Comparando los promedios 1990-1992 y 1999-2001, la participación del MERCOSUR en las exportaciones totales del hemisferio cayó de 7,2% a 6,6%, y en el caso de la CAN del 4,5% al 4,0% (García Pelufo, 2003).

En los últimos diez años, la participación del continente americano en las ventas del MERCOSUR creció más de diez puntos porcentuales, influido principalmente por el comercio intra-bloque. Finalmente, y como contrapartida,

decajó la importancia de la UE en las ventas del MERCOSUR, en alrededor de ocho puntos.

El saldo comercial del MERCOSUR con la Comunidad Andina pasó de US\$ 840 millones en el trienio 1990- 1992 a US\$ 1.110 millones en el período 1999-2001. Las exportaciones del MERCOSUR al bloque andino aumentaron de casi US\$ 1.900 millones anuales a principios de los 90 (promedio 1990-1992) a US\$ 3.300 millones anuales en el período 1999-2001. A su vez, durante este mismo período, las ventas de la CAN al MERCOSUR pasaron de US\$ 900 millones a aproximadamente US\$ 2.000 millones.

A pesar del incremento que evidenció el comercio entre ambos bloques durante los 90, la segunda mitad de la década no mostró el crecimiento que se observó hasta 1995. A partir de ese año y hasta cerca del año 2000, las exportaciones entre ambos bloques perdieron la tendencia creciente, mostrando un comportamiento más errático. La evolución del comercio entre la CAN y el MERCOSUR se mostró menos favorable, si se la contrasta con la que tuvo el comercio global de ambos bloques. La participación de la CAN en las exportaciones de los países del MERCOSUR se mantuvo prácticamente constante, al comparar los períodos 1990-1992 y 1999-2001.

Sin embargo, por el lado de las importaciones se observa una caída. Mientras que en el caso de Argentina disminuyó la participación de la CAN tanto en sus exportaciones como en sus importaciones, ocurrió lo contrario con los otros socios del MERCOSUR, salvo en las importaciones de Paraguay, donde la participación de la CAN casi se mantuvo constante, en un nivel relativamente bajo.

A lo largo de la década, la CAN perdió peso relativo como cliente del MERCOSUR, mientras que por otro lado se sostuvo la preponderancia del bloque como cliente de la CAN. Considerando cada país del MERCOSUR, se puede observar que la CAN perdió relevancia en las ventas de los países grandes del MERCOSUR, pero la caída fue mucho más marcada en el caso de Argentina que en el de Brasil. Por otro lado, también fue notable la baja del índice en algunos países de la CAN, como Bolivia y Perú, aunque en el primer caso continúa siendo

muy significativa la trascendencia relativa que tiene el MERCOSUR como comprador. En cambio, se observa una vez más que a lo largo de los 90 creció notoriamente el MERCOSUR como destino de las exportaciones de Ecuador.

### **5.3. El comercio sectorial**

En el período 1995-2000, las dos terceras partes del comercio entre la CAN y el MERCOSUR se concentraron en cinco secciones del sistema armonizado: productos minerales (30% del comercio total), máquinas y aparatos (11%), metales comunes y sus manufacturas (9%), productos del reino vegetal (9%) e industrias químicas (8%).

#### **5.3.1. La CAN como comprador del MERCOSUR**

Más del 50% de las exportaciones del MERCOSUR a la CAN están concentradas en cuatro secciones de productos industriales: metales comunes y sus manufacturas, industrias químicas, máquinas y aparatos, y material de transporte. Las tres primeras tienen dentro de las ventas a la Comunidad una participación muy superior a la que tienen en las ventas al mundo. De esta manera, en términos relativos, la CAN representa un mercado destacado para algunas de las exportaciones de manufacturas industriales del MERCOSUR. En el caso de Argentina, la Comunidad participa entre el 14% y el 17% de las ventas extra-MERCOSUR, en secciones como industrias químicas, plástico y caucho, metales comunes y sus manufacturas, y máquinas y aparatos, lo que representa en conjunto exportaciones por casi US\$ 360 millones. Por su parte, las cifras para Brasil muestran bastante coincidencia con las de Argentina. Dentro de las exportaciones extra-bloque, la CAN es fuerte en industrias químicas, plástico y caucho, máquinas y aparatos, y textiles y sus productos, con participaciones que oscilan entre un 11% y un 15% y que representan US\$ 1.000 millones.

### **5.3.2. El MERCOSUR como comprador de la CAN**

Dos terceras partes de las exportaciones de la CAN al MERCOSUR corresponden a productos minerales. Del tercio restante sólo productos vegetales (5,5%), alimentos, bebidas y tabaco (5,2%), y metales comunes y sus manufacturas (5%) sobresalen de las demás secciones. Entre 2000 y 2008, las importaciones que realizó la CAN desde el MERCOSUR mostraron una evolución favorable. Se destacaron alimentos, bebidas y tabaco e industrias químicas, con un aumento de tres puntos porcentuales. Por otro lado, en secciones como grasas y aceites, materias textiles y productos minerales, disminuyó la participación desde el MERCOSUR en las compras totales.

### **5.4. Comercio MERCOSUR-CAN**

En los años 90, el intercambio comercial de la CAN y del MERCOSUR con el mundo mostró un mayor dinamismo al observado en la década anterior. Sin embargo, dicho desempeño se ve relativizado cuando se tiene en cuenta la participación de estos bloques en el comercio continental y la desaceleración del crecimiento del comercio en los últimos años de la década. El comercio entre ambos bloques ha crecido a la par de su integración con el mundo, es decir, no ha habido integración, más allá de la evolución que mostró el comercio de estos bloques con el resto del mundo. Cuando se analiza la presencia de ambos bloques en el comercio internacional, se comprueba que la CAN le compra más al MERCOSUR que lo que le compra el MERCOSUR a la CAN.

Por otra parte, Argentina mostró un alejamiento comercial con la CAN entre comienzos y fines de los 90, hecho que se evidencia al estudiar la evolución que tuvo el comercio con los países andinos dentro del total de Argentina. La estructura de exportaciones por destinos del MERCOSUR muestra que la CAN es un mercado relativamente apetecible para la venta de manufacturas industriales (éstas tienen una participación más elevada que en las exportaciones al mundo).

La Comunidad tiene una participación significativa en las exportaciones extra-bloque del MERCOSUR para algunos sectores como industrias químicas, plástico y caucho, textiles y sus manufacturas, y máquinas y aparatos. Por otra parte, el perfil sectorial de las compras que efectúa la CAN desde el MERCOSUR no difiere sustancialmente del que muestran las compras globales del bloque andino. No obstante, cuando se observa la estructura de importaciones por país del MERCOSUR, es evidente la mayor concentración en manufacturas industriales que tienen las compras desde Brasil en relación con las del resto de los países. Las compras del MERCOSUR desde la CAN tienen un nivel de concentración sectorial muy superior al que muestran las importaciones que concreta la CAN desde el MERCOSUR. Las dos terceras partes de las ventas de la CAN al MERCOSUR corresponden a productos minerales.

## **5.5. Acceso a mercados**

La situación actual en materia de preferencias arancelarias entre los países de la CAN y el MERCOSUR se puede resumir siguiendo el criterio de la ALADI (2002) que clasifica los acuerdos firmados entre los países de ambos bloques, según el nivel de cobertura de las preferencias MERCOSUR-Bolivia (Acuerdo de Complementación Económica N°36). Se trata de un documento con un alto nivel de cobertura, donde los compromisos asumidos conducen a la formación de áreas de libre comercio. Argentina y Brasil con los países de la Comunidad Andina, excepto Bolivia, donde existe una cobertura preferencial intermedia entre pares de países, con reducciones arancelarias que cubren entre el 20% y el 30% de la nomenclatura. Paraguay y Uruguay con los países de la CAN (excepto Bolivia): hay escaso nivel de concesiones arancelarias. Bolivia y el MERCOSUR firmaron en 1996 un acuerdo de libre comercio que estableció que el 95% de las posiciones arancelarias (alrededor del 80% del total comercializado) iba a quedar sujeto al libre comercio en un plazo de diez años (BID, 2001). El resto tendría un arancel cero en un plazo máximo de quince años, con excepción de una lista de veintiocho productos “sensibles especiales” (entre ellos, azúcar y semillas oleaginosas), que se liberalizaría en un plazo de dieciocho años. El

Acuerdo también comprendía cuestiones normativas como barreras no arancelarias, normas de origen, salvaguardias y solución de controversias.

Por otro lado, en abril de 1998 se suscribió un Acuerdo Marco para la creación de una zona de libre comercio entre el MERCOSUR y Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. En este caso se previeron dos etapas de negociación: la primera tenía como objetivo multilateralizar los acuerdos bilaterales vigentes, y la segunda, incorporar el resto del universo arancelario y establecer cronogramas de desgravación para conformar un área de libre comercio.

Al no poder concluirse la primera etapa, Brasil y Argentina suscribieron sendos documentos de preferencias fijas con los países de la CAN (Acuerdo de Complementación Económica N°39 y Acuerdo de Complementación Económica N°48, en 1999 y 2000, respectivamente). Durante 2002 se celebraron dos reuniones de negociación entre la CAN y el MERCOSUR. En octubre, los bloques avanzaron en varias materias: reglas de origen, lista de productos sensibles de la Comunidad y en materia agrícola, se trataron los cupos arancelarios del Sistema Andino de Franjas de Precios (CEPAL, 2003). En la VII Reunión de Negociación de diciembre de 2002, se suscribió un Acuerdo de Complementación Económica en el marco de la ALADI, que establece que antes del 31 de diciembre de 2003 debería estar concluida la negociación de un área de libre comercio entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR, hecho que hasta el año 2010, no ha sucedido.

### **5.5.1. Aranceles MERCOSUR**

A partir del 1 de enero de 1995, el MERCOSUR puso en práctica el Arancel Externo Común sobre el 85% de los bienes comerciados. Para el año 2006, todos los productos deberían haber estado cubiertos, completando la unión aduanera. En cuanto a las barreras intra-MERCOSUR, a partir de 1999, la mayor parte del comercio entre Argentina y Brasil quedó exento de aranceles. Varios productos sensibles como azúcar y automóviles, están incluidos en listas de excepciones, por lo cual todavía están sujetos a derechos de importación.

### **5.5.2. Aranceles Comunidad Andina**

Mediante el ACE N°39, Brasil otorgó preferencias para el 26% de la nomenclatura y obtuvo ventajas por parte de Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela para un total del 23%, 20%, 21% y 21% de las posiciones, respectivamente. Por su parte, Argentina otorgó preferencias en alrededor de 23% de su nomenclatura y obtuvo concesiones por parte de los países andinos que cubren entre el 15% y el 18% de las posiciones arancelarias (ALADI, 2002). Estos acuerdos, que tenían originalmente un plazo de dos años, fueron prorrogados hasta diciembre de 2010.

Perú comenzó con un programa de liberalización en 1997, con el objeto de alcanzar el libre comercio con el resto de los socios de la CAN en 2005. A partir de 1995, Colombia, Ecuador y Venezuela tienen un AEC estructurado en cuatro niveles arancelarios (5%, 10%, 15% y 20%), con una tasa promedio nominal de 13.6% (BID, 2002). El AEC diverge en ciertos productos, mientras que existen regímenes especiales en los sectores agropecuario y automotor. A comienzos de 2002, los cinco miembros de la CAN tomaron una serie de decisiones, como la armonización de instrumentos y políticas económicas, la facilitación de comercio y la formulación de una Política Agropecuaria Común Andina. Durante 2002, también se lograron significativos avances, vigentes aún, en relación con el AEC unificado, acordándose que el este será 0% sobre bienes de capital, 5% sobre bienes industriales y materias primas, 10% sobre manufacturas (con algunas excepciones) y 20% sobre bienes "ultra sensibles".

### **5.5.3. Cuotas Arancelarias**

Otro sistema de protección que emplean los países de la Comunidad Andina son las cuotas arancelarias. Más allá de la discusión sobre si esto representa una traba al comercio o una preferencia para aquellos países que tienen acceso a la cuota, el sistema se transforma en una verdadera barrera de acceso en algunos casos. Por ejemplo, los problemas con la aplicación de los compromisos asumidos del sistema de cuotas arancelarias en Venezuela han afectado negativamente el comercio de productos agrícolas, tanto primarios como procesados.

#### **5.5.4. Complementariedades**

Se ha podido observar que existe un alto grado de complementariedad comercial entre los países del MERCOSUR y los de la CAN y que, en cambio, no sucede lo mismo en el otro sentido. Por otro lado, dicha complementariedad se encuentra más diversificada que la de los países andinos con el MERCOSUR. Por ejemplo, entre el 1° y el 15 de enero de 2003, el arancel total (que corresponde a “nación más favorecida”) aplicado a carnes de cerdo y trozos de pollo fue del 68% y 187%, respectivamente. En ambos casos, la tarifa normal es del 20%. En cambio, el arancel aplicado al trigo fue del 4%, con un derecho adicional del 11%.

Tanto en el caso de las industrias químicas como en el de los metales comunes, Argentina y Brasil tienen un elevado grado de complementariedad comercial con la CAN. A partir de ello, se podría esperar que la liberalización comercial generara un efecto positivo sobre las ventas de los países del MERCOSUR, sobre todo en el segundo sector, donde los aranceles de la CAN se aproximan al 10%. En otros casos no existe tanta coincidencia. Brasil tendría especial interés en maquinaria y aparatos (que concentra una alta proporción de sub-partidas con complementariedad comercial) así como Argentina lo tendría en productos del reino vegetal, grasas y aceites, y alimentos, bebidas y tabaco, secciones donde nuestro país encuentra, a excepción de Bolivia, niveles arancelarios, incluidas preferencias que van del 11% al 17% en promedio.

Por el lado de los países de la Comunidad Andina existe un buen número de sub-partidas con complementariedad comercial en industrias químicas, materias textiles y metales comunes, sectores que en conjunto representan alrededor del 11% de las exportaciones de los países andinos al MERCOSUR, un porcentaje menor a la participación que tienen los mismos en las ventas al mundo (15%). De acuerdo con los indicadores de especialización en el comercio y de las barreras arancelarias, los países andinos podrían diversificar sus exportaciones, que en los últimos años se han compuesto mayormente de productos minerales, hacia el MERCOSUR.

## 5.6. Oportunidades para Argentina

Argentina estaría en condiciones de competir por un mercado de US\$ 10.100 millones de dólares, como consecuencia de la eliminación de las barreras arancelarias de los países de la Comunidad a los países del MERCOSUR. Del total mencionado, alrededor de US\$ 2.700 millones constituirían oportunidades “fuertes” e incluirían productos en los cuales nuestro país estaría en mejores condiciones para competir, tanto por el elevado nivel de los aranceles que enfrenta actualmente, como por la competitividad que posee en dichos productos, y que se manifiesta independientemente del acceso preferencial de nuestro país en el MERCOSUR. La mayor parte de las oportunidades “fuertes” están representadas por cereales, manufacturas de fundición, residuos de la industria alimenticia, azúcares, lácteos, y grasas y aceites.

Por su parte, las oportunidades débiles representan un mercado de casi US\$ 7.200 millones y dentro de ellas podemos encontrar una participación importante de productos industriales, como vehículos, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos, máquinas y material eléctrico, caucho y sus manufacturas, y combustibles minerales. Tanto en las oportunidades “fuertes” como “débiles”, puede notarse que en la mayor parte del mercado en juego, Argentina enfrentaría la competencia de al menos uno de los países del MERCOSUR. Un 85% de las oportunidades “fuertes” tendrían competencia, mientras que en el caso de las “débiles” esa proporción es del 74%. Por último, es necesario tener en cuenta que parte de los productos en los que nuestro país tiene oportunidades de incrementar sus exportaciones posee un régimen especial de importaciones en la Comunidad Andina, conocido como “sistema de franjas de precios” con un componente variable. Se entiende que de otra manera, el país del MERCOSUR tendría más para perder que para ganar.

Entre las oportunidades argentinas perjudicadas por este sistema se encuentran el trigo y buena parte de los siguientes productos: lácteos, grasas y aceites, azúcares y residuos de la industria alimenticia. De acuerdo con el mercado en juego, la influencia del sistema de franjas de precios es especialmente significativa en el caso de los productos con oportunidades “fuertes”, donde US\$

1.400 millones, es decir el 53% del monto total de importaciones, están afectados por ese régimen de importación.

En cambio, las exportaciones argentinas a la CAN, de aquellos productos bajo el sistema de franjas de precios en los cuales nuestro país tiene oportunidades, han perdido peso dentro de las ventas al mundo. Mientras hace diez años las exportaciones a la Comunidad de estos productos representaban aproximadamente el 8% de las exportaciones totales, en los últimos años esta participación se redujo al 4%.

### ***5.6.1. Oportunidades para Argentina en la CAN***

Las oportunidades “débiles” que se ven tocadas por el sistema alcanzarían US\$ 700 millones. Esto es consistente con el hecho de que las oportunidades “fuertes” están concentradas en productos agrícolas primarios y agro-alimentarios, sectores afectados por el sistema de franjas de precios, mientras que la presencia de dicho tipo de productos en las oportunidades “débiles” es más baja.

### ***5.6.2. Resumen de las oportunidades del MERCOSUR***

De acuerdo con el análisis de las oportunidades potenciales para Argentina y Brasil en la Comunidad Andina, caben las siguientes reflexiones: la magnitud del mercado que Argentina y Brasil estarían en condiciones de disputar en la CAN es similar, como así también la proporción que representan las oportunidades “fuertes” dentro del total de oportunidades. La composición sectorial de las oportunidades varía sobre todo dentro de las clasificadas como “fuertes”. Mientras que para Argentina el 37% de los productos con oportunidades “fuertes” son Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA), para Brasil dicho porcentaje desciende al 32%. Las diferencias de participación son mucho más notorias en Manufacturas de Origen Industrial (MOI), con una proporción del 35% en Argentina y del 68% en Brasil, y en productos primarios que alcanzan un 28% del mercado con oportunidades “fuertes” para Argentina y que representan una cifra insignificante en Brasil. En el caso de las oportunidades especificadas como “débiles”, las clasificaciones de Argentina y Brasil son más parecidas, aunque

sigue siendo más destacable la participación de las MOI en Brasil (74% *versus* 68% en Argentina) y de los combustibles en Argentina (11% *versus* 5% en Brasil).

El sistema de franjas de precios afecta al 21% de los productos argentinos con oportunidades en la Comunidad Andina (porcentaje que trepa al 53% en el caso de las “fuertes”), y al 15% de las brasileñas (21% cuando se consideran sólo las oportunidades “fuertes”). Si se ignoran los productos afectados por el sistema de franjas de precios, las oportunidades “fuertes” para Argentina, tanto en productos primarios como MOA, se reducirían sensiblemente. En Brasil, este hecho se observa sólo en las MOA, al ser muy poco representativo el mercado de productos primarios bajo oportunidades “fuertes”.

El mercado que Argentina podría disputar en el caso de los productos primarios se reduce de US\$ 749 millones a sólo US\$ 84 millones, mientras que las oportunidades “fuertes” MOA caen de US\$ 995 a US\$ 256 millones. Esto brinda una idea de lo que Argentina perdería, si se dejara de lado en la negociación parte del mercado en donde tiene las mejores condiciones para competir, tanto por las elevadas barreras que enfrenta actualmente, como por el elevado nivel de competitividad que posee en los productos bajo referencia.

Por último, a los fines del estudio cabe considerar en qué mercados Argentina compartiría oportunidades de exportaciones con Brasil, para identificar cuáles son los sectores que competirían con los productos brasileños por el acceso a la CAN y, por otro lado, determinar también qué productos brasileños con oportunidades en la CAN enfrentarían la competencia de productos argentinos. En términos agregados, un 54% de las oportunidades totales para nuestro país en la CAN estarían “compartidas” con Brasil, y casi el mismo porcentaje de los productos brasileños (57%) deberían compartir oportunidades con productos argentinos. Dentro de las oportunidades “fuertes”, dicha proporción es del 39% para el caso de Argentina y del 43% para el caso de Brasil.

### **5.6.3. Resumen de las amenazas para el comercio bilateral argentino-brasileño**

El análisis de las amenazas potenciales que representaría la CAN en el comercio bilateral Argentina-Brasil, arroja los siguientes resultados: el tamaño del mercado amenazado es mayor para Brasil (US\$ 1.410 millones) que para Argentina (US\$ 750 millones), y la diferencia es mayor cuando se tienen en cuenta sólo las amenazas “fuertes”. La clasificación de las amenazas “fuertes” en grandes rubros muestra un impacto similar en ambos países: tanto para Argentina como para Brasil, este tipo de amenazas estarían concentradas en MOI. En nuestro país, las MOA serían las principales afectadas. En cambio, en Brasil continúa siendo MOI el rubro donde existiría mayor presión competitiva por parte de los países andinos en las exportaciones hacia Argentina.

#### **5.6.4. Síntesis de las oportunidades y amenazas de Brasil y Argentina con la CAN**

Frente a la eliminación de los aranceles entre ambos bloques, la magnitud de las oportunidades que tendrían Brasil y Argentina en la Comunidad Andina supera ampliamente a las que los países de la CAN implicarían para el comercio argentino-brasileño. Las oportunidades para Argentina dentro de la CAN representan un mercado potencial de US\$ 10.400 millones. Por su parte, las exportaciones a Brasil bajo amenazas para Argentina alcanzan US\$ 750 millones, lo que significa la décima parte del valor promedio exportado a dicho país en el período 2004-2008. En el caso de Brasil, el acuerdo MERCOSUR-CAN abriría oportunidades para competir por un mercado potencial de US\$ 10.400 millones en la Comunidad Andina. Las exportaciones brasileñas a la Argentina que estarían amenazadas por los países de la CAN ascenderían a US\$ 1.400 millones. De este total, sólo US\$ 500 millones serían amenazas “fuertes”, es decir, el 8% del monto anual promedio exportado a la Argentina en el período 2002-2006. A nivel sectorial, las oportunidades “fuertes” que tendría Argentina están distribuidas en proporciones similares en MOA, productos primarios y MOI.

En cambio, en el caso de Brasil, dos tercios de las oportunidades “fuertes” están representadas por MOI y un tercio por MOA. Tanto para Argentina como para Brasil, las oportunidades en la Comunidad Andina estarían compartidas con el otro socio grande del MERCOSUR. Del mercado de US\$ 10.400 millones que

nuestro país estaría en condiciones de disputar en la CAN, Brasil estaría en condiciones de competir por un poco más de la mitad del mismo. Un porcentaje similar se observa en el caso de las oportunidades brasileñas en la CAN, que deberían ser “compartidas” con los productos argentinos. Esto quiere decir que el mercado con oportunidades, que tanto para Argentina como para Brasil alcanzan una cifra aproximada a US\$ 10.400 millones, estaría en buena parte compartido con el socio del MERCOSUR. (Redrado, 2008).

Los productos donde nuestro país compartiría una mayor parte del mercado con oportunidades “fuertes” incluyen: desperdicios de la industria alimenticia, algodón, manufacturas de fundición y azúcares. Por otro lado, algunos productos enfrentarían poca competencia brasileña, como cereales, lácteos, bebidas y líquidos alcohólicos y preparaciones alimenticias diversas.

El sistema de franjas de precios de la CAN afecta más a la Argentina que a Brasil, sobre todo en las oportunidades clasificadas como “fuertes”. El mercado argentino de productos primarios y MOA, en el cual podría competir Argentina se reduciría de casi US\$ 1.750 millones a US\$ 340 millones, si se dejan de lado los productos afectados por dicho sistema. En cambio, en Brasil la caída sería de US\$ 670 millones a US\$ 220 millones. Las principales exportaciones que los países de la CAN estarían en condiciones de disputar en el comercio intra-MERCOSUR son los productos clasificados como MOI, especialmente en la situación de amenazas “fuertes”. Del análisis se esperaría que en las negociaciones con la Comunidad Andina, Brasil manifestara un mayor interés en la eliminación de barreras a las MOI, mientras que para Argentina tendría más importancia relativa el acceso a los mercados de MOA y productos primarios. Ello se ve reforzado por el hecho de que el sistema de franjas de precios afecta un monto mayor de oportunidades de comercio respecto de nuestro país, y que esto se hace particularmente evidente en el caso de las oportunidades “fuertes”.

## **5.7. Resultados de exportaciones e importaciones MERCOSUR-CAN**

El análisis de los flujos de comercio entre los países de la CAN y del MERCOSUR muestra que durante los 90, las exportaciones entre ambos bloques

se duplicaron, pero que al mismo tiempo evidenciaron un estancamiento durante la segunda mitad de la década. Las cifras de comercio también dan cuenta de que las exportaciones del MERCOSUR a la CAN se encuentran más diversificadas que las de los países andinos al MERCOSUR.

A partir de la situación descrita, se estimó el efecto sobre los flujos de comercio de Argentina y Brasil, a partir de la liberalización arancelaria entre los países de ambos bloques, más precisamente, si existe potencial para aumentar los volúmenes de comercio y si el mismo puede diversificarse. Los criterios establecidos, basados en indicadores de especialización en el comercio y barreras arancelarias, dieron como resultado que ambos países tendrían oportunidades de expandir sus exportaciones en un mercado de alrededor de US\$ 10.400 millones, a partir de la liberalización del comercio de los países de la CAN. Una buena parte de dichas oportunidades estarían compartidas con el otro socio del MERCOSUR, pero su composición sectorial es diferente.

Dentro de las oportunidades fuertes para Argentina el 37% corresponden a MOA, el 35% a MOI, el 28% a productos primarios. En cambio, en Brasil, los productos primarios no tienen representación y las oportunidades fuertes se repartirían entre MOI (68%) y MOA (32%). Del total de oportunidades que tendrían Argentina y Brasil, existen algunos productos en los cuales ambos países estarían en mejores condiciones de disputar importaciones de la Comunidad Andina. Serían aquellos que enfrentan aranceles mayores del 10% y que a la vez tienen niveles de competitividad, independientemente de sus exportaciones al MERCOSUR. Estas son las oportunidades fuertes e implican para Argentina y Brasil, el 27% y el 20% respectivamente, del total de las oportunidades.

La eliminación de las barreras arancelarias del MERCOSUR a los países de la CAN podría amenazar las exportaciones argentinas a Brasil por US\$ 750 millones, lo que equivale al 10% de las ventas a dicho destino en el período 2004-2008. Si se tienen en cuenta aquellos productos en los cuales los países andinos estarían en mejores condiciones de competir, tanto por el alto nivel de barreras arancelarias como por la baja competitividad de los países del MERCOSUR

(clasificadas también como “fuertes”), las exportaciones argentinas amenazadas alcanzarían US\$ 220 millones.

Para Brasil, las exportaciones a la Argentina potencialmente amenazadas alcanzarían US\$ 1.400 millones, un 24% del promedio anual exportado en los últimos años. Aproximadamente un tercio de dicho monto estaría comprendido por amenazas fuertes. La clasificación sectorial de las amenazas “fuertes”, que enfrentarían tanto Argentina como Brasil en sus exportaciones bilaterales, indica un alto nivel de concentración en sectores pertenecientes a las MOI. En nuestro país se destacan productos como plásticos y sus manufacturas, y productos farmacéuticos. Especialmente en el primer rubro se presentaría la competencia de los países de la CAN, ya que algunos de ellos poseen un elevado grado de competitividad internacional que se manifiesta de manera independiente a sus exportaciones intra-bloque.

### **5.8. Oportunidades y amenazas de un acuerdo MERCOSUR-CAN para Argentina y Brasil**

Por el lado de las exportaciones de Brasil al mercado argentino amenazadas se encuentran principalmente algunos productos clasificados dentro de vehículos y sus partes, y plástico y sus manufacturas. Del análisis de las oportunidades y amenazas, se podría deducir que tanto para Argentina como para el país vecino se abre un mercado significativo de aumento de las exportaciones. Si analizamos las oportunidades fuertes, se observa que el mercado potencial para la Argentina es mayor, sobre todo cuando se tienen en cuenta los montos que actualmente los dos socios del MERCOSUR exportan a los países andinos. Sin embargo, las de Brasil están más diversificadas y poseen una menor dependencia de productos agrícolas, sector donde existe una mayor reticencia a negociar por parte de la CAN. En las discusiones, Argentina tendría un mayor interés en la liberalización de los productos agrícolas, mientras que en términos relativos, tienen un peso menor en los intereses de Brasil, de acuerdo con los criterios seguidos en este trabajo para clasificar las oportunidades.

No obstante, no debe sobredimensionarse la importancia de acceder a las importaciones de productos agrícolas de la CAN, bajo el sistema de franjas de precios. Aun si los productos agrícolas afectados por aquél se dejaran de lado, el acuerdo de libre comercio “restringido” abriría oportunidades a la Argentina para competir por un mercado de más de US\$ 8.000 millones. (Lacunza, 2006).

Por su parte, para la CAN el acuerdo también muestra indiscutibles ventajas que surgirían de la apertura de un mercado relativamente grande para los países de dicho bloque, y que permitiría la diversificación de sus exportaciones al MERCOSUR, concentradas en los últimos años en pocos productos (combustibles fundamentalmente).

### **5.9. Crisis de la integración (CAN - MERCOSUR)**

No es imprudente afirmar que los dos bloques de mayor peso político y económico de Sudamérica están en crisis. La Comunidad Andina de Naciones (CAN) aún no resuelve la decisión tomada por el presidente Hugo Chávez de retirar a Venezuela del organismo, como respuesta a la negociación de los Tratados de Libre Comercio (TLC) de Colombia y Perú con Estados Unidos. Por otra parte, en el Mercado Común del Sur, el panorama también es complicado debido principalmente al malestar de Uruguay y Paraguay, los socios menores del bloque comercial, que sienten que Argentina y Brasil suelen imponer sus condiciones sin favorecer la integración de los países pequeños.

En líneas generales, se puede compartir la opinión de la Dra. Olga Ulianova, académica de la Universidad de Chile, quien sostiene que todos los proyectos de integración latinoamericana que se conocen, desde los tiempos de Bolívar en adelante, se han encontrado con la misma dificultad: la falta de puesta en marcha de las economías latinoamericanas (Ulianova, 2006). Si bien uno de los principales factores que han provocado desavenencias en el interior de ambos bloques es la asimetría de las economías de sus miembros, lo que ha impedido el desarrollo uniforme de los países, a la actual coyuntura hay que incorporarle un componente ideológico.

El presidente de Venezuela, Chávez, dispuso la no continuidad de Venezuela en la CAN. El mandatario ya lo había advertido si continuaban las negociaciones para la firma de tratados comerciales de Perú y Colombia con Estados Unidos. Las primeras consecuencias de la crisis andina se sintieron a partir de 2006, durante la cumbre entre la CAN y la Unión Europea, pues el bloque del Viejo Continente exigía la total unidad de su contraparte andina para negociar. El acuerdo estipulado en la agenda incluye la creación de una zona de libre comercio. El retiro de Venezuela de la CAN muestra un debilitamiento en momentos en que el proceso de globalización se extiende en el mundo y exige el fortalecimiento de las regiones y bloques comerciales. Justo es reconocer que el factor político introdujo una especie de cuña en estos dos bloques sudamericanos.

Hugo Seguíer Guanes, asesor de la Cancillería paraguaya, considera que la situación ya es irreversible, porque suma actitudes y posiciones contrarias a una integración de larga data. Por otra parte, Chile tampoco ha colaborado demasiado a la unión andina. Siendo éste un país de la Cordillera de los Andes, no pertenece como miembro pleno a ninguno de los mercados de América del Sur, sino que ha firmado tratados comerciales con Estados Unidos, la Unión Europea y potenciales emergentes del Extremo Oriente.

Los entonces mandatarios de Uruguay y Paraguay, Tabaré Vázquez y Nicanor Duarte, respectivamente, reclamaron durante sus gestiones por los desequilibrios comerciales en el interior del MERCOSUR. Además empeoró el escenario en la subregión con el distanciamiento entre Argentina y Uruguay, debido a la construcción de una planta de celulosa en territorio uruguayo. Los ex presidentes uruguayos Julio María Sanguinetti (1985-1990 y 1995-2000) y Luis Alberto Lacalle (1990-1995), coincidieron sobre la gravedad de la situación de un MERCOSUR que, a juicio de ellos, dejó de ser la plataforma comercial de la región, aunque reconocieron que no ameritaba salirse del bloque.

En Paraguay el tema es mucho más serio, según advirtió la ex canciller ces Leila Rachid, al afirmar que el MERCOSUR, tal cual existe, no constituye el proyecto que originalmente se deseaba tener en 1991. Considera que el

MERCOSUR tendrá que redefinir su hoja de ruta para satisfacer la demanda de las pequeñas economías.

Cuando el ex-presidente brasileño Fernando Enrique Cardoso (1995-2003) devaluó el real en un 40% a mediados de la década del 90, complicó la situación, porque con ello comenzó el problema de la inserción de Argentina en el mercado brasileño, causando una *debacle*. Hoy se sigue intentando equilibrar la balanza comercial. Por otra parte, además de tener una economía mucho más sólida, Brasil ha firmado convenios comerciales con Rusia, India, China (BRIC) y varios países del Medio y Lejano Oriente, que le ha dado gran autonomía y una notoria presencia internacional. Con la inclusión de Venezuela en el MERCOSUR gana más Argentina, porque a este país le hace falta petróleo y gas, mientras que Brasil se autoabastece de los mismos (Saguié, 2006).

La incertidumbre sobre el futuro de los bloques comerciales ya llevó a los presidentes de Bolivia, Evo Morales, y de Brasil, Lula da Silva, a asumir un liderazgo para interceder en la crisis. Morales planteó una reunión de emergencia entre los Jefes de Estado andinos para buscar una solución a la inestabilidad que enfrenta la CAN. Apoyó la sugerencia el secretario general del bloque, Allan Wagner, quien confirmó que los gobiernos de los países que componen el pacto estudian aceptar la propuesta del presidente Morales. Era un mensaje claro sobre la posición de Bolivia que, en junio de 2006, asumió la presidencia de la CAN.

El ex presidente colombiano Álvaro Uribe solicitó a su par brasileño que interviniera en el conflicto de la Comunidad. Además, el canciller colombiano, admitió que el mandatario brasileño cuenta con las virtudes necesarias para ser mediador, ante la molestia de Hugo Chávez por los Tratados de Libre Comercio de Colombia y Perú con Estados Unidos, y las repercusiones de su anuncio de apartar a Venezuela del bloque. La aceptación por parte de Brasil de la sugerencia colombiana fue confirmada por el asesor presidencial Marco Aurelio García, evidenciando una clara voluntad política. No obstante, su mediación no tuvo éxito.

Para el académico costarricense Luis Guillermo Solís, la crisis que viven los bloques regionales no es exclusiva de Sudamérica. En la actualidad, casi

todos los procesos de integración atraviesan por problemas de uno u otro tipo, llámese MERCOSUR o UE, porque los discursos han tomado un matiz mucho más nacionalista, lo que hace difícil cualquier tipo de diálogo. Similar criterio expresa el analista internacional peruano Edgar Benavente, quien asegura que hoy cada país sudamericano está viviendo sus intereses nacionales con mayor pragmatismo.

Marifeli Pérez-Stable, vicepresidenta para Gobernabilidad Democrática de Diálogo Interamericano -una *think tank* estadounidense de análisis político, comunicación e intercambio sobre temas relativos al hemisferio occidental-, sostiene que Estados Unidos se ha convertido en el gran beneficiado de la crisis actual. Según la académica, el MERCOSUR, la CAN y la misma Comunidad Sudamericana de Naciones se han presentado como la respuesta latinoamericana al ALCA, y su actual debilitamiento, si bien no revive esa iniciativa, fortalece la posición del gobierno estadounidense que seguirá negociando con la región a través de tratados bilaterales.

Allan Wagner ha afirmado que la Comunidad Andina de Naciones no tiene por qué acabarse, aunque uno de los países miembro ya no quiera comulgar con ella. Considera que la CAN seguirá existiendo con aquellos Estados que deseen continuar trabajando juntos, de acuerdo con las pautas establecidas en el Acuerdo de Cartagena, su tratado constitutivo, y con las políticas que sus órganos van adaptando a la realidad cambiante de nuestros pueblos. Wagner prefiere pensar que la problemática de la CAN responde a un altibajo más de los tantos que tiene cualquier proceso de integración en la búsqueda de consensos. Por eso defiende la necesidad de que los países andinos sigan emprendiendo iniciativas conjuntas para la solución de muchos de sus problemas y para el desarrollo de su gente. Acepta que el grupo andino necesita cambios para fortalecerse y a la vez recuerda que ya la Comunidad ha venido planteando nuevos modelos que sirvan para que la integración se materialice en beneficios reales para la población. Según él, los cambios se enmarcan en tres grandes objetivos: la profundización de la integración, la competitividad, y el progreso social.

La CAN ya elaboró un nuevo modelo a partir de la Cumbre de Quirama (departamento de Antioquía, Colombia). Allí, los Presidentes decidieron incorporar

una nueva agenda social a la integración, y en la Cumbre de Lima, acordaron replantear los temas de crecimiento económico pendientes y fortalecer asuntos estratégicos, como energía y medio ambiente. (Wagner, 2006). No obstante, muchos parecen compartir el argumento del presidente Hugo Chávez para su retiro y calificar como una contradicción el hecho de que la CAN no haya negociado en bloque el Tratado de Libre Comercio. Se trata de un asunto económico que se debate desde lo político. Según la Comunidad Andina, una de las razones de la inexistencia de una negociación conjunta estaría en el origen mismo de las conversaciones para el TLC, ubicado en la Ley de Preferencias Andinas, que Estados Unidos aprobó a cuatro países para la lucha contra las drogas. Otra radicaría en las relaciones entre Venezuela y Estados Unidos, medidas por el tema energético. La salida de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones ha generado pérdidas anuales por US\$ 300 millones en las ventas para el sector exportador.

La CAN ha llevado a cabo una integración comercial caracterizada por: zona de libre comercio, arancel externo común, normas de origen, técnicas y sanitarias, competencias, instrumentos aduaneros, franjas de precios, sector automotor y liberalización del comercio de servicios. En el campo de las relaciones externas, mantiene negociaciones con el MERCOSUR, Panamá, Centroamérica y la CARICOM. Además tiene relaciones con la UE, Canadá y los EE.UU.

Pese a la crisis, este organismo ha empleado grandes esfuerzos por conseguir una integración física y fronteriza en materia de transporte, infraestructura y telecomunicaciones, y también una integración cultural, educativa y social. No obstante, destacamos lo afirmado por el Profesor José María García Álvarez-Coque que *“más que de Unión Aduanera, el proceso de integración andina debía haberse contemplado como una zona de libre comercio imperfecta, como quedó reflejado en la crisis de la CAN en 2006. En la práctica, la tarea de armonizar políticas comerciales aparece hoy como una meta lejos de alcanzar. Esto quedó confirmado por la firma de TLC s con EE.UU por dos países de la CAN (Colombia y Perú) y en la denuncia del Acuerdo de Cartagena por parte de la República Bolivariana de Venezuela...Los países andinos no entendieron las ventajas de conformar un bloque económico, un bloque que pudiera negociar*

*conjuntamente tratados internacionales y que tuviera como argumento su importancia comercial, su población, el innegable peso de su sector rural como valor cultural y motor de desarrollo...".* Coincidimos que sería inteligente poner el "reloj a cero" y comenzar con objetivos modestos como la consolidación de un sistema de información de políticas para evaluar su estrategia y aceptar como pertinente y conveniente, llevar adelante el acuerdo MERCOSUR-CAN. Argentina no puede dejar de insistir en la conveniencia de su concreción (García Álvarez-Coque, 2007).

Tal como lo enunciamos precedentemente, el conflicto entre la Argentina y Uruguay por la instalación de la planta de pasta celulósica en la localidad uruguaya de Fray Bentos ha exhibido, en su real dimensión, la profundidad de la crisis en la que está inmerso el MERCOSUR. Debilitado por la paulatina imposición de restricciones al comercio intra-zona, en lugar de la eliminación de barreras, el bloque regional ha ingresado en una fase cuya característica central es la incertidumbre. Asimismo, que Uruguay, uno de los miembros fundadores del MERCOSUR, haya intentado comenzar discusiones con los Estados Unidos para alcanzar un tratado de libre comercio, fue otro indicador contundente de las dificultades por las que ha atravesado el bloque. El país oriental exporta en la actualidad más productos a los Estados Unidos que a la Argentina y Brasil, mientras adoptó un nuevo modelo que le ha permitido crecer sostenidamente y hacer frente a los compromisos contraídos en materia de endeudamiento público.

Es comprensible que el ritmo de la marcha del proceso de integración lo hayan marcado los dos países económicamente más poderosos, Brasil y Argentina, pero es una contradicción que debilita el objetivo original, ignorar reiteradamente los intereses de los socios menores, Paraguay y Uruguay. La repetición de estas actitudes por los dos socios mayores ha causado malestar en los gobiernos uruguayo y paraguayo, que consideran que el MERCOSUR, tal como está hoy, no les representa ningún beneficio. En este contexto, un entendimiento bilateral con los Estados Unidos surge como una alternativa factible, para esas dos naciones.

En el fragor de la discusión por la construcción de las dos plantas de pasta celulósica en el margen oriental de río Uruguay, el ex presidente uruguayo Vázquez alertó sobre un probable abandono de su país del *status* de miembro pleno para convertirse en Estado asociado, como Chile y Bolivia. Una hipotética salida de Uruguay no debilitaría al MERCOSUR desde el punto de vista económico, pero lo dañaría políticamente. Un Mercado Común del Sur sería inconcebible sin la presencia uruguaya. Hasta el momento, Uruguay no ha tomado ninguna decisión al respecto, y continúa siendo miembro pleno de la organización sub-regional. El actual presidente uruguayo, José Mujica, ha afirmado su total pertenencia al bloque subregional.

Este panorama sombrío no hace otra cosa que generar incertidumbre sobre el futuro del bloque y dudas respecto de la integración en América Latina. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), nacida en 1960 por decisión de once naciones, fue sustituida en 1980 por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), una formulación flexible que propició como eje central acuerdos de alcance parcial entre naciones de intereses más afines, bajo cuyo paraguas se creó el MERCOSUR. Entre ambos acuerdos, en 1969, seis países fundaron la Comunidad Andina de Naciones (CAN), luego abandonada por Chile y por Venezuela.

El MERCOSUR, fruto del Tratado de Asunción de 1991, unió en una zona de libre comercio a sus cuatro naciones fundadoras en un proceso que demostró alto dinamismo y que pronto derivó en una unión aduanera diseñada en el Protocolo de Ouro Preto de 1995. A partir de él, se alcanzó una rápida integración y una expansión de sus mercados de bienes, no así de servicios, que permitieron imaginar un futuro con mayores ventajas, similares a las de la Unión Europea. Mientras tanto, logró adhesiones parciales de Chile y Bolivia, se impulsó su integración con la comunidad andina (CAN) y con Venezuela como miembro asociado.

En el dinámico curso del MERCOSUR comenzaron a aparecer grietas, como las diferencias de *status* jurídico de las leyes de sus miembros y la internalización de las decisiones adoptadas para que adquirieran validez.

Siguieron otras, como la inexistencia de conformación de un mercado único, evitando que una mercadería al ingresar por la aduana de un miembro deba tributar un nuevo arancel si lo hace en otro. O también, la existencia de subsidios a la producción y exportación, así como la subsistencia de diferenciados aranceles de importación de extrazona que permanecen sin solución. No obstante, situación podría marcar un punto de inflexión del bloque regional, a partir del cual se introduzcan mejoras que le permitan dar un salto de calidad y fortalecerse. Dependerá de la voluntad y la visión política de sus líderes para trazar una agenda ambiciosa y posible, al margen de los problemas coyunturales que han demorado el proceso de integración.

**CAPÍTULO VI**  
**UNIÓN EUROPEA Y MERCOSUR**



## VI. UNIÓN EUROPEA Y MERCOSUR

### 6.1. Introducción

Después de la Segunda Guerra Mundial, Europa quedó destruida. Los centros de poder pasaron a ser entonces Washington y Moscú. Con esto, la periferia se había transformado en zonas hegemónicas y el centro en zona de disputa y escudo protector de las superpotencias. En consecuencia, había que constituir un espacio económico que permitiera producciones a gran escala y competir con los dos imperios emergentes de la posguerra.

Por el Tratado de París de 1951 se constituye la Comunidad Europea del Carbón y el Acero -CECA-. En 1957 se firma el Tratado de Roma y así surge la CEE, sobre la base de la CECA, la cual atravesó, desde su constitución como Europa de los Seis, por distintas etapas hasta la década del 80, cuando quedó formada la Europa de los Doce y se reafirmó el proceso de integración europea. (Bouchard, 1989).

En el denominado Libro Blanco de la CEE se describen las barreras físicas, técnicas y fiscales que frenaban el crecimiento del mercado. Como consecuencia del análisis de estas barreras, en 1986 firmaron los Doce un Acta Única Europea, documento jurídico que introduce los cambios necesarios. Los objetivos de la CEE fueron:

a) crear de un espacio sin fronteras interiores (libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales).

b) fijar una fecha tope, el 31 de diciembre de 1992.

c) renovar el sistema de toma de decisiones, dar mayor peso al Parlamento Europeo y se sustituyó la exigencia de unanimidad en el Consejo de la Comunidad por la de mayoría calificada.

d) incorporar una serie de políticas de acompañamiento (tecnología y medio ambiente).

e) crear un entorno más favorable para las empresas.

Con respecto a los terceros países, se previó mantener una política comercial común que hasta ahora no se ha podido alcanzar plenamente. Visto desde el exterior, la perspectiva de un Mercado Único es ventajosa para todo tercer país, ya que ofrece un área más amplia y normalizada para sus productos.

En 1989, el Consejo Europeo decidió impulsar la unión económica y monetaria, en varias etapas, para lo cual fue precisa una mayor aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros y una integración de todas las monedas en el mecanismo del Sistema Monetario Europeo (SME), que regula y garantiza la estabilidad de los tipos de cambio. Con esto se llegó a la plena utilización de una moneda común y al logro de una política económica y monetaria para toda la Comunidad.

El 31 de diciembre de 1992 fue la fecha para la conclusión del Mercado Único; existió voluntad política por parte de los Doce para que el proceso de unificación se lograra entonces, transformándose la CEE en Unión Europea. (Rapoport, 2003).

La Unión Europea (UE) es una comunidad singular de veintisiete Estados europeos que fue establecida el 1 de noviembre de 1993, cuando entró en vigor el Tratado de la Unión Europea (TUE), siendo la sucesora de facto de las Comunidades Europeas, creadas en los años 50 del siglo XX.

Su singularidad reside en su carácter en parte supranacional y en parte intergubernamental, lo que ha desarrollado especiales relaciones políticas entre sus miembros que se traducen en el establecimiento de un mismo ordenamiento jurídico, y en la existencia y funcionamiento de sus propias instituciones comunitarias. La primacía o prelación del Derecho comunitario sobre el nacional rige allí donde se ha producido cesión de competencias, y en aquellos casos en que las normas nacionales entren en colisión con las normas comunitarias. En realidad, el Derecho comunitario no es superior al Derecho interno de los Estados miembros de la Unión, sino que se integra en él coexistiendo de manera

interdependiente. El Derecho comunitario no es supra-constitucional, sino más bien meta-constitucional o para-constitucional.

## **6.1. Estados miembros**

La Unión Europea está compuesta de veintisiete países soberanos independientes que se conocen como los Estados miembros: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, la República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia y el Reino Unido.

Hay tres países candidatos oficiales: Croacia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, y Turquía. Los países de los Balcanes Occidentales, Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Serbia son reconocidos oficialmente como candidatos potenciales. Kosovo es también considerado por la Comisión Europea como un potencial candidato, pero esta institución no lo lista como un país independiente, porque no todos los Estados miembros lo reconocen como un país separado de Serbia.

Para unirse a la UE, un país debe satisfacer los criterios de Copenhague, definidos en 1993 en el Consejo Europeo de Copenhague. Dichas pautas exigen una democracia estable que respete los derechos humanos y el estado de derecho, una economía de mercado viable capaz de competir dentro de la organización y la aceptación de las obligaciones de la adhesión, incluida la legislación de la UE. La evaluación del cumplimiento de los criterios por parte de un país es responsabilidad del Consejo Europeo. El marco actual no especifica cómo un país puede salir de la Unión (aunque Groenlandia, un territorio de Dinamarca, se retiró en 1985), pero el proyecto de Tratado de Lisboa contiene un procedimiento formal para la retirada.

Cuatro países de Europa occidental que han optado por no adherirse a la Unión se han comprometido en parte con la economía de la UE y sus reglamentos: Islandia, Liechtenstein y Noruega son una parte del mercado común a través del

Espacio Económico Europeo y Suiza tiene vínculos similares, a través de tratados bilaterales. Las relaciones entre la Unión Europea y microestados como Andorra, Mónaco, San Marino y Ciudad del Vaticano incluyen el uso del euro y otras cooperaciones.

### **6.1.2. Geografía**

El territorio de la UE está configurado por el conjunto de territorios de sus veintisiete Estados miembros con algunas excepciones que se exponen a continuación. Su territorio no es el mismo que el de Europa, ya que partes del continente se encuentran fuera de la Unión, como Islandia, Suiza, Noruega y Rusia. Algunas partes de los Estados miembros no forman parte de la UE a pesar de que integran el continente europeo, por ejemplo las Islas del Canal y las Islas Feroe. Varios territorios de ultramar asociados a los Estados miembros que están fuera de Europa geográfica no son tampoco parte de la Unión, por ejemplo: Groenlandia, Aruba, las Antillas Neerlandesas y todos los territorios no europeos asociados con el Reino Unido. Algunas tierras de ultramar son parte de la UE, incluso si no son geográficamente parte de Europa, como las Azores, las Islas Canarias, Ceuta, Guayana Francesa, Guadalupe, Madeira, Martinica, Melilla y La Reunión.

La superficie combinada de los Estados miembros de la UE cubre un área de 4.324.782 kilómetros cuadrados. Su paisaje, su clima y su economía se hallan influidos por sus costas que suman 69.342 kilómetros de largo. La Unión tiene la segunda costa más larga del mundo después de Canadá. La combinación de los Estados miembros comparten fronteras terrestres con veintiún Estados no miembros, para un total de 12.441 kilómetros, lo cual representa la quinta frontera más larga del mundo.

Incluyendo los territorios de ultramar de los Estados miembros, la Unión experimenta la mayoría de los tipos de clima, de ártico a tropical, por lo que los promedios meteorológicos en conjunto carecen de sentido. En la práctica, la mayoría de la población vive en las zonas de clima mediterráneo (sur de Europa),

de clima oceánico templado (Europa occidental) o de cálido verano continental (Europa oriental).

### **6.1.3. Gobierno y política**

El gobierno de la UE siempre ha oscilado entre el modelo de conferencia intergubernamental, en el cual los Estados conservan el conjunto de sus prerrogativas y el modelo supranacional donde una parte de la soberanía de los Estados es delegada a la Unión.

En el primer caso, las decisiones comunitarias son de hecho tratadas entre Estados y deben adoptarse por unanimidad. Este modelo, cercano al principio de las organizaciones intergubernamentales clásicas, es defendido por la corriente euroescéptica. Según ellos, son los Jefes de Estado o de gobierno quienes tienen la legitimidad democrática para representar a los ciudadanos. Por lo cual son las naciones las que deben controlar las instituciones de la Unión. El segundo caso está constituido por la corriente eurófila que estima que las instituciones deben representar directamente a los ciudadanos. Para dicha concepción, con la ampliación de la UE de 2004 y 2007, las modalidades de toma de decisiones en el seno de las instituciones deben ser adaptables, con el fin de evitar todo riesgo de parálisis.

La UE utiliza un modelo de gobierno híbrido: el Consejo de Ministros es el representante de los Estados (las decisiones no requieren unanimidad, los votos de cada Estado son ponderados por su peso demográfico), y el Parlamento Europeo representa a los ciudadanos. Este modelo es una de las claves en la lucha de influencia entre tres de las instituciones europeas: Parlamento, Comisión y Consejo. A éstas se unen otras instituciones formando un total de cinco, cada una de ellas con una función específica:

-Parlamento Europeo (PE) es la asamblea parlamentaria, elegida en sufragio universal directo por los ciudadanos de la Unión.

-Consejo de la Unión Europea (CUE), antes llamado Consejo de Ministros, es el principal órgano legislativo y de toma de decisiones en la UE. Representa a los Gobiernos de los Estados miembros.

-Comisión Europea (CE), institución políticamente independiente que representa y defiende los intereses de la Unión en su conjunto, propone la legislación, políticas y programas de acción, y es responsable de aplicar las decisiones del PE y el CUE. Es el órgano con poder ejecutivo y de iniciativa.

-Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE): garantiza el cumplimiento de la ley de la Unión y a él están supeditados los poderes judiciales de los Estados miembros.

-Tribunal de Cuentas Europeo (TCE): efectúa el control de la legalidad y la regularidad de la gestión del presupuesto de la UE

Además, la UE cuenta con seis importantes órganos: el Banco Central Europeo, el Comité Económico y Social Europeo, el Comité de las Regiones, el Banco Europeo de Inversiones, la Defensoría del Pueblo Europeo y la Europol.

#### **6.1.4. Proceso de decisión**

Los documentos producidos por la Comisión, básicamente los libros blancos y los tratados enuncian ciertos principios. Ellos preceden a gran cantidad de decisiones. Dos principios guían los procesos de decisión de la UE tras el Tratado de Maastricht: el principio de subsidiariedad y el principio de proporcionalidad, los cuales son objeto de protocolos anexos al Tratado de Amsterdam (1997).

La Comisión Europea tiene el monopolio del derecho de iniciativa, a través de la preparación de la mayor parte de asuntos concernientes al primer pilar de la UE, lo que le permite pesar en la formación de las actas del Consejo de la Unión y del Parlamento, y comparte ese derecho con los Estados miembros sobre los otros dos pilares. El Presidente de la Comisión Europea participa a las reuniones del

Consejo Europeo. Al final de las cumbres, el Consejo Europeo dirige sus conclusiones a la Comisión Europea.

Por su parte, el Consejo Europeo atribuye a cada Estado miembro un número de votos que determinan la adopción o no de las leyes votadas.

De este modo, como única institución elegida por los ciudadanos, el Parlamento Europeo ha adquirido un peso mayor: simple órgano consultivo al comienzo, adquirió un real poder de co-decisión en paridad con el Consejo de Ministros en numerosos asuntos. Así, en 2004, el Parlamento pudo influir en la nominación de la Comisión Europea. Su representatividad sigue siendo, sin embargo, mermada por las tasas de abstención en las elecciones de diputados, generalmente superior a la de las elecciones nacionales.

#### **6.1.5. Economía**

La UE es la primera potencia económica mundial con más del 18% del volumen total de importaciones y de exportaciones. En su interior, Alemania tiene el mayor mercado, atendiendo a su PIB.

La denominación Unión Económica y Monetaria (UEM) hace referencia a la zona con una moneda única dentro del mercado único de la UE, en el cual las personas, las mercancías, los servicios y los capitales circulan sin restricciones. Conforman el marco para la estabilidad económica, sustentada en un banco central independiente y las obligaciones jurídicas impuestas a los Estados miembros, consistentes en aplicar políticas económicas sólidas y en coordinarlas estrechamente.

Puesto que los intercambios comerciales entre los Estados miembros de la UE alcanzan el 60% de su comercio total, la UEM es el complemento natural del mercado único. Este mercado funcionará con mayor eficacia y desarrollará plenamente sus efectos beneficiosos, gracias a la eliminación de los elevados costes de transacción, generados por las conversiones monetarias y las incertidumbres asociadas a la inestabilidad de los tipos de cambio.

El Banco Central Europeo (BCE) fue creado en 1998, de conformidad con el Tratado de la Unión Europea, para introducir y gestionar la nueva moneda, efectuar operaciones con divisas y garantizar el buen funcionamiento de los sistemas de pago. Es también responsable de fijar las grandes líneas y ejecutar la política económica y monetaria de la UE. Una de las principales tareas del BCE es mantener la estabilidad de precios en la zona euro, preservando el poder adquisitivo de dicha moneda.

El euro es la moneda de la Zona del Euro, compuesta en 2008 por quince de los veintisiete Estados miembros de la UE que comparten esta moneda única, puesta en circulación el 1 de enero de 2002.

La UE es miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC) desde el 1 de enero de 1995. Los veintisiete Estados miembros de la Unión son a la vez miembros de la OMC.

#### **6.1.6. Política exterior y de seguridad**

La defensa y la seguridad son tradicionalmente materias de soberanía nacional. La política de la UE en esta área fue establecida como el segundo de los tres pilares en el Tratado de Maastricht de 1992. La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) fue extendida por el Tratado de Amsterdam (1997) que definió los objetivos para la PESC. La política es coordinada por el alto representante para la política exterior y de seguridad común, Javier Solana. Mientras que la OTAN es responsable de la defensa territorial de Europa, la UE adoptó misiones pacificadoras y humanitarias. El ejército de la UE incluye una fuerza europea de intervención rápida, que comprende sesenta mil miembros y a los Grupos de Combate de la Unión Europea.

La Comisión Europea ha ganado mayor representación en organismos como el G8, principalmente a través del Comisario para las relaciones exteriores, sin embargo los Estados miembros se representan en la Organización Mundial del Comercio a través de su Comisario comercial.

El efecto de la política exterior de la Unión también se siente a través del proceso de ampliación; el atractivo que para varios Estados tiene adquirir la calidad de miembro es un factor importante que contribuye a la reforma y a la estabilización de los países del ex-bloque comunista en Europa. La Unión es también el mayor donante mundial de ayuda humanitaria y la principal financiadora de las agencias de Naciones Unidas implicadas en la ayuda humanitaria y la cooperación para el desarrollo.

Existe además una Política de Vecindad de la Unión Europea que persigue que la UE no sea un ente ajeno a su entorno ni desvinculado de sus vecinos. Con estas políticas se busca intensificar las relaciones bilaterales con algunas ex-repúblicas soviéticas así como con los estados de la cuenca sur del Mediterráneo. Dentro de este contexto se está desarrollando un gran proyecto, el Proceso de Barcelona o Unión para el Mediterráneo, enfocado a largo plazo a buscar una relación de acercamiento entre la UE y la Liga Árabe. En relación con los vecinos del Este, existe otra iniciativa, la Asociación Oriental de la Unión Europea, llevada a cabo entre el bloque comunitario y ex-repúblicas soviéticas.

## **6.2. Nuevos desafíos de la Unión Europea en un mundo multipolar**

En su reciente obra *Continuar la Historia*, Hubert Vedrine considera que la Historia prosigue con sus retos. Ante la emergencia de un mundo multipolar, los occidentales defenderán mal sus intereses y valores si se basan en la *irrealpolitik*, en la que llevan inspirándose veinte años. Demasiado belicista por el lado de Marte (Estados Unidos), demasiado ingenua por el lado de Venus (Europa).

Al examinar las bases realistas de un mundo mejor, el autor subraya las expectativas en Europa con respecto a la actual administración de EE.UU. y se afana en definir lo que sería una Europa «que supiera por fin quién es y qué quiere» (Vedrine, 2009). Europa debe asumir su conversión en un polo regulador de la globalización salvaje en una relación de asociación con EE.UU., donde éste renunciaría a su dominio y los europeos a su irresponsabilidad (Vedrine, 2009).

Europeos y americanos deberán inventar una inteligente *realpolitik* para gestionar las nuevas relaciones con los países emergentes, y la metamorfosis de una economía depredadora en un crecimiento ecológico (Vedrine, 2009).

### **6.3. Principales hitos en la historia de la Unión Europea (1992- 2010)**

#### **1992**

- Firma en Maastrich del Tratado de la Unión Europea por los Ministros de Asuntos Exteriores y de Economía de los Estados miembros.

- Solicitud de Finlandia, Suiza y Noruega de adhesión a las Comunidades Europeas.

- El escudo se incorpora al mecanismo de tipo de cambio del sistema monetario europeo.

- Firma en Oporto, Portugal, del acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

- *Referéndum* en Dinamarca contrario a la ratificación del Tratado de la Unión Europea.

- Celebración de un *referéndum* en Irlanda para la ratificación del Tratado.

- Ratificación del Tratado por Luxemburgo, Grecia, Italia, Bélgica, España, Portugal, Países Bajos y Alemania.

- Celebración de un *referéndum* en Francia a favor de la ratificación del Tratado.

- Celebración de un *referéndum* en Suiza, contrario a la ratificación del Acuerdo por el que se establece el Espacio Económico Europeo.

#### **1993**

- Entra en vigor el Mercado Único Europeo.

- Voto de Dinamarca a favor del Tratado sobre la Unión Europea en un segundo *referéndum*.

- Confirmación de que la adhesión de Austria, Finlandia, Suecia y Noruega tendrá lugar antes de 1995. Garantía a los países asociados de Europa Central y Oriental de que serán miembros de pleno derecho, tan pronto como satisfagan las condiciones políticas y económicas indispensables.

- Ratificación por el Reino Unido del Tratado de la Unión Europea.

- Confirmación de que la segunda fase de la Unión Económica y Monetaria entrará en vigor el 1 de enero de 1994.

- Acuerdo sobre los asuntos en política exterior y de seguridad común que serán objeto de la actuación conjunta de la Unión.

- Entra en vigor el Tratado de la Unión Europea.

- Acuerdo del Consejo por el que se crea el Espacio Económico Europeo.

- Firma en Ginebra de un acuerdo para llevar a cabo la mayor liberalización de la historia del comercio mundial, por las delegaciones de los Estados participantes en las negociaciones de la Ronda Uruguay (GATT).

## **1994**

- Entra en vigor el Acuerdo por el que se establece el Espacio Económico Europeo (EEE)

- Solicitud formal de Hungría y Polonia de adhesión a la Unión Europea.

- Firma en Marrakech del Acta final de las negociaciones de la Ronda Uruguay (GATT).

- Creación por el Consejo Superior del Banco Europeo de Inversiones del Fondo Europeo de Inversiones.

- Celebración de un *referéndum* en Noruega. La mayoría del electorado se pronuncia en contra de la adhesión a la Unión Europea.

## **1995**

- Austria, Finlandia y Suecia, miembros de la Unión Europea.

- Entran en vigor los Acuerdos de asociación europeos por los que se establece una asociación entre la Unión Europea y Bulgaria, Rumania, Eslovaquia y la República Checa.

- Liechtenstein ratifica en *referéndum* su adhesión al Espacio Económico Europeo.

- Solicitud de Rumania, Estonia, Letonia y Eslovaquia de adhesión a la Unión Europea.

- Confirmación del 1 de enero de 1999 como fecha del paso a la moneda única (EURO).

## **1996**

- La República Checa y Eslovenia solicitan oficialmente la adhesión a la Unión Europea.

- El marco finlandés entra en el mecanismo de tipos de cambio del SME.

- La lira italiana vuelve a entrar en el mecanismo de tipos de cambio del SME.

## **1997**

- La Comisión presenta la Agenda 2000 sobre las solicitudes de adhesión de los países de Europa Central.

- Los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros de la UE firman el Tratado de Amsterdam.

## **1998**

- La dracma entra en el mecanismo de tipo de cambios del SME.

- Un Consejo extraordinario decide que once Estados miembros cumplen las condiciones necesarias para la adopción de la moneda única el 1 de enero de 1999. Tras esta decisión, el Consejo adopta dos Reglamentos: sobre la armonización de las prescripciones técnicas de las monedas en euros y sobre la introducción del euro. Y los Ministros, junto con los gobernadores de los bancos centrales de los Estados miembros que adoptan la moneda única, la Comisión y el Instituto Monetario Europeo precisan las condiciones de la fijación de los tipos de conversión irrevocables del euro.

- Se crea el Banco Central Europeo.

## **1999**

- Implantación oficial del euro. Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal lo adoptan como moneda oficial.

- Se celebra en Seattle, EE.UU., la reunión de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre la Ronda del Milenio.

- Entra en vigor el Tratado de Amsterdam.

## **2000**

- Dinamarca celebra un *referéndum* sobre el euro. La mayoría rechaza integrarse en la moneda única europea.
- La Conferencia Intergubernamental finaliza con un acuerdo sobre el Tratado de Niza.

## **2001**

- Grecia se convierte en el miembro número doce de la zona euro.
- Se celebra en Doha, Qatar la conferencia de ministros de la Organización Mundial del Comercio (OMC).
- Se firma el Tratado de Niza que modifica el Tratado de la Unión Europea y los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas.

## **2002**

- Los billetes y monedas euro entran en circulación en los doce países miembros de la zona euro: Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y España.
- El euro se convierte en la única moneda oficial de los Estados Miembros participantes.
- El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) expira tras cincuenta años en vigor.
- La Comisión Europea recomienda la conclusión de las negociaciones de adhesión con los siguientes países para finales de 2002: Chipre, la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, la República Eslovaca y Eslovenia. La Comisión estima que dichos países estarán en condiciones de formar parte de la UE en el 2004.
- La UE ratifica el protocolo de Kioto.

## **2003**

- La Unión Europea celebra el décimo aniversario del Mercado Único.
- Se celebra una votación en el Parlamento Europeo en la que la mayoría aprueba el informe que acepta la adhesión de Chipre, la República Checa,

Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia en 2004.

- Se firma en Atenas el Tratado de Adhesión a la Unión Europea de los Estados arriba citados.

## **2004**

- El 1 de mayo se integran a la UE 10 nuevos miembros: Chipre, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, y República Checa. Con ellos, el grupo sumará un total de 25 estados. Bulgaria, Rumania y Turquía son los próximos candidatos.

- Los Jefes de Estado y de Gobierno, y los Ministros de Asuntos Exteriores de la UE firman el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

## **2005**

- Entra en vigor el Acuerdo de Asociación entre la UE y Croacia.

- España es el primer estado miembro que celebra un *referéndum* sobre la Constitución Europea. Los votantes aprueban el Tratado Constitucional.

- El Parlamento Europeo aprueba la entrada de Rumania y Bulgaria en la UE La adhesión tendrá lugar en 2007.

- Los ciudadanos holandeses optan por la no ratificación del Tratado Constitucional.

- Los electores luxemburgueses votan afirmativamente por la ratificación.

- Apertura de las negociaciones de adhesión a la UE con Turquía y Croacia.

- Se otorga a la antigua República Yugoslava de Macedonia el *status* de candidata a la adhesión en la UE.

## **2006**

- Los Jefes de Estado y de Gobierno de los “veinticinco” aprobaron la propuesta de la Comisión Europea de la entrada de Eslovenia en la zona euro para el 1 de enero de 2007.

## **2007**

- Bulgaria y Rumania se adhieren a la Unión Europea.
- Eslovenia deja su moneda y entra en la zona del euro.
- La petición de Lituania para entrar en la zona euro es rechazada.
- Bulgaria y Rumania votan por primera vez en el PE, que tiene setecientos ochenta y cinco eurodiputados.

## **2008**

- Chipre y Malta entran en la zona euro y adquieren éste como moneda oficial.

## **2009**

- Eslovaquia adopta el euro como moneda oficial.
- Irlanda y República Checa se adhieren al Convenio de Lisboa, luego de una consulta donde la mayoría de los votantes se expide por el "sí".

## **2010**

- Creación del mecanismo europeo de estabilización financiera.
- Constitución del Consejo Europeo de riesgo sistémico ante posibles amenazas a la estabilidad financiera debido a la crisis económica internacional.
- Adhesión de la U.E. al Convenio Europeo de Derechos Humanos.

### **6.4. Análisis comparativo entre MERCOSUR (1991) y la Comunidad Económica Europea (1957). Similitudes y diferencias**

Cuando se crea el MERCOSUR estaba vigente la CEE que aún no se había convertido en la Unión Europea.

Es imposible hacer una comparación estática entre ambas propuestas, dado que la CEE nace casi cincuenta años atrás en condiciones regionales y mundiales totalmente diferentes a las condiciones que enfrentan nuestros países en la actualidad. A pesar de ello, pueden establecerse algunos paralelos en cuanto al marco político y económico que diera origen a ambos procesos.

a) CEE y MERCOSUR parten del hecho de pertenecer a entidades culturales y geográficas más amplias (Europa y América Latina), de cuya identidad no reniegan, y que aspiran en el largo plazo a incluir en su totalidad.

b) Ambas reconocen su adhesión a un mismo sistema común de valores: la democracia, la división de poderes, la libertad de prensa, la solución pacífica de los conflictos, el apoyo a la ONU para su intervención en situaciones de conflicto y el respeto por los derechos humanos.

c) Desde sus orígenes ambas partieron de reconocer el objetivo final de la plena integración política, con cronogramas y etapas prefijadas, las cuales se apoyan en las medidas que tiendan a perfeccionar un mercado común con un arancel externo, y una creciente libertad interna para la circulación de bienes, capitales, personas y servicios.

Es también posible detectar en ambos espacios económicos el estado de debate sobre los alcances de la integración, la delegación de la soberanía nacional, el establecimiento de políticas sectoriales comunes, la adopción de formas de identidad común (bandera, pasaporte) que alteran la idea de nación tal como fue concebida durante siglos. En este punto se verifica la participación de los diferentes grupos de presión, a medida que sus intereses son afectados por el proceso y en el caso del MERCOSUR es de esperar una mayor interacción de los partidos políticos, los sindicatos y otras organizaciones, tal como ha venido ocurriendo en la CEE en forma creciente. Por otra parte, los objetivos y tiempos no son los mismos para los grandes países, ya sea por territorio, por PIB o por población, y los países menores en cada una de las uniones.

Mencionadas las similitudes es necesario destacar las diferencias:

a) El peso del comercio intra-regional europeo partió con una incidencia de cerca del 40%, contra una cifra inferior al 10% en el caso del MERCOSUR.

b) La Comunidad se inicia en los años 50, plena década del nacionalismo, el estatismo y el proteccionismo. El MERCOSUR comienza en los 90, precedido por un aluvión de rebajas arancelarias unilaterales

c) En Europa, conciliar el ejercicio de la unión política con una historia de conflictos permanentes, con decenas de idiomas regionales, grupos independentistas y terroristas, minorías, técnicas segregadas y millones de desocupados, no parece una tarea fácil ni exenta de riesgos. En el Cono Sur, la inexistencia de conflictos nacionales o regionales, el consenso de los pueblos para encarar un proceso regional dirigido a fomentar su bienestar, la compatibilidad y complementariedad étnica y cultural son elementos que debieran facilitar y acelerar los mecanismos de acercamiento de las futuras instituciones del MERCOSUR

d) En Europa, la existencia de una política agrícola común cuesta a la UE más de 105 mil millones de euros al año (40% del presupuesto).

### **6.5. Cuestiones fundamentales para dinamizar el proceso integrador**

a) Cuestión política: la supranacionalidad. Tanto el Tratado de Roma de 1957 como el de Asunción de 1991 apuntaron a crear un tipo de relación entre sus países a la que denominan “Unión”.

b) Cuestión institucional: tanto la unidad aduanera como la unidad política necesitan articular, coordinar y concertar determinadas políticas económicas nacionales, y presentar mecanismos conscientes para que la Unión cumpla sus objetivos.

La diferencia central entre la CEE y la EFTA (Suecia, Noruega, Finlandia, Islandia, Suiza, y Austria) fue que la segunda no planificó instituciones, hasta el punto que de cada país individualmente fue haciendo su aproximación para integrarse a la Comunidad.

c) Cuestión de la autonomía presupuestaria y el monopolio de la iniciativa:

- personería jurídica y competencia inicial de la Comisión y su posible extensión sujeta a un procedimiento pre-acordado.

- autonomía presupuestaria que incluya recursos propios.

- asentamiento físico en una sede provisoria o definitiva, número de miembros de la comisión y otras disposiciones administrativas que garanticen su función y la preserven de los intereses nacionales, producto de la actividad de los grupos de presión.

- equilibrar la labor autónoma de la Comisión con el accionar de otras instituciones de diferentes fuentes de legitimidad.

d) Cuestión democrática: en la CEE los euro-diputados fueron elegidos por voto universal directo a partir de 1979.

e) Cuestión jurisdiccional: las reglas de la competencia, las normas *anti-dumping*, la aplicación de aranceles o restricciones no arancelarias, las cuestiones fito-zoo-sanitarias, los reglamentos inmigratorios, etc., van constituyendo un nuevo cuerpo legal, que se caracteriza por nutrirse de casos concretos cuya fuente debe ser un tribunal ajustado a derecho que sea garantía indiscutible para los Estados miembros, sus asociados y sus ciudadanos. El Tribunal de Justicia juega un rol indispensable en la construcción comunitaria, y responde a la esencia misma de la filosofía política y jurídica que nutre nuestros respectivos sistemas nacionales.

### **6.5.1. Método de balance: realismo y diferencias**

A pesar de la trascendencia que tienen en la literatura económica los diversos procesos de integración regional, llama la atención la poca importancia que se les ha dado a los estudios comparativos. Desde el punto de vista latinoamericano, esta clase de trabajos es de sumo interés, por cuanto otras experiencias podrían servir de referencia para evitar problemas y allanar el camino en la construcción de un mercado común.

En este sentido, el largo proceso de la integración europea se transforma en una inagotable cantera de experiencias de las que el MERCOSUR podría nutrirse constantemente.

Por cierto, en este tipo de enfoques hay que ser prudente, debido a las diferencias profundas que separan una región de otra. Pero aunque no pueda extrapolarse la experiencia de la CEE a Latinoamérica *in totum*, consideramos importante tener en cuenta las lecciones que nos pueden ofrecer los cincuenta años del Mercado Común Europeo.

Dentro de las diferencias apuntadas, debe destacarse en primer lugar que el punto de partida en la formación de ambos mercados comunes fue totalmente distinto.

La CEE se constituyó sobre la base de un conjunto de naciones adelantadas, con estructuras económicas relativamente homogéneas y fuertemente interrelacionadas. Sus economías se caracterizaban por una fuerte presencia industrial, tanto desde el punto de vista de su participación en el PIB, como en las exportaciones. El sector industrial, sólidamente integrado en sentido vertical, necesitaba romper la limitación de las fronteras nacionales, ampliando su escala de producción y colocándola en mercados más vastos.

En rigor, ese *corsé* ya había comenzado a resquebrajarse, sobre todo en el aspecto comercial: una nutrida corriente de intercambios ligaba progresiva e irreversiblemente las economías de los seis futuros socios.

Esta proximidad no sólo permitía la expansión, sino que también generalizaba los problemas que afectaban a cada nación. Por lo tanto, las políticas económicas nacionales podían resultar estériles, si no se coordinaban algunos aspectos cruciales, lo que se hacía particularmente notorio en algunos sectores como el del carbón y el del acero.

Por eso, aun cuando la idea de la interacción no era nueva, las condiciones económicas objetivas forzaron a los políticos a acordar las bases de

un mercado común, que se había tornado indispensable para sostener el ritmo de crecimiento alcanzado en la inmediata posguerra. La integración económica en el plano real había precedido a los acuerdos políticos que le dieron su marco formal.

En el MERCOSUR, el punto de partida fue totalmente distinto. Las economías de sus integrantes eran muy heterogéneas y estaban poco interrelacionadas. A pesar de que todas ellas compartían el carácter de emergentes, los niveles de progreso relativo y el grado de industrialización presentaban grandes diferencias. El carácter agropecuario de su comercio exterior las llevó a orientar sus intercambios con países extra-regionales, de forma tal que el comercio entre sí no logró llegar a niveles significativos. Por el contrario, en muchos casos sus exportaciones resultaron ser competitivas, lo que implicaba que si una nación ganaba espacio en un mercado lo hiciera a costa de algún vecino. Este problema se tornó particularmente ríspido en la disputa de la cuota Hilton de exportaciones de carne a la CEE, en el marco de los acuerdos del GATT.

No fueron entonces los lazos económicos ya existentes, como en la CEE, los que incidieron en la conformación de un espacio económico común. Las causas del acercamiento deben buscarse en la crítica situación que atravesaban los cuatro países a mediados de la década del 80.

El gran endeudamiento, la ausencia de créditos o inversiones extranjeras, el bajo dinamismo del comercio exterior, el drástico descenso de la tasa de inversión interna, la crisis del sector industrial, la alta desocupación y la creciente marginalización de muchos segmentos de la población crearon las condiciones para una búsqueda conjunta de soluciones.

De esta forma, en contraste con el continente europeo, la integración del Cono Sur comenzó con un acuerdo político que pretendía sacar a los países participantes del estancamiento, a partir de una interrelación forzada de sus economías. No obstante, una percepción demasiado coyuntural de la crisis privó a este acuerdo de la pieza fundamental: una política consciente y planificada de progreso económico, de la cual la integración podía ser una herramienta útil, pero nunca un sustituto.

Las diferencias constitutivas tuvieron inmediatas consecuencias sobre las relaciones comerciales intra-bloque. En la medida en que Europa tenía una fuerte proximidad, y contaba con estructuras económicas homogéneas que se situaban en la vanguardia del desarrollo, el intercambio emergente se caracterizó por una simetría cualitativa, abriendo las puertas al comercio industrial, a partir de bienes con un alto valor agregado.

El carácter proteccionista de la CEE permitió, además, una creciente sustitución de las importaciones extra-bloque por importaciones intra-bloque. Así, el intercambio dentro de la CEE se destacó en sus comienzos por un fuerte crecimiento, que cristalizaba tendencias previas en un marco de fuerte equilibrio, tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo. Probablemente, en este desempeño haya tenido una fuerte incidencia la relativa estabilidad que gozaban las economías nacionales participantes.

Por el contrario, los integrantes del MERCOSUR se vieron sometidos al influjo de grandes desequilibrios internos, los que sumados a las asimetrías en cuanto al grado de crecimiento relativo tuvieron un resultado distinto al de la Comunidad.

En cuanto al tipo de bienes, el intercambio se ha orientado hacia un esquema clásico, en el cual el país más industrializado (Brasil) exporta fundamentalmente productos industriales, con un alto contenido de valor agregado. Los demás países se insertan en el nuevo mercado regional como proveedores de productos primarios o manufacturas de origen agropecuario, de bajo valor agregado. Con respecto al volumen del comercio, éste ha demostrado ser particularmente fluctuante.

Los desequilibrios internos y la total ausencia de coordinación en los puntos básicos de las políticas económicas, en particular de la política cambiaria, conspiraron contra la posibilidad de generar un flujo creciente y equilibrado de bienes (Rapoport, 2003).

La falta de un arancel externo común es, probablemente, la indicación más clara de que el MERCOSUR no ha sido concebido como una herramienta para proteger las producciones regionales de la competencia externa, en un momento en el que la agresividad de las políticas comerciales en todo el mundo arrasa con las regiones más atrasadas. Dicha falta inhibió la posibilidad de sustituir importaciones por producción regional.

Estos hechos no resultan fenómenos aislados y tenderán a agravarse de no mediar una rápida transformación en el diseño de las políticas económicas.

En conclusión, no cabe duda de que los procesos de integración en Europa y América del Sur tienen que ver con factores internos y externos que influyen de manera distinta en ambas regiones, con asimetrías de crecimiento e historias diferentes, pero también los desafíos que la CEE y el MERCOSUR encontraron en su camino no dejan de tener marcadas similitudes.

Para unos y otros, entonces, reconocer mutuamente las experiencias del pasado e identificar las problemáticas comunes del presente constituyen un saludable ejercicio, que ayuda a poder enfrentar en mejores condiciones las incertidumbres del futuro.

## **6.6. Unión Europea – MERCOSUR: una asociación para el futuro**

La CEE deviene en Unión Europea partir del Tratado de Maastrich.

El MERCOSUR es para la Unión Europea, ante todo, un desafío político de integración en el Cono Sur. La Unión Europea es consciente de que ningún proyecto de integración económica, comercial y social, por fuerte que parezca ser, puede concretarse si no hay una verdadera voluntad política que lo respalde.

Los acontecimientos en el seno de este bloque, que culminaron en los Protocolos de Ushuaia (1998) y de Olivos (2002), han demostrado que, aun en un escenario de difícil coyuntura mundial y de crítica situación regional, el MERCOSUR puede adaptarse y reformularse, corroborando su decisión de continuar avanzando en el proceso de integración. El MERCOSUR está

comprometido con la Unión Europea en una negociación muy importante para las dos regiones. Para ambos se trata de una negociación única e innovadora: de región a región. Como es el caso de todas nuestras negociaciones bilaterales o regionales, consideramos que un futuro acuerdo aportará un valor añadido importante con respecto al estado actual de compromisos multilaterales de ambas partes.

La Unión Europea posee una experiencia de integración entre pueblos y países de diversas culturas y experiencias históricas, y sabe que cada proceso de asociación regional tiene sus propios ritmos y tiempos. Cuando existe la voluntad política, cuando la llama que dio vigor a la idea original persiste, los problemas puntuales se superan.

#### **6.7. Importancia del proceso de integración del MERCOSUR para la UE**

La Unión Europea cree que los procesos de integración regional son herramientas vitales para alcanzar la integración global. Su propia experiencia indica que cuando una región ya ha resuelto sus problemas internos, puede integrarse mejor en el ámbito mundial en el cual, además, la consolidación de bloques regionales conlleva a un mayor equilibrio global. La integración del MERCOSUR es para la Unión Europea un proceso de gran envergadura, tanto desde el punto de vista geopolítico como histórico y económico.

##### *A) Naturalmente Socios*

“La negociación entre la U. E. y el MERCOSUR constituye un primer intento en la historia del comercio internacional para lograr un acuerdo que trascienda el comercio entre dos uniones aduaneras. Queremos aumentar las oportunidades comerciales, pero aspiramos a alcanzar un objetivo más ambicioso aún: una asociación política y económica amplia, basada en compromisos comunes como la libertad, la democracia, el respeto de los derechos humanos, el estado de derecho y el crecimiento sostenible...Es muy bueno para nosotros a la vez que complejo para las dos partes. ¿Por qué? Porque tenemos mucho en

común: valores, historia y cultura y el mismo compromiso por las reformas económicas, la solidaridad social y el apoyo a la buena gobernanza y a la sociedad civil. Pero no es fácil. Debemos superar los problemas y buscar una forma de resolver conflictos“ (Patten, 2002).

En el contexto de la crisis regional, la Unión Europea ha apoyado el fortalecimiento del MERCOSUR como elemento clave para el progreso de la región. Ha reiterado la trascendencia que confiere al establecimiento de un Acuerdo de Asociación Interregional entre la UE y el MERCOSUR y ha reafirmado su compromiso de alcanzar progresos sustanciales en las negociaciones.

Se debe asegurar que el Acuerdo de Asociación respete los objetivos de bienestar económico, progreso social y protección del medio ambiente de forma coherente y consistente. Para alcanzar ese objetivo, es vital que la sociedad civil se integre al Acuerdo de Asociación entre MERCOSUR -UE.

Europa apoya la integración latinoamericana y creemos que observa con interés, la progresiva vinculación político-económica entre los distintos procesos de integración en la región.

Asimismo, creemos que está fuertemente comprometida a estrechar los lazos con el MERCOSUR, por varias razones:

a) Porque el MERCOSUR y la Unión Europea comparten profundas raíces históricas, culturales y políticas, que han creado importantes lazos en términos de identidad y solidaridad, y han motivado el intercambio de experiencias y la conjunción de fuerzas para resolver problemas comunes.

b) Porque el futuro Acuerdo de Asociación ofrecerá la posibilidad de crear una alianza estratégica política, económica, social y cultural, entre dos regiones con la misma visión del mundo, la cual permitirá enfrentar conjuntamente los grandes desafíos de la consolidación democrática, la promoción del Estado de Derecho, el respeto a los derechos humanos y el apoyo al desarrollo sostenible.

La Unión Europea ha entendido siempre que sólo en un mundo multipolar es posible que los países y las regiones avancen económicamente, en equidad social, y en respeto al medio ambiente. El afianzamiento de los procesos de integración regional, es fundamental como forma de apoyar y complementar al multilateralismo.

La Unión Europea considera al MERCOSUR como “un socio natural”. La Unión Europea es el primer socio comercial del MERCOSUR y el primer inversor en la región. El 24% de las exportaciones de la región encuentran actualmente su destino en la UE, y el 25% de las importaciones del MERCOSUR tienen como origen la UE. Por otro lado, cerca del 60% de las inversiones extranjeras directas en el MERCOSUR y Chile provienen de Europa. Es evidente que existe un gran potencial de crecimiento en el ámbito del comercio y de las inversiones para las dos regiones, porque las estructuras comerciales de la Unión Europea y el MERCOSUR son más complementarias que competitivas.

Un acuerdo de asociación entre las regiones permitiría la conformación del segundo bloque comercial del Planeta, con un producto estimado de 9 billones de euros y una población superior a los 700 millones de personas (alrededor del 10% de los habitantes del mundo).

Además, la Unión Europea es también el primer donante de ayuda no reembolsable al MERCOSUR. La cooperación de la Unión Europea que consiste en ayuda económica, financiera y técnica se ha centrado en el refuerzo institucional del MERCOSUR, en la dinamización de sus estructuras económicas y comerciales, y en el apoyo a su sociedad civil, básicamente en aspectos relativos a la información y al trabajo. El intercambio de experiencias que conlleva la cooperación brindará, tanto a la Unión Europea como al MERCOSUR, las herramientas necesarias para aprovechar plenamente todo el potencial que ofrece el futuro Acuerdo de Asociación Interregional, y para ponerlo en práctica de manera rápida y eficaz.

## *B) Cooperación 2003 – 2010*

Para el período 2003–2010, la Unión Europea ha establecido con el MERCOSUR y con cada uno de sus Estados-parte, acuerdos globales (Memoranda de Entendimiento) que definen las grandes prioridades de cooperación por un monto cercano a los 250 millones de euros, distribuidos de manera indicativa de la siguiente forma:

**MERCOSUR:** 48 millones de euros para el fortalecimiento de instituciones (como el Tribunal Permanente de Revisión de Controversias), de políticas sectoriales (como el apoyo a la coordinación de políticas macroeconómicas) y de integración física (hidrovía Paraguay-Paraná), de estructuras económicas y comerciales (por ejemplo, en el ámbito de la ciencia y tecnología, de las aduanas, del fortalecimiento del mercado único y las PYMES), y para el apoyo a la sociedad civil (sociedad de la información, educación y dimensión socio-laboral).

**Argentina:** 65,7 millones de euros para la reforma institucional (como la de la administración provincial y la de la política educativa), el comercio y la promoción económica (en sectores como el minero, alimentación, madera y tecnología de la información), la sociedad de la información, la promoción de inversiones, la política de consumidores y la mejora de la eficacia aduanera.

**Brasil:** 64 millones de euros para la reforma de la administración pública, la cooperación económica y comercial, el desarrollo social (en el Norte y Nordeste), la ciencia y tecnología, y el medio ambiente (selva tropical y Amazonas).

**Paraguay:** 51,7 millones de euros para la modernización del Estado, la educación, la reforma social y estructural, y la atención a grupos marginados, los procesos productivos y la integración regional, y el medio ambiente.

**Uruguay:** 18,6 millones de euros para la producción y servicios (agroindustria), la modernización del Estado (servicios públicos, descentralización, seguridad social y Parlamento), la integración regional (Comisión Sectorial para el

MERCOSUR), el desarrollo social (jóvenes y mercado de trabajo), el medio ambiente, y la ciencia y la tecnología.

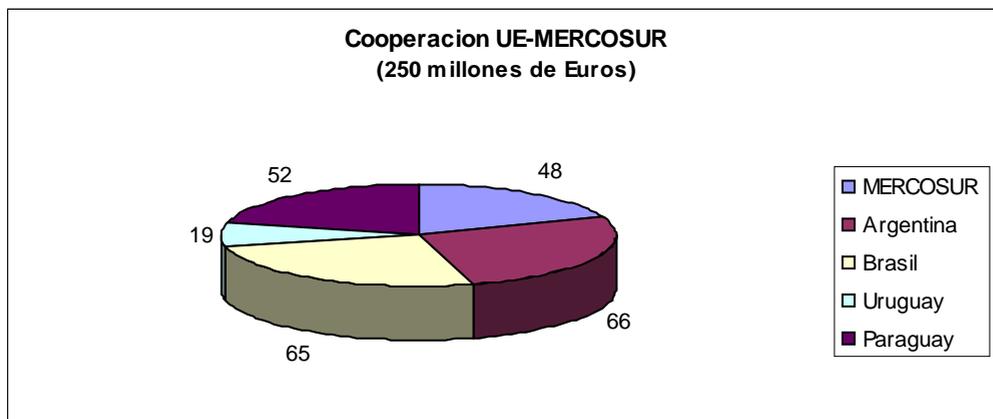


Figura 4: Cooperación UE-MERCOSUR. Fuente Comisión Europea, 2010.

### C) Tres Pilares para un Compromiso

“Las negociaciones MERCOSUR-U.E. son y serán complementarias al objetivo del Programa de Desarrollo de Doha. ¿Por qué da tanta trascendencia al MERCOSUR la Unión Europea? Porque el MERCOSUR, como proceso de integración, es un factor determinante del crecimiento y un estímulo para la adopción de políticas macroeconómicas estabilizadoras en sus Estados-parte. Porque además de ser un mercado para nuestras exportaciones y un garante de estabilidad en la región, el MERCOSUR refuerza la naturaleza multipolar del sistema internacional. Por este motivo, no nos limitamos simplemente a negociar un acuerdo comercial, sino también un acuerdo político y de cooperación, que contribuirá a canalizar los recursos financieros para la región. Nuestro compromiso es inmutable y las dificultades que atraviesa actualmente la región, constituyen un poderoso acicate para intensificar las discusiones” (Lamy, 2003).

Las negociaciones para alcanzar un acuerdo de asociación política y económica interregional entre el MERCOSUR y la Unión Europea comenzaron en la década de los 90. En el área comercial, el objetivo establecido fue la liberalización mutua del intercambio de bienes y servicios. Pero no se ha reducido

a un mero acuerdo comercial, pues se ha buscado además profundizar el diálogo político, a la vez que mejorar y consolidar la cooperación. Se han definido los principios generales y el calendario de las negociaciones (compromiso único), la estructura y la metodología a implementar.

Para la UE y el MERCOSUR, existen tres pilares que sustentan la cristalización de un compromiso entre ambas regiones, a saber: el diálogo político, el comercio y la cooperación.

#### *a) Diálogo Político*

Abarca aspectos de interés mutuo y temas internacionales que se evalúen pertinentes para la discusión, a fin de consolidar una asociación estratégica entre las regiones. Se consideran particularmente sensibles, los asuntos referidos a la paz y a la estabilidad, la prevención de conflictos, las medidas de fortalecimiento de la confianza, la promoción y la protección de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho, el desarrollo sostenible, la lucha contra el tráfico de drogas y el lavado de dinero, el crimen organizado, el tráfico de armas y el terrorismo.

#### *b) Comercio*

El objetivo es lograr un acuerdo que corresponda a las necesidades del siglo XXI y que respete las reglas de la Organización Mundial del Comercio. Para ello se tendrá en cuenta la liberalización progresiva y recíproca de los intercambios de bienes y servicios como así también el establecimiento de condiciones claras y estables para garantizar flujos de inversiones extranjeras, en ambas direcciones; las disciplinas para la apertura de las compras públicas y para la protección de la propiedad intelectual, y un sistema eficaz y vinculante de solución de controversias. Además, el acuerdo comprenderá medidas para facilitar el comercio en el ámbito sanitario y fitosanitario, aduanero, de comercio electrónico, y de normas técnicas y estándares.

### *c) Cooperación*

El objetivo es mejorar y consolidar la calidad de la cooperación existente relativa a ayuda económica, financiera y técnica entre las regiones, sobre la base de la reciprocidad y del interés mutuo. El Acuerdo de Asociación permitirá que la cooperación entre el MERCOSUR y la UE entre en una fase en la que se estudie la posibilidad de que cada región tenga acceso a los programas y actividades de la otra.

Se han creado tres grupos de trabajo en el ámbito de la cooperación:

- a) Cooperación económica: incluye industria, servicios, inversiones, diálogo macroeconómico y agricultura, entre otros.
- b) Cooperación social y cultural: en las áreas de educación, formación y prevención del uso de drogas.
- c) Cooperación financiera y técnica: en cuanto a la modernización de la administración pública y de las instituciones de integración regional.

### ***Base Jurídica***

La base jurídica de la integración está dada por un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por un lado, y por el Mercado Común del Sur y sus Estados-parte, por el otro, y se basa en los artículos 133 y 300 del Tratado CE. El citado instrumento jurídico, que tuvo como objetivo preparar la futura asociación, fue firmado en diciembre de 1995 y entró en vigor el 1 de julio de 1999. Prosiguiendo las negociaciones, en julio de 1998, la Comisión Europea presentó al Consejo un proyecto de mandato para negociar un Acuerdo Interregional entre la Comunidad y sus Estados miembros, y el MERCOSUR y sus Estados-parte. El objetivo de dicho Acuerdo en materia comercial era una liberalización progresiva y recíproca de los intercambios. El debate sobre el mandato en el seno del Consejo fue largo y se aprobó en el CAG de septiembre.

España apoyó desde el principio la celebración de un Acuerdo de Asociación Interregional con el MERCOSUR, y durante la discusión sobre el mandato, jugó un

papel clave en defensa de la propuesta de la Comisión. Tras la celebración de la primera reunión del Consejo de Cooperación UE-MERCOSUR, el 24 de noviembre de 1999, se consideraron formalmente lanzadas las negociaciones y hasta el momento se han celebrado diecisiete rondas oficiales de negociación.

### ***Estado de Procedimiento***

Después de una negociación de coordinadores, en sesiones entre el 10 y el 12 de agosto de 2004, en Brasilia, el proceso entró progresivamente en crisis, de manera que resultó finalmente imposible cumplir el objetivo de concluir el diálogo antes del 31 de octubre de 2004. En efecto, tras nuevos contactos ministeriales (reunión Lamy-Amorim en Brasilia, septiembre de 2004) y reuniones técnicas en Bruselas, en otoño de ese año, MERCOSUR remitió a la UE una nueva oferta que, comparada con su oferta de mayo de 2004, suponía un paso atrás en la negociación: aunque recogía ciertas mejoras en servicios, inversiones y compras públicas, reducía sensiblemente sus concesiones previas en acceso al mercado. La respuesta que la UE hizo llegar incluía una nueva oferta a la baja en relación con los compromisos asumidos en su oferta de mayo de ese año.

A fines de octubre de 2004, se celebró en Lisboa una reunión de los Comisarios de Comercio y Agricultura con los Ministros de MERCOSUR para la continuación de las negociaciones. MERCOSUR consideraba muy insuficiente la oferta agrícola comunitaria, en tanto que la UE estimaba aún insatisfactorias las concesiones de MERCOSUR en servicios, inversiones y compras públicas. En lo referido al acceso a los mercados, la UE deseaba volver como mínimo a la situación previa a la oferta presentada por MERCOSUR, el 25 de septiembre. A pesar de ello, se convocó un encuentro de los coordinadores en Río de Janeiro para el 2 y 3 de diciembre de 2004 en el cual no se adoptaron decisiones significativas, salvo la de seguir manteniendo conversaciones técnicas en marzo de 2005, en la ciudad de Bruselas. Tampoco en esta última oportunidad se consiguió desbloquear la situación, ni establecer una fecha futura.

En mayo de 2005, al margen de la Ministerial UE-Grupo de Río, se celebró la Reunión Ministerial denominada "Diálogo Político" UE-MERCOSUR. De ella surgió

el acuerdo de concluir con éxito las negociaciones bi-regionales, recordando el compromiso contenido en la Declaración de Lisboa de octubre de 2004, de proseguir el diálogo y celebrar con este objetivo una reunión, preparada en el plano técnico. Por fin, el 2 de septiembre de 2005, tuvo lugar en Bruselas una Reunión Ministerial UE-MERCOSUR que logró el relanzamiento de las negociaciones. Desde entonces, las tres reuniones se desarrollaron a nivel técnico.

En noviembre de 2005, hubo un encuentro de expertos en temas comerciales en Montevideo. Posteriormente, la Comisión publicó su Comunicación sobre América Latina, en la que se sugería un tratamiento específico para Brasil. Con anterioridad, Venezuela anunció su intención de unirse a MERCOSUR, aspecto que desde un punto de vista político, se formalizó durante la XXIX Cumbre Presidencial de MERCOSUR, llevada a cabo en Montevideo, entre el 7 y el 9 de diciembre de 2005. El 4 de julio de 2006 se firmó en Caracas el Protocolo de Adhesión de Venezuela a MERCOSUR. Más tarde, se creó un Grupo de Trabajo para ir afinando los procedimientos para la adopción de Venezuela del “*acquis* MERCOSUR”.

Tras la Ministerial de la OMC en Hong-Kong en diciembre de 2005, ambas partes continuaron centrando su atención en estas negociaciones multilaterales, haciéndose depender la discusión del Acuerdo UE-MERCOSUR de los resultados de la Ronda de Doha.

El 21 de marzo 2006 tuvo lugar una reunión técnica de expertos en Bruselas. En ella, MERCOSUR presentó un documento que, si bien no incluía avances objetivos en relación con las ofertas existentes hasta el momento, ofrecía una señal positiva con vistas al futuro avance de la negociación. En abril de 2006, la UE dio respuesta al documento de MERCOSUR con un *non-paper* en el que tampoco se recogían avances sustanciales. Mientras tanto, a finales de marzo de 2006, el Comisario de Comercio de la UE Mandelson visitó Chile, Argentina y Brasil.

En la Declaración final de la Cumbre UE-ALC de Viena, en mayo de 2006, se otorga mandato a sus negociadores para intensificar esfuerzos en pos del proceso negociador.

En julio de 2006, en la XXX Cumbre del MERCOSUR celebrada en Córdoba, se destaca la aprobación de los resultados de la sexta ronda de liberalización de servicios entre los miembros de MERCOSUR, el establecimiento de un grupo de alto nivel que estudiará la creación de un nuevo Código Común Aduanero, y la incorporación de Venezuela, cuya adhesión definitiva todavía no ha tenido lugar.

La Comisaria Ferrero-Waldner se entrevistó en noviembre de 2006 con el Canciller argentino y se convino entonces emprender un nuevo esfuerzo regional para recomenzar los acuerdos, teniendo en cuenta el estancamiento de las negociaciones de Doha.

En noviembre de 2006, tuvo lugar en Río de Janeiro, una Reunión Técnica UE-MERCOSUR, cuyo principal objetivo era evaluar el estado de las negociaciones y establecer un nuevo método de trabajo, para lo cual se pasaría de un intercambio de ofertas al tratamiento de “un paquete” y se acordó tomar como punto de partida las presentadas en septiembre de 2004.

En la Cumbre de MERCOSUR celebrada en Montevideo el 17 y 18 de diciembre de 2007, los Ministros de Asuntos Exteriores y el Comisario Almunia, quien viajó expresamente para mostrar el interés de la UE en todo el proceso, expresaron su apoyo al relanzamiento de las negociaciones, con vistas a concluir un Acuerdo de Asociación entre la UE y MERCOSUR, y reafirmaron su compromiso con los objetivos de la DDA y con la conclusión exitosa de la Ronda DOHA.

A principios de abril de 2008, se celebró una reunión cumbre en Bruselas para hacer un repaso de la situación de las discusiones del Acuerdo: se constató que para Brasil y Argentina la Ronda de Doha era una prioridad y que privilegiaban una solución previa de ésta. A fines de abril se reunió en Buenos Aires la tercera SOM UE-MERCOSUR para el diálogo político.

En la Cumbre Regional UE-MERCOSUR, celebrada en Lima el 17 de mayo de 2008, se destacó la importancia de alcanzar un Acuerdo de Asociación ambicioso pero equilibrado, y se reiteró el compromiso de llevar a cabo negociaciones para encontrar una solución satisfactoria tan pronto como fuera posible.

Asimismo, en la Cumbre UE-Brasil, celebrada en Río de Janeiro el 22 de diciembre de 2008, se ha destacado la importancia de una conclusión exitosa de las negociaciones que incluyan un acuerdo ambicioso de libre comercio.

En junio de 2009, se ha celebrado una reunión técnica informal en Lisboa a solicitud de MERCOSUR, con el objeto de efectuar un registro de la situación de las discusiones, y de restablecer contactos, dado el cambio que se ha producido en los negociadores principales.

A pesar de las dificultades por las que atraviesa el proceso de conversaciones UE-MERCOSUR, se han de hacer todos los esfuerzos necesarios para la consecución de un Acuerdo de obvio interés, tanto para la UE como para MERCOSUR. En noviembre de 2010 en Madrid con la presencia de los Presidentes de los países del MERCOSUR se reanudaron las conversaciones, destacando el Jefe de Gobierno español, Dr. Rodríguez Zapatero la importancia de acceder a un mercado de 270 millones de habitantes, a una región que tiene el 5° PBI del mundo y la posibilidad de incrementar las transacciones comerciales en 5000 millones de euros.

Justo es destacar que España ha apoyado siempre la firma de un Acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR, ya que ello permitiría la creación de la primera zona mundial de libre cambio entre regiones y abriría importantes oportunidades comerciales para ambas partes.

## **6.8. Ventajas recíprocas del acuerdo de asociación MERCOSUR - UE**

El Acuerdo de Asociación con el MERCOSUR implica para la UE, beneficios en lo comercial y en lo económico, pues existe una complementariedad entre las economías y los flujos comerciales de las dos regiones, pero también genera réditos políticos. Implementar el Acuerdo significará aumentar exponencialmente la fuerza de la integración, más allá del resultado de sumar las voluntades de las naciones. Ello dará mayor peso a ambos socios en el proceso de integración mundial, al explorar un ámbito multipolar, que afiance la estabilidad y la equidad internacional en lo político, en lo social y en lo económico.

Asimismo, creemos que el vínculo entre el MERCOSUR y la Unión Europea constituye un eje fundamental para la inserción internacional de la Argentina. Las estructuras productivas de ambos bloques resultan más complementarias que competitivas, lo cual propicia una integración virtuosa, mediante la creación de líneas de comercio en un mercado que involucra a casi 600 millones de habitantes y 9.000 millones de dólares de producción. Además, pensamos que no existe incompatibilidad alguna entre el libre comercio en las Américas, y la asociación entre el MERCOSUR y la UE, sino que, por el contrario, ambos acuerdos se complementan y potencian.

En cuanto al ritmo de avance, lo más conveniente para nuestro país es que ambos procesos evolucionen de forma simultánea, para lo cual resulta esencial mantener el calendario previsto. Para el MERCOSUR, la trascendencia de negociar un acuerdo con Europa se funda en la conveniencia de llevar a cabo negociaciones bi-regionales en paralelo, a fin de tener una opción que no obligue a aceptar sin más, las condiciones del bloque más poderoso.

Respecto del interés europeo en la región, el potencial comercial no es el único factor que moviliza al bloque hacia la firma de un acuerdo, sino que existen además motivaciones estratégicas asociadas con la expansión del mercado estadounidense por medio del ALCA.

Un ejemplo que ilustra la necesidad de la UE de lograr un acceso fluido a los mercados del Cono Sur es el desvío de comercio que desplazó a los productos europeos del mercado de México, cuando ese país se sumó al NAFTA: mientras que a principios de los 90, el 45% de las compras mexicanas eran abastecidas desde Europa, diez años después y como consecuencia de las preferencias arancelarias acordadas en el NAFTA, Canadá y los Estados Unidos habían ganado un 10% de ese mercado a costa del Viejo Continente.

Cabe destacar, además, el rol del MERCOSUR como destino de las inversiones europeas. Europa ha sido el principal inversor en la Argentina, aportando el 47% de las inversiones extranjeras directas durante el período 1999-2009. Si bien en dicho lapso los capitales se dirigieron fundamentalmente hacia el

sector de servicios, una situación competitiva diferencial podría también abrir las puertas del sector de bienes comercializables a las inversiones europeas. Sin embargo, esto sólo ocurrirá en la medida en que, al mismo tiempo y negociación mediante, se facilite el acceso de nuestros países al mercado europeo.

La posibilidad de un acuerdo entre el MERCOSUR y la UE supone varias instancias de discusión. Más allá de las voluntades integracionistas, las principales trabas para lograr un acuerdo entre ambos bloques son las políticas aplicadas por la UE, en particular sobre la producción y comercialización de productos agropecuarios. Estas medidas tanto arancelarias como no arancelarias, tratadas rigurosamente en las negociaciones multilaterales por medio de la Organización Mundial del Comercio (OMC), constituyen también el tema central de las bi-regionales.

En sus intentos de acceder a los mercados del Viejo Mundo, las exportaciones del MERCOSUR chocan sistemáticamente contra un entramado de medidas que dificultan el ingreso de nuestros productos, y que está constituido, en primer lugar, sobre una estructura arancelaria con elementos que van más allá de mecanismos *ad valorem*: algunos varían según la época del año y otros afectan a productos cuyo nivel cambia, según el tipo de insumo utilizado. Este tipo de imposiciones predominan en los rubros agrícolas, motivo por el cual los productos de este sector suelen tener un arancel promedio equivalente bastante más alto que el resto. Y es también en el agro donde se registra la mayor proporción de picos arancelarios.

El bloque europeo aplica un amplio conjunto de barreras no arancelarias, destinadas particularmente a los rubros agrícolas, que afectan de manera directa las ventas argentinas. Entre estas barreras se destacan las cuotas arancelarias y las salvaguardias especiales. También los alimentos enfrentan un conjunto creciente de normas de carácter sanitario y fitosanitario, de etiquetado y de "trazabilidad". Esta se entiende como la capacidad de identificar un producto y proveer información acerca de su origen y su proceso de elaboración. Se compone de un rastreo (*tracing*) y de un seguimiento (*tracking*).

Al mismo tiempo que se beneficia de las restricciones de acceso al mercado, el agro europeo es favorecido con otros instrumentos de la Política Agrícola Común (PAC), como las medidas de sostén de precios, las ayudas directas y los subsidios a la exportación. El gasto público en ellas consume casi la mitad del total del presupuesto comunitario. De esta manera, a través de subsidios presupuestarios, y de precios sostén y barreras arancelarias, se les permite a los agricultores vender a un precio más alto que el internacional.

La política negociadora del MERCOSUR debe orientarse tanto hacia los temas arancelarios como hacia los subsidios y las medidas de apoyo interno. La oferta realizada por Bruselas incorpora el tratamiento de las barreras arancelarias, pero no hace referencia alguna al resto de las desviaciones para el comercio agrícola. Si bien resulta vano pretender que por medio de las negociaciones bi-regionales se logre dismantlar la PAC, al menos deben plantearse mecanismos que neutralicen las distorsiones para nuestros productores, y permitan la expansión de las exportaciones.

En lo concreto, Argentina ha definido que la opción de mínimo consiste en ampliar la propuesta original de la UE, para obtener una mayor liberalización mediante concesiones progresivas limitadas por cuotas, para ciertos productos agrícolas sujetos a derechos específicos o mixtos, como cereales, arroz, aceite de oliva, lácteos, carne, huevos y aves, tabaco, azúcar, y para los sectores de verduras y frutas procesadas. Siempre se ha tenido presente que los acuerdos logrados por los países de Europa Central y Oriental (PECOs) constituyen un marco de referencia a ser considerado en la negociación del MERCOSUR con los Estados europeos.

De acuerdo con las estimaciones realizadas por la Cancillería Argentina, tomando en cuenta el significativo grado de complementariedad con la economía europea, nuestro producto podría crecer un 4,5% y las exportaciones aumentarían un 16% como consecuencia de un acuerdo de libre comercio con Europa (CEI, 2004).

Desde el punto de vista sectorial y tras un eventual acuerdo, los productos con mayores oportunidades de incrementar sus ventas son los que actualmente enfrentan aranceles específicos o *ad valorem* elevados. En tal sentido, los productos agroalimentarios y los de la industria pesquera estarían en condiciones de aprovechar mejor la apertura del mercado comunitario. Considerando el conjunto de los sectores, se observan fortalezas y debilidades. Entendiendo las fortalezas como las áreas con mayor potencial de incremento de exportaciones, sobresalen las carnes, las frutas, los pescados y los cereales. Entre las categorías con oportunidades débiles se destaca el rubro de vehículos y autopartes, y el de residuos de la industria alimentaria.

Ante la posible resistencia de la UE a otorgar preferencias en el rubro de alimentos, el pago de cuotas arancelarias es una manera de mejorar el acceso, ya sea ampliando el tamaño de las cuotas asignadas a la Argentina o recibiendo nuevas cuotas preferenciales para el MERCOSUR, si bien esta última opción implica la necesidad de negociar con nuestros socios la porción de mercado otorgada.

Por un lado, la alternativa de la cuota limita el volumen de exportaciones que pueden ingresar sin pagar arancel o con aranceles reducidos, aunque por el otro, asegura al bloque europeo un límite al incremento de las importaciones en un sector sensible, pero que recibe el mayor grado de protección promedio y que se beneficia con diversos mecanismos de subsidio.

En los mercados donde Argentina cuenta en la actualidad con acceso preferencial, los rubros automóviles, máquinas, lácteos, frutas, harinas y plásticos son los que representan amenazas de mayor competencia por parte de productos europeos.

Como consecuencia de un eventual acuerdo, también podrían aumentar las importaciones argentinas provenientes de la UE, ya que la negociación implicará otorgar necesariamente preferencias comerciales. Para que la producción local no se vea desplazada en los sectores con mayor potencial de ventas, el incremento de las importaciones deberá concentrarse en rubros no

alimentarios. Entre las subpartidas con mayor potencial, sin considerar el desplazamiento de proveedores de terceros países, tienen un papel relevante las que pertenecen a los rubros vehículos y autopartes, máquinas mecánicas, máquinas y aparatos eléctricos, y productos de la industria plástica (Redrado, 2007).

### **6.9. Dificultades en el acuerdo MERCOSUR- UE: PAC**

La modificación de la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea constituye un mensaje para las negociaciones comerciales en curso. Desde el punto de vista argentino, ello influiría en las multilaterales que se llevan a cabo tanto en la OMC, como en las del MERCOSUR con la Unión Europea.

La reforma de la PAC ha sido aún más tibia que la propuesta original del Comisionado Franz Fischler en nombre de la Comisión Europea, que tenía el propósito de trocar los subsidios otorgados por el sostén de precios en los mercados obviamente estimulantes de la producción, por aportes dinerarios *cash*, asignados directamente a los productores y “desacoplados” de la producción. Se les exigía como contrapartida, y así es hasta el presente, el cumplimiento de normas ambientales, el reconocimiento de las preocupaciones de los consumidores, el bienestar de los animales y otras condiciones. Pero la oposición liderada por Francia logró torcer la mano del Comisionado.

A título de antecedente, se recordará que la reforma de la PAC de 1992 estuvo destinada a introducir ligeras restricciones a la producción y a comunicar a sus contrapartes cuál sería el límite de sus concesiones en la Ronda Uruguay de la OMC. La reforma siguiente, celebrada en el año 2000, dio otro ligero paso, trasvasando algunos subsidios a la llamada “caja verde”, donde se alojan las subvenciones supuestamente menos agresivas de los intereses comerciales de terceros países. La reforma actual permanecerá vigente hasta 2013. Mientras tanto, ingresaron en la Unión Europea doce naciones más, algunas de neto perfil agrícola.

Interpretaciones de expertos juzgan que esta reforma se centra en los subsidios internos, y deja las tarifas de acceso al mercado y los subsidios a las exportaciones como potenciales fruto de las negociaciones en curso. Ahora bien, si continúa subvencionada la producción interna, no resultará fácil el acceso de las importaciones, a la vez que la producción interna tenderá a derramarse sobre los mercados del mundo.

En la Cumbre UE-MERCOSUR celebrada en Lima en mayo de 2008, tal como habíamos señalado, se subrayó la trascendencia de firmar un acuerdo de Asociación que beneficie a ambas partes. Asimismo, en la cumbre UE-Brasil de diciembre de 2008, se resaltó la relevancia de un resultado positivo de las negociaciones que impliquen un acuerdo comercial de libre comercio. No obstante, hasta el momento no se lo ha logrado.

Un hecho preocupante es que la negociación de reducción de tarifas parta de la base del arancel externo común del MERCOSUR, es decir, de un gravamen cercano al aplicado, y se renuncie a la tarifa consolidada en la OMC, que es mucho mayor. Un tema pendiente e importante es el trato especial y diferenciado, destinado a equilibrar la competitividad del mundo desarrollado con el de las naciones en desarrollo, en particular en el área de bienes industriales y de servicios.

En lo que respecta a su oferta agrícola, la UE mantiene en general su negativa a las desgravaciones arancelarias nada menos que para cereales, carnes vacunas, lácteos, azúcar, aceite de oliva, tabaco, arroz y ciertas frutas y vegetales que considera sensibles, ofreciendo a cambio las consabidas cuotas, que la Unión ofrece como único camino viable para los productos que más protege, y en los cuales las naciones del MERCOSUR son más competitivas.

Al respecto, viene al caso mencionar las siguientes cuestiones: en términos generales, las cuotas son formas proteccionistas y deben ser rechazadas. Pueden tener algún efecto positivo si cumplen un conjunto de condiciones, a saber: a) si son generosas; b) si su arancel intracuota es nulo; c) si su distribución tiene lugar en la nación exportadora; d) si son bilaterales, condición

difícil de cumplir en un acuerdo con el MERCOSUR (al respecto, piénsese en el conflicto que generaría dentro del MERCOSUR una cuota a ser distribuida entre sus países miembros); e) si la cuota es creciente a través de los años, de manera que al final de un período (entre diez y doce años) el mercado quede abierto con un arancel reducido. La Unión Europea tiene ochenta y siete cuotas consolidadas en la OMC, de las cuales, según un estudio reciente del Centro de Estudios Internacionales de la Cancillería Argentina, reconoce treinta y nueve aplicables a la Argentina. Por eso, si se avanzara en el acuerdo MERCOSUR-Unión Europea aceptando algunas cuotas, debería reflexionarse muy seriamente sobre su calidad.

Las cuotas, la reforma agrícola europea y las propuestas negociadoras con el MERCOSUR confirman el deseo de este bloque de continuar con el proteccionismo agrícola aplicado desde la fundación del GATT, hace cincuenta y seis años, mientras que las naciones en desarrollo se han visto impulsadas a liberalizar el comercio industrial, de servicios, y de propiedad intelectual. Si como lo expresan sus diplomáticos, la UE tiene marcado interés en la negociación con el MERCOSUR, deberá tener propuestas equitativas. Por parte del MERCOSUR es indiscutible el interés por tender puentes sólidos con una comunidad próspera, con la cual posee vínculos tradicionales.

#### **6.10. Oportunidades y amenazas para la Argentina de un acuerdo MERCOSUR- UE**

La relación comercial con la UE es crítica para nuestro país. En términos históricos, y con independencia del ciclo económico y de los acuerdos comerciales que pudieran reasignar geográficamente los flujos de comercio, el viejo continente es uno de los principales socios comerciales de la Argentina, tanto como origen de nuestras importaciones como por destino de nuestras ventas, lo que revela el alto grado de complementariedad que existe entre las estructuras productivas de ambas regiones. A ello deben agregarse otros factores políticos, como la fortaleza del bloque europeo en el escenario internacional, y económicos, como la derivación que pueda tener en otros foros de negociación, como el ALCA o la

OMC, que ponen en evidencia aún más la relevancia del acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y la UE.

Las concesiones que se otorgan en un acuerdo de libre comercio entre dos bloques pueden generar cambios en el intercambio entre los socios. Por un lado, la obtención de preferencias arancelarias tiende a inducir un aumento de las exportaciones hacia el nuevo socio; por el otro, perder la exclusividad en el acceso preferencial a los anteriores socios - en este caso, los del MERCOSUR- , implica que las ventas a ese destino enfrentan una nueva competencia que puede desplazar las exportaciones e importaciones, lo que en términos teóricos constituye los denominados *efectos de creación y desvío de comercio*.

La negociación MERCOSUR-UE parte de una clara asimetría en el aspecto comercial, donde la UE es el primer exportador y segundo importador mundial, mientras que la Argentina es un país mediano, con exportaciones totales treinta y tres veces más pequeñas que las comunitarias, y con importaciones cuarenta y seis veces menores.

Una segunda asimetría se verifica en el hecho de que, mientras la UE es un socio importante para la Argentina, con un 17% de las exportaciones y un 23% de las importaciones, la Argentina tiene un papel muy menor para la UE, con alrededor del 0,5% de sus ventas y compras externas totales.

Una tercera diferencia se encuentra en la composición del intercambio bilateral, en el cual las ventas argentinas se componen en su mayor parte de alimentos, en general, poco sensibles a una mejora en el ingreso de los compradores, mientras que las exportaciones comunitarias se concentran en químicos, máquinas y material de transporte, rubros con mayor elasticidad de ingreso, de manera que su nivel de compras puede variar más fácilmente ante un crecimiento de la economía.

Además, la relación comercial bilateral está compuesta por subpartidas especializadas en la exportación o en la importación, con un grado muy bajo de intrasectorialidad. Los rubros agrícolas y minerales son exportadores, mientras

que las manufacturas industriales como químicos, material de transporte y máquinas son especializadas en la importación, en su gran mayoría.

A su vez, las exportaciones argentinas a la UE reflejan una amplia concordancia con las ventajas comparativas reveladas por la Argentina y las desventajas comparativas reveladas por la UE. En el acceso a la UE, las exportaciones se encuentran con una serie de medidas que dificultan el ingreso de productos. En primer lugar, una estructura arancelaria con muchos componentes que no son *ad valorem*, con algunos que varían según la época del año, y productos donde el arancel cambia según el tipo de insumo utilizado. El análisis del impacto comercial para la Argentina, de un acuerdo entre el MERCOSUR y UE, consideró por un lado, las oportunidades que se abren a nuestros productos, a partir de un mejor acceso al mercado de la UE, y las amenazas representadas por un eventual desplazamiento de los productos argentinos a manos de los europeos, tanto en el mercado interno como en el mercado brasileño.

En primer lugar, las subpartidas con mayores oportunidades de incrementar sus ventas a raíz del acuerdo son las que actualmente enfrentan aranceles específicos o *ad valorem* mayores o iguales a 10%. En total, las importaciones de la UE en este grupo de subpartidas ascienden a 64.000 millones de dólares. Desde la perspectiva argentina, estas subpartidas suman el 28% de las exportaciones totales a la UE; 35% de las alimentarias, y 3% de los demás rubros. Por lo tanto, los productos agroalimentarios y de la pesca son los que más pueden aprovechar la apertura del mercado comunitario. (Redrado, 2008)

En el conjunto de subpartidas con oportunidades fuertes, esto es, con mayor potencial de incremento de las exportaciones -aquellas donde además de un arancel elevado existe complementariedad entre la demanda comunitaria y la oferta argentina- sobresalen carnes, frutas, pescados y cereales. En este grupo, el mercado de importaciones europeas asciende a 15.000 millones de dólares, y la Argentina ya es un proveedor relevante.

Entre las categorías con oportunidades débiles -aranceles altos pero sin complementariedad específica- se destacan bienes de los rubros automóviles y

autopartes, cereales, preparaciones de cacao y residuos de industria alimentaria, aunque sólo para los últimos la UE es actualmente un mercado atrayente. En este grupo de productos, el mercado de importaciones europeas asciende a 49.200 millones de dólares.

Ante la posible resistencia por parte de la UE a dar preferencias en alimentos, las cuotas arancelarias constituyen una manera de mejorar su acceso, ya sea ampliando el tamaño de las asignadas a la Argentina, o recibiendo nuevas cuotas preferenciales bilaterales. Si bien por un lado la alternativa de la cuota acota el volumen de exportaciones que pueden ingresar sin pagar arancel o pagando aranceles más bajos, por el otro asegura la UE un límite al incremento de importaciones en un sector muy sensible, que recibe el mayor grado de protección promedio y que se beneficia de diversos mecanismos de subsidio. En otras palabras, aunque no sea lo ideal, parece la mejor solución políticamente posible.

En segundo lugar, las mayores amenazas de desplazamiento de ventas a Brasil se darían en aquellas subpartidas donde las preferencias arancelarias argentinas son de por lo menos el 10% respecto a lo que pagan las provenientes de la UE. Los productos argentinos que se exportan a Brasil y donde el arancel extra-zona es igual o mayor al 10%, representan al 67% de las exportaciones totales actuales, 52% de las de alimentos, y 74% de las de otros rubros. Pero en estos últimos es superior el valor total del comercio y el grado de dependencia del mercado brasileño.

Con un nivel de amenaza fuerte -donde las exportaciones comunitarias han revelado complementariedad con las importaciones brasileñas- se encuentran ventas argentinas a Brasil por 3.700 millones de dólares. Aquí se destacan subpartidas para las que es muy apetecible el mercado brasileño, como automóviles -que dirigen a Brasil el 87% de sus ventas-, máquinas (52%), lácteos (74%), frutas (37%), harinas (72%) y plásticos (49%). Con un nivel más débil de amenaza -productos que no revelaron complementariedad- se ubican exportaciones por 1.100 millones de dólares, donde sobresalen por el valor del comercio afectado, subpartidas de los rubros automóviles, máquinas, cereales y pescados.

En tercer lugar, pueden aumentar las importaciones provenientes de la UE a partir del otorgamiento de preferencias comerciales. Los sectores con mayor probabilidad de incrementar sus compras son aquellos para los que los aranceles extra-zona argentinos son iguales o mayores al 10%, y donde la Unión ha mostrado capacidad de abastecer la demanda de importaciones argentinas.

Resulta de ello, un conjunto de subpartidas que representan el 61% de las importaciones totales actuales, mayormente concentradas en rubros no alimentarios. Entre las subpartidas con mayor potencial de aumento de importaciones -aquellas donde las importaciones argentinas revelaron complementariedad con las exportaciones comunitarias-, se destacan las que pertenecen a los rubros automóviles y sus partes, máquinas mecánicas, máquinas y aparatos electrónicos, papel y plásticos. Entre las de menor potencial de aumento neto de importaciones -las que no revelaron complementariedad-, las de mayor volumen de comercio son máquinas y aparatos electrónicos.

En suma, tanto los rubros alimentarios como los no alimentarios tienen presencia en las oportunidades y en las dos situaciones de amenaza. No obstante, hay diferencias de grado y eventualmente, sobre el perfil productivo: los rubros alimentarios se encuentran entre los de mayor potencial para aumentar las exportaciones a la UE; los no alimentarios predominan entre los que pueden reducir sus ventas a Brasil, y de manera muy marcada, entre los que pueden incrementar las importaciones (CEI, 2008).

### **6.11. Efectos por la ampliación de la UE sobre la Argentina**

En mayo de 2004, se incorporaron a la Unión Europea diez nuevos miembros y en 2007, otros dos. Considerados en conjunto, representan un PIB cuatro veces más grande que el argentino. Con tal ampliación, la población de la UE aumentó un 30%, la superficie, el 34%, y el PIB, sólo el 8%. En términos comerciales, la ampliación de la UE constituye para la Argentina una oportunidad potencial y una amenaza concreta: contar con preferencias arancelarias en un mercado más amplio, una vez que se celebre el Acuerdo de Libre Comercio

MERCOSUR-Unión Europea, y la posibilidad de ser desplazada como proveedor, por los nuevos socios Sin embargo, el eventual impacto sobre el comercio no será abrupto, ya que el proceso de ampliación de la Unión se produjo gradualmente, y desde hacía tiempo los nuevos socios contaban con preferencias arancelarias. Los Acuerdos Europeos, firmados a inicios de la década de los 90, brindaron un marco institucional para las relaciones bilaterales entre los países de Europa Central y Oriental y la UE, que resultaron en el libre comercio de productos industriales, mientras que para los productos agrícolas, en cambio, las partes acordaron una liberalización gradual.

### **6. 11.1. Amenazas**

Los nuevos miembros no enfrentaron ningún tipo de barrera comercial para vender sus productos en la UE. Con el empleo de una metodología que suma información sobre complementariedad comercial y sobre flujos de comercio, se identificaron 881 millones de dólares correspondientes a las exportaciones argentinas más fuertemente amenazadas por el proceso de ampliación, cifra que equivale al 14% del promedio anual exportado por nuestro país a la Unión, entre 2004 y 2008. De este total, el 39% afecta a agroalimentos (en especial frutas, bebidas y carne) y el 64% restante, a vehículos y sus partes, y al aluminio y sus manufacturas. Los principales productos que la Argentina exporta a la UE, harinas de soja y carne bovina, no aparecen amenazados con la incorporación de los países de Europa Central y Oriental. Las principales amenazas corresponden a maíz y a harinas de girasol, cuyas exportaciones argentinas a la organización regional europea ascendió a 474 millones de dólares, en 2008.

A pesar de ello, es posible que en el futuro, los nuevos socios aumenten sus exportaciones a los otros países de la UE, como consecuencia de incrementos en sus niveles de producción, aunque éstos muestran una evolución decreciente durante la última década en cuanto a los principales productos que la Argentina vende actualmente a la Unión. Por ejemplo, la producción de soja en los países de Europa Central y Oriental es apenas el 0,3% de la producción argentina. En cambio, sí muestran niveles de producción crecientes en algunos productos como el maíz, limones, manzanas, harinas de girasol, miel y crustáceos. Los sectores de

la economía argentina que aparecen amenazados por el proceso de ampliación son aquellos para los que nuestro país debería conseguir mejores condiciones de acceso al mercado de la UE, en un Acuerdo de Libre Comercio entre ambos bloques.

### **6. 11.2. Oportunidades**

En la actualidad, el comercio entre la Argentina y los nuevos miembros es poco importante: en 2009 las exportaciones argentinas fueron de 718 millones de dólares, mientras que las importaciones fueron de 382,1 millones. Los principales productos que la Argentina exporta a los nuevos socios son grasas y aceites, cereales, y vehículos y sus partes. Desde el punto de vista de la participación argentina en las importaciones de estos países, se destacan oleaginosas con el 5,9%, cereales con el 4,1% y pescados con el 3,9%. La incorporación a la UE debería incrementar el nivel de ingreso promedio de los nuevos socios, lo cual los convertiría en un mercado de ciento quince millones de habitantes, con gran potencial para colocar exportaciones argentinas.

En el análisis de las oportunidades comerciales que combina información sobre complementariedad comercial con información sobre flujos de comercio, los resultados muestran que el 70% de las oportunidades comerciales más fuertes en los países de Europa Central y Oriental corresponde a agroalimentos (frutas, residuos de las industrias alimentarias, cereales, entre otros), mientras que el 30% restante corresponde a manufacturas industriales y minería, productos diversos de las industrias químicas, pieles y cueros, algodón, entre otros (CEI, 2008).

El proceso de ampliación no ha comprometido en mayor grado las ventas argentinas, debido a la diferente composición sectorial de las exportaciones de nuestro país y de los nuevos socios hacia la UE: el primero se especializa en agroalimentos; los segundos, en bienes industriales. Para algunos sectores, la ampliación pudo generar algún desplazamiento de sus exportaciones hacia la UE-15. El Acuerdo de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la UE posibilitaría compensar estas amenazas, siendo ventajoso para ambas partes.

**CAPÍTULO VII**  
**ALTERNATIVAS DE INTEGRACIÓN PARA LA ARGENTINA**



## VII. ALTERNATIVAS DE INTEGRACIÓN PARA LA ARGENTINA

### 7.1. Multilateralismo y regionalismo

Los procesos negociadores no deben ser excluyentes para la Argentina. Nuestro país no necesita optar por uno de ellos, sino que todos están disponibles y se complementan entre sí. En pocos ámbitos de la política económica, los conceptos de “sinergia” y “retroalimentación” adquieren tanta significación como en las negociaciones comerciales tendientes a alcanzar acuerdos paralelos de integración, ya que avanzar en un frente favorece el avance en los demás, potenciando el resultado final. Es posible, por ejemplo, que los supuestos progresos en las negociaciones del ALCA sean tomadas en cuenta por otros actores en el comercio mundial, como la Unión Europea (UE), para imprimir mayor impulso a sus propios acuerdos con países o con bloques del hemisferio (Redrado, 2006).

Acordar la participación en rondas multilaterales con negociaciones bi-regionales de acuerdos de libre comercio es absolutamente posible y necesario. Mientras que el mundo no promueva plenamente el libre comercio, los acuerdos regionales continuarán siendo la avanzada de los procesos de apertura, ya que permiten incorporar nuevos temas, tales como servicios, propiedad intelectual, movilidad de factores y mercado unificado, entre otros.

La idea de combinar regionalismo con multilateralismo no sólo resulta óptima desde el punto de vista negociador, sino que puede aportar también beneficios concretos. El logro de acuerdos preferenciales con el ALCA y la UE generaría mayores ganancias que el libre comercio, y aun cuando no se pueda alcanzar la opción de máxima en cuanto a la integración, los esquemas parciales se presentan también beneficiosos.

La multiplicidad de negociaciones, impulsadas por la estrategia multipolar y la magnitud de los intereses involucrados, exigen evaluar por anticipado el impacto económico de las concesiones mutuas -de la Argentina y de sus

eventuales socios- que suponen los distintos procesos de negociación de los que participa nuestro país.

El Centro de Economía Internacional (CEI) de la Cancillería argentina ha estudiado el impacto de las negociaciones en las que podría participar nuestro país (ALCA, EEUU) y en las que actualmente participa (UE):

- 1.-Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).
- 2.-Acuerdo de Libre Comercio entre los países del MERCOSUR y la UE.
- 3.-Acuerdos simultáneos con el ALCA y la UE.
- 4.-Acuerdo de Libre Comercio entre el MERCOSUR y los EEUU.
- 5.-Simulación de libre comercio mundial.

De acuerdo con las estimaciones del CEI, todos los escenarios evaluados suponen un aumento del bienestar para la Argentina, ya que se prevén incrementos en el nivel de nuestra producción derivados de nuestra participación en cada una de esas negociaciones (CEI, 2006).

En el escenario multipolar de reducción de barreras arancelarias, el ALCA + UE generan la mayor expansión del PIB (7,2%), aun por encima del libre comercio mundial, en virtud del acceso preferencial que tendría nuestro país a dichos mercados respecto de potenciales competidores

De acuerdo a este estudio cualquier apertura adicional resultaría conveniente para nuestro país. Incluso la alternativa MERCOSUR + Estados Unidos, a pesar de ser la menos ventajosa entre las analizadas, provee un bienestar adicional respecto de la situación inicial.

Entre ambos extremos, la asociación con Europa y la integración continental proporcionarían un beneficio similar en términos de bienestar del orden

del 3% del PIB. Por otra parte, de la diferencia entre el ALCA y la negociación directa del MERCOSUR con los Estados Unidos surge que la integración con América Latina también resulta ventajosa para la Argentina.

Si bien las estimaciones respecto del comercio internacional no reflejan mayores cambios en el saldo final, sí expresan un incremento en los volúmenes de compras y ventas externas. De acuerdo con el análisis efectuado por el CEI, tanto en el escenario de libre comercio mundial como en el multipolar, el crecimiento de las exportaciones rondaría el 28%.

El caso de los productos primarios merece ser destacado, ya que su producción crecería en todos los escenarios evaluados, mientras que la exportación caerá en las áreas MERCOSUR + UE (-5,7%), ALCA+UE (-4,7%) y libre comercio mundial (-2,5%). Esto obedecerá a un efecto de sustitución: un porcentaje de estos productos será sustituido por otros con mayor grado de diferenciación, dada la conveniencia de procesar la materia prima en el país para luego exportarla con mayor valor agregado. Como consecuencia de ello, las ventas externas de manufacturas livianas crecerán respectivamente 60%, 82% y 93% en los tres escenarios mencionados.

También se observa que en todas las áreas de negociación, pero en particular en ALCA + UE y en libre comercio mundial, la pérdida de acceso preferencial al mercado brasileño será relevante para nuestro país, hecho que confirma que el MERCOSUR constituye la plataforma más adecuada para nuestra inserción internacional. En el caso de la manufactura pesada, las dificultades afectarán especialmente a la reorientación de las exportaciones de vehículos y maquinarias, ya que las pérdidas en el mercado brasileño no serán compensadas con embarques a otros destinos.

Para complementar el análisis de los cambios geográficos que se observarían en las ventas externas argentinas, resulta interesante evaluar el cambio en los patrones de comercio para los distintos escenarios analizados. Brasil perdería importancia sistemáticamente, descendiendo del 31% de nuestras

exportaciones hasta alcanzar un 14% en libre comercio mundial, y un 18% en el acuerdo simultáneo entre ALCA y MERCOSUR + UE. Estados Unidos ascendería desde el 8% inicial hasta captar 15% de nuestro mercado exportador en MERCOSUR + Estados Unidos; y la Unión Europea haría lo propio, creciendo desde el 16% inicial hasta reunir el 32% de nuestras ventas en el área MERCOSUR + UE. En todos los casos, la Argentina obtendría aún una mayor diversificación geográfica de sus exportaciones, con la menor vulnerabilidad macroeconómica que ello implica, en la medida en que se reduce el riesgo de contagio por medio de la vía comercial. En otras palabras: a medida que los destinos geográficos se desconcentran y se diversifican, nos volvemos más inmunes a las repercusiones de las crisis externas sobre nuestra economía, lo cual genera un nuevo horizonte de fortalezas.

## **7.2. La Ronda de Doha**

A través de negociaciones bilaterales o multilaterales, la Argentina tiene necesidad de lograr un mejor acceso para aumentar sus exportaciones, y atenuar los efectos de las políticas distorsivas que generan una competencia desleal para sus productos en el mercado internacional. Los principales obstáculos para las exportaciones argentinas son:

- Los aranceles de importación elevados, picos arancelarios, precios de referencia, derechos móviles, entre otros.
- Los obstáculos técnicos y sanitarios.
- Los subsidios que afectan la competencia en los países destino o en el mercado internacional.
- Los márgenes de preferencia de países competidores que provocan un desvío del comercio.
- Las cuotas.

Como resultado de la Ronda, la Argentina debería obtener una reducción de aranceles de importación y de las medidas no arancelarias para sus principales sectores de exportación, que corresponden principalmente a los productos agrícolas y a las manufacturas de origen agropecuario (MOA).

En tal sentido, cobra singular importancia la negociación del Acuerdo Agrícola en la OMC, del cual deberá surgir el firme compromiso de disminuir los aranceles, convertir todas las medidas adicionales en tarifas a fin de asegurar la transparencia, disminuir el apoyo interno a la producción y eliminar los subsidios a las exportaciones. Los resultados concretos que se logren mediante dicho acuerdo tendrán una repercusión positiva, en las condiciones actuales de acceso de mercado para las exportaciones argentinas.

A nadie escapa que, en buena medida, quien está discutiendo con el MERCOSUR un acuerdo de libre comercio es uno de los sectores principales de la Ronda: la UE. A pesar de ello, la agenda negociadora incluye capítulos demasiado amplios –entre ellos, el proteccionismo agropecuario–, que exceden los contenidos de un acuerdo bilateral o bi-regional, además de la resistencia de aquellos actores a discutir algunos temas en este último ámbito. Por otro lado, la profundidad y el nivel de concesiones que puedan debatirse en lo regional pueden exceder largamente lo “opinable” en el terreno multilateral, en el cual, a diferencia de lo que ocurre en el frente financiero, la Argentina ostenta el rol de acreedor internacional, dado el nivel arancelario medio-bajo que rige en nuestro país frente a los picos arancelarios altísimos (60% en agricultura), y el uso intensivo de barreras no arancelarias y de subsidios distorsivos, que aplican los países desarrollados.

Las negociaciones en la nueva Ronda se dan en el marco de una difícil relación entre los países desarrollados. Los grandes actores, los Estados Unidos y la UE, combinan ambiciosas propuestas de liberalización comercial con medidas proteccionistas, que no hacen más que demostrar las complejidades que giran en torno de las negociaciones comerciales:

- Los Estados Unidos proponen una fuerte reducción de aranceles (a un máximo del 25%), de subsidios a la producción (a un máximo del 5%) y de subsidios a la exportación, en un plazo de cinco años. Cabe aclarar que los aspectos incluidos en la propuesta remiten más a la UE que a los Estados Unidos, dado que es Europa quien hace un uso más intensivo de este tipo de instrumentos.

- La respuesta europea consiste en reducir un 55% la ayuda interna a los productores agrícolas; un 36%, los aranceles para bienes primarios; y un 45%, los subsidios a la exportación.

- En sentido inverso y quizá para ubicarse mejor en la negociación, en el año 2006, los Estados Unidos implementaron una política restrictiva para algunos bienes industriales sensibles (salvaguardias para la industria siderúrgica) y la *Farm Bill*, que eleva sustancialmente los fondos orientados a subsidiar la producción agrícola. Entre tanto, la UE se muestra reticente a modificar la Política Agrícola Común (PAC) con argumentos basados en la multifuncionalidad del sector o en el impacto de la biotecnología, y solicita un reconocimiento de sus sistemas de certificación de calidad y normas de origen, hasta el punto de proponer que se etiqueten los productos genéticamente modificados.

En este marco, la Argentina debe aplicar una estrategia firme para lograr un acuerdo simétrico y debe coordinar su accionar con el de otros países con intereses comunes. El MERCOSUR y el Grupo Cairns constituyen los socios naturales y los canales más poderosos para potenciar los intereses argentinos, aunque también se busca establecer sinergia con otros países con fuerte inserción en la discusión multilateral, como la India.

¿Cuáles son los puntos definitorios de la posición argentina frente a la Ronda de Doha? En primer lugar, nuestro país no deberá apoyar una ronda de negociaciones de la cual no resulten concesiones sustanciales en el sector de bienes agrícolas. El otro punto importante es evitar que detrás de restricciones sanitarias o fitosanitarias se escondan nuevas barreras al comercio internacional. Sería paradójico que avanzáramos en la disminución de las trabas cuantitativas y luego surgieran nuevas restricciones, para las que habría que esperar una nueva ronda, a fin de tratar su eliminación.

La presión internacional para provocar una reforma de las políticas agropecuarias de la UE, de Japón y de Corea ha originado un desarrollo de estrategias tendentes a reemplazar la protección del sector por medios diferentes de la aplicación de aranceles. Estas últimas hacen referencia a otros conceptos, que son nuevas barreras disfrazadas de estándares, tales como la

multifuncionalidad de la agricultura, la inocuidad alimentaria, el bienestar de los animales, nuevas exigencias en materia de etiquetados y “trazabilidad” de los alimentos con Organismos Genéticamente Modificados (OGM), etc., que a la vez, tienden a resguardar el mercado para los productos de esos mismos orígenes, y restringir las importaciones. Si la presión de algunos países tiene éxito y estos temas se incorporan a la Ronda, comenzarán a aplicarse criterios ajenos a los comerciales, que sumarán mayores perturbaciones a las corrientes tradicionales, además de las nuevas barreras erigidas por un manejo discriminatorio en su aplicación. Estas cuestiones son trascendentes para la Argentina, debido al aumento del uso de transgénicos en la soja y el maíz, y por la falta de inversión en una estructura sanitaria, capaz de cumplir con todos los requisitos que están intentando incorporar dichos países, en las disciplinas multilaterales.

Dada la apertura ya aplicada, la Argentina se perfila como un país ganador neto de cualquier aproximación al libre comercio mundial.

### **7.2.1. Fracaso de la Ronda de Doha**

Luego de una reunión decisiva con los representantes de los seis países más influyentes en la actualidad, el Director General de la OMC Pascal Lamy, resolvió suspender la Ronda de negociaciones sin fecha de reanudación de las mismas. En consecuencia, la Ronda de Doha no concluyó a fines del año 2009 y, debido al fracaso de los últimos intentos por alcanzar un acuerdo, los ciento cuarenta y nueve miembros de la organización decidieron suspender las negociaciones en todos los frentes.

La medida llegó tras cinco años de intenso trabajo diplomático que incluyó un último intento por parte del llamado Grupo de los Seis (Estados Unidos, la Unión Europea, Brasil, India, Japón y Australia). Los ministros de estos países, que representan diversos intereses y acumulan casi tres cuartos del comercio mundial, se reunieron en Ginebra el 23 y 24 de julio de 2006, para discutir la reducción de las tarifas, de los subsidios agrícolas y de los aranceles industriales. No obstante, antes de que pudiera siquiera tratarse esto último, las diferencias insalvables en cuanto al tema de la agricultura quedaron en evidencia.

El fracaso de las negociaciones sobre comercio mundial obliga a las grandes economías del mundo a encontrar nuevas maneras para lograr una reducción de las barreras comerciales. No está claro que la Organización Mundial de Comercio (OMC), el grupo de ciento cuarenta y nueve naciones que ha servido de foro para las conversaciones, sea capaz de cumplir esta tarea.

En realidad, la OMC corre el riesgo de convertirse en una versión moderna de lo que fue la Sociedad de Naciones en los años 20: un bienintencionado experimento de gobierno mundial que se vuelve irrelevante.

Las conversaciones entre los delegados alcanzaron un punto muerto ante las grandes diferencias sobre cuán profundas deben ser las reducciones de aranceles y subsidios agrícolas. La incapacidad para salvar dichas discrepancias frenó las conversaciones paralelas sobre servicios y bienes industriales.

Después de la Segunda Guerra Mundial se fundó el acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), el organismo predecesor de la OMC, que entonces era gobernado por Estados Unidos y en menor grado, por las grandes economías de Europa Occidental. Cuando alcanzaban un acuerdo, podían presionar a los demás países para cumplir las reglas.

Después de ocho rondas de negociaciones, en 1948, los aranceles y las barreras comerciales cayeron constantemente. Hacia fines del siglo XX, el comercio mundial, medido en términos de valor de los bienes que cruzan las fronteras, era veintidós veces más grande que en 1950.

Esas épocas han terminado, y ahora las barreras comerciales no caen con tanta facilidad. Nuevos países han adquirido importancia económica y exigen participar en el establecimiento de las normas de comercio, pero el poder es difuso. Al contrario de las Naciones Unidas y del Fondo Monetario Internacional, donde los grandes países tienen poder de veto o ejercen una mayor influencia con su voto, cualquier país de la OMC puede echar por tierra un acuerdo: alcanzar un consenso entre ciento cuarenta y nueve países es extremadamente difícil.

Otro problema es que la OMC no sólo es una asamblea que legisla sobre normas de comercio, sino que también es el tribunal que se encarga de su cumplimiento. Aunque en esto último registra algunos éxitos, también ha causado problemas. Bajo el GATT, los conflictos eran muchas veces triviales. La OMC ha agregado cuestiones tan polémicas como los subsidios agrícolas o los derechos sobre la propiedad intelectual.

El fracaso de las exportaciones comerciales de Doha, probablemente signifique que la OMC tendrá aún más problemas a medida que enfrente algunos conflictos delicados que se han mantenido al margen de los mecanismos de resolución de disputas, con la esperanza de que la diplomacia de la Ronda las disipe.

Por ejemplo, Brasil estudia la posibilidad de pedir a la OMC permiso para imponer daños por US\$ 1000 millones a Estados Unidos como compensación por los subsidios estadounidenses a la industria del algodón, que la OMC sentenció como ilegales. Las sanciones se habían postergado hasta ahora, debido a que la atención se centraba todavía en conversaciones de mayor envergadura.

Es posible que EE.UU. enfrente otros casos de comercio injusto por el tema del maíz, el arroz y el sorgo. La UE está expuesta a quejas relacionadas con el comercio de tomates, de vino y de mantequilla, entre otros. A medida que la OMC sentencie asuntos cercanos a la soberanía nacional, el apoyo a la institución se debilitará y, con ello, su autoridad para fomentar el crecimiento y luchar contra la pobreza (Repper, 2006).

EE.UU. nunca se unió a la Sociedad de Naciones. Permaneció al margen a medida que la Institución se volvía irrelevante, incapaz de resolver los problemas diplomáticos y militares surgidos en vísperas de la Segunda Guerra Mundial.

El mundo todavía ve en la OMC el único árbitro honesto en el juego del comercio mundial, y EE.UU. sigue siendo una pieza vital en la economía mundial.

## **7.2.2 Situación de Doha en 2009-2010**

El mes de julio de 2009 terminó de una manera inusualmente tranquila en la OMC. Esto no implica que los desacuerdos presentes en torno a las negociaciones de la Ronda de Doha hayan desaparecido. Sin embargo, el espíritu combativo y la emoción que caracterizan a las negociaciones comerciales, estuvieron ausentes. Nadie sugirió que los ministros de comercio deberían reunirse antes del receso del verano, lo cual rompería la rutina de los últimos años.

La crisis económica global ha distraído la atención de los gobiernos sobre la Ronda, haciéndola pasar a segundo plano. Asimismo, ha aumentado el grado de cuestionamiento sobre los beneficios del libre comercio. Para el 2009 se pronosticaba que el comercio internacional de mercancías disminuiría su volumen en un 10%, aunque no se ha generalizado aún la implementación de medidas comerciales proteccionistas como respuesta ante la crisis.

Los funcionarios de gobierno continúan subrayando la importancia de concluir la Ronda de Doha. Las reuniones de alto nivel político del G8, APEC, ASEAN, entre otras, han generado comunicados recientes instando a concluir la ronda de Doha hacia finales del 2010.

Sin embargo, los negociadores comerciales de Ginebra no se han dejado impresionar por dichos comunicados. Cuando Pascal Lamy ofreció volcar estas declaraciones políticas en un plan ambicioso para agilizar las negociaciones -él quería tener los textos revisados de las negociaciones para octubre- no le fue posible lograr el consenso de los miembros de la OMC. En la reunión del Comité de Negociaciones Comerciales de julio, Costa Rica intervino para cuestionar la fijación del 2010, como nueva fecha límite para concluir las negociaciones. El anterior presidente de las negociaciones agrícolas Crawford Falconer, negociador comercial para Nueva Zelanda, emitió fuertes declaraciones contra los intentos por desviarse de un proceso multilateral transparente e incluyente. De esta manera, el Dr. Falconer sugirió que las propuestas de Lamy se movían en dirección contraria a la claridad en las negociaciones. Las declaraciones de los representantes de ambos países, fueron ampliamente apoyadas por los miembros de la OMC.

La India convocó a una reunión mini-ministerial sobre la Ronda de Doha en Nueva Delhi (3 y 4 de septiembre de 2009) para ayudar a retomar las negociaciones. Esta iniciativa por parte del gobierno hindú encontró gran resistencia de los movimientos sociales locales, especialmente entre los grupos campesinos. La reunión no generó ningún progreso efectivo. En cambio, en la Cumbre del G20 en Pittsburgh, que se celebró el 29 de septiembre de 2009, los líderes acordaron acciones concretas para combatir el proteccionismo y declararon su compromiso para concluir de manera exitosa la Ronda de Doha en 2010 (punto 28 de la Declaración).

Asimismo han manifestado su apoyo a una “economía global abierta”, vertido en los puntos 48 y 49 de la Declaración:

*Es esencial continuar con la reactivación del comercio mundial y la inversión para restaurar el crecimiento mundial. Es imperativo que estemos firmes juntos para luchar contra el proteccionismo. Acogemos con satisfacción la rápida aplicación de la iniciativa de los 250 mil millones dólares para la financiación del comercio. Vamos a mantener los mercados abiertos y libres y a reafirmar los compromisos asumidos en Washington y Londres de abstenernos de aumentar o de imponer nuevas barreras a la inversión o al comercio de bienes y servicios, o de imponer nuevas restricciones a la exportación o la aplicación de medidas incompatibles con la Organización Mundial del Comercio (OMC) para estimular las exportaciones y rectificar las medidas que vayan surgiendo. Vamos a minimizar cualquier impacto negativo en el comercio y la inversión de nuestras medidas de políticas internas, incluyendo la política fiscal y medidas para apoyar el sector financiero. No retrocederemos al proteccionismo financiero, en particular a aquellas medidas que restrinjan los flujos mundiales de capital, especialmente a los países en desarrollo. Notificaremos inmediatamente a la OMC las medidas comerciales pertinentes. Acogemos con beneplácito el último informe conjunto de la OMC, la OCDE, el FMI y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y le pedimos que sigan vigilando la situación dentro de sus respectivos mandatos, y que informen públicamente trimestralmente de los compromisos (punto 48).*

*Seguimos comprometidos con la liberalización del comercio. Estamos decididos a buscar una conclusión ambiciosa y equilibrada de la Ronda de Desarrollo de Doha en 2010, de conformidad con su mandato, sobre la base de los avances ya realizados, incluso con respecto a modalidades. Comprendemos la necesidad que tienen los países de interactuar directamente entre sí, en el marco de la OMC, teniendo presente el enfoque del proceso multilateral para evaluar y cerrar las brechas existentes. Tomamos nota de que para concluir las negociaciones en 2010, debe procederse lo antes posible a evaluar y cerrar dichas brechas. Solicitamos a nuestros ministros que evalúen la situación a más tardar a principios de 2010, tomando en cuenta los resultados del programa de trabajo acordado en Ginebra después de la reunión ministerial de Delhi, y buscar la manera de avanzar en el ámbito del acceso al mercado agrícola y no agrícola, así como servicios, normas, facilitación del comercio y demás cuestiones pendientes. Continuaremos trabajando en esto y examinaremos el progreso de las negociaciones en nuestra próxima reunión (punto 49).*

Ante la ausencia de negociaciones, los miembros de la OMC estuvieron centrados en los preparativos para la Conferencia Ministerial, que tuvo lugar del 30 de noviembre al 2 de diciembre de 2009 en Ginebra. La conferencia fue planificada para cubrir el requerimiento estatutario de la OMC, que establece que sus miembros deben reunirse a nivel ministerial, de manera regular cada dos años. Sin embargo, la última conferencia ministerial completa tuvo lugar en Hong Kong en 2005. El proceso previo fue liderado por el Presidente del Consejo General, el Embajador Matus de Chile. La Conferencia Ministerial estuvo enfocada en un solo tema: "La OMC, el sistema multilateral de comercio y el ambiente actual". Un par de países han hecho propuestas para discutir sobre el mejoramiento de algunos procesos de la organización. Pero en esta etapa, se corre el riesgo de que la reunión resulte más un foro de discusiones que un espacio de toma de decisiones concretas para la OMC. Los Estados miembros insisten en que dicha instancia no tiene como finalidad avanzar sobre el programa de trabajo de Doha. De esta situación surge el siguiente cuestionamiento: ¿estará la OMC encaminándose hacia la irrelevancia burocrática? No obstante, Lamy

subrayó el cometido estabilizador de la OMC en tiempos de crisis e instó a la unidad en los esfuerzos para concluir la Ronda de Doha en el 2010.

La Séptima Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC) concluyó el 2 de diciembre de 2009 en Ginebra. Fue una ocasión para que los ministros reflexionaran sobre todos los aspectos de nuestro trabajo, intercambiaran ideas y dieran orientaciones sobre las prioridades en los años venideros. El mensaje común de todos ellos fue la necesidad de fortalecer el sistema multilateral de comercio y ayudar así a la recuperación de la crisis económica.

La manera más inmediata de hacerlo sería concluir en 2010 las negociaciones de la Ronda de Doha para el Desarrollo. Todos los ministros que acudieron a Ginebra compartieron el deseo de concluir lo antes posible una Ronda ambiciosa y favorable al desarrollo. Ello constituiría un paquete de estímulo para la recuperación económica mundial, para el desarrollo y para la reducción de la pobreza.

Pero la OMC es algo más que un foro de negociación. La organización es también el guardián de un sistema de comercio que se remonta al fin de la Segunda Guerra Mundial. Los acuerdos que administra han contribuido en gran medida a la prosperidad económica y a la estabilidad geopolítica de los últimos sesenta años, gracias al establecimiento de normas que alentaron a los gobiernos a abrir sus economías, creando puentes y no obstáculos entre ellas. Así, el comercio es ahora por lo menos treinta veces mayor que entonces, y centenares de millones de personas han salido de la pobreza. Es tiempo de trabajar para mejorar la aplicación de tales acuerdos.

La actual crisis económica ha demostrado la importancia de un sistema basado en normas. Aunque el volumen del comercio se contrajo durante el 2009 más de un 10%, el proteccionismo se ha mantenido bajo control. Según estimaciones, no más del 1% del volumen del comercio mundial se habría visto afectado por tales medidas proteccionistas.

Las normas de la OMC han actuado como un dispositivo de seguridad contra el proteccionismo, al disuadir a los gobiernos de imponer restricciones comerciales de alta intensidad que sólo habrían agravado la crisis. No obstante, se debe estar atento porque el desempleo sigue aumentando, y con ello, las presiones proteccionistas.

La ayuda para el comercio fue otra cuestión examinada durante la Ministerial. La participación activa de tantos países en desarrollo en la Ronda de Doha ha aumentado la credibilidad y la equidad de este proceso. Son más los países que comprenden ahora las oportunidades que una mayor apertura del comercio puede brindarles. Pero, para poder aprovecharlas y para participar más activamente en el comercio mundial, necesitarán aumentar su capacidad de producción y mejorar su infraestructura de transporte, energía y comunicaciones, como así también recibir una formación que permita a sus productores encontrar nuevos mercados de exportación, es decir, necesitan la ayuda para el comercio.

De esta Conferencia surge el compromiso de los gobiernos y de las instituciones internacionales a mantener una postura destinada a una mayor apertura del comercio mundial, a pesar del contexto de recesión mundial. También fue discutida la necesidad de acelerar la entrada de los países que aún están negociando su acceso, de manera que sea la familia de miembros de la OMC, la que se fortalezca a través de su universalidad.

Lamy afirmó que el 2010 llega con una agenda de trabajo abultada que busca respuestas comunes a la necesidad de un mayor y mejor comercio mundial. Por ello, la OMC también siguió con gran atención la cumbre del clima de Copenhague de diciembre de 2009, que ha buscado respuestas comunes al deterioro de nuestro medio ambiente. El mensaje al respecto es simple: el sistema multilateral de comercio no actuará como una barrera en la lucha contra el cambio climático, y en particular contra la conclusión de un acuerdo medioambiental global, que resulta tan necesario. Pero combatir el cambio climático no deberá ser pretexto para adoptar medidas que constituyan una discriminación injustificable, o una restricción disimulada del comercio internacional. Comercio y medio ambiente y deben apoyarse mutuamente. (Lamy, 2009)

## Posición de EEUU

Para el mundo exterior, Estados Unidos tiene la imagen de promotor de la expansión global del comercio. Sin embargo, a nivel interno, la política comercial se ha convertido en un tema controversial durante las últimas décadas. En los 90, el gabinete del Presidente Clinton estaba claramente comprometido con el incremento del comercio global a pesar de las frecuentes luchas con el Congreso para la aprobación de medidas y de acuerdos comerciales. Los dos períodos presidenciales sucesivos del Presidente Bush, marcaron el final de esta postura más liberal hacia el comercio en el escenario político de Estados Unidos. Con la elección de Barack Obama como presidente, la liberalización del comercio ha pasado de contar con un amplio apoyo con la falta del mismo de las márgenes de ambos partidos políticos, a contar con un apoyo claro sólo por parte de un reducido número de congresistas, y una amplia oposición de distintos ámbitos de la vida política del país.

La administración Obama aún no ha definido su agenda comercial. Esto resulta claro por la falta de movimiento con relación a las negociaciones de varios acuerdos comerciales bilaterales que están pendientes. Resulta incluso más evidente por la cantidad de puestos en el Departamento de Comercio y en la oficina del representante comercial de Estados Unidos, que no han sido ocupados a casi dos años de la elección presidencial de Obama. El actual gobierno de Estados Unidos ha considerado de mayor trascendencia otros asuntos: el aún frágil sistema financiero, los altos niveles de desempleo, y el esfuerzo por proveer servicios de salud asequibles para todos los ciudadanos. Los funcionarios de comercio que esperan señales de liderazgo sobre este tema en EEUU parecen estar aguardando en vano.

El país que alguna vez fuera el más ardiente partidario del libre comercio, parece ahora estar perdido en Ginebra. Peter Allgeier, el entonces Embajador de Estados Unidos ante la OMC desde el año 2005, tuvo su fiesta de despedida en julio de 2009, sin anunciar ningún plan para su reemplazo. La visita del representante comercial de Estados Unidos Ron Kirk, a Ginebra en mayo de ese año, fue bien recibida pero no brindó una clara señal sobre cómo procederán con

el tema de Doha. Finalmente fue designado Michael Punke, funcionario durante el Gobierno de Clinton que trabajó en temas de comercio en el Senado. .

Mientras tanto, en la Casa de Representantes hay 116 miembros que figuran como patrocinadores de un acta que cambiaría la manera en que funciona la política comercial en Estados Unidos: el Acta TRADE (Acta de Reforma Comercial, Credibilidad, Desarrollo y Empleo). El acta propuesta le brinda al Congreso las facultades para revisar los actuales acuerdos comerciales, requiere que se priorice la implementación de derechos humanos y de acuerdos relativos al medio ambiente, y refuerza la habilidad del Congreso para darle forma a una política comercial de comercio justo. La gran cantidad de adherentes al proyecto confirma el creciente escepticismo sobre el libre comercio en Estados Unidos.

### **Fines no alcanzados en la Ronda de Doha**

El propósito aparente del programa de trabajo de la Ronda de Doha era abordar los desbalances existentes en los Acuerdos de la OMC, así como finalizar la implementación incompleta de los compromisos adquiridos durante la Ronda de Uruguay, especialmente, por parte de países desarrollados. Una meta adicional era abordar el intento fallido de concretar los beneficios prometidos a muchos países en desarrollo durante dicha Ronda. Las subvenciones y recortes arancelarios, complicados por las excepciones, los huecos, las exenciones y los períodos de implementación variables, están en la mesa de negociación para la agricultura, tal como fue establecido en el proyecto de texto de modalidades en diciembre de 2008, que fuera ampliamente aceptado por los miembros de la OMC, como base para negociaciones adicionales. Sin embargo, las propuestas dejan debilidades estructurales sin abordar. El hecho de crear nuevas reglas en este contexto daría como resultado un panorama más complicado aún para el comercio internacional.

Al ser confrontados con las crisis alimentaria, económica y climática convergentes, los gobiernos necesitan replantear sus políticas. Los impactos actuales y proyectados de las crisis requieren claramente que la comunidad

internacional actúe de manera coordinada, para evitar la repetición de los patrones de respuesta aplicados hasta ahora.

Los gobiernos y expertos coinciden sobre el hecho de que la agricultura merece más atención por parte de las políticas públicas, de la que ha recibido en las últimas décadas. Una serie de informes recientes subrayan la necesidad de replantear la manera en que se conduce el negocio en el terreno agrícola. Por ejemplo, la evaluación global publicada en el 2008, bajo el acrónimo IAASTD - International Assessment of Agricultural Science, Knowledge and Technology for Development, en español Evaluación Internacional de la Ciencia, Conocimiento y Tecnología Agrícola para el Desarrollo-, fue apoyado por cincuenta y ocho gobiernos y declara: *la manera en que el mundo genera sus alimentos tendrá que cambiar radicalmente para que beneficie más a los pobres y hambrientos. Esto, si se espera que el mundo sea capaz de tratar con la creciente población y el cambio climático evitando interrupciones sociales y colapso medioambiental* (IAASTD, 2008).

En lo que se refiere al tema del comercio, hay un lento progreso hacia un cambio de modelo. El lenguaje de los gobiernos en las declaraciones relacionadas con la crisis sobre el comercio de alimentos, apoya de manera vaga la conclusión de la Ronda de Doha, aunque los gobiernos involucrados no comparten una visión común sobre cómo debería ser el acuerdo.

Desde hace un tiempo, el *Institute for Agriculture and Trade Policy* (IATP) ha estado argumentando a favor de una mayor regulación del comercio agrícola. A pesar de que algunos gobiernos son reticentes al cambio, las crisis están generando ideas innovadoras. El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en su reciente informe sobre la Crisis Alimentaria Medioambientalista, enfatiza la necesidad de enfocarse en la reorganización de las cadenas alimentarias, especialmente para deshacerse de los persistentes desperdicios y para manejar la volatilidad de precios. El informe también señala: “el incremento del comercio y del acceso a mercados puede ser logrado mejorando la infraestructura y reduciendo las barreras al comercio. Sin embargo, esto no implica un enfoque centrado por completo en el libre comercio, ya que la regulación de

precios y las subvenciones gubernamentales son redes de seguridad vitales así como las inversiones en producción.” Muchos gobiernos han alcanzado conclusiones similares al enfrentarse con la emergencia de la crisis alimentaria. Por ejemplo, algunos gobiernos han reintroducido las subvenciones aún permitidas bajo las actuales reglas de la OMC. Además establecieron redes de seguridad, en especial para los grupos vulnerables, que son legales, pero frecuentemente muy caros para ser mantenidos a largo plazo, y comenzaron a reflexionar acerca del potencial regional y global de las reservas de granos. Sorprendentemente, las discusiones en Doha están desconectadas de estos desarrollos.

Es tiempo de restaurar la gobernabilidad global del comercio y la agricultura. Fuera del opresivo contexto de las negociaciones, la próxima Ministerial de la OMC sobre “la contribución de la OMC a la recuperación, el crecimiento y el desarrollo”, podría orientarse a reflexionar sobre las nuevas herramientas y enfoques requeridos para confrontar el desafío alimentario en el Siglo XXI. Es necesaria una evaluación más realista del rol específico de la OMC y una mejor definición de cómo se inserta en el más amplio sistema multilateral, en lo que al aspecto alimentario se refiere. El trabajo que lleva a cabo el *rapporteur* especial de las Naciones Unidas sobre el derecho alimentario, Olivier de Schutter, ha contribuido al inicio de la discusión. La cuestión puede ser llevada un paso más allá al tratar el tema en las diversas reuniones relacionadas con alimentos este otoño. Además, antes de que vuelvan a Ginebra, los ministros de comercio necesitarán consultar a sus pares de agricultura, medio ambiente y el desarrollo internacional, así como a los representantes de la sociedad civil para asegurarse de incluir las políticas agrícolas.

### **7.3. Argentina en el MERCOSUR y una nueva estrategia.**

La Ronda Doha está en un letargo. Las negociaciones podrían tardar un tiempo en ser retomadas. La volatilidad de la política mundial torna todo incierto, incluso los pronósticos.

Una prioridad es evitar que se deteriore la eficacia y la legitimidad de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Que la Ronda Doha tarde en revivir se puede deber a la carrera de concluir acuerdos comerciales discriminatorios, a la proliferación de controversias sobre subsidios agrícolas, sumada a una tendencia a diluirse en los fallos, y a la creciente convicción de que es difícil articular consensos ambiciosos entre sus ciento cuarenta y nueve países miembros.

En ese contexto, la Argentina debe repensar su estrategia negociadora. Se requerirá de un diagnóstico realista sobre intereses de largo plazo, y sobre posibilidades reales de obtener lo que se necesita en el acceso a los mercados y en las políticas comerciales externas de otros países. Buena parte del éxito provendrá de nuestro propio esfuerzo productivo interno, lo que supone inversión e incorporación de progreso técnico.

Pero también los logros dependerán del acierto en las alianzas externas. ¿En qué medida y en qué condiciones un MERCOSUR de cinco es una plataforma para negociar y competir en el mundo? ¿En qué medida lo es para Brasil? ¿Coinciden los intereses de todos los socios a la hora de negociar con los Estados Unidos y con la Unión Europea? ¿Se identificarán las tendencias incipientes a buscar entendimientos bilaterales?

El MERCOSUR debe demostrar que es posible construir acuerdos con terceros países en función de los respectivos intereses nacionales, más allá de afinidades y solidaridades. Quizá, la primera prueba, el primer desafío sea las negociaciones con la Unión Europea.

Para la Argentina, el MERCOSUR no es un estadio, es un destino; no es un medio sino un fin. La estrategia multipolar de negociaciones simultáneas en modo alguno implica sacrificar el bloque regional, sino que, por el contrario, busca aprovechar al máximo el poder de negociación que confiere el espacio regional, lanzándose al mundo *desde* el MERCOSUR. Esta decisión no obedece de manera exclusiva al hecho empíricamente comprobado, de que en cualquier foro internacional el poder negociador del MERCOSUR es mayor que el de cada uno de sus miembros. Obedece fundamentalmente a que el bloque regional tiene para

el mundo desarrollado, un atractivo superior que el de cada uno de sus países integrantes. Por ello, en la práctica, la Unión Europea siempre ha supeditado todas las negociaciones comerciales a la existencia de un interlocutor regional y no nacional.

En términos comerciales y de bienestar, el MERCOSUR ha resultado altamente positivo para la Argentina. Las dificultades que pudieron haber existido en su conformación y actuación implican un síntoma de vitalidad, típico de cualquier proceso exitoso de integración, y no constituyen más que un reflejo de la mayor interdependencia derivada del sustancial incremento de los flujos comerciales internos del área.

Además del notable consenso alcanzado entre los sectores productivos, académicos, políticos y entre los demás actores de la sociedad civil, que consideran al MERCOSUR como una verdadera Política de Estado, el bloque regional ha sido una potente herramienta para “sellar” la apertura comercial de cada uno de sus miembros. ¿Quién puede pensar seriamente que con libertad arancelaria nuestro país habría resistido las presiones “proteccionistas” respecto de volver a cerrar la economía, o que nuestra economía habría sido menos permeable a los *lobbies* sectoriales en el momento de fijar la estructura arancelaria? (Redrado, 2006).

Al inscribirse en la lógica del regionalismo abierto, el MERCOSUR no limita las posibilidades de apertura de la Argentina, sino que las potencia, pues permite alcanzar escalas donde la producción se torna más competitiva, y funciona a la vez como un buen campo de entretenimiento pro-competitivo para los productores locales.

Hay además cierto consenso que considera “socios naturales” a los miembros del MERCOSUR, dado que existen entre vecinos menos barreras naturales que derriban -costos de fletes, facilidades culturales-, y bienes para negociar en forma conjunta. Por lo tanto, resulta tan natural cómo lógico que los países vecinos tiendan, proporcionalmente, a comerciar más entre sí.

El MERCOSUR genera también importantes externalidades referidas a la calidad del comercio. El comercio intraindustrial de la Argentina con los países del bloque ha sido en los últimos años mayor que con el resto de mundo, lo que permite inferir que los costos de reubicación de los factores de producción – capital, trabajo, recursos naturales-, inevitables en cualquier proceso de integración, han sido menores en el caso de la apertura al bloque sudamericano.

<b>Tipo de comercio</b>	<b>MERCOSUR</b>	<b>ALCA</b>	<b>UE</b>	<b>Resto del Mundo</b>
Exportador	27,8%	28,0%	34,3%	33,0%
Importador	12,3%	28,5%	56,6%	30,8%
Intraindustrial	60,0%	43,5%	9,1%	36,2%

*Tabla 2. Comercio Intraindustrial de la Argentina. Fuente CEI, 2009.*

Este mayor nivel de comercio intraindustrial indica también un mayor encadenamiento entre los sectores productivos de los países, lo que implica un mayor “derrame” de las ventajas de eficiencia que proyecta la asociación comercial con el MERCOSUR sobre las economías locales.

Esta calidad se extiende también a las características de los bienes comercializados, ya que en los 90, el MERCOSUR fue la fuente principal de crecimiento de las exportaciones industriales, que por ser las de mayor valor agregado y menor volatilidad de precios, representan una fuente significativa de mejoras proyectadas hacia el resto de la economía. Así como las ventas al MERCOSUR crecieron más rápido que las correspondientes al resto del mundo, la más grande diferencia se registró en las manufacturas de origen natural.

Desde el punto de vista sectorial, el MERCOSUR constituye la plataforma de despegue para algunos rubros exitosos. Como ejemplo basta citar que la mayor competitividad adquirida tras la consolidación de la experiencia exportadora en el MERCOSUR nos permitió celebrar nuevos acuerdos comerciales con Chile y México, tendentes a diversificar los destinos de las ventas de automotores.

También reconocen este mismo antecedente, las potenciales exportaciones hacia Europa y Sudáfrica que se encuentran aún en plena negociación.

Respecto de la multiplicación de empresas exportadoras, el MERCOSUR juega también un destacado rol como canal de destino de las ventas externas de las pequeñas y medianas empresas (PYMES). El acceso preferencial a un mercado mayor, sumado a los relativamente bajos costos de transporte que supone la proximidad geográfica, posibilita que los productores industriales argentinos que no tienen acceso a mercados más distantes logren aprovechar las economías de escala. Esto ha determinado que en el sector PYMES, el comercio con el MERCOSUR supere en intensidad a los otros destinos posibles: durante el período 2002-2009, el 68,2% de las exportaciones PYMES tuvieron como destino el MERCOSUR, mientras que en promedio el bloque absorbía el 33% de las ventas externas totales.

También en el ámbito empresarial, el MERCOSUR facilita la expansión externa y la internacionalización de las grandes compañías, colaborando incluso con la apertura de filiales, y construye un contexto favorable para las PYMES que recién inician la experiencia exportadora. Su importancia también es notable como factor de progreso de la competencia en el mercado doméstico, al cual provee de nuevas empresas oferentes o de productos importados desde los países socios, convirtiéndose en fuente de mayor bienestar para el consumidor y de más competitividad para los proveedores del mercado interno.

### ***7.3.1. El MERCOSUR es prioritario***

Las definiciones en materia de integración económica regional han pasado a ocupar un lugar central en la agenda política de nuestro país. Uno de los ejes del trabajado proceso de recuperación iniciado por la Argentina es el correcto establecimiento de los plazos, y la forma para su plena reinserción internacional.

El gobierno argentino considera una cuestión central el fortalecimiento y desarrollo del MERCOSUR, no obstante la crisis política y económica a la cual ya nos referimos, y la cual se piensa superar, ya que hay voluntad política de hacerlo.

Es el corolario lógico de un replanteo conceptual, respecto de la perspectiva dominante en los años 90. Se vivía entonces en un clima de ideas según las cuales el proceso de globalización era un fenómeno lineal, concebido desde afuera hacia adentro. De acuerdo con esta visión, el país debía abrir su economía de un modo indiscriminado, y su crecimiento y modernización serían poco menos que un resultado automático de esa apertura. Tal concepción fracasó y ese fracaso está en el centro de la crisis generalizada que sufrió el país.

No se trata de reinstalar prejuicios respecto de los procesos de mundialización económica, ni de fantasías de desarrollo autárquico o cerrado, sino de definir un modo de integrarse en el mundo que tenga como eje el interés nacional, concebido en términos de proyecto productivo, competitividad, justicia social y credibilidad política.

El MERCOSUR es el pilar de un proceso de integración así percibido. Durante estos años, junto con los logros de su conformación, y a pesar de que su jerarquía institucional se ha mantenido intacta, aparecieron procesos negativos, esencialmente vinculados con la falta de políticas de articulación macroeconómica. En este contexto, las crisis vividas por las principales economías de la región afectaron seriamente el proceso de integración.

Hoy, el nuevo escenario político regional tiene como una de sus consecuencias más auspiciosas la ratificación de la voluntad política de fortalecer la unión aduanera, así como avanzar con pasos más rápidos en la construcción del mercado común, no obstante las dificultades ya expresadas que frenan la integración.

No sin problemas, se traduce esta voluntad política en acciones concretas, dirigidas a alcanzar nuevos niveles de institucionalidad regional. La iniciativa de conformar un Instituto Monetario del MERCOSUR, para avanzar en la coordinación macroeconómica y discutir los caminos para una moneda única del bloque, aparece como una de las orientaciones centrales. Nuestro país considera que el lanzamiento de una moneda común para ser utilizada en el comercio exterior y en el turismo sería un paso adecuado en esa dirección, y una señal muy

valiosa de la definición integradora de nuestros países. En el mismo sentido, Argentina es partidaria de actualizar y generalizar el arancel externo común y de construir un sistema ágil de solución de controversias, así como de mejorar en el proceso de integración productiva. Por otro lado, es indudable que la integración económica es indisociable de una ingeniería político-institucional que apunte a convertir a la integración en un tema de amplio debate público en cada uno de los países. La premisa central es, en ese sentido, el avance desde la actual Comisión Parlamentaria Común hacia un Parlamento del MERCOSUR, cuyos miembros, en un plazo razonable, sean elegidos en forma directa por los ciudadanos de los países del área.

La opción prioritaria por el MERCOSUR, ampliado con Chile y Bolivia, y recientemente con Venezuela, cuya incorporación está en vías de concretarse, no equivale a obstaculizar otros procesos de relación económica y política que vienen desarrollándose en forma paralela, particularmente los que conciernen a los países de América del Sur.

Mientras tanto, se está planteando una negociación especial con la Unión Europea que no se trata sólo de un acuerdo de libre comercio. La Unión Europea es uno de los principales socios comerciales de la Argentina, tanto por ser el principal origen de nuestras importaciones como por ser destino de nuestras ventas. Desde la perspectiva de nuestro bloque, las negociaciones con la UE tienen como prioridad eliminar o neutralizar las distorsiones arancelarias y subsidios, que obstaculizan la entrada de nuestros productos, particularmente los agrícolas. El fortalecimiento del MERCOSUR y la creciente armonía de las conversaciones serán los instrumentos principales que ayudarán a atravesar los obstáculos. Vistos en su conjunto, estos procesos de integración, a los que habría que sumar por ejemplo el acercamiento comercial con Asia, conforman una agenda rica y promisoría para un período relativamente inmediato.

El MERCOSUR ha sido un instrumento clave a la hora de consolidar y lograr consenso para una rápida y profunda apertura comercial de la economía argentina. Sin el bloque regional es muy difícil pensar que la apertura no hubiera

sufrido reversiones y mayor volatilidad normativa. Además de lo enunciado, podemos afirmar que MERCOSUR puede ser también un instrumento óptimo para consolidar la inserción de la región en los mercados financieros internacionales.

#### **7.4. Conclusiones del capítulo**

Aunque nunca antes los países miembros del MERCOSUR se habían visto obligados a enfrentar una crisis económica tan profunda como la de 2002, el bloque regional demostró estar a la altura de las circunstancias. El nerviosismo propio de un escenario cuyos cuatro actores sufrieron caídas de la producción y encabezaron los *rankings* de riesgo-país, logró ser superado por la voluntad integradora de las partes, alcanzando avances institucionales que proveyeron mayor comercio y bienestar a la región, apenas superada la complicada coyuntura macroeconómica.

La crisis de los años 2008 y 2009 no fue de tanta gravedad para la región como la anterior. Merced a la coordinación macroeconómica, los superávits acumulados de las balanzas de pago y a la apertura de la comercialización con otros países donde la crisis fue menor, como China e India, los miembros del MERCOSUR no sufrieron una caída tan pronunciada en su actividad económica y de comercio exterior, como había sucedido en el año 2002.

La crisis que afecta la economía mundial ha sido frecuentemente comparada con la crisis que se desató en la década del 30, no sólo por su profundidad y alcance, sino también por la posible reacción proteccionista de los países ante la misma, que restringiría el comercio y demoraría la salida a la crisis.

Por este motivo, los líderes de las principales economías se apuraron por declararse contrarios a la aplicación de medidas proteccionistas que pudieran tener un impacto negativo sobre el comercio mundial y contribuyeran así a profundizar la crisis.

En la cumbre de noviembre de 2008, el Grupo de los 20 (G20) se comprometió a abstenerse de imponer barreras a la inversión o al comercio de

bienes y servicios, imponer nuevas restricciones a las exportaciones o implementar medidas para estimular las exportaciones que choquen con la Organización Mundial del Comercio (OMC). Este compromiso volvió a ser afirmado en la cumbre de Londres de abril de del año siguiente.

No obstante, de acuerdo con un informe realizado por el Banco Mundial, ese propósito pareció limitarse estrictamente a promesas. Diecisiete de las veinte economías comprometidas a mantener el libre comercio aplicaron medidas proteccionistas entre noviembre de 2008 y marzo de 2009. El informe registra un total de setenta y ocho medidas comerciales aplicadas, sesenta y seis de las cuales suponen restricciones al comercio.

La Organización Mundial de Comercio también realiza un monitoreo de las medidas aplicadas desde setiembre de 2008, incluyendo tanto las de política comercial como también las políticas de estímulo fiscal. Una iniciativa privada, llamada *Global Trade Alert* (GTA), publica en tiempo real las medidas que fija cada país. De acuerdo con la información publicada por esta organización, hasta diciembre de 2009 se han reportado en el sitio ochenta y seis medidas implementadas, sesenta y tres de las cuales son discriminatorias.

El instrumento de política comercial proteccionista por excelencia es el arancel, o impuesto a las importaciones. Históricamente, ha sido el instrumento más aplicado para proteger a la industria nacional, y es ciertamente una de las medidas que han sido adoptadas por varios países como respuesta a la actual crisis mundial, especialmente entre países en vías de desarrollo.

Sin embargo, el nuevo brote proteccionista presenta rasgos originales, ya que el espectro de políticas fijadas para proteger la industria nacional es más amplio, y abarca diversas políticas comerciales, así como también políticas de estímulo a la industria, al empleo y a las nacionales. El hecho de que se trate de políticas más sutiles que un aumento de aranceles, que no violan los acuerdos internacionales ni las disciplinas de la OMC pero que suponen una discriminación a bienes, trabajadores o inversores extranjeros, hacen que se hable de un proteccionismo “turbio”.

El siguiente cuadro presenta la lista de medidas de política aplicadas por todos los países en respuesta a la crisis económica. Como puede observarse, la principal medida es el aumento de aranceles, seguida por medidas sanitarias y fitosanitarias, que se han incrementado desde marzo de 2009, a raíz de la expansión del virus de la influenza. Los subsidios a las exportaciones son la medida más aplicada entre los países desarrollados. En muchos casos, se trata de subsidios automáticos ante la caída de los precios internacionales, como en el sector de los lácteos en la UE.

### Medidas aplicadas por la crisis económicas en 2008 – 2009

Medida	Porcentaje
Medidas arancelarias	20,6
Medidas sanitarias y fitosanitarias	11,1
Subsidios a la exportación	7,9
Prohibiciones a las importaciones	7,9
Barreras no arancelarias (sin especificar)	7,9
Medidas de defensa comercial	7,9
Estimulos económicos	6,3
Medidas migratorias	6,3
Restricciones o impuestos a las exportaciones	4,8
Otras medidas del sector servicios	4,8
Compras estatales	4,8
Requisito de contenido nacional	3,2
Devaluación competitiva	1,6
Subsidios al consumo	1,6
Cuotas (incluyendo cuotas arancelarias)	1,6
Empresas públicas	1,6

Tabla 3. Fuente: elaboración en base a datos de GTA (2009)

Las medidas de defensa comercial, como investigaciones *anti-dumping* y mecanismos de salvaguardia, representan casi un 8% de las decisiones de políticas aplicadas como respuesta a la crisis. Las investigaciones *anti-dumping* se han incrementado sustancialmente desde 2008. Asimismo los principales países que han iniciado investigaciones *anti-dumping* han sido India, Brasil, China y Argentina, mientras que los principales objetivos de las investigaciones han sido China, los países de la Unión Europea y Estados Unidos (OMC, 2009).

Otras medidas de política comercial menos implementadas han sido la introducción de nuevas cuotas a las importaciones, y restricciones o impuestos a las exportaciones. Pero no sólo se han aplicado medidas de política comercial, sino que muchos países han buscado establecer otro tipo de disposiciones, como paquetes de estímulo económico, compras estatales y estatización de empresas, aunque éstas muchas veces tienen un componente discriminatorio, por lo que pueden afectar negativamente el comercio.

La cláusula de “compre americano” en el paquete de medidas de estímulo económico de Estados Unidos, aprobado en febrero de 2009, representa un claro ejemplo de ello. El “compre americano” se implementó para la compra de hierro, acero y otros bienes manufacturados utilizados en obras públicas, y para la adquisición pública de algunos artículos de vestimenta y equipamiento. Tan claro era que se trataba de medidas que contradecían las obligaciones en materia de acuerdos internacionales, que se debió agregar la provisión de que fueran aplicadas en forma consistente con las obligaciones de Estados Unidos, en el marco de acuerdos internacionales.

Otras medidas no comerciales claramente discriminatorias son los requisitos de contenido nacional o algunas políticas de restricciones migratorias, como por ejemplo la adopción por parte de Reino Unido, de nuevos requerimientos para que los trabajadores extranjeros puedan emplearse legalmente en el país.

#### **7.4.1. El proteccionismo y la región**

La región no ha estado ajena a esta tendencia mundial. El cuadro siguiente presenta la lista de medidas adoptadas por los países del MERCOSUR, entre septiembre de 2008 y diciembre de 2009, según la OMC (2009). Como vemos, los dos países grandes del bloque han sido los que han aplicado más políticas -tanto de tipo comercial, como de estímulo fiscal y económico-, con el fin de combatir la crisis mundial.

La principal decisión de la Argentina ha sido la constante incorporación de nuevos ítems, a la lista de productos con requerimientos de licencias no automáticas de importación. Actualmente, se exigen licencias no automáticas para la importación de treinta y siete líneas arancelarias (cuatro dígitos), y de acuerdo con la OMC, el tiempo de espera promedio para la obtención de dichas licencias supera los cien días.

Argentina también ha iniciado diversas investigaciones *anti-dumping*, y así incrementó sensiblemente el número de investigaciones con respecto a años anteriores. Por su parte, Brasil también ha comenzado varios sondeos *anti-dumping* -de hecho, después de China, es el segundo país en número de investigaciones *anti-dumping*, desde 2008-, y ha implementado diversas políticas de tipo fiscal, y de estímulo al sector financiero.

Los países pequeños del bloque, Paraguay y Uruguay, en general, no han empleado medidas de estímulo para combatir la crisis internacional.

Examinando la información publicada por GTA, el MERCOSUR parece perjudicarse por la tendencia proteccionista, habiéndose visto afectado por medidas establecidas por otros países. Argentina se ha visto desfavorecida por catorce medidas; Brasil, por 17; Paraguay, por 3, y Uruguay, por 10.

## Medidas adoptadas por los países del MERCOSUR

País	Medida	Verificada
Argentina	Introducción de licencias de importación no automáticas en varios sectores: vestimenta, calzado, manufacturas de hierro, artículos de metal, entre otros	Si
	Demoras en la obtención de licencias de importación	No
	Introducción de valores de referencia en 1000 productos de importación sensibles (textiles, partes de automóviles, juguetes, entre otros)	Si
	Iniciación de investigaciones anti-dumping en varios sectores	Si
	Introducción de valores de referencia en exportaciones de cobre	Si
	Autorización al tránsito de carne porcina congelada proveniente de Paraguay	Si
	Eliminación de impuestos a exportaciones de lácteos	Si
	Préstamos estatales a la construcción o renovación de casas	Si
	Préstamo estatal a productores de partes de automóviles	No
	Préstamos estatal a subsidiaria local de General Motors	No
Brasil	Derechos anti-dumping a productos de EUA, UE, Finlandia, Rusia y Ucrania)	Si
	Iniciación de investigaciones anti-dumping a importaciones de fibras sintéticas desde China	Si
	Restauración de aranceles a algunos productos de acero	No
	Incorporación del sector carnes al régimen de drawback	No
	Aumento del número de empresas beneficiarias del programa público Proex de financiamiento a la exportación	Si
	Nuevos incentivos fiscales a exportadores	No
	Estímulos económicos a fabricantes de automóviles	Si
	Créditos al sector automotriz	
	Línea de crédito adicional para gobiernos estatales	Si
Medidas de apoyo al sector financiero	Si	
Paraguay	Programa anti crisis que incluye un 70% de margen de preferencia a empresas nacionales en las compras públicas	Si
	Reducción de aranceles a materias primas, plásticos, productos químicos, medicinas, y equipamiento para telecomunicaciones y para computación	No
Uruguay	Cambios en la admisión temporaria, otorgando mayor flexibilidad a exportadores	No

Tabla 4. Fuente: elaboración en base a información reportada por OMC (2009)

En cuanto al Uruguay, la India aplica restricciones al sector exportador textil que representa un 11% de sus exportaciones, y la Unión Europea junto con los Estados Unidos, otras que afectan a algunos productos lácteos, (7% de lo exportado).

Sin embargo, en ambos casos la participación del país destino en las exportaciones del sector es menor, mientras que en el caso de Argentina las medidas aplicadas perjudican en mayor medida al sector afectado.

### Medidas aplicadas que afectan a Uruguay

País que aplica la medida	Medida	Sectores afectados	Participación del sector en exportaciones de Uruguay*	Participación del destino en exportaciones del sector*
Rusia y Bielorrusia	Aumento de aranceles	Petróleo y derivados del petróleo	3,0	0,0
Argentina	Licencias no automáticas de importación	Varios sectores	1,9	58,3
India	Incentivos a exportaciones	Textiles	10,7	0,5
Unión Europea	Reintroducción de reintegros a las exportaciones	Lácteos	7,1	0,2
Suiza	Subsidio a la exportación	Lácteos	3,2	
Estados Unidos	Incentivos a exportaciones	Lácteos	6,8	3,4
Indonesia, Malasia, Tailandia	Limitación a exportaciones	Caucho	1,5	

Tabla 5. Fuente: elaboración base datos del Banco Central de Uruguay.

\*Promedio de exportaciones 2006-2009

No obstante, ante la crisis financiera que ha afectado a todo el mundo, el Parlamento del MERCOSUR acordó impulsar una posición en común entre los gobiernos de la región, para ser presentada ante distintos ámbitos internacionales, como la Organización Mundial de Comercio y el Grupo de los 20, que se reunió en

mes de abril del año 2009 en Londres. La denominada "Posición MERCOSUR", fue propiciada por el parlamentario argentino senador Adolfo Rodríguez Saá. Su iniciativa concilió otras presentadas por sus colegas brasileños Inácio Arruda y Aloizio Mercadante. Durante su participación en la XVI Sesión del Parlasur, el legislador argentino manifestó ante el plenario: "Estas posturas comunes deben ser tomadas con la mayor sensibilidad social posible", y agregó que "el MERCOSUR debe responder con más MERCOSUR". Tras el debate se presentó una propuesta común, resultado de la fusión de lo sostenido por los senadores Mercadante y Rodríguez Saá, que fue aprobada por mayoría absoluta e ingresó al orden del día, al igual que la propuesta del parlamentario Inácio Arruda, para invitar a los ministros de Hacienda de los Estados-Parte, y miembros en proceso de adhesión, a una sesión especial del Parlamento, celebrada en abril de 2009.

Además se planteó la necesidad de "coordinar y unificar posiciones para enfrentar la crisis ante el G-20, la OMC, el FMI y el Banco Mundial", según destaca uno de los puntos de la Declaración del Parlamento. Los parlamentarios coincidieron en que la decisión de enfrentamiento de la crisis "no puede prescindir" de la construcción de "organizaciones supranacionales en el ámbito del bloque"; además subrayaron la importancia de tener un marco sólido de "seguridad jurídica para los Estados-Parte" y en ese contexto se reflotó la iniciativa propiciada por Rodríguez Saá, acerca de la creación de un Tribunal de Justicia del MERCOSUR, que esté dotado de poderes para emitir sentencias vinculantes y de cumplimiento obligatorio.

Las distintas posturas fueron respaldadas por los parlamentarios paraguayos, quienes consideraron importantes los temas energéticos y uno de los ejes fundamentales de la integración. Todos los expositores coincidieron en que aumentar la integración será una prueba para el bloque regional y una herramienta para afrontar los problemas que se avecinan.

Nuestro país, consciente de fortalecer el MERCOSUR, trató de conciliar los intereses de los socios, a veces no coincidentes. La idea fue y es permitir que el MERCOSUR continúe siendo una política de Estado de carácter permanente, a favor del progreso de la región.

Desde el punto de vista de la estrategia multipolar el MERCOSUR constituye una plataforma que potencia nuestra capacidad de negociación internacional, mientras que en el terreno de la producción sirve como motor para que toda empresa inicie su expansión exportadora.

Como prueba de lo afirmado, bastan los resultados que el MERCOSUR ha producido en cuatro aspectos económicos fundamentales, a pesar de las crisis que afectaron a la región.

### *1. Aspecto Productivo*

a) Durante el 2002, se trató de consolidar el MERCOSUR en el aspecto microeconómico. Por tal motivo se puso fin a una lista de desencuentros en torno a la política, flexibilizándose el comercio administrado y previendo el libre comercio para el 2008. La crisis de 2009 impidió concretar tal objetivo.

b) Por otra parte, se establecieron pautas para fomentar la complementación industrial, lo que le permitió a nuestro país recuperar volúmenes de exportación, en el orden de los 10.000 millones de dólares anuales, con efectos beneficiosos para nuestra economía interna.

c) Se ha puesto en marcha el Programa de Foros de Competitividad, orientado al fortalecimiento de cadenas productivas por medio de actividades complementarias y competitivas.

### *2. Aspecto Institucional*

El aspecto institucional, que había sido uno de los relegados de la agenda de la integración, experimentó un particular impulso durante el período 2008-2009, a raíz de la crisis mundial.

a) El Consejo del MERCOSUR aceptó la propuesta argentina de avanzar en la transformación de la Secretaría Administrativa, en una Secretaria Técnica.

b) Dado que el crecimiento de la integración y el comercio hace que se multipliquen también las disputas comerciales, el mejoramiento del sistema de solución de controversias es el avance más destacado en el campo institucional del MERCOSUR. Por medio del Protocolo de Olivos, se creó un Tribunal Permanente de Revisión integrado por cinco árbitros que se renuevan cada cinco años, cuya función crear jurisprudencia y velar por la uniformidad en la interpretación normativa. El Protocolo previó también la agilización del proceso de la controversia y la aplicación de los laudos arbitrales.

### 3. *Aspecto Comercial*

a) En cuanto al ámbito comercial, se encararon medidas concretas para asegurar la libertad de acceso a los mercados de la región. Las autoridades de los Bancos Centrales de la Argentina y del Brasil firmaron el acuerdo de modificación del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos, que logró la eliminación de las restricciones financieras, y la generación de garantías para las operaciones de comercio exterior.

b) Se impulsaron acciones para reducir los márgenes de discrecionalidad en el empleo de los instrumentos de defensa comercial. Las investigaciones *antidumping*, que se empleaban como herramienta defensiva desde 1999, se suspendieron.

c) En las áreas de industria y salud, se firmaron acuerdos de reconocimiento mutuo y de evaluación de la conformidad de productos.

### 4. *Aspecto Internacional*

El MERCOSUR logró extender sus fronteras en diversas direcciones.

a) Se celebró un Acuerdo de Libre Comercio con México en 2008, y se negocia otro similar con la Comunidad Andina y con la UE.

b) Se profundizó el Acuerdo de Complementación Económica con Chile, celebrado en 2007.

c) La India, Tailandia, Sudáfrica, los mercados centroamericanos y de la costa Pacífica de Asia constituyen objeto de sumo interés para el MERCOSUR.

d) En 2006, se habilitó la primera Oficina de Promoción Conjunta en Berlín.

El nivel de los acuerdos logrados pone de manifiesto la capacidad del MERCOSUR para diseñar respuestas económicamente eficientes y políticamente aplicables a los problemas coyunturales. Estos acuerdos permitieron a Argentina recomponer el volumen y la calidad de sus ventas al bloque regional, y exportar por un monto de 12.000 millones de dólares anuales.

El MERCOSUR dispone de espacio para continuar creciendo en comercio tradicional, en las llamadas nuevas áreas, en la competencia y en todas las acciones que nos acerquen a la conformación de un Mercado Único.

Además, ha logrado consenso para una rápida y profunda apertura comercial de las economías de sus países miembros. La apertura habría sufrido reversiones y una mayor volatilidad normativa, de no haber existido el bloque regional. Estamos persuadidos de que el MERCOSUR puede funcionar como instrumento para consolidar la inserción eficiente de los países de la región, en los mercados financieros internacionales, y para afianzar la estabilidad real y monetaria de cada uno de ellos.

Consideramos que el MERCOSUR es la plataforma de inserción internacional de la Argentina. Los lazos políticos, económicos y culturales que unen a los países del Cono Sur, sumados al mayor poder negociador del bloque en los foros internacionales, y a la interdependencia micro y macroeconómica que manifiestan las economías de los miembros ante cualquier *shock* interno o externo, ponen en evidencia que la integración sub-regional es un camino sin retorno.



## **CAPÍTULO VIII**

### **FACTORES POLÍTICOS E IDEOLÓGICOS DEL MODELO EXPORTADOR ARGENTINO**



## VIII. FACTORES POLÍTICOS E IDEOLÓGICOS DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES EXTERNAS ARGENTINAS

### 8.1. Breve historia de la política exportadora argentina durante los siglos XIX al XXI

#### 8.1.1. *Etapa agro-exportadora (1852-1930)*

Entre 1852 y 1914 se produjo en Argentina un crecimiento económico y una modernización que ubicó al país dentro de las principales economías mundiales. Dicho crecimiento se relacionó con el aumento de las exportaciones agropecuarias.

La demanda de cueros y lanas implicó la ocupación de la zona del litoral pampeano, donde las estancias constituyeron la unidad productiva dedicada a la actividad ganadera. Cuando el mercado europeo aumentó su demanda de alimentos, y los adelantos tecnológicos permitieron transportar grandes volúmenes de granos y de carnes refrigeradas a menor costo, la región pampeana comenzó a especializarse para satisfacer la demanda.

Para los países europeos era fundamental asegurar la provisión de alimentos, en cantidad y precio conveniente, para alimentar la mano de obra ocupada en sus industrias.

Muchos capitales llegaron a la región pampeana para dotarla de medios de transporte y de infraestructura portuaria. Los beneficios que el país obtenía por la venta de productos agropecuarios permitían pagar la importación de los bienes manufacturados que se consumían. Este modelo se basó en un recurso natural: las tierras fértiles de la llanura pampeana.

La Nación se organizó social y políticamente en torno a las actividades agropecuarias: se construyeron caminos, ferrocarriles y puertos; se propició la inmigración de mano de obra, y se crearon las condiciones jurídicas que aseguraron el ingreso de capitales y bienes del exterior.

El país se estructuraba en función de la economía pampeana. Al mismo tiempo, las economías del interior decayeron por la competencia de las manufacturas importadas y de los alimentos pampeanos más baratos. Los acuerdos políticos consiguieron algunas protecciones y sólo fue posible seguir produciendo en algunas provincias. Por ejemplo, Mendoza siguió adelante con la producción vitivinícola.

A fines de la década del 20 el modelo agro-exportador comenzó a mostrar sus limitaciones para asegurar la continuidad del desarrollo económico. Ya no había nuevas tierras para ser incorporadas a la actividad agropecuaria y el mercado interno consumía una parte cada vez mayor de la producción, lo que provocaba la disminución del saldo exportable. La década de 1929 tuvo efectos negativos irreversibles sobre el modelo económico. A partir de estas crisis, las grandes potencias cerraron sus economías para tratar de recuperarse: los precios de los productos primarios disminuyeron mientras que las manufacturas aumentaron y deterioraron los términos de intercambio del país, que no pudo asegurar los niveles de importaciones.

El comercio internacional se organizó entre países que mantenían vínculos especiales (Inglaterra y sus ex-colonias) y el resto quedó marginado (Rapoport, 2008).

Además de la llegada de capitales, el proyecto se vio reforzado por una política inmigratoria que vinculó a nuestro país con los países europeos, e impactó en el sector social, económico y cultural.

El contexto internacional fue decisivo en la estrategia de crecimiento agro-exportador. La Revolución Industrial, iniciada en Inglaterra en el siglo XVIII, constituyó la expansión de la producción inglesa, generando una nueva organización de la economía mundial.

Hacia el siglo XIX, el desarrollo de la industrialización en Europa y en los Estados Unidos definió una nueva división internacional del trabajo. Los centros industrializados comenzaron a demandar nuevos productos de los países

periféricos: materias primas que necesitaban como insumos para sus industrias, y alimentos para su población.

La Argentina se insertó entre los países proveedores de materias primas y alimentos y pasó a recibir capitales, manufacturas e inmigración. Nuestro país produjo y exportó lana, trigo, carne y cereales, en ciclos sucesivos.

En Argentina, los grupos sociales con mayor poder económico y político comenzaron a organizar la economía como complemento de la de los países industrializados, particularmente de Inglaterra.

A partir de 1880, los grupos dirigentes impusieron su modelo de desarrollo económico basado en las exportaciones crecientes de cereales y carnes, lo cual generó transformaciones en la sociedad argentina.

La inversión masiva de capital británico consolidó definitivamente la posición del Reino Unido como primer país exportador, aunque Alemania, Estados Unidos e Italia, también aumentaron su participación, en el último caso, como consecuencia de la demanda de sus productos, creada por los inmigrantes. Francia, en cambio, disminuyó el monto de inversión en nuestro país.

Gran Bretaña también incrementó en gran medida sus compras de productos argentinos, aunque Bélgica y Francia se mantuvieron como los principales compradores de nuestra producción rural.

### **8.1.2. El modelo agro-exportador, la estructura productiva y las políticas públicas**

Para responder a la nueva situación internacional, la estabilidad política era un requisito indispensable. La consolidación del Estado nacional constituyó un marco propicio para llevar adelante el proyecto. Bajo los grupos hegemónicos integrados por terratenientes y comerciantes bonaerenses, en combinación con sectores dominantes de las provincias tradicionales, el país se incorporó al mercado mundial y al esquema de división internacional del trabajo, como proveedor de materias primas y alimentos, y como consumidor de manufacturas.

Al mismo tiempo, se consolidó la conformación de un mercado interno con centro en Buenos Aires y en las ciudades pampeanas, que actuó como dinamizador de la producción de distintas áreas del territorio.

Dos elementos fueron esenciales para que el proyecto político-económico fuese viable: la llegada de capitales extranjeros y la de inmigrantes. Los capitales tuvieron un rol fundamental en la valorización de los recursos productivos y, especialmente, en la circulación de la producción. La mayor parte de los capitales extranjeros procedían de Gran Bretaña y se radicaron principalmente en la región pampeana. Si bien no tuvieron una participación directa en la producción agropecuaria, su papel fue decisivo en el tendido de la red ferroviaria, en la industria (frigoríficos y molinos), y en los puertos.

La política oficial favorecía el desarrollo agrícola, especialmente a través de la expansión de la frontera y de la construcción ferroviaria, aunque también otra serie de acciones gubernamentales tendían al mismo fin: la ley de Aduanas de 1876, que protegió la producción de trigo y la elaboración de harinas. La política cambiaria del gobierno —en especial bajo la presidencia de Juárez Celman, que frente a la desvalorización del peso subsidió considerablemente al sector exportador—, y la política crediticia del Banco Hipotecario, que mediante la emisión de cédulas hizo llegar fondos al productor rural. Con estas dos últimas medidas, se estimularon de modo significativo las inversiones en agricultura y ganadería, lo que en el primer momento redundó en un aumento considerable del parque de maquinaria agrícola.

### **8.3. Los ciclos económicos**

#### ***8.3.1. Ciclo de expansión horizontal de la agricultura (1880-1914)***

Alrededor del 1880, el capital extranjero intervino con más fuerza para financiar ciertos aspectos de la política de exportación, hasta el punto de que uno de los más importantes indicadores del crecimiento de la economía argentina del momento está dado por el volumen y el valor de las exportaciones, que entre 1880

y 1914, se multiplicó diez veces (de 50 millones a 500 millones de pesos oro), con el Reino Unido como principal destino.

Este crecimiento favoreció la extensión del tendido férreo, el incremento de la población, y el aumento de las importaciones, debido a que la demanda de alimentos superó a la de textiles. Así, nuestro país aprovechó la oportunidad y puso en marcha el desarrollo de los rubros cereal y carne. El trigo fue el máximo exponente de las ventas al exterior, a partir de que en 1870 se produjeron excedentes; su radio de expansión geográfica fue más amplio que el de la lana y abarcó a Buenos Aires, al sur de Santa Fe, a Córdoba y al nordeste de La Pampa. En esa zona, no sólo se generaba la producción exportable, sino que también se invirtió la mayor parte de capitales nacionales y extranjeros, lo cual trajo aparejado un acelerado desarrollo urbano.

En este período, la Argentina pasó a ser uno de los mayores abastecedores de maíz del mundo, el principal exportador de lino, de avena y de carnes enfiadas, en conserva y congeladas. La elevada tasa de exportación de trigo y su harina hicieron famosa a la Argentina como “el granero del mundo” (Gerchunof, 2007).

A partir de 1880, aparecieron en el país las innovaciones tecnológicas para conservar y trasladar la carne, y también los modernos buques con cámaras de frío; se aplicaron en las estancias técnicas de mestizaje para mejorar las razas y se optimizaron las pasturas. Así se combinaron la explotación agraria y la pecuaria, es decir se conjugó la cría bovina con la producción de cereales.

El ferrocarril, financiado casi todo por empresas británicas, ayudó a la integración de todo el territorio productor, a la vez que permitió el intercambio cultural en la población.

A pesar del aumento del volumen comercial, el déficit de la balanza comercial Argentina no se corrigió.

### **8.3.2. Ciclo de desaceleración o demora (1914-1930)**

En 1914, al llegar al límite de la expansión horizontal, la agricultura extensiva generó dificultades agravadas por el inicio de la Primera Guerra Mundial, con las consiguientes competencias y problemas para disponer de bodegas en el embarque de granos.

Además de deteriorar el volumen y el valor de las importaciones, la Guerra desató un incipiente proceso de sustitución de importaciones por industrialización nacional. El Estado implementó medidas de emergencia, como una feria bancaria y cambiaria, moratoria por 30 días, suspensión de la ley de conversión y la prohibición de importar oro.

El área sembrada descendió hasta 1921, a causa de la dificultad para comercializar los cereales, y se inició la desaceleración del crecimiento en la economía argentina, que se prolongó hasta la superación de los ribetes más agudos de la crisis estructural y orgánica de 1930.

Hacia 1918, la “cuestión social”, fenómeno que afecta tanto a la ciudad como al campo, es irreversible. Los chacareros se asocian al movimiento anarquista para presionar al Estado y así obtener la Ley de Arrendamientos Rurales, que rige las pautas de contrato para superficies arrendadas que no excedan las trescientas hectáreas.

A causa de la crisis ganadera de posguerra, el Estado intenta retomar el camino anterior, con resultados oscilantes, introduciendo las menores reformas posibles al sistema vigente.

El congelado de la carne vuelve a dar paso al producto enfriado. Los sectores vinculados al congelado no pueden colocar el stock ganadero acumulado y los precios caen precipitadamente. La Sociedad Rural Argentina reclama protección al Estado nacional, pero el presidente Yrigoyen no adopta resoluciones sobre el asunto. En cambio, su sucesor, el Dr. Alvear ejerce una acción decisiva frente al problema y responde a las demandas de la institución. Hacia 1927, desde

allí se levanta el lema “comprar a quien nos compra”, que implica el rechazo a los nexos comerciales con Estados Unidos: de ese modo, los ganaderos argentinos refuerzan su estrecha e histórica conexión con el mercado y los inversores ingleses.

Durante los años siguientes, debido a los conflictos entre el Estado y las distintas producciones regionales, se consolida y avanza un modelo estatal intervencionista.

#### ***8.4. El impacto de la Primera Guerra Mundial y el incipiente desarrollo industrial***

La relación económica que existía entre Argentina y Gran Bretaña se remontaba a los tiempos de la colonia, y consistía en un intercambio en el cual Argentina exportaba materia prima, como lo hacían los demás países periféricos hacia Gran Bretaña, y luego importaba las manufacturas producidas por ésta. La Primera Guerra Mundial puso en evidencia los límites y vulnerabilidades de este modelo.

El presidente argentino de ese entonces, Victorino De La Plaza, declaró la neutralidad del país ante el conflicto bélico, medida que continuaría Yrigoyen durante su presidencia. La guerra traerá a Argentina la falta de muchos productos importados y una drástica baja en los ingresos aduaneros, con graves consecuencias fiscales. De La Plaza ordena el cierre de la caja de conversión, evita así la evasión del oro, y crea la Dirección de Industrias, para promover la fabricación de las mercaderías que ya no vendrán de Europa.

Sin embargo, la apenas insinuante industrialización por sustitución de importaciones que provoca la Primera Gran Guerra en nuestro país, no alcanza a modificar nuestro perfil agro-industrial.

La guerra obligó a Gran Bretaña a priorizar sus necesidades domésticas por sobre sus compromisos externos. Indirectamente esto benefició a Estados Unidos, al permitirle ubicarse como el principal proveedor de manufacturas y capital para la Argentina. De ese modo, nuestro país necesitó cada vez más de los

Estados Unidos para la colocación de sus exportaciones, y para la provisión de manufacturas y capitales.

Por lo expuesto, podemos afirmar que a partir de 1860 se inicia una nueva etapa del desarrollo económico argentino. Desde entonces y hasta la Gran Depresión, nuestro país ocupa un lugar bien definido, destacado y aceptado, en el sistema de división internacional del trabajo, implícitamente surgido bajo el auge del Imperio Británico.

La intensidad de la integración argentina en la economía mundial revolucionó en pocas décadas la fisonomía social, política y económica del país. En efecto, dentro de los límites que imponía la vigencia del libre cambio, el orden conservador instaurado indujo una expansión de alcance considerable. La Argentina moderna se fue configurando entre 1880 y la Primera Guerra Mundial, período durante el cual el país se embarcó en un proceso que los contemporáneos llamaron, en términos positivistas, “progreso”, a través del de desarrollo una economía agro-exportadora, en un contexto de integración de los mercados y de rápido crecimiento de la producción.

El crecimiento económico, los vínculos estrechos con Inglaterra y Europa, y la estabilidad política fueron factores que hicieron posible creer que Argentina estaba destinada a constituir un país de relevancia en el orden internacional (Bulmer-Thomas, 2003).

El Estado actuó deliberada y sistemáticamente para facilitar la inserción de la Argentina en la economía mundial, y para adaptarse a un rol y a una función que le cuadraba perfectamente: asociarse estrechamente con Gran Bretaña y en menor medida, con otras potencias europeas. La nueva estructura productiva estableció sólidos vínculos con el mundo industrializado y en pocos años, nuestro país se convirtió en uno de los productores mundiales de alimentos y materias primas agropecuarias. El mercado británico fue el principal destinatario de las exportaciones de cereales y carnes. A su vez, Argentina se constituyó en uno de los principales mercados para las exportaciones de las manufacturas británicas y en receptor de inversiones de ese origen.

Internamente, estas políticas económicas eran apoyadas por los sectores que participaban activamente de la producción que dicha división internacional requería. Estos grupos orientaron sus acciones en respuesta a sus intereses inmediatos, y a los de los círculos extranjeros —particularmente británicos, a los cuales se hallaban vinculados— hacia una política de libre comercio, opuesta a la integración de la estructura económica del país mediante el desarrollo de los sectores industriales básicos, y naturalmente opuesta a cualquier intento de reforma del régimen de tenencia de la tierra (Díaz Alejandro, 2003).

Por otro lado, el éxito indudable de la concepción agro-exportadora en un mundo ávido de productos argentinos, acalló las críticas surgidas dentro de la misma clase política tradicional surgida después de la consolidación de la República.

Si bien algunas figuras destacadas dentro de este grupo de poder, como Carlos Pellegrini, propusieron una alternativa a la norteamericana para la Argentina, sus posturas no tuvieron eco entre sus pares. Hacia 1900, parecía que no había otra opción posible para el manejo de los asuntos económicos argentinos. Pero justamente por entonces, comienzan a surgir nuevos descontentos dentro del sistema, para ser vindicados de hecho por la crisis de la década de 1930.

### **8.5. La economía durante la crisis de 1930**

El *crac* de 1929 afectó las economías estadounidenses y europeas. Los países que invertían o compraban en Argentina (entre ellos, Gran Bretaña) dejaron de hacerlo o disminuyeron sus compras para proteger sus economías evitando el exceso de gastos y, de esa manera, salir de la crisis. Como consecuencia de la Gran Depresión de 1930, los productores de carne en la Argentina se perjudicaron por las caídas de las ventas. Para defender sus intereses el vicepresidente Roca viajó a Gran Bretaña en 1933. Allí, se firmó el llamado pacto Roca-Runciman, acuerdo que aseguraba que Gran Bretaña compraría carnes a nuestro país, a cambio de ventajas comerciales en la Argentina.

El Estado comenzó a intervenir en la economía como nunca antes: se creó el Banco Central, y las Juntas de Granos y Carnes, que trataban de mantener los precios de los productos. Para disminuir los gastos, el Estado también redujo las importaciones. La caída de las ventas y los precios de cereales y carnes exportables, debía contrarrestarse con el recorte de las importaciones, muchas de ellas destinadas al consumo.

### **8.6. Política, economía y sociedad entre 1930 y 1945**

La década de 1930 fue un período en el que se produjeron importantes transformaciones en la estructura social y económica argentina. La crisis económica mundial afectó los términos del intercambio que manteníamos con los países centrales, exportando materia prima e importando manufacturas.

En este contexto, la burguesía agraria vinculada con el mercado externo tuvo que emprender una serie de ajustes en el sector primario exportador y en la organización de la economía argentina, en general, e impulsó un proceso de sustitución de importaciones de manufacturas industriales que originó la expansión de la industria y el surgimiento de una nueva clase obrera. Se produjeron cambios en la composición de los distintos grupos sociales, y una profunda crisis en la forma de representación política: el Estado asumió la forma de interventor (Cortes Conde, 1993).

El derrocamiento del segundo gobierno del Presidente Yrigoyen abrió una nueva etapa en la vida política Argentina. El golpe militar de 1930 interrumpió el lento proceso de construcción de la democracia política iniciado en 1912. Los avances hacia la legitimación de régimen político se vieron frenados por la reinstauración del fraude.

## **8.7. Crisis económica y cambios en la organización del modelo agro-exportador**

La crisis del capitalismo mundial de 1929 afectó las bases del modelo agro-exportador sobre el que estaba organizada la economía argentina. Ante esa coyuntura, los países centrales adoptaron el proteccionismo. Gran Bretaña, principal comprador de cereales y carnes argentinas, redujo sus importaciones, y en la Conferencia de Ottawa (1932) estableció acuerdos preferenciales con sus colonias para las compras de materias primas y alimentos, decisión que tuvo un gran impacto sobre el funcionamiento del capitalismo agrario argentino. La situación mundial alteró la balanza comercial argentina y el nivel de renta de los capitalistas agrarios quienes tuvieron, cada vez, más dificultades para mantener el nivel de inversiones; además, el ritmo de incorporación de nuevas tierras a la producción agropecuaria de la región pampeana fue cada vez menor. Estos hechos hacían evidente el deterioro de los términos del intercambio entre los países centrales y los periféricos.

Desde 1930, los poderosos hacendados presionaron para que la Argentina firmara con Gran Bretaña un acuerdo que asegurara la cuota de exportación de carnes al mercado inglés, en los niveles anteriores a la crisis. El Pacto Roca-Runciman, además de garantizar cuotas de exportación para las carnes argentinas, afirmó el vínculo comercial con Gran Bretaña. Las cláusulas más importantes del acuerdo comercial fueron las siguientes: a) la Argentina se aseguraba una cuota de importación no inferior a 390 mil toneladas de carne enfiada y el 85% de las exportaciones de nuestro país debían realizarse a través de frigoríficos extranjeros; b) la Argentina se comprometía a mantener libre de derechos al carbón, y a no reducir las tarifas de los ferrocarriles ingleses.

El vicepresidente Roca resumió en una frase el espíritu de la delegación negociadora “por su importancia económica, la Argentina se parece a un gran dominio británico”. Ante este conjunto de factores externos e internos que incidían en la renta de los capitalistas agrarios, los sectores dirigentes profundizaron la intervención del Estado en la economía y tomaron medidas importantes como la introducción del control de cambios, la fundación del Banco Central, la unificación

del régimen impositivo, el establecimiento de Juntas Regulatoras con el propósito de controlar a cada una de las producciones del sector primario del país. El pacto Roca-Runciman no logró resolver los problemas económicos de la Argentina en ese período, ya que la crisis alteró la división internacional del trabajo a la que la Argentina se había incorporado como productora de materias primas y alimentos, y como receptora de manufacturas. Estos cambios en el funcionamiento de la economía mundial coadyuvaron a que los grandes terratenientes y comerciantes exportadores, nucleados en la Sociedad Rural Argentina, coincidieran con los grupos industriales, agrupados en la Unión Industrial Argentina (UIA): en sus orientaciones económicas, ambos sectores aceptaron el desarrollo de la actividad industrial, como una solución para los problemas de la economía nacional.

La virtual imposibilidad de obtener bienes manufacturados en el mercado internacional determinó que aquellos países que gozaban de una base industrial previa pudieran expandirla pero este resultado no apuntaba a complementar los bienes manufacturados importados, sino a reemplazarlos. La expansión industrial se basó, por lo tanto, en la sustitución de importaciones, y se concentró en bienes de consumo y no en bienes de capital. Se desarrolló la industria textil (lana y algodón), la industria alimenticia, y los productos químicos y farmacéuticos. Este tipo de industrialización no requería un monto de inversión de capital comparable al que necesitaron las industrias pesadas de los países centrales. Entre 1929 y 1945, la expansión del mercado interno fortaleció el proceso favoreciendo la disminución del empleo, el aumento de salarios y ganancias. Desde el punto de vista del empresario individual, las ventajas de invertir en este tipo de industrialización eran numerosas: mercado cautivo, créditos y tarifas que subsidiaban sus inversiones. En otras palabras, ganancias con bajo riesgo, y retorno de la inversión.

Durante la década de 1930 el grupo más poderoso de los capitalistas agrarios argentinos comenzó a diversificar y a integrar sus inversiones de capital y conformaron grupos económicos dedicados a las actividades de la dinámica agro-exportadora, la producción industrial y la construcción. El desarrollo de la industrialización estuvo también financiado por nuevas inversiones realizadas por

capitales de Estados Unidos, Alemania, Francia y, en menor medida, Gran Bretaña. Entre las empresas más importantes se cuentan Philco, Eveready, Good Year, Firestone, Johnson y Johnson. Dado el alto nivel de las tasas de ganancias que obtuvieron desde el primer momento, dichas firmas reinvirtieron sus utilidades, y comenzaron un proceso de integración y diversificación de actividades industriales y no industriales.

## **8.8. La Segunda Guerra Mundial**

La época de la Segunda Guerra Mundial es una de las más interesantes y conflictivas de la historia argentina. Las décadas de 1930 y 1940 constituyen un momento crucial en lo político y en lo económico, y en la vinculación del país con el mundo, lo que ha sido reconocido por la mayoría de los autores que las han estudiado.

Sin embargo, un aspecto no fue suficientemente analizado: el rol que jugaron las imágenes, las visiones de esos años en los mismos protagonistas, y sobre todo en las generaciones que los sucedieron, tanto en la Argentina como en el exterior. Dichas percepciones tuvieron más fuerza que los hechos para explicar la realidad de la época y contribuyeron a conformar las representaciones tradicionales que durante mucho tiempo aparecieron incontestadas, incluso en el ámbito académico. Una de ellas le atribuye los males de la Argentina a esos años.

El fin del modelo agro-exportador y del medio siglo de políticas liberales, y el comienzo del proceso de industrialización por sustitución de importaciones y de una política económica fuertemente intervencionista, iniciada con los gobiernos conservadores de los años 30 y continuada durante el peronismo, son considerados como puntos de inflexión en la curva del desarrollo económico y social del país. Estos factores lo habrían llevado, a mediano plazo, a la pérdida de posiciones a nivel mundial y a la profunda crisis de las últimas décadas. Desde el punto de vista político, la quiebra del sistema institucional por el golpe de Estado de 1930 y luego, la vigencia de ideas nacionalistas y autoritarias que se tradujeron en nuevos golpes de Estado, confirman la visión anterior.

Una segunda postura se refiere concretamente al período de la Segunda Guerra Mundial. Según ella, la Argentina, que se mantuvo neutral durante gran parte del conflicto, adoptó una actitud crecientemente nacionalista. Fue poco cooperativa con los países aliados, se trabó con los EE.UU en una lucha sin sentido y mostró fuertes simpatías por la Alemana nazi, permitiendo el accionar de los medios de espionaje del Eje en el país. Hacia el fin de la contienda, aceptó la presencia de refugiados y criminales de guerra nazis. Finalmente, habría caído en manos de un régimen fascista vernáculo que desperdició los primeros diez años de la posguerra, los de mayor crecimiento económico y social en Occidente, en lo que va del siglo.

Según este punto de vista, el relativo ostracismo internacional de la Argentina, al menos hasta la década del 60, y la fuerte antipatía de los países vencedores generada por su conducta durante la guerra resultó un "castigo merecido". Esta concepción no distingue sustancialmente las posiciones y actitudes de los dos principales aliados democráticos durante la Guerra, Estados Unidos y Gran Bretaña, e interpreta que sus políticas hacia el gobierno argentino fueron similares, consideraciones que se extienden a los dos primeros períodos presidenciales de Perón. Que luego de su caída, el país haya experimentado recurrentes golpes militares de carácter autoritario es un argumento empleado para confirmar la hipótesis de que la Argentina vivió por muchos años un proceso antidemocrático y antiliberal, debido a sus desvaríos en los años que siguieron a la crisis de 1929 (Rapoport, 2008).

Una tercera visión señala que otros países como Brasil, que no practicaron políticas obstruccionistas frente a los aliados e incluso colaboraron abiertamente con ellos, recibieron en la posguerra grandes beneficios por su actitud, mientras que nuestro país fue boicoteado y castigado, y perdió así una oportunidad única para acoplarse al proceso de crecimiento de las naciones más desarrolladas de Occidente.

Una mejor imagen internacional, que podía haber resultado de una conducta más firme en la Guerra a favor de los aliados (en la que los principios morales también deberían haber jugado), le hubiera permitido a la Argentina

obtener beneficios de orden político o estratégico, aunque no debe olvidarse que los años de posguerra no fueron favorables para la inserción de América Latina en el mundo. De todos modos, es necesario tener en cuenta el conjunto de estos factores para analizar correctamente la política argentina en los años 30 y 40. A pesar de sus errores debe ser estudiada en un contexto más amplio, y despojada de las "visiones" ideologizadas o esquemáticas, que han llegado a convertirse en verdaderos mitos. Lo cierto es que la Argentina rechazó el multilateralismo propuesto por los Estados Unidos y no adhirió, en principio, a los organismos de *Bretton Woods*.

### **8.9. El peronismo (1945-1955)**

En octubre de 1943, por presiones de sus compañeros de armas, el General Ramírez nombró vicepresidente al Gral. Edelmiro Farrell. En febrero de 1944, Ramírez solicitó licencia y días después renunció. Farrell asumió la Presidencia y el 10 de marzo designó vicepresidente de la Nación al Coronel Perón. Al promediar el año 1945, el gobierno surgido del golpe militar se encontraba desprestigiado. Los partidos políticos, disueltos por decreto, estaban en realidad activos. Las críticas acusaban al gobierno de nazi-fascista y la situación europea mostraba la derrota de los sistemas totalitaristas.

Sin embargo Juan Domingo Perón, un militar que había desarrollado una intensa actividad en la Secretaría de Trabajo y de Previsión, despertaba la simpatía de amplios sectores. Su popularidad le creó enemigos dentro del Ejército, quienes presionaron al Gral. Farrell para que lo destituyera. El 13 de octubre, Perón fue detenido y enviado a la Isla Martín García. La huelga general decretada por la Confederación General del Trabajo y una enorme concentración realizada el 17 de octubre de 1945, evidenció el consenso que el militar había logrado en los sectores obreros. Juan Domingo Perón asumió la presidencia de la Nación el 4 de junio de 1946, retornándose así a la normalización institucional.

### **8.9.1. El año 45**

Junto con el fin de la Segunda Guerra Mundial, el año 1945 marcó el nacimiento de un mundo nuevo. La Argentina compartió estos cambios universales, pero también ofreció algo profundamente original: un movimiento social que aún desconcierta a los expertos. Nacido en circunstancias singulares, el peronismo aglutina por primera vez las fuerzas sindicales con las políticas e instauro la figura de un líder como cabeza de transformación. Apenas dos meses después de que el gobierno argentino hubiera declarado la guerra a las potencias del Eje, el conflicto había terminado con la rendición del Tercer Reich. En el escenario del Pacífico quedaba el Japón, cuya derrota definitiva tendría lugar poco tiempo después. La Argentina, entretanto, se enfrentaba con las debilidades del gobierno militar instalado el 4 de junio de 1943. Basado en principios indudablemente nacionalistas, sin embargo, había tenido que ceder a la presión de los Estados Unidos y abandonar la neutralidad para evitar el aislamiento definitivo (Bustos Fierro, 2008).

### **8.9.2. El Coronel Perón**

Pocos meses después del golpe de Estado del 4 de junio, un coronel de cuarenta y siete años había saltado de la jefatura de la Secretaría del Ministerio de Guerra a la Dirección Nacional de Trabajo. Su nombre no resultaba desconocido: en marzo había firmado el acta de construcción del GOU (Grupo de Oficiales Unidos) y el 3 de junio había redactado la proclama del movimiento revolucionario. A comienzos de 1944, cuando Ramírez es desplazado por el general Farrell, amigo de Perón, éste pasa a ocupar el Ministerio de Guerra, y en junio se lo designa vicepresidente del gobierno de facto.

La concentración de poder que había logrado Perón en un año resulta sorprendente: el control de las organizaciones gremiales y del Ejército, y la posibilidad de relevar a Farrell.

### **8.9.3. Los orígenes del peronismo**

En un clima social de gran descontento y con una opinión pública agitada por la Segunda Guerra Mundial se produjo el golpe militar de 1943. Esta intervención que destituyó al presidente Castillo contó con el apoyo de un sector heterogéneo: nacionalistas, pro-aliados, germanófilos, liberales, radicales y conservadores. La expectativa era que el nuevo gobierno pusiera fin al fraude electoral, y que, en el plano internacional, se apartara de la política de neutralidad.

El golpe militar fue gestado por la logia denominada GOU y liderado por el entonces coronel Juan Perón, quien fue designado Director del Departamento Nacional del Trabajo, institución desde la cual el gobierno abandonó su política anti-obrera, iniciando un acercamiento al movimiento de los trabajadores. Perón avanzó en la promulgación de una legislación social y sindical que transformó la posición de los asalariados frente a sus empleadores, y permitió un mejoramiento de sus condiciones de vida (Luna, 2003).

Durante este proceso se promulgó la Ley de despidos, que establecía que todo trabajador tenía derecho a percibir una indemnización en caso de ser despedido sin causa; se estableció el seguro social y la jubilación, y se puso en vigencia el Estatuto del peón, que mejoró las condiciones de vida de los trabajadores. También se fijaron mejoras salariales y se creó el aguinaldo. Se garantizó el cumplimiento de leyes ya sancionadas, pero no cumplidas, como la del sábado inglés y las vacaciones pagas.

La política social impulsada por Perón produjo una polarización social: de un lado se concentraron sus opositores activos (empresarios, universitarios, la clase media y la casi totalidad de los partidos políticos), los que se coaligaron alrededor del embajador de los Estados Unidos, Braden. Del otro lado estaba la clase obrera.

### **8.9.4. Perón y su estrategia política**

Los años 1944 y 1945 son fundamentales en la carrera del nuevo líder. Perón contaba con firmes bastiones: un importante medio de comunicación como

la radio fue manejada a su voluntad. Desempeñaba entonces la Secretaría de Trabajo, el Ministerio de Guerra y la Vicepresidencia de la Nación. La Secretaría y sus delegaciones en todo el país, constituían una red de apoyo a su política. Además, en pocos meses, logró afianzarse como conductor, sobre todo a través de sus discursos.

#### **8.9.5. Las elecciones de 1946**

El 17 de octubre, una jornada en la que el pueblo demostró su capacidad de presión, permitió a Perón impulsar desde el gobierno los preparativos para las elecciones y promover su propia candidatura. Los tiempos se aceleraron: la convención nacional del partido radical eligió la fórmula Tamborini-Mosca, apoyada por la Unión Democrática, formada por radicales, socialistas, comunistas y demócratas progresistas. El candidato antipersonalista prometió ser el “presidente de la Constitución”, y nadie parecía prestar atención a la candidatura del coronel Perón. Las elecciones se realizaron el 24 de febrero de 1946, con todos los requisitos provistos por la Ley Sáenz-Peña, y la victoria de Perón fue inesperada. La fórmula Perón-Quijano superó en 266.706 votos a los 1.211.666 obtenidos por los candidatos de la Unión Democrática.

La victoria dio al incipiente movimiento el control de la Capital y de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, San Luis, Mendoza, Salta, San Juan, La Rioja, Jujuy, Catamarca, Santiago del Estero, Tucumán, Santa Fe y Entre Ríos. Se planteó entonces, la necesidad de unificar las tendencias en un denominador común. De esta manera surgió, no sin algunas escaramuzas y amenazas de crisis, en 1947, el Partido Peronista, que aglutinó bajo la forma de alianza al sector obrero y al sector político. Luego de este paso comenzó a afianzarse el Estado peronista, para el cual la conducción de Perón resultaba una pieza clave. Por ello, hacia fines de 1947 circuló la idea de una reforma constitucional, basada en la posibilidad de la reelección, ya que el mandato del presidente terminaba en 1952.

La Constitución se reformó, fue sancionada el 11 de marzo de 1949 y coronó los primeros tres años del gobierno, que determinaron un fuerte ascenso del peronismo. Pero la conspiración acechaba y saldría del mismo cuerpo que

había gestado al líder: las Fuerzas Armadas. Principalmente en la Marina, latía una sorda resistencia a este poder que amenazaba a enquistarse en la cúpula. La alarma creció notablemente cuando Eva Perón, mujer de Juan D. Perón, se convirtió en jefa del movimiento y llegó a ser una figura tan importante como la de su marido (Page, 2001).

### **8.9.6. El gobierno del General Perón**

Al asumir la primera presidencia, Perón elaboró un Plan Quinquenal que intentó transformar la estructura económica del país fomentando la industria y estimulando el mercado interno. Paralelamente, el Estado peronista emprendía una importante política de estatizaciones acorde con una corriente mundial en ese sentido. Pese a las buenas intenciones, el peronismo no logró transformar a la industria en la principal fuente de ingresos del Estado, cuyas divisas seguían proviniendo de la exportación de granos y carnes. Una difícil situación internacional, con mercados cerrados, el fuerte boicot norteamericano contra nuestro país y dos malas cosechas consecutivas obligaron a Perón a replantear su política económica. En 1949, promediando su primer mandato, convocó a elecciones para una Asamblea Constituyente. El amplio triunfo peronista permitía incluir la posibilidad de la reelección del presidente y los derechos del trabajador en el texto de la Constitución.

### **8.9.7. La reelección y el final**

Se establecieron también los derechos del Estado sobre las fuentes de energía y el fomento de la intervención estatal en la economía. Esta reforma, junto con la Ley de Voto Femenino sancionada gracias al impulso de Eva Perón (Evita), llevarían a Perón a un amplio triunfo electoral en 1951 y a un segundo período de gobierno. El Segundo Plan Quinquenal proyectaba volver a una economía más tradicional, a la aplicación de ajustes en los salarios y las políticas sociales. Las bases del modelo peronista comenzaban a tambalear cuando se produjo un acercamiento con los EEUU materializado en el polémico contrato petrolero firmado con la Standard Oil de California, que contradecía gran parte de los

principios doctrinarios peronistas y daba enormes ventajas a la compañía norteamericana.

Además, el peronismo tuvo ciertas características autoritarias y personalistas que irritaban a la oposición. Durante gran parte del gobierno fue muy difícil poder expresar ideas opositoras con libertad. La mayoría de los medios de comunicación estaban en manos del Estado y los restantes sufrían permanentes clausuras. En las universidades, los estudiantes protestaban por el bajo nivel educativo y la importante presencia de profesores de tendencias fascistas. Líderes como el radical Ricardo Balbín y el socialista Alfredo Palacios sufrieron la cárcel y el exilio. La crisis desatada en 1952, coincidentemente con la muerte de Eva Perón, debilitó notablemente al modelo peronista y le fue restando apoyos (Luna, 2000).

En 1954, estalló el conflicto con la Iglesia Argentina cuando ésta decidió apoyar al partido Demócrata Cristiano, siguiendo las orientaciones mundiales del Vaticano. Perón se ofendió porque consideraba a su partido democrático y cristiano, y no veía la necesidad de crear otro. De aquí en más las pasiones se desataron. Perón sancionó una Ley de divorcio, legalizó los prostíbulos y suprimió la obligatoriedad de la enseñanza religiosa en las escuelas. La Iglesia encabezó la oposición y el 11 de junio de 1955, la tradicional procesión de Corpus Christi se transformó en una multitudinaria manifestación antiperonista. El descontento eclesiástico alentó la disconformidad militar, y comenzó a prepararse un nuevo golpe cívico-militar.

El primer intento golpista se concretaría el 16 de junio con el bombardeo de la Plaza de Mayo por parte de la Marina, cuyo objetivo era matar al Presidente. La acción causó más de trescientos muertos. En represalia, grupos de peronistas quemaron por la noche las principales Iglesias de la Capital. Perón intentó parar la ola de violencia, pero ya era tarde. El 16 de septiembre, las Fuerzas Armadas tomaron el poder expulsando a Perón, quien finalmente marcharía al exilio por dieciocho años.

### **8.9.8. La política comercial (1945-1955)**

Durante la primera presidencia de Perón, las relaciones con los Estados Unidos se habían caracterizado por un mutuo recelo, porque se intentaba mantener una postura equidistante de los dos grandes bloques políticos y económicos denominada la Tercera Posición. No obstante, se profundizaron los lazos comerciales con la URSS.

Esta estrategia debió ser revisada más tarde, a causa de la crisis de divisas generada por la estructura misma del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) instaurado por Perón. A partir de 1952, se inició una política de acercamiento económico a los Estados Unidos. El primer indicio fue la Ley de inversiones extranjeras, de 1953. En 1949, como consecuencia del proceso de nacionalizaciones y del decaimiento de Inglaterra, las inversiones extranjeras en la Argentina se habían reducido a la mitad respecto de 1945. La ley buscaba propiciar la radicación de empresas internacionales, capaces de dinamizar el aparato industrial argentino. Los principales beneficios que contemplaba para los inversores se resumían en la posibilidad de remitir un porcentaje de las utilidades a la casa matriz, a partir del segundo año de la radicación; y de repatriar la inversión (en cuotas) a partir del décimo año de la radicación.

Si bien el grado de apertura no conformó demasiado a las empresas internacionales, la ley permitió la radicación de algunos complejos industriales, especialmente del sector automotriz. Sin embargo, en 1955, la inversión extranjera directa en la Argentina no llegaba a la mitad de la de 1930 (Di Tella, 1986).

El objetivo más ambicioso de los últimos años del gobierno peronista había sido el autoabastecimiento de petróleo, insumo vital para el proceso ISI, que explicaba una parte importante de la demanda de divisas por importaciones. A tal fin, el gobierno inició un acercamiento a la petrolera californiana Standard Oil, que contemplaba la creación de una corporación *ad hoc*, denominada *California Argentina*. Estas negociaciones significaron un grave problema para el Ejecutivo, que debió escuchar voces discordantes no sólo de la oposición política (silenciada

por entonces mediante prácticas no del todo democráticas), sino inclusive dentro del propio seno del partido peronista.

## **8.10. La política comercial entre los años 1955 y 1970**

Derrocado Perón, el proceso de acercamiento a los Estados Unidos y la apertura a la inversión extranjera se profundizó. Luego de políticas vacilantes del gobierno *de facto*, con la llegada al poder del Dr. Frondizi, se dictó una nueva ley de inversiones extranjeras que hizo hincapié en el aprovisionamiento de petróleo y gas. Se buscaba además, atraer a la inversión extranjera. No obstante, el gobierno de Frondizi intentó mantener los lazos comerciales con la URSS, adquiriendo allí equipos para explotación petrolera.

Los alineamientos ideológicos de los gobiernos argentinos, civiles o militares, no incidieron en la posición relativa del país en los mercados mundiales durante dicho período, por lo cual se mantuvo la situación de aislamiento que había caracterizado la etapa anterior. La diferencia era que ahora el comercio mundial crecía a escala gigantesca.

### **8.10.1. El desarrollismo**

Entre los años 55 y 70, prevalecía en la región el carácter nacionalista de un modelo de desarrollo, sobre todo en los países de ingreso medio como Argentina. Este modelo denominado «desarrollista» o «nacional desarrollista» surgió como respuesta al orden económico internacional de la época, en el que los países latinoamericanos veían obstruido su crecimiento, por su condición de productores de materias primas e importadores de productos manufacturados, en el concierto de la economía mundial. Si bien a inicios de los 80, el desarrollismo fue reemplazado por políticas neoliberales, su legado se observa actualmente en las estrategias de desarrollo nacional de varios países de la región (Cortes Conde, 2000).

La estrategia desarrollista fue una expresión del nacionalismo latinoamericano, que surgió a partir de la década del 30. Se trataba de un modelo que le otorgaba al Estado un papel central y que incluía políticas de sustitución de

importaciones, mediante el fomento del mercado interno, la protección de la industria nacional y las políticas de nacionalización de recursos clave. Asimismo, en línea con la conformación de una toma de conciencia latinoamericana ante el capital extranjero, el desarrollismo impulsaba a la integración regional como un medio imprescindible para fortalecer los intereses de la región frente a las metrópolis.

A finales de los 70, tras los signos de agotamiento, el modelo desarrollista fue reemplazado por políticas de corte neoliberal, que si bien lograron promover estabilidad económica, han sido un fracaso en términos socioeconómicos.

## **8.11. Tercera presidencia de Perón**

### **8.11.1. Asunción**

La tercera presidencia de Juan Perón, iniciada el 12 de octubre de 1973, no transcurrió en tranquilidad, puesto que a los problemas del país se sumaban los internos de su movimiento peronista.

### **8.11.2. Relaciones exteriores y económicas internacionales**

El aumento en los precios internacionales de los productos agropecuarios contribuyó a la desaceleración de la inflación pero la crisis mundial de combustibles rápidamente hizo que tales ganancias fueran nulas. Como había sucedido antes, durante la etapa peronista, la Tercera Posición era una política más fácil de explicar que de aplicar. Se concretó un acuerdo comercial con los cubanos por 1.2 billones de dólares, por el cual la Argentina se comprometía a venderles vehículos automotores y otros productos manufacturados, en abierto desafío al esfuerzo de Estados Unidos por mantener el bloqueo económico impuesto sobre la isla.

Se hablaba mucho de la posibilidad de un viaje de Perón a Nueva York, con el propósito de pronunciar un discurso ante la Asamblea de las Naciones Unidas, y tener un encuentro con el presidente Richard Nixon. Pero esta

importante ofensiva diplomática nunca progresó más allá de la etapa de planeamiento.

Entre otras cuestiones de política exterior, se firmó el Tratado de Río de la Plata con Uruguay, en la ciudad de Montevideo, dando fin a cuestiones limítrofes pendientes con el citado país.

El 7 de noviembre de 1973, la Cámara de Diputados aprobó la ley de inversiones extranjeras.

### **8.11.3. Dificultades económicas**

Desde enero de 1974, comenzaron a notarse dificultades económicas por la falta de flexibilidad del plan del ministro de economía José Ber Gelbard. Se producían crecientes violaciones a la política de precios máximos y se concedían excepciones que autorizaban a aumentar algunos precios. Entre enero y marzo, pese al *slogan* de “inflación cero”, hubo un 3% de alza del costo de la vida.

La situación llevó al Presidente a dirigirse al pueblo, en la mañana del 12 de junio. En el mensaje se refirió a la escasez y al mercado negro. “Siempre que la economía está creciendo y se mejoran los ingresos del pueblo -como sucede desde que nos hicimos cargo del poder- hay escasez de productos y aparece el mercado negro. Una situación que subsistirá hasta que la producción se ponga a tono con el aumento de la demanda. Por otra parte, el gobierno ha fijado los precios. Así que, cuando se cobra de más de los precios fijados, el que compra debe ser el encargado de hacerlos cumplir, ya que el gobierno no puede estar cuidando el bolsillo de los tontos que hacen el juego a los especuladores”. (Di Tella, 1986)

Esa tarde, ante una concentración de apoyo que respondía a sus declaraciones matutinas, el General se despedía de su pueblo. Su muerte, ocurrida el 1° de julio, haría imposible saber si hubieran existido posibilidades de retomar el buen camino del plan.

#### **8.11.4. El 1º de mayo de 1974**

El 1º de mayo de 1974 tiene lugar un episodio culminante y sin resolución, de la “interna peronista”. Pese al pedido de deponer las armas y evitar nuevos atentados formulado por el Presidente a los grupos juveniles unos días antes en plaza de Mayo, se desvanecería toda posibilidad de conciliación entre la *tendencia* (grupos de izquierda peronistas denominado montoneros) y lo que la revista *Militancia* llamó “el discreto encanto de la burguesía”, que incluía a Juan Perón.

Éste en su exposición ante las Cámaras del Congreso definió los muchos significados que tenía el concepto de *liberación*: en lo político-institucional, en lo económico, en lo socio-cultural; en cuanto a recursos y ecología, y a lo científico-tecnológico. Pero sobre todo, formuló un anuncio que para él revestía singular trascendencia y alto significado estratégico: “como Presidente de los argentinos -dijo- propondré un *modelo* a la consideración del país, humilde trabajo, fruto de tres décadas de experiencia en el pensamiento y en la acción”. Además, adelantó la creación del Consejo para el Proyecto Nacional.

Lo ocurrido en la Asamblea Legislativa resultó momentáneamente oscurecido por lo que luego sucedió en la Plaza de Mayo. Grupos de “montoneros” gritaban estribillos contrarios a la política del General Perón. La respuesta de Perón fue una reivindicación de los dirigentes gremiales asesinados, y fustigó con extrema dureza a los “imberbes, traidores, estúpidos, mercenarios”. Los aludidos se retiraron de la plaza (Page, 2002).

Sin duda, quien había pensado que era capaz de manejarlo todo, esa tarde se convenció de lo contrario y de que su empresa perdía un costado, dentro de una síntesis imposible. Bajo la claridad del conductor, que trató de encauzar el río desbordado, y de la comprensión de su “viejo adversario” el Dr. Balbín, presidente de la Unión Cívica Radical -partido opositor al peronismo-, fuerzas dinámicas, desatadas en la segunda mitad de la década del 70, alimentarían el andar de minorías apuradas y propiciarían el terreno para un golpe de Estado.

### **8.11.5. La enfermedad y muerte de Perón**

A pesar de los datos precisos sobre la salud del Presidente, es sorprendente que no se haya hecho casi nada para limitar sus actividades y para protegerlo de la fatiga. En una entrevista informal mantenida por el Dr. Cossio, su médico personal, en el mes de enero de 1974 y publicada a fines de 1976, el médico deploró la visita realizada por el Presidente a un porta-aviones, que había obligado al primer magistrado a trepar escaleras de metal empinadas, a pesar de sus setenta y ocho años de edad, y a soportar el azote de vientos de casi cien kilómetros por hora (Luna, 2000).

Una combinación de factores impidió la adopción de medidas que hubieran podido prolongar la vida de Perón. Sus simpatizantes caían en la tentación de ponerlo a la misma altura que otros estadistas de edad avanzada, como Mao, Franco y De Gaulle, y por consiguiente llegaban a la conclusión un poco simplista de que si esos hombres podían gobernar, también podía Perón. La crisis política que le había permitido volver a ejercer la Presidencia requería de su constante y exhaustiva atención y del ejercicio de un liderazgo que sólo él poseía, sobre todo en asuntos relacionados con la seguridad interna, la unidad del movimiento peronista y la implementación de la política económica. El estilo que siempre había utilizado para gobernar incluía un rechazo absoluto a toda forma de delegación de poder e implicaba nunca decir que no. La vejez lo había privado de la fuerza de voluntad necesaria para imponer un límite racional al uso de su tiempo.

### **8.11.6. Presidencia de Isabel Perón**

EL 1 de julio de 1974 moría Perón. Esa misma tarde, Isabel Perón, tercera esposa del General, asumió el cargo constitucional de la Presidencia. Los militares replegados comenzaron a imaginar que el conflicto planteado en la sociedad argentina, más los ingredientes externos, iban a acelerar la crisis de poder en el frente peronista erosionado.

Agosto de 1974 llegó con una carga gravosa: el país iba a vivir el primero de los cuatro momentos más críticos antes del desenlace de marzo de 1976. La

denominada Alianza Anticomunista Argentina (la Triple A), creada por un siniestro personaje que ocupaba la cartera de Bienestar Social, amigo y confidente de la esposa del General Perón, José López Rega, efectuó una serie de asesinatos, especialmente en La Plata.

Por un lado la guerrilla, y por otro, la activa organización de las AAA no cesarían en sus labores de sangre y violencia. Ya por entonces las Fuerzas Armadas habían decidido operar, y una maniobra de pinzas encerraría y aislaría cada vez más al gobierno.

El día 8, la Presidenta jugó una de sus últimas cartas para salir del aislamiento al que estaba siendo llevada: se reunió con dirigentes políticos y presidió una mesa pluripartidista, en la que Ricardo Balbín se refirió a los “microclimas” que la rodeaban. Entre esta fecha y la última semana de junio de 1975, el proceso iba a mostrar crecientes signos de deterioro. Como diría el jefe radical, la situación se estaba “desencuadrando” (Maceyra, 1983).

A principios de 1975, se informó que el costo de vida había aumentado un 40,1% en los últimos doce meses.

Bajo rumores de golpe, a fines de febrero, la C.G.T. y las 62 Organizaciones se pronunciaron críticamente sobre la política económica y pidieron más participación en el gobierno, en momentos en que los dos únicos centros reales de poder eran las organizaciones sindicales y las Fuerzas Armadas.

Ante la situación conflictiva descrita, Isabel Perón proyectaba una imagen de indefensión tal que quedaban confirmadas las peores sospechas de quienes se habían sobresaltado, cuando su marido incluyó su nombre en la fórmula. Perón no la había preparado para el cargo que luego ejercería.

### **8.11.7. Economía**

La muerte de Perón dejó al ministro de Economía Gelbard sin el poderoso apoyo que lo sostenía. Desaparecido el líder, el poder de arbitraje del Estado

quedaba reducido a su mínima expresión, por lo cual se desató la disconformidad de los sectores de empresarios que habían aceptado el pacto a regañadientes, y la de de los sindicatos que habían tenido una participación pasiva. El tema político comenzó a influir en la disputa económica y el sindicalismo empezó a buscar aliados para desplazar al ministro de Economía. A su vez, la propia dirigencia de la C.G.E. cometía un error decisivo, al permitir el ingreso de la U.I.A. a su entidad.

Además, la crisis mundial producida por la multiplicación del precio del petróleo afectaría gravemente a nuestra economía. Es cierto que el autoabastecimiento alcanzaba un 90% de la demanda y que importábamos apenas por 200 millones de dólares, pero el incremento general de precios alcanzó a otros insumos que no podíamos dejar de importar. Asimismo, el Mercado Común Europeo restringió sus importaciones de alimentos, prohibiendo los embarques de carne argentina y produciendo la caída de los precios de los cereales, todo ello, antes que los nuevos mercados ganaderos en Europa Oriental comenzaran a absorber la producción.

Sumados todos estos factores a la existencia de vencimientos importantes de la deuda externa, al fracaso del mito de la “inflación cero” y a la lucha de sectores políticos, no es de extrañar que la C.G.T., al retirar su apoyo a la Ley Agraria, terminara de desestabilizar a Gelbard, lo cual provocó su renuncia.

Por el momento, la solución fue una componenda coyuntural. El sector que adhería a López Rega se había librado de Gelbard, pero no estaba en condiciones para imponer un hombre propio, de modo que fue designado el Dr. Alfredo Gómez Morales, un peronista histórico, como un modo de “peronizar” la conducción económica.

Entre sus primeras medidas, estuvo el abandono de los mercados del Este y la adopción de recetas “ortodoxas” que encarecieron el dinero y los costos financieros.

Pese a los controles, el mercado negro siguió funcionando, y al mismo tiempo que violaba la política de precios, facilitaba la creación de una gran

cantidad de dinero, producto de la especulación que no pagaba impuestos ni era registrado, situación que había de tener graves consecuencias en el año 1974. Lo más probable era que esos fondos se convirtieran en activos financieros que no exigían la identificación legal del inversor.

El dólar bajo, la reducida producción rural y el abandono de los mercados del Este llevaron a una balanza comercial negativa de 135 millones, en el primer trimestre de 1975. El ahogo obligó a Gómez Morales a plantearse la posibilidad de negociar con el F.M.I., lo que implicaba abandonar la retórica de 1973.

Ante la evidencia de su debilidad política, que lo llevaría al fracaso, el Ministro de Economía renunció el 29 de mayo. Lo reemplazaría un hombre del sector de López Rega: Celestino Rodrigo.

Sin un poder político capacitado para conducir, la concertación se hacía imposible. Desde principios de 1975, se afirmaba la tendencia de que cada sector tratara de obtener ventajas a costa de los demás.

Gómez Morales había concedido un aumento general de salarios del 15% en diciembre y había devaluado la moneda un 50%, en enero. En febrero, Isabel concedió otro aumento de \$ 400.- y en el mismo mes se convocaron paritarias, sin tope salarial alguno.

Al hacerse cargo Rodrigo, la inflación acumulada desde principio de año llegaba al 80,5%, y los conflictos laborales estallaban por todas partes, habiéndose acordado en principio un aumento de salarios del 38% en las paritarias.

El nuevo ministro llegaba acompañado a la Secretaría de Programación y Coordinación Económica por Ricardo Zinn, un técnico liberal totalmente ajeno al peronismo, formado en el ambiente financiero privado, que sería el principal elaborador del plan que llevaría el nombre del ministro. Rodrigo, Zinn y el gobierno, ahora hegemonizado por López Rega, se proponían "liberar los precios, devaluar la tasa cambiaria hasta llevarla a un nivel 'realista' muy devaluado,

mejorar los precios agropecuarios, estimular la inversión privada, llevar los precios de los servicios y los bienes públicos, disminuir el déficit fiscal, mantener bajos los salarios y, finalmente, doblegar el poder de los sindicatos.” (Di Tella, 1973). Pretendían alcanzar tales objetivos por un tratamiento de *shock*, y curiosamente intentaron ponerlo en funcionamiento cuando los gremios discutían sus paritarias.

Rodrigo produjo una devaluación de la moneda del 300%, con lo cual el dólar llegó a \$30.-, después de haber estado en \$10.- en febrero. Aumentó las tarifas públicas entre un 100 y un 200 % y pretendió mantener el aumento de los salarios, en el 38% negociado. Ante el rechazo sindical, el gobierno ofreció un 45% que tampoco fue aceptado, y dejó a las paritarias, nuevamente sin topes. Ello permitió que los aumentos fueran de un 60% para los gremios más débiles, y que alcanzaran hasta un 200% para los más poderosos, con lo que el plan se derrumbaba.

Se informó que habría un aumento general del 50%, al que se agregarían un 15% en agosto y otro 15% en octubre, tras lo cual Rodrigo anunció por televisión su política de *shock*.

La reacción fue generalizada. El ministro de Trabajo, Ricardo Otero, hombre de la Unión Obrera Metalúrgica, presentó su renuncia. En el Congreso se iniciaron maniobras contrarias a la política del Ejecutivo, que culminarían con la elección de Ítalo Luder para ocupar la vacante de presidente provisional del Senado, postergando a Raúl Lastiri, yerno de López Rega, de su condición de vicepresidente de hecho. El líder de la Unión Obrera Metalúrgica, Lorenzo Miguel y el titular de la Confederación General del Trabajo, Casildo Herrera, de regreso de la Conferencia de la OIT en Ginebra, se pusieron a la cabeza de la protesta y convocaron a un paro general los días 7 y 8 de julio.

Antes de cumplirse las cuarenta y ocho horas de huelga, el gobierno cedió. Los convenios serían confirmados, y tanto Rodrigo como López Rega se verían obligados a renunciar al poco tiempo.

### **8.11.8. La caída**

La partida de López Rega no redundó en ninguna mejora perceptible en la economía o en la seguridad interna del país. La Presidenta, cuya tenacidad estaba a la altura de su incompetencia, se negaba a dejar su cargo. El *slogan* “Isabel es Perón”, acuñado en un esfuerzo por darle mayor autoridad, se había vuelto en contra de cualquier movimiento organizado por los peronistas para reemplazarla (Bustos Fierro, 2008).

Durante muchos meses, los rumores de que se estaría gestando un levantamiento militar habían dominado la conversación. No había duda alguna de que las Fuerzas Armadas iban a intervenir; lo que no se sabía era cuándo lo harían. Sin embargo, las tropas seguían en sus cuarteles. Los generales jugaban con el tiempo, aparentemente con la esperanza de que las cosas llegaran a tales extremos que, después de que los peronistas quedaran desacreditados para siempre, el país entero los reclamaría como los salvadores de la patria.

La hora de las espadas llegó poco después de la medianoche del 23 de marzo de 1976. Un helicóptero que, en esos momentos trasladaba a Isabel desde la Casa Rosada a la residencia de Olivos, sufrió “desperfectos técnicos” y se dirigió a la zona militar del aeropuerto metropolitano. Al aterrizar, soldados armados abordaron la máquina, tomaron a la Presidenta en custodia y la pusieron a bordo de un avión de la Fuerza Aérea que la llevaría hacia la región de los lagos del sur, donde sería puesta bajo arresto domiciliario en la residencia de descanso del gobierno de Neuquén.

Una junta militar se hizo cargo del gobierno y designó a uno de sus miembros como Presidente. A partir de ese momento, el nuevo régimen pondría todos sus esfuerzos en exterminar la amenaza de la subversión y curar los males de la economía. Se iniciaba el llamado “Proceso de Reorganización Nacional”.

## **8.12. La dictadura militar**

### **8.12.1. La política económica de la dictadura militar (1976–1983)**

La intención de las FFAA fue darle al golpe militar de 1976 un carácter fundacional. Desde la perspectiva militar, el hecho significaba más que poner orden en los distintos aspectos “desquiciados” de la vida política, social y económica: se trataba de la creación de una sociedad nueva, a fin de recomponer las condiciones de acumulación del capitalismo argentino (Cavarozzi, 2000).

Las drásticas modificaciones de las condiciones económicas que impulsó el proyecto militar enlazaron con cambios en la antigua estructura de relaciones sociales y políticas, con el propósito de dar lugar a un disciplinamiento social generalizado, a eliminar la capacidad de resistencia de los sectores populares, torciendo la relación de fuerzas a favor de los intereses de los capitalistas. Por ello, resulta necesario interpretar la esfera económica, en el marco de objetivos que sobrepasan sus límites. La pretensión estratégica del golpe se orientó a estabilizar la hegemonía de una fracción de la clase dirigente, en el poder del Estado y en el conjunto de la sociedad, sobre la base de proyectar políticamente su predominio económico, en un intento de refundación del sistema político, que permitiese introducir en él cambios duraderos (Quiroga, 1994).

Tal intento de transformación puede comprenderse a partir de un bosquejo de los rasgos centrales del modelo previo, y de las características que tenía la Argentina de aquellos tiempos. Es fundamental conocer el diagnóstico en el que convergieron los participantes de la coalición golpista, acerca del funcionamiento de la economía argentina, como así también, las recetas o soluciones que juzgaron pertinentes.

El discurso liberal embistió contra el modelo de crecimiento anterior, constantemente, durante el largo período en el que se desarrolló (1930-1975/6), sin embargo, hasta 1976 no había logrado una posición hegemónica. A partir de ese nuevo estado de situación, lo que antes se manifestaba como discurso logra concreción.

### *Rasgos Fundamentales del Modelo Estado-centrista (1930-1976)*

a) El funcionamiento de la economía se realiza en un marco público: es el Estado el que incentiva el proceso de acumulación, fijando las reglas del juego a los actores económicos. En este sentido, actúa como empresario y como protector, subsidiando el accionar privado. La diferencia entre el modelo anterior y el posterior al 30, consiste en que el Estado fija las condiciones que limitan el operar del mercado, así como anteriormente había establecido pautas que permitían su libre expresión; sin olvidar que después de 1914, el Estado intervino limitando la convertibilidad, y las salidas del oro. Después de 1930, se instaura una política intervencionista en materia de comercio exterior, llevada a cabo por gobiernos conservadores, que a consecuencia de la crisis, impuso límites a las exigencias del capital externo y desalentó las importaciones a través del manejo del tipo de cambio.

b) Las áreas estratégicas están a su cargo. Se considera que no deben dejarse al accionar privado y proyecta emprendimientos que difícilmente éste asumiría. Las reglas de juego para el sector privado consisten en medidas proteccionistas y un sistema financiero regulado, con créditos orientados a la industria y fijación de tasas de interés negativas. Es lo que se entiende por una política industrial activa (subsidios, exenciones impositivas, tarifas baratas, crédito regulado, y fácil y enorme poder de compra del Estado). Si el modelo agro-exportador previo a 1930, reconocía en este sector al eje dinamizador de la economía, el hincapié estará puesto desde este momento en el sector industrial, para desarrollar lo que se conoce como “proceso de industrialización por sustitución de importaciones”, en el cual la producción se orienta hacia el mercado interno.

c) Pese al cambio de modelo, el sector agro-exportador sigue siendo fundamental, debido justamente, a su capacidad exportadora que lo convierte en el generador de divisas y en el productor de bienes y salarios.

d) Un aspecto en el que convergen ambos sectores es en la falta de reinversión tecnológica, que redunde en una modernización significativa. En el caso del sector industrial, no realizó inversiones de riesgo, orientándose en la producción de bienes de consumo final, pero en continua dependencia de los

insumos y bienes de capital que no produce y, por ende, necesita imperiosamente importar, lo que resulta una fuerte restricción externa.

e) Se producen en la economía argentina cíclicos “cuellos de botella”, que se manifiestan como crisis en la balanza de pagos, en virtud de la problemática ecuación entre mercado interno y sector exportador. Estos síntomas fueron progresivamente evaluados como indicadores del agotamiento de este modelo de acumulación. El resultado se hace evidente hacia los años 60, cuando el aumento de la demanda interna por la expansión del mercado interno presiona sobre el sector agropecuario, al tiempo que el sector industrial necesita de las divisas de aquél para importar y continuar su expansión. Por un lado, aumentan las importaciones -gran demanda interna- y por otro, disminuyen las exportaciones. En consecuencia, las divisas generadas por el sector exportador no cubren estas necesidades y se genera un desequilibrio entre importaciones y exportaciones.

f) Como recurso frente a la crisis, la implementación de planes de estabilización, vía devaluación, para frenar las importaciones. Su contracara es la recesión, que se acompaña de la baja salarial pero que, a su vez encadena una disminución del consumo, junto a la caída del empleo y el estancamiento económico.

g) Según la fase en la que se encontrara el ciclo económico, el Estado intervenía aplicando distintas medidas y favoreciendo a diferentes sectores, actuando sujeto a las necesidades de los agentes económicos -por ejemplo, los mencionados planes de estabilización o las protecciones y subsidios a la industria-. Tal acción resultaba unidireccional, en la medida en que se beneficiaba a unos y se perjudicaba a otros, aunque no excesivamente, lo que daba lugar a pugnas y presiones que se corporizaron en alianzas para presionar sobre el aparato estatal. Ni el sector industrial ni el agro-exportador lograron modernizarse plenamente y asumir un comportamiento verdaderamente capitalista, sin duda, a causa de esta particular forma de intervención estatal

h) La “virtual colonización del aparato estatal”, según algunos autores. Se trata de un Estado que no puede erigirse sobre los sectores e intervenir eficazmente, promoviendo un capitalismo eficiente y competitivo (Pucciarelli, 2006).

Pero la intervención del Estado no se circunscribe al campo de lo puramente económico, se despliega también en el área social, en la que actúa regulando las relaciones laborales entre capital y trabajo, y aplicando políticas de tipo distributivo. No obstante, este modelo no se mantuvo en un todo constante, sino que asumió dos variantes: una nacional y popular, de tipo distribucionista, y otra desarrollista, de carácter concentrador.

En el escenario inmediato anterior al golpe (1973-1976), vimos cómo las tensiones se vuelven particularmente profundas en el interior del mismo movimiento peronista, ya que en él habían convergido sectores que venían confluyendo desde tiempo atrás. Las distintas vertientes en el seno del peronismo son: a) un grupo de izquierda radicalizado, b) un sector político peronista clásico, c) la dirigencia sindical ligada a este último, y d) la ultra-derecha peronista.

Este conjunto heterogéneo de fuerzas da lugar a una pugna que se observa con claridad, en el campo de las decisiones económicas. Allí, aparece entonces la posibilidad de aplicar un plan como el de Gelbard, que intenta articular los intereses entre burguesía nacional y sector obrero (O'Donnell, 2003).

En un contexto de agudización de la pugna distributiva y con problemas de fondo, de naturaleza estructural al modelo de acumulación, el año 1975 representa una crisis que pone de manifiesto, para muchos analistas, el agotamiento del modelo (ISI). Ese año es una suerte de "bisagra", ya que las soluciones propuestas por Celestino Rodrigo para salir de la inflación de la crisis de la balanza de pagos y del déficit fiscal, medidas conocidas como el "Rodrigazo", contenían en la receta, componentes de lo que sería el plan económico del proceso militar.

### **8.12.2. El discurso liberal**

Con relación a los "males" que se observaron en el país y a las causas que los provocaron, la concepción liberal y los análisis que se desprenden de ella implican una determinada visión de la naturaleza humana, de la sociedad y de su correcto, o mejor dicho, natural funcionamiento.

Según el pensamiento liberal, la sociedad se constituye como un conjunto de diversas unidades de decisión independientes. Son los individuos las células que componen el orden social, y por esa razón son ellos -y no una organización corporativa que los aglutine- los únicos legítimos defensores de sus intereses (Rapoport, 1999).

El Estado aparece entonces, como un mal necesario que garantiza la libre iniciativa de la sociedad y que sustenta la seguridad privada, sin interferir con las leyes del mercado.

En la versión de 1976, la opción entre mercado y planificación quedó rápidamente resuelta al nombrarse al Dr. Martínez de Hoz como ministro de economía, lo que permitió que el diagnóstico formulado por el equipo económico se convirtiera en el fundamento político-ideológico de la acción de gobierno.

El discurso resultante asumió características propias, desprendiéndose en varios aspectos de la literatura original y articulando una visión que armonizó con el pensamiento militar, y le proporcionó una filosofía fundante a una reformulada Doctrina de Seguridad Nacional. Se amasó así una suerte de liberalismo desde arriba que enfatizaba la ingobernabilidad intrínseca y la naturaleza indomable de la sociedad civil. Se criticaban las dos caras del modelo precedente, el populismo y el desarrollismo, ambas promotoras del crecimiento industrial como eje dinámico de la economía. El juicio liberal sentenciaba la ineficiencia de las políticas de industrialización y el sobredimensionamiento del Estado; una economía que caratulaban de semi-cerrada y que había redundado en una sub-óptima utilización de los recursos, una industrialización subsidiada y artificial, que había encubierto beneficios a empresarios ineficientes, y una politización de la transferencia de recursos. La ineficiencia industrial como así también la distorsión de los precios relativos y la inflación -tema medular para el equipo económico-, se debían al elevado gasto público, a las empresas del Estado deficitarias, a los créditos, y a todas aquellas medidas que derivaban de la protección aduanera. Otro factor decisivo para producir inflación era el poder de los sindicatos, que presionaban para aumentar los salarios e incrementaban los costos.

Fundamentalmente, los liberales conjugaron en su discurso tres aspectos que resultaba inminente erradicar: la subversión (que incluía cualquier tipo de acción popular), la sociedad política populista, y el sector industrial y sus clases de sustentación. Si bien la propuesta militar propiciaba en todos los planos el libre juego de la economía de mercado, de ello no es correcto derivar automáticamente, un rol ínfimo para el Estado en todas sus dimensiones. Lo que debía desaparecer era el Estado protector o paternalista, para dejar en las infinitas células de la sociedad las actividades de las que éste, inapropiadamente, se había hecho cargo. De esta forma, el principio de subsidiariedad del Estado operaba como una transferencia a la actividad privada. La idea de Estado fuerte era fundamental para modificar el viejo orden populista, cuya intervención permitiría dismantelar ese modelo de acumulación y, por otro lado, llevar adelante la lucha contra la subversión, en el contexto de una sociedad tildada de “enferma”. El proclamado achicamiento del Estado, quedó más en el plano teórico que en el de las realizaciones concretas, siguiendo una lógica selectiva y limitada. Lo cierto es que sobre este tema, las posiciones liberales y neoliberales sostienen una paradójica posición ante el Estado: en situaciones de peligro, el modelo hobbesiano se reivindica sin reparos. La seguridad de los individuos y los bienes, la propiedad privada, las leyes de mercado, la competencia y el lucro, bien lo valen. Por ello, el liberalismo económico congenia perfectamente con dictaduras militares y gobiernos autoritarios (Oszlak, 2001).

Si bien el Estado no se desdibujó completamente, las reglas del mercado se aplicaron en áreas específicas de la economía, propiciando un perfil claramente discriminatorio.

La preeminencia del mercado en segmentos puntuales, desde la perspectiva de esta concepción neoconservadora y autoritaria, nos permite afirmar que no se trataba sólo de un instrumento de política económica -ni del mecanismo que establece reglas iguales, al tiempo que educa en el cálculo de costos y beneficios, como en la versión clásica-, sino que se consideraba un recurso valioso de control social, con el fin de destruir mecanismos mediadores, organizativos, promover la desarticulación social, la atomización y la competencia,

y resignificar identidades, tanto de trabajadores como de empresarios -claro está- no de manera simétrica para ambos.

En concordancia con el diagnóstico expuesto, las recomendaciones y recetas que dominaron las políticas económicas, a partir de 1976, pueden deducirse fácilmente: se buscaba menos intervención estatal y más mercado, para que la iniciativa privada desplegara su vocación creativa e inversora; menos consumo y más austeridad, para aumentar ahorro e inversión; menos atraso tecnológico y más modernización y trabajo, para aumentar la productividad. En definitiva, privatización, apertura, desregulación y sacrificio presente para el bienestar futuro. Vale recordar, que la secuencia primero invertir, luego crecer, para después distribuir, se presentó como una verdad indiscutible, como un objetivo central de la política económica.

### **8.12.3. Objetivos, políticas implementadas y sus efectos**

En torno al proyecto que enarbolaron las Fuerzas Armadas, convergieron sectores cuya voluntad golpista venía cuajando desde 1975 y en la que participaron, conformando una suerte de coalición. Este nuevo bloque dominante puede caracterizarse como una “alianza” entre el estamento militar, el segmento más concentrado de la burguesía nacional y de las empresas transnacionales. Por supuesto, no fue un dato menor, el apoyo de la cúpula eclesial, algunos partidos políticos y franjas de la clase media (Torrado, 1999).

Las políticas económicas del régimen militar dieron lugar, como hemos señalado, a transformaciones tan profundas que trascienden el marco de lo económico para producir una reestructuración integral de la sociedad. Esta modificación de la estructura económica del país suponía el abandono del modelo industrializador y sus bases sociales de sustentación -en particular el sindicalismo peronista-, lo que produjo un cambio radical en las relaciones de fuerzas.

Los objetivos declamados por las autoridades militares en el llamado *Programa de Recuperación, Saneamiento y Expansión de la Economía Argentina*, apuntaban, fundamentalmente, al logro del saneamiento monetario y financiero,

para dar paso a un crecimiento sin inflación, al aumento de la tasa de crecimiento, y para atender a una “razonable” distribución del ingreso. El núcleo del programa se basaba en la búsqueda de la estabilización de precios, salarios y tasas de cambio, como así también en la reducción del gasto público.

Los objetivos no enunciados explícitamente se orientaban esencialmente, a desarticular las clases sociales, sostén del modelo anterior, a través de una redistribución regresiva del ingreso, del ajuste del mercado de trabajo, de la reasignación de recursos, de una apertura externa asimétrica, y de la liberalización de los mercados, en particular el financiero, entre otras medidas (Azpiazu, 2003).

Los objetivos fijados como “prioritarios”, los grandes paquetes que constituyeron el núcleo medular de las decisiones económicas tomadas entre 1976 y 1981, se aglutinan en torno a tres reformas claves: la operada en el campo financiero, la apertura en el comercio exterior y la política cambiaria adoptada. El primer aspecto considerado esencial fue el control de la inflación. En este sentido, se desarrollaron acciones tendientes a atacar aquello que la producía: la “distorsionada” estructura de precios relativos; los causantes habían sido oportunamente detectados de acuerdo con el balance que realizaron del modelo anterior, sólo restaba combatirlos. Y así lo hicieron. El congelamiento de los salarios por tres meses, que dio lugar a una brutal caída del salario real superior al 30%-, la eliminación del sistema de control de precios y el incremento del tipo de cambio, fueron las líneas de acción adoptadas.

La articulación de estas medidas con las reformas introducidas en el ámbito laboral nos brinda una dimensión más clara de la proyección del modelo: se disuelve la CGT, se suprime el derecho a huelga y a las actividades gremiales; se establecen reformas a la Ley de Contratos de Trabajo y se eliminan los convenios colectivos en materia salarial, entre otras acciones. Estas decisiones crearon expectativas favorables entre los grandes empresarios, quienes vieron la posibilidad de aumentar sus tasas de ganancia, a través del debilitamiento del poder sindical. Para ello, favoreciendo al sector, se implementaron mecanismos para restablecer la autoridad y disciplinar la fuerza de trabajo, se individualizaron

las relaciones de trabajo, y se ajustaron los salarios en cada unidad de producción, en función de la productividad.

Es de suma importancia vincular un tercer aspecto con las políticas económicas. El genocidio, la represión y la violencia sistemática, junto con los aspectos antes mencionados, resultaron los medios ideales para reducir o eliminar las resistencias sociales, reprimir los conflictos obreros y dar lugar al ansiado disciplinamiento de los sectores populares.

En un segundo momento, el equipo económico se orientó a estimular la inversión extranjera para salir de la recesión. El nuevo régimen impulsaba una desregulación generalizada del accionar del capital extranjero, con idénticos derechos al nacional.

#### **8.12.4. El comercio exterior**

A fines de 1976, se concretaron medidas vinculadas con el comercio exterior. Apuntaban en esta dirección, la unificación de la paridad cambiaria financiera y comercial, la eliminación de regulaciones y subsidios, y se destacaba la reducción de los derechos de exportación de los productos agropecuarios, y fundamentalmente, la significativa reducción de los aranceles de importación, con una caída en la protección promedio superior a 40 puntos. Era el inicio de uno de los pilares de la política económica de la dictadura, la “apertura de la economía”, que no fue indiscriminada, sino particularmente discriminatoria y asimétrica. La protección se orientó hacia aquellas ramas con ventajas comparativas, intensivas en recursos naturales, las oligopólicas, y las productoras de bienes intermedios. Paralelamente, las menos oligopolizadas, los productores de bienes más diferenciados, y los sectores que utilizaban más mano de obra calificada, conocimientos tecnológicos y de ingeniería, fueron sometidos a una feroz competencia y desprotección. Es relevante destacar que esta apertura se producía sin que la acompañaran medidas que incentivaran la producción. A mediados de 1977, se llevó a cabo “la reforma financiera”, con amplias ventajas para el sector. Se trató de una estrategia tendiente a modificar el *status* de la actividad bancaria y a favor de la creación de nuevos instrumentos financieros. Se

sustentaba en la idea de utilizarlos como punto de apoyo para reformar todo el funcionamiento de la economía, situación que derivó en convertir estas actividades, en las más rentables del sistema. Sus herramientas principales fueron la desregulación de los flujos internacionales de capital, la liberalización de las tasas de interés al juego del mercado y a la decisión de los bancos privados, aunque conjuntamente, se daba la garantía estatal de los depósitos (hasta un 100%), la descentralización de los depósitos, la flexibilidad para instalar bancos y entidades financieras, la liberalización del crédito por parte de éstas, la obligatoriedad del sector público de financiarse en los mercados privados, y el ingreso y la salida irrestricta del capital extranjero.

Esta reforma tuvo como objetivo la creación de un mercado de capitales en el país, y significó un viraje importante con respecto al funcionamiento del sistema financiero que proponía el modelo anterior, caracterizado por una fuerte regulación por parte del Banco Central, con una tasa de interés regulada con tendencia a la baja, y con el crédito orientado a la actividad industrial (Schvarzer, 2001).

Esta política provocó un desplazamiento de los fondos disponibles hacia las colocaciones a plazo, cada vez más intensa, en la medida en que disminuía el mínimo autorizado. El conjunto de transformaciones operadas en el campo financiero resultaron determinantes del desenvolvimiento posterior de la economía, tanto en la transferencia de ingresos entre sectores, como en la dinámica de acumulación de capital, y en las formas del poder económico.

Hacia 1978, los escasos éxitos obtenidos en la contención de la inflación y la contracción del nivel de actividad que venía profundizándose, desembocaron en una nueva etapa, caracterizada como el “enfoque monetario de la balanza de pagos”, basada en una dinamización del proceso de apertura, y en el papel predominante de la empresa privada. El instrumento utilizado, conocido como “la tablita”, fijaba un ritmo devaluatorio anticipado y decreciente, a un nivel intermedio entre la tasa de inflación interna y externa, hasta hacerlas converger. El objetivo perseguido era que actuara como un freno que, en base a expectativas controladas, contribuiría a bajar la inflación, a través de la convergencia entre la

tasa de crecimiento de los precios internos y la inflación internacional más la tasa de devaluación. En la misma línea, siguieron intensificándose las reducciones de los aranceles de importación -a través del programa quinquenal de reducción-, y la anticipación de la reforma arancelaria, como mecanismo para controlar los precios.

También fueron importantes en el plano de las decisiones económicas, el proceso de privatizaciones y los regímenes de promoción industrial. Esta última consistía en permisos especiales para importar bienes de capital y equipos, facilidad de créditos para realizar estas operaciones, fácil acceso a terrenos fiscales, tarifas promocionales de servicios, exenciones impositivas y cargos por parte del sector público, de la infraestructura necesaria para el montaje, además de un mercado interno asegurado por protecciones aduaneras y por la vigencia de la "Ley de Compre Nacional". Con estas medidas se buscaba beneficiar a los establecimientos que se radicaran en las provincias más subdesarrolladas, apoyando las inversiones extranjeras y, finalmente, promoviendo una transferencia de los recursos del Estado hacia empresas particulares. El resultado fue la radicación de sucursales de importantes firmas en el interior, que llegaron a constituir "verdaderas islas tecnológicas", sin integración con el resto de la economía local y que, en la mayoría de los casos, sólo se utilizaban como depósitos de empaque de productos que se registraban como si efectivamente hubiesen sido producidos allí.

Por su parte, el proceso de privatizaciones encontró múltiples obstáculos. Se siguieron dos caminos: por un lado, vender empresas menores, no estratégicas, que estaban en manos del Estado por desinterés de los privados, intento que se frustró aunque fue intensamente promocionado. Por el otro, se desarrolló la llamada privatización periférica, que consistía en ceder a los privados, actividades realizadas por los mayores entes estatales, actuando como subcontratistas del Estado, sin riesgos y con amplios beneficios. (YPF subcontrató varias de estas empresas y lo mismo ocurrió en el área de teléfonos.)

En marzo de 1981, se produjo la sucesión presidencial -Viola sucede a Videla-, y el reemplazo de los referentes económicos, que no implicó un cambio

significativo de la estrategia económica desarrollada hasta entonces, sino que simplemente se limitó a suavizar sus efectos más nocivos.

En el corto plazo, las consecuencias derivadas de las precitadas medidas, entre 1976 y 1981 se pueden resumir en:

a) La fuerte reducción de los ingresos de los trabajadores, cuyos salarios reales se flexibilizaron hacia abajo. Esto hizo descender la participación de este sector en la distribución del ingreso nacional, con lo cual se redujo su papel en el mercado interno, y desalentó la producción industrial de bienes durables.

b) Las drásticas alteraciones sufridas por la estructura de precios relativos, un fenómeno característico generado por la aplicación de las políticas económicas militares, que dieron lugar a una transferencia de ingresos entre los actores económicos, y favorecieron a quienes pudieron desplazar sus excedentes con mayor agilidad.

c) Los reales resultados de la reforma cambiaria. En un contexto que demoraba la baja de la inflación –que de hecho, nunca llegó a ser baja- y al quedar pautado y controlado el nivel de devaluación a través de la “tablita”, se fue generando una situación de retraso cambiario, dado que el dólar estaba “barato” con relación a los precios internos en moneda nacional que, como ya dijimos, afectó tanto a las industrias productoras de bienes transables como a las de insumos y capital. Si a esto le sumamos el proceso de apertura comercial ya señalado, la acentuación del efecto recesivo fue muy profunda (Azpiazu, 2003).

Con el cambio de autoridades, y la devaluación que finalmente llegó y selló el fracaso de la política cambiaria, la deuda externa se veía fuertemente encarecida. La dictadura eligió un camino consecuente con la línea adoptada a lo largo de todo el régimen, para “resolver” el problema: el Estado asumiría los compromisos y riesgos tomados por las empresas privadas. Los mecanismos utilizados consistieron en la combinación de un sistema de financiamiento a mediano plazo a tasas reguladas –por debajo de la inflación- que permitieron la licuación de pasivos. Los “seguros de cambio”, que permitían al Estado prorrogar los plazos, impulsando la renovación de las deudas y postergando la entrega de

divisas al capital privado, garantizaban al empresario un valor estable pactado anticipadamente para el dólar. Mientras tanto, la inflación iría licuando los costos. Paralelamente, el Estado iba endeudándose para sostener el déficit de cuenta corriente, para proteger al endeudamiento privado.

Finalmente, la “estatización” de la deuda derivó de asumir la deuda privada como propia, tratando directamente el Estado, con los acreedores. Un mecanismo usual, la colocación de bonos entre los acreedores, fue aumentándola progresivamente.

#### **8.12.5. Los resultados**

Las consecuencias de largo plazo o la herencia que dejó el gobierno militar pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

- a) Enorme deuda externa en manos del Estado.
- b) Fuerte desequilibrio de la balanza de pagos -que suma la deuda a sus problemas estructurales-, inflación, déficit fiscal.
- c) Panorama recesivo en lo social, redistribución regresiva del ingreso, modificación de la relación de fuerzas.
- d) Disciplinamiento social generalizado.
- e) Desindustrialización.
- f) Aumento del poder de condicionalidad de los organismos externos.
- g) Enorme concentración y poder estructural de la élite económica, y fuerte condicionamiento para establecer políticas de ajuste, en los gobiernos posteriores.

Las variables macroeconómicas fundamentales a considerar dejaron un saldo penoso: la inflación estuvo muy lejos de ser contenida, la deuda pesó sobre la tradicionalmente estrangulada balanza de pagos, y sobre la prometida reducción de un déficit fiscal que nunca se redujo, ya que lo que recortaron en gastos sociales lo sumaron en obras de infraestructura, y en mayor presupuesto militar y de seguridad.

Los grandes perjudicados fueron esencialmente *las* pequeñas y medianas empresas, aunque también sufrieron las empresas transnacionales no diversificadas y las nacionales independientes.

Uno de los aspectos, que habíamos puntualizado del modelo previo, era la centralidad del Estado, contra la que el discurso liberal embestía constantemente, bajo el lema de dejar todo librado a las fuerzas del mercado. Sin embargo, las concreciones efectivas del programa militar resultaron una extraña mezcla de liberalismo y estatismo, de orientación sumamente selectiva, en las que se dejó que las fuerzas de mercado operaran discriminatoriamente (Neffa, 2002).

También es cierto que la fracción tecnocrática liberal se enfrentó con el sector castrense ligado a la administración de las grandes empresas públicas y a la expansión del complejo militar-industrial, y en este sentido, tampoco se concretó una modificación sustancial del rol del Estado en la economía y siguió siendo importante fuente de empleo (Pucciarelli, 2001).

Desde esta interpretación, el Estado militar intervino económicamente a través de sus planes, subsidios y protecciones, con una definida orientación: favorecer a un sector social al tiempo que “disciplinaba” a otros. Si evaluamos el éxito del proyecto militar en función de la recomposición hegemónica y desde la perspectiva de la élite económica, el resultado no podía ser mejor. Ahora bien, desde el conjunto de la sociedad, y las consecuencias que dejó como pesada herencia se pensarían difíciles de emular, sin embargo, la historia argentina futura nos depararía sorpresas.

Finalmente, en 1982, para conservar el poder, con una sociedad fracturada, un país aislado internacionalmente y una situación socio-política muy complicada, el entonces presidente de facto, general Galtieri y la cúpula militar, deciden embarcar al país en una guerra absurda por las consecuencias que esto implicó: la recuperación por la fuerza de las Islas Malvinas. El resultado fue el previsible: la derrota en el terreno militar y diplomático. La consecuencia positiva de esta trágica aventura fue el retorno a la democracia, que se concretaría a fines de 1983 con la asunción del Dr. Alfonsín como presidente constitucional.

## **8.13. El regreso de la democracia: Dr. Raul Alfonsín**

### **8.13.1. Programa de gobierno**

Luego de casi ocho años de interrupción democrática se reiniciaba el camino de la normalización institucional. Habían pasado Juntas Militares, el terrorismo de Estado, y un vuelco total de la economía nacional, de los sectores productivos e industriales a los de las finanzas y los servicios. Y también, la guerra de Malvinas,

En las elecciones de 1983, Raúl Alfonsín obtuvo el 51.7% de los votos contra el 40,1% de Ítalo Argentino Luder, convirtiéndose en el primer postulante radical que derrotaba a un justicialista.

La Unión Cívica Radical (UCR) estableció también un precedente histórico al obtener ciento veintiocho de las doscientos cincuenta y cuatro bancas que componían la Cámara de Diputados: dieciséis más que el Partido Justicialista (PJ), y con ello la mayoría absoluta.

En el interior hicieron sentir su fuerza el P.J. y las pequeñas formaciones regionales conservadoras. La UCR sólo ganó los gobiernos de siete de las veintitrés provincias. Este desequilibrio entre el peso electoral de la UCR a nivel nacional y el predominio geográfico del P.J., más homogéneamente implantado en las provincias, quedó reflejado en el Senado, donde de los cuarenta y seis miembros del partido de Alfonsín sólo conquistó 18 bancas, es decir, la minoría.

Durante su campaña, Alfonsín fue el candidato que más claramente habló sobre el futuro papel de las Fuerzas Armadas como institución subordinada al poder civil, y en particular a él, como Comandante en Jefe al ser Presidente de La Nación. Propuso recortar en un tercio el presupuesto militar, y que la lucha antisubversiva quedara en manos de la policía, dentro del marco de la ley y el respeto a los derechos humanos.

Anunció, además, un reordenamiento de los sindicatos, hasta entonces mayoritariamente en manos peronistas. Indicó que el objetivo era democratizar las

instituciones gremiales y hacerlas representativas de la mayoría de los trabajadores. Señaló la existencia de un pacto militar-sindical que atentaba contra la democracia argentina y se propuso desbaratarlo, apenas asumiera la Presidencia de la Nación (Godio, 2000).

El electorado no se volcó a la propuesta del radicalismo por sus promesas de progreso económico, sino porque Alfonsín irrumpía como la garantía de una normalización institucional donde la libertad, la paz, la democracia y el respeto por las garantías individuales y los derechos humanos -mutilados por las Juntas Militares- expresaban justicia y modernidad.

Su gobierno estuvo signado por tres hechos relacionados con el ámbito militar: el juicio a los ex-comandantes, la política de derechos humanos y el problema militar en sí mismo, que no se circunscribieron al interior de las Fuerzas, sino también a los diversos levantamientos que tuvo que afrontar.

La dictadura militar había provocado una profunda fractura entre la sociedad y las Fuerzas Armadas. Esto se debía al rotundo fracaso del Proceso de Reorganización Nacional para solucionar los gravísimos problemas que tenía el país, al terrorismo de Estado implantado, y a los métodos utilizados para deshacerse de todo aquel que no compartiera sus planes. Por último, a la derrota en la guerra de Malvinas y a los hechos que allí se habían producido.

Alfonsín sabía que no podía sentar bases sólidas para el futuro si no se zanjaba la cuestión cívico-militar. Por ello, manifestó en su campaña política algunas ideas a partir de las cuales poder superarla. Por un lado, eliminar el cargo de Comandante en Jefe de cualquiera de las armas. La jerarquía militar se terminaría en el cargo de Jefe de Estado Mayor, y el Comandante en Jefe sería quien la Constitución establece: el Presidente de la Nación.

Por otro lado, proponía rechazar toda auto-amnistía, declarando nula toda ley que quisiera enmendar la acción realizada por el gobierno militar, pero a la vez, reconociendo que existían distintas responsabilidades entre los actuantes: una responsabilidad de quien toma la decisión de actuar como lo hizo, otra

responsabilidad distinta de quienes, en definitiva, cometieron excesos en la represión; y otra muy distinta de quienes sólo cumplieron órdenes. La teoría de los tres “niveles” fue expresada por Alfonsín en un discurso pronunciado durante la campaña de 1983. Además, se buscaría disminuir el presupuesto militar. Las Fuerzas Armadas deberían funcionar en el marco de la Constitución y de la democracia.

Inmediatamente después de asumir, Alfonsín comenzó a concretar algunos de los puntos que había enunciado antes. A sólo tres días de haber tomado posesión de su cargo, dictó los Decretos 167 y 158. El primero establecía la necesidad de perseguir penalmente a los conductores de grupos armados como los Montoneros y el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP). El segundo ordenaba el juicio a los ex-comandantes que integraron las tres Juntas Militares, ante el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas, por su responsabilidad en los homicidios, torturas y detenciones ilegales perpetradas entre 1976 y 1983, con base en la Doctrina de la Seguridad Nacional.

También inició la reestructuración del Ministerio de Defensa, con el objeto de transformarlo en un instrumento a través del cual el gobierno democrático pudiera controlar efectivamente el sector de defensa y por medio de éste a las Fuerzas Armadas.

El Juicio a las Juntas contaría con el aporte de las investigaciones realizadas por la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (Conadep) convocada por Alfonsín el 15 de diciembre de 1983, y cuya presidencia se otorgó al escritor Ernesto Sábato. Su objetivo era intervenir en el esclarecimiento de los hechos relacionados con la desaparición de personas. Se le otorgaba autoridad para recibir denuncias y pruebas, y girarlas, con posterioridad, a la justicia. El Informe, que luego fuera publicado bajo el título *Nunca Más*, fue entregado al Presidente el 20 de septiembre de 1984. Allí se determinaba que fueron ocho mil novecientos sesenta los desaparecidos forzosos durante la dictadura, aunque Amnistía Internacional estimó que el número de víctimas superaba los dieciséis mil, y organizaciones argentinas como “Madres de Plaza de Mayo” hablaron de treinta mil afectados entre muertos y desaparecidos.

El juicio a los ex-militares comenzó en forma oral y pública el 22 de abril de 1985, y concluyó con la sentencia de la Cámara Federal en diciembre del mismo año. Los Tenientes Generales y ex-presidentes de facto Jorge Rafael Videla y Roberto Eduardo Viola, el Brigadier General Orlando Ramón Agosti, y los Almirantes Emilio Eduardo Massera y Armando Lambruschini fueron acusados y sentenciados por los delitos de homicidio, privación ilegítima de la libertad y aplicación de tormentos a los detenidos. También fueron sentenciados por el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas, el Teniente General Leopoldo Fortunato Galtieri, el Brigadier General Basilio Lami Dozo y el Almirante Jorge Isaac Anaya (absuelto por la justicia civil en el anterior proceso). Si bien esta experiencia de enjuiciamiento generó un precedente histórico no sólo para Argentina, sino también para Latinoamérica, donde las experiencias de los golpes de Estado siempre habían quedado impunes, ciertos sectores de la sociedad consideraron que las penas otorgadas eran insuficientes. Además, muchos acusados de genocidio habían quedado absueltos.

Seguidamente, y para dar por concluido el capítulo correspondiente a los crímenes cometidos durante la dictadura, Alfonsín envió al Congreso el proyecto de que se conocería como de Punto Final, y que fuera aprobado como ley, el 23 de diciembre de 1986. Según su texto, quedaba extinguida toda acción penal contra civiles y/o militares que no hubieran sido imputados por delitos cometidos en las operaciones antsubversivas dentro de un determinado plazo (hasta el 23/10/87). La Ley de Punto Final produjo rechazo y malestar en importantes sectores de la sociedad civil, pero también en el seno de los sectores castrenses (Pigna, 2006).

Las leyes de Punto Final y Obediencia Debida exponían ante la sociedad, la fragilidad del gobierno constitucional frente a las presiones ejercidas por ciertos sectores de las Fuerzas Armadas –particularmente, el Ejército-, para que se concluyera con la persecución a sus camaradas de armas.

En 1988, se promulgó la Ley de Defensa Nacional N° 23.554, que establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales para la preparación,

ejecución y control de la Defensa Nacional, fijando sus finalidades y diferencias respecto de la Ley de Seguridad Interior.

### **8.13.2. Situación económica**

Pero el problema de los derechos humanos y la conflictiva relación con las Fuerzas Armadas no fue lo único que el gobierno radical tuvo que encarar. El poder económico, formado por los grandes grupos financieros internacionales y por los grandes grupos económicos locales, había logrado hacerse del control de todo el proceso productivo y financiero, sobre la base de la explotación de los trabajadores y de la subordinación del Estado a sus intereses particulares. Una inflación mensual del 20%, una deuda externa que rondaba los 45.000 millones de dólares, (el 70% de ésta había sido contraída por los grupos privados y estatizada por el entonces presidente del Banco Central Domingo Felipe Cavallo); y una tasa de desocupación que ascendía al 7% fueron secuelas que la dictadura había dejado en el campo económico. Para paliar la situación de aquellas familias que no podían satisfacer sus necesidades básicas, se lanzó el Plan Alimentario Nacional (PAN).

Una de las ideas de Alfonsín era quitarle a la Confederación General del Trabajo el monopolio en la representación de los derechos de los trabajadores. Para alcanzar ese objetivo, en febrero de 1984, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de ley sobre Reordenamiento Sindical que permitía la creación de nuevas uniones gremiales, pero que ponía en pie de guerra a la Central que se encontraba dividida (CGT Azopardo y CGT Brasil), y que a comienzos de 1984 y como consecuencia de la política sindical alfonsinista, se unificó bajo el liderazgo de Saúl Ubaldini. Durante este gobierno radical hubo trece paros generales organizados por la CGT en defensa de los intereses sectoriales que representaba (Gerchunof, 1998).

En junio de 1985, se anunció el Plan Austral. Nuestra moneda cambió el nombre de peso argentino por el de austral. El austral equivalía a 1.000 pesos argentinos, y nació cotizando con un tipo de cambio fijo de 10 centavos de austral por dólar.

Las medidas incluidas en el plan eran: el control de los precios de los productos y tarifas de los servicios públicos, el congelamiento salarial y la no emisión monetaria. Se pretendía así, detener la inflación que crecía por entonces un 1% diario.

Muchas de esas medidas eran condiciones que el FMI exigía para continuar las negociaciones que llegaron a buen puerto, cuando Alfonsín firmó con esa entidad un acuerdo de reescalonamiento del pago de la deuda externa que vencía ese año, y el otorgamiento de un crédito suplementario de 4.200 millones de dólares, pese a que en los primeros meses de su gobierno, promovió la creación de una comisión legislativa para que estableciera el monto de la deuda legítima, ya que intentó no negociar el pago de ella sólo con el FMI, acudiendo al Banco Mundial, al Club de Paris, al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y a la banca privada.

El éxito inicial del Plan Austral se reflejó en las elecciones legislativas de noviembre de 1985. La UCR reforzó su mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y mantuvo intactas sus ciento veintiocho bancas. El PJ, en cambio, disminuyó su representación a ciento y una bancas. El radicalismo ganó, además, diecisiete de las veintitrés gobernaciones, incluyendo la Capital Federal. El triunfo daba indicios de que la sociedad continuaba confiando en la capacidad de Alfonsín para encarar los grandes problemas que aquejaban a los argentinos.

Pero a fines de 1986, el Plan Austral dio muestras de agotamiento. El austral comenzó a desvalorizarse fuertemente, con respecto al dólar, en el mercado de cambio. La inflación volvió a trepar, mientras que la recesión y los conflictos sociales se agravaban más y más. Ante esta situación, se optó por el abandono de los estrictos controles y por la liberalización económica. Esto significó una ruptura con el modelo de economía semi-cerrada, puesto en marcha desde hacía medio siglo, y la apertura del mercado a los productos extranjeros, acompañada por la reforma del Estado. Tal política estuvo enmarcada en los cambios que se operaron a nivel internacional. Tanto Inglaterra como EE.UU propiciaron una serie de reformas en las cuales el Estado ya no intervendría en los problemas económicos y sociales. Así, una ola de privatizaciones, la reducción de

las prestaciones sociales y del empleo público abrían el camino hacia el neoliberalismo.

### **8.13.3. Política exterior**

Durante su gobierno, Alfonsín trató de dar impulso a la política exterior, abandonada por la dictadura. Fue el canciller Dante Caputo, el encargado de esa tarea. Se resolvió con Chile el conflicto por la demarcación fronteriza en el Canal de Beagle, Las tensiones previas casi condujeron a una guerra a principios de 1978, y se renovaron en vísperas de las elecciones de 1983. Con la mediación del Vaticano, los dos países australes suscribieron en 1984, una declaración de paz y fraternidad, y luego un acuerdo sobre el canal, que fuera ratificado por la sociedad argentina en una consulta popular convocada al efecto. En 1985, el Vaticano rubricó el tratado bilateral. Respecto de las negociaciones con el Reino Unido por las Islas Malvinas, sólo se consiguió de Londres la reanudación del diálogo bilateral, excluyendo lo relativo a la soberanía de las Islas (Cisneros, 2000).

Alfonsín inició también tratativas para alcanzar la integración regional con Brasil y Uruguay, y en 1988, firmó junto a los mandatarios de ambos países, el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, que sería la piedra angular del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). El Tratado comprometía la creación de un espacio comercial común en diez años, mediante la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias, y la armonización de políticas comerciales.

### **8.13.4. Situación interna**

Hacia 1986, Alfonsín anunció un ambicioso proyecto para fundar una "Segunda República". Incluía la incorporación de la figura de un primer ministro, la posibilidad de un segundo mandato presidencial consecutivo, reformas administrativas y el traslado de la Capital Federal a la provincia de Río Negro, en la ciudad de Viedma. La idea fue evaluada como inoportuna por gran parte de la opinión pública, que también consideró que se pretendía ocultar la dura realidad que se vivía: 1986 culminó con una inflación acumulada del 82%, y llegó al 175%, en 1987.

A mediados de ese año, el gobierno declaró oficialmente fenecido el Plan Austral (aunque la moneda que le dio nombre siguió funcionando), y anunció un nuevo paquete de medidas que atraerían el apoyo del FMI, a través de otro crédito *stand-by*. Se atacaría la inflación, y el déficit fiscal interno y externo. También, se establecían pautas estrictas en relación con el tipo oficial de cambio del dólar, los salarios, los impuestos y las tarifas de los servicios públicos.

La aplicación de estas medidas, que provocaron una gran disminución en la capacidad adquisitiva de algunos sectores sociales, sumadas a la tibia respuesta al problema militar, a la imposibilidad de hacer frente a los problemas sindicales y otros, repercutieron en los resultados de los comicios electorales de septiembre de 1987.

También influyó en ellos el proceso de depuración interna del peronismo, conocido como “Renovación Peronista”, liderada por Antonio Cafiero y Manuel de la Sota. En las elecciones de diputados nacionales de 1987, el partido justicialista obtuvo el 41.5 % de los sufragios frente al 37,3% de la UCR; en las provinciales, los radicales sólo mantuvieron las gobernaciones de Córdoba y Río Negro, junto con la Capital Federal.

Estos resultados electorales y el agravamiento de la situación económica llevaron al Gobierno a abandonar algunos proyectos y a replantear su política económica. En agosto de 1988, se lanzó el Plan Primavera (Programa para la recuperación económica y el crecimiento sostenido, centrado, una vez más, en contener el ascenso inflacionario, a través del control de precios de las tarifas públicas y del congelamiento de los salarios estatales. Incluía el control de cambio y de precios, y negociaciones con el movimiento obrero, con la Unión Industrial Argentina y con la Cámara de Comercio. Quedaban fuera, las Confederaciones Rurales Argentinas, la Federación Agraria, la Sociedad Rural y Coninagro.

El año 1989 fue adverso para el gobierno:

- a) Las sequías afectaron las cosechas y la provisión de energía.

b) El copamiento al Regimiento 3 de Infantería de La Tablada fue llevado a cabo por miembros del Movimiento Todos por la Patria. Su recuperación -encargada a la policía y al ejército- generó un saldo de treinta y nueve muertos, explicaciones turbias respecto de los móviles y conexiones de la acción ultraizquierdista -como la denominó el gobierno-, y también, sobre la forma en que fue resuelta la cuestión.

c) Hubo un alza incontrolada de las tasas de interés y un agotamiento de las reservas del Banco Central, para intentar mantener el valor de un austral que se depreciaba, cada vez más, frente al dólar.

d) Se produjo un golpe de mercado a cargo de los principales grupos económicos, al retirar sus depósitos de los bancos, retener divisas producidas por exportaciones y demorar el pago de impuestos.

#### **8.13.5. Final anticipado**

La campaña para las elecciones presidenciales del 14 de mayo de 1989 se llevó adelante en este marco. La situación se tornaba cada vez menos manejable: hiperinflación, pérdida del poder adquisitivo de los salarios, remarcación de precios y compra compulsiva de dólares por parte de los especuladores.

En los comicios, el candidato del PJ, Carlos Saúl Menem, se impuso a Eduardo Angeloz de la UCR, con el 47% de los votos. En medio de saqueos a supermercados, la situación social se tornaba insostenible para Alfonsín. Jesús Rodríguez reemplazó a Juan Sourrouille como ministro de Economía. El 30 de mayo se decretó el estado de sitio y se adoptaron medidas económicas de emergencia. Comenzaba a sonar la palabra “ingobernabilidad”. Alfonsín se retiró antes del gobierno, sin haber podido cumplir su promesa de recuperación del orden. Era la primera vez en mucho tiempo, que un gobierno civil y elegido constitucionalmente era sucedido por otro de igual condición.

Su presidencia había restaurado y había abierto la puerta a la consolidación de la democracia en el país, y había roto con el aislamiento internacional, pero no había podido lograr un crecimiento positivo. La deuda

externa había crecido y los salarios habían decrecido enormemente. Carlos Menem llegaba optimista, proponiendo *slogans* como “sígueme”, “la revolución productiva” y “el salarizado”, en una Argentina con una recesión del 6% de PIB, una deuda externa de 63.000 millones de dólares y una hiperinflación cercana al 5000% anual.

## **8.14. El gobierno del Dr. Carlos Menem**

### **8.14.1. Las reformas económicas de los años 90**

En 1989, Carlos Menem asumió la Presidencia. Luego de algunos titubeos, adoptó una política de libre mercado que redujo la carga del gobierno, al privatizar, desregular, reducir tasas de impuestos y reformar el estado.

### **8.14.2. Distintas evaluaciones**

El conjunto de reformas económicas encaradas por el gobierno de Carlos Menem, su implementación y consecuencias dieron lugar a evaluaciones y críticas muy diferentes por parte de los analistas políticos. Algunos avalaron completamente el rumbo adoptado y juzgaron acertadas las medidas, que se asemejaban a “las recetas exitosas” aplicadas en otras latitudes: percibieron en la realidad, los datos que les permitían confirmar los resultados positivos obtenidos (Llach, 1998). Otros observadores desconfiaron de las decisiones, tanto como de quienes las proponían, y analizaron críticamente el conjunto de transformaciones llevadas adelante, y las actividades impulsadas, su forma de ejecutarlas, cómo se encadenaron unas con otras, y sus consecuencias, en el corto y largo plazo.

Entre estas posiciones extremas, es posible ubicar un término medio en especialistas que, por un lado, destacaban las virtudes del modelo en el plano teórico (y cuya debilidad juzgan aún no demostrada), pero que, simultáneamente, cuestionaban las distorsiones de la aplicación local, con respecto al patrón ideal. Desde esta línea de análisis, la particular aplicación del modelo llevado adelante por el menemismo, y sus soluciones “rápidas” y “fáciles”, arrojaron desiguales y contradictorios resultados en lo inmediato y mediano. Por supuesto, aquellos que evaluaban negativamente las reformas menemistas y desconfiaban también del

modelo en abstracto, consideraban completamente alejado de éste al “collage” argentino, cuya aplicación concreta contrastaba con varios de los postulados declamados por aquél o resultaba, al menos, una peculiar adaptación a las necesidades de algunos intereses locales.

No obstante, el crecimiento económico de la década estuvo centrado en el sector servicios (obviamente no exportables). Unas pocas ramas de la industria crecieron y muchas desaparecieron. Argentina había abandonado el camino que siguiera otrora. Paradójicamente, algunas industrias resultaron grandes beneficiarias de las “re-regulaciones”, como la automotriz, sumamente protegida. El componente importado de la producción tendió a aumentar (por la estrategia de las multinacionales de comprar insumos a otras ramas de las mismas empresas, en otros países), en neto perjuicio de los productores de bienes de capital local, lo que profundizó los lazos de dependencia de la nuestra producción con respecto a la extranjera. Para Llach (1998), afortunadamente, “se terminaron las ventajas para algunos privilegiados”, y entonces se beneficiaban todos. Las relaciones con el exterior eran evaluadas en términos de “integración” y no de “dependencia”, un criterio particular de valorar los hechos.

Los críticos argumentaban que la industria nacional no pudo desarrollar las llamadas “nuevas cadenas productivas” (estrategias de mayor complejidad tecnológica para mejorar su desempeño), que hubieran generado mayor valor agregado, aumentado la ocupación, y elevado su competitividad y posibilidad exportadora. Este proceso era evidente en los 70, pero fue desarmado y desmantelado a partir de políticas “desindustrializadoras”. Se verificó un crecimiento de las ramas “extractivas” (petróleo, gas, minería), de las producciones exportables de escasa elaboración y del uso de recursos (soja, pesca) con bajo impacto en la industria y el empleo. En consecuencia, los recursos naturales no renovables tenderían a agotarse. La diversificación de la que habla Llach, no es otra que la explotación extensiva e intensiva de los recursos naturales, elemento fundamental de la nueva política industrial (Azpiazu, 2003).

El estancamiento relativo de la producción material se disimula en las cifras globales del producto, a través de la manipulación de estadísticas, que

computaban los “aportes” del sector financiero, que debieran ser deducidos, y los servicios, muy difíciles de medir (Schvarzer, 2001).

Autores muy críticos del modelo menemista afirman que sus consecuencias han sido:

- a) Concentración de la propiedad, del capital y del ingreso nacional.
- b) Distribución cada vez más regresiva del ingreso.
- c) Cambio en el vínculo entre desempeño económico y desempeño del empleo: los tramos de reactivación económica no tienen efecto sobre el empleo.
- d) Empobrecimiento general de la mayoría de la población.
- e) Crecimiento explosivo de los índices de desocupación, y deterioro de las condiciones de vida y trabajo: el desempleo, el subempleo y el empleo precario crecieron persistentemente.
- f) Vulnerabilidad, inestabilidad, clandestinidad del trabajo y caída de las remuneraciones conocidas como “flexibilización laboral”.
- g) Cambios regresivos en la estructura social: polarización, segmentación, fragmentación, dualización y exclusión social.
- h) Creciente diferenciación clasista de sociedad, y “darwinismo social”.
- i) Restricciones sobre los procesos de consolidación democrática.
- j) Debilidad institucional y presupuestaria, en materia de servicios públicos, políticas sociales y políticas activas de estímulo a la competitividad “real”.
- k) Estado con déficit fiscal permanente.
- l) Reducción del gasto público, en general, y del social, en particular: educación, salud, seguridad social. Deterioro de la calidad de las políticas sociales. Reducción del margen de acción fiscal para atender a grupos sociales, provincias, regiones (aun de la propia coalición).
- m) Estado vegetativo del desarrollo científico y tecnológico local, con refuerzo de la dependencia en este terreno.
- n) Debilitamiento inédito del aparato judicial “independiente”.
- o) Sistema impositivo altamente regresivo.
- p) Vulnerabilidad externa: sistema económico lábil respecto a los cambios internacionales, con retiro de capitales invertidos frente a situaciones de desequilibrio, (ej. crisis mexicana) por tratarse de “capitales golondrina” -están

mientras los negocios sean rentables y seguros-. Las exportaciones dependen de los precios internacionales (productos primarios).

- q) Fuerte dependencia y débil equilibrio de la balanza comercial.
- r) Recesión, desinversión y estancamiento económico.
- s) Desindustrialización, primarización y subdesarrollo.
- t) Alto nivel de corrupción, en la perversa relación entre Estado y burguesía.

Los defensores del modelo consideran que el eje de la política de Menem, la Ley de Convertibilidad, efectiva el 1 de abril de 1991, puso fin a la hiperinflación, estableciendo un tipo de cambio fijo entre el peso y el dólar estadounidense, y respaldando mayoritariamente con dólares, el dinero emitido por el Banco Central. La tasa inicial de cambio era de 10.000 australes argentinos por dólar. El 1 de enero de 1992, el peso reemplazó al austral, siendo 1 peso equivalente a 10.000 australes y a 1 u\$s. La inflación cayó del 2.315% anual en 1990, al 4% en 1994. Las reformas argentinas fueron más rápidas y profundas que en ningún país, fuera del ex-bloque comunista. El PIB real creció más de un 10% anual, en 1991 y 1992, y luego pasó a una tasa más normal, algo inferior al 6%, en 1993 y 1994.

Los argumentos son repetidos y conocidos: las vulnerabilidades no deben adjudicarse al modelo, sino a los costos históricos de años de políticas equivocadas. Las reformas económicas son las adecuadas y no se necesita más que profundizarlas para conseguir el desarrollo. Lo único que puede imputársele son algunas "asignaturas pendientes", como educación y salud (Llach, 1998).

### **8.15. El gobierno del Dr. Fernando de la Rúa**

En diciembre de 1999, Fernando De la Rúa sucedió a Carlos Menem en la presidencia. Inmediatamente, su gobierno aprobó el primero de tres paquetes de aumentos impositivos, hecho efectivo en enero de 2000. Los indicadores económicos volvieron a tornarse negativos, cuando el aumento impositivo aniquiló la recuperación económica, que recién comenzaba.

El gobierno creyó que se reduciría el déficit presupuestario, se infundiría confianza en las finanzas públicas, disminuyendo por lo tanto las tasas de interés y estimulando el crecimiento económico. Entre las opciones para reducir el déficit se contaba el recorte de gastos del gobierno, lo que se hacía políticamente difícil. Se dudaba de que una reducción en las alícuotas impositivas pudiera estimular el crecimiento a corto plazo, de manera de compensar las recaudaciones perdidas. Se pensaba que los mercados no estarían dispuestos a financiar una deuda mayor, y no se quiso abandonar el sistema de convertibilidad, simplemente para emitir moneda. Quedaba una sola opción: aumentar las tasas de impuestos.

Pero los resultados fueron opuestos a los esperados por el gobierno: los aumentos impositivos minaron la confianza en las finanzas estatales, ya que desalentaron el crecimiento en el sector privado, fuente de recaudación de impuestos. Nuevos errores garrafales en la política impositiva y monetaria empeoran las cosas, en el año 2001.

La vuelta a una economía en retroceso condujo a problemas políticos, durante 2000 y 2001. El 18 de marzo de 2001, en protesta a la propuesta de recorte de gastos, renunciaron algunos ministros del partido político Frepaso (Frente País Solidario) que habían llegado juntos a la Presidencia con Carlos Álvarez como vicepresidente, dejando el gabinete de coalición de De la Rúa. Estas dimisiones marcaron el principio de una nueva crisis en la economía argentina. El apoyo a De la Rúa en el Congreso se vio debilitado. Al día siguiente, las tasas de interés en Argentina subieron y se mantuvieron en niveles superiores, con algunos picos durante el año, derivados de las malas noticias de la política económica.

La respuesta del presidente De la Rúa consistió en nombrar ministro de economía al Dr. Domingo Cavallo. El economista gozaba de prestigio, debido a su desempeño en el mismo cargo, entre 1991 y 1996, cuando había ayudado a crear las condiciones para el fuerte crecimiento de los primeros años del gobierno menemista, y al asumir luego, un papel protagónico en la resolución de la crisis financiera de 1995. Sin embargo, esta vez, Cavallo emprendería políticas muy diferentes de las que había llevado a cabo anteriormente.

Presidente y Ministro aseguraron la aprobación del Congreso argentino de dos paquetes impositivos más, en abril y agosto de 2001, pero la recaudación fue inferior a lo esperado. En cuanto a la política monetaria, el gobierno cometió errores más graves. El 17 de abril, Cavallo presentó un proyecto de ley para vincular la tasa de cambio del peso con una combinación del dólar y el euro. El presidente del Banco Central, Pedro Pou, había abogado por la dolarización (el reemplazo oficial de pesos por dólares a una tasa de uno a uno), de ser necesaria para la credibilidad del peso. Sus puntos de vista lo enfrentaron con Cavallo y con De la Rúa. El 25 de abril el Presidente despidió a Pou.

El 15 de junio, Cavallo anunció una tasa de cambio preferencial para exportaciones. Este tipo de cambio especial configuró un paso hacia las prácticas intervencionistas, frecuentes antes del sistema de convertibilidad; y hacia el uso de decretos, para la aplicación de tasas más o menos preferenciales a diversos compradores o vendedores, en lugar de establecer un mercado de cambio libre, al que todos tuvieran acceso por igual.

El gobierno argentino cayó en la "trampa de la deuda", a mediados de 2001. Los nuevos impuestos recargaron aún más a una economía ya tambaleante. Los cambios en la política monetaria hicieron disminuir la confianza en el peso. La preocupación de que los préstamos y depósitos en dólares estuvieran en peligro, debido a las políticas del gobierno, hizo crecer significativamente hasta las tasas de interés en dólares. El Estado argentino había estado pagando a sus acreedores, entre el 3 % y el 9 % más que lo que pagaba el Tesoro de los Estados Unidos. Luego de los graves errores en política monetaria durante abril de 2001, esa brecha saltó a casi un 13 %. En julio de 2001, cuando las agencias calificadoras redujeron la calificación crediticia de la deuda estatal argentina, creció por encima de los 16 puntos, y para fines de octubre superaba los 20. Semejantes tasas hacían que muchos inversores temieran un *default*.

Con las tasas de interés que debía pagar para tomar préstamos, la deuda crecería tan rápidamente que excedería la capacidad del gobierno y de la economía argentina para pagarla. Las políticas aplicadas "contaminaron" el sector privado, y en diciembre de 2001, la crisis ingresó en su fase final en la cual el

gobierno extendió sus problemas al sector privado a través de varias políticas, en lugar de intentar minimizar su propagación.

La dificultad estatal para refinanciar su deuda llevó a temer que se congelasen los depósitos bancarios, tal como había sucedido en 1982 y 1989. Con aquellas medidas, el gobierno efectivamente había confiscado parte de los ahorros de los depositantes para financiarse y pagar parte de la deuda externa. El viernes 30 de noviembre, luego de ingentes retiros de depósitos bancarios por parte de los ahorristas, Cavallo anunció el congelamiento de los depósitos el 1º de diciembre. La decisión detuvo, bruscamente, una gran parte de la actividad del sector privado, dado que ni las empresas, ni las personas podían usar sus depósitos para pagarle a nadie, excepto a otros depositantes en el mismo banco.

La estimación de la actividad económica mensual calculada por el Instituto Nacional de Estadística y Censo de Argentina sufrió una caída año a año del 15,5 %, la mayor, desde el inicio de esta serie en 1993. La economía se hundió y pasó de lo que aún podría haberse llegado a denominar una “grave recesión”, a una verdadera “depresión”.

La economía en decadencia y el congelamiento de depósitos provocaron violentos disturbios en los que se produjeron muertes. El 20 de diciembre del 2001, el ministro Cavallo y el presidente De la Rúa habían renunciado. El 23, la corta administración del presidente Adolfo Rodríguez Saá declaró el *default* en la deuda del gobierno federal con acreedores del sector privado extranjero.

Para entonces, la situación estaba tan desorganizada que la medida hubiera sido casi imposible de evitar, pero en lugar de presentarlo como un paso reticente de un deudor interesado pero imposibilitado de pagar, el Presidente Rodríguez Saá declaró el *default* como un acto de desafío a los acreedores. Es que planeaba llevar a cabo otros cambios radicales en la política económica, tales como emitir una segunda moneda nacional paralela al peso, pero no llegó a implementarlos, debido a su renuncia, consecuencia de una semana de manifestaciones en su contra.

### **8.15.1. La crisis de 2001**

El producto bruto interno (PIB) real cayó un 28% desde su máximo (1998) hasta la depresión (2002). El peso argentino equivalente a 1 US\$ desde abril de 1991, se devaluó en enero de 2002, depreciándose hasta 4 pesos por dólar, antes de su recuperación parcial. La inflación, baja o negativa desde principios de los 90, fue del 41%, en 2002. El desempleo, sin contar las personas incluidas en planes de emergencia del Estado, aumentó del 12,4% en 1998 al 18,3% en 2001, y al 23,6% en 2002. La tasa de pobreza creció del 25,9% en 1998 al 38,3% en 2001, y al 57,5% en 2002. En términos reales (es decir, con el ajuste por la inflación), los salarios cayeron un 23,7% en 2002. (Argentina había sufrido una recesión en 1995, como efecto secundario de la crisis mejicana).

Pero el rasgo más negativo del período fue el incremento de la tasa de desempleo. De 1989 a 1999, la cantidad de puestos de trabajo creció tan rápido como la población, pero la población que quería trabajar creció aún más. Las inflexibles leyes laborales y los altos impuestos sobre el empleo formal, que aún siguen en vigencia, retrasaron la creación de puestos de trabajo de la economía emergente, por lo cual algunos desempleados comenzaron a ingresar a la extensa economía informal, más flexible pero más precaria.

### **8.15.2. Sus causas**

En 1998, Argentina ingresó en una recesión; a fines de 2001, la economía se encontraba en una auténtica depresión. ¿Cuáles fueron las causas de la crisis argentina? Los factores externos provocaron una recesión. La crisis cambiaria del sudeste asiático de 1997 y 1998, y la devaluación del rublo en agosto de 1998 generaron una mayor cautela de los inversores en países en desarrollo.

Brasil, el mayor socio comercial de Argentina, soportó una crisis monetaria desde agosto hasta octubre de 1998, como consecuencia de la crisis rusa, pero en enero de 1999, liberó su mercado de cambio en lugar de mantener la previa situación de convertibilidad, que a duras penas sostenía con el dólar. El real brasileño se depreció rápidamente de 1,21 a 2,18 por dólar, antes de recuperarse levemente. El crecimiento económico de Brasil cayó del 3,3% en 1997 al 0,1% en

1998, y fue de sólo 0,8% en 1999. Luego de años de crecientes beneficios para ambos, el comercio argentino-brasileño se estancó en 1998 y decayó en 1999.

En enero de 2000, el aumento de impuestos aniquiló una tibia recuperación económica, que estaba en ciernes. A lo mencionado y descripto anteriormente, se deben agregar causas políticas originadas por la renuncia del vicepresidente de la Nación, Carlos Álvarez, a raíz de sus denuncias vinculadas con hechos de corrupción en el Senado, lo que sumió al gobierno en una extrema debilidad.

Como lo habíamos enunciado anteriormente, en diciembre de 2001, se produjeron manifestaciones en Plaza de Mayo, por lo que el Dr. De la Rúa ordenó el estado de sitio y la consiguiente represión policial. El país se tornaba ingobernable, lo que provocaría la renuncia del Presidente de la Nación.

#### **8.16. Gobiernos del Dr. Eduardo Duhalde, Dr. Nestor Kirchner y Dra. Cristina Fernández de Kirchner**

Eduardo Duhalde, quien asumió la presidencia el 1 de enero de 2002, era un gran crítico de las políticas económicas de los 90. Instituyó cambios revolucionarios al devaluar el peso, convertir forzosamente a pesos los depósitos y préstamos en dólares ("pesificación"); y anular contratos de varios tipos. La estimación no fue positiva hasta diciembre de 2002. La economía cayó un 10,9 % en el año 2002, luego de un descenso del 5,5 % en 2001.

El desempleo y la pobreza aumentaron en 2002. La proporción de argentinos, por debajo de lo que oficialmente se definía como el índice de pobreza, saltó del 38,3% en octubre de 2001, al 57,5 %, un año más tarde.

Aproximadamente, para agosto de 2002, la economía se recuperaba. La tasa de cambio se estabilizó e incluso se revalorizó. A diferencia de la severa sucesión de depreciaciones de 1989, esta vez, la inflación no se descontroló; el índice de precios al consumidor aumentó un 41% en 2002 y la inflación pudo mantenerse en un dígito al año siguiente. Si bien la producción tocó fondo, algunos sectores de exportación comenzaron a expandirse, y para mediados del

2003, la recuperación era pronunciada. El gobierno levantó el congelamiento de depósitos bancarios desde diciembre de 2002 a abril de 2003. Asimismo, se estableció un modelo de política comercial externa basado en la promoción de las exportaciones, que califica de Estado, cuya implementación estuvo a cargo de la Cancillería.

El 25 de mayo de 2003, el Dr. Néstor Kirchner, ex-gobernador de la provincia de Santa Cruz, asumió como presidente, quien continuó aplicando, la política comercial externa del Dr. Duhalde, confirmando a su ministro de economía, el Dr. Lavagna.

En 2008, lo sucedió en la Presidencia la Senadora Cristina Fernández, también justicialista, quien continuó con la política económica de su antecesor.

### **8.17. Algunas consideraciones**

Hace setenta y cinco años, la Argentina era uno de los países más ricos del mundo, con un ingreso *per cápita* mayor que el de Francia, Alemania o Suecia. Hoy es un país en vías de desarrollo. Nuestro país ha experimentado un crecimiento económico a largo plazo que ha sido extremadamente lento. ¿Qué podría hacer la Argentina para aumentar el ritmo de su crecimiento económico? A nuestro entender sería continuar y profundizar el modelo exportador analizado.

América Latina es la región más desigual del mundo, y a excepción de Brasil y de México, continúa exportando *commodities* y productos de escaso valor agregado. Recientemente, con el objetivo de trascender estas circunstancias, varios países revalorizan las ideas de la era desarrollista, lo que para algunos sectores constituye una reacción nacionalista, luego de la apertura económica indiscriminada durante el reinado neoliberal.

Ahora bien, las estrategias actuales o «neodesarrollistas» presentan coincidencias con el modelo pasado, pero también se distancian en varios aspectos. Si bien concuerdan con el desarrollismo en el impulso a la industria nacional, ya no se trata de proteger a una industria incipiente, sino de fomentar la

exportación de productos de mayor valor agregado, a través de un tipo de cambio competitivo. Asimismo, a semejanza de los viejos postulados desarrollistas, en la concepción de estas nuevas corrientes, los procesos de integración regional ocupan un lugar prioritario para una inserción más justa en el mundo globalizado.

Finalmente, al igual que en el pasado, las nuevas políticas le otorgan al Estado un papel central en la economía. No obstante, enfatizan que debe ser financieramente sólido y administrativamente eficiente, una condición ausente en algunos Estados de la región, cuya construcción requiere de un consenso nacional similar al que existió, durante el período desarrollista, entre el empresariado, la burocracia y los trabajadores.