

EL MERCOSUR: UNA SOLUCIÓN PARA EL FUTURO DE IBEROAMÉRICA*

José M^a Solis Colombo
Coronel del Ejército argentino.

Introducción

Sin necesidad de retroceder demasiado en los tiempos —algo que la joven historia de nuestro subcontinente tampoco permite— podemos percibir que existieron en el pasado mediato varios antecedentes de la intención política de conformar un bloque de poder — eminentemente económico— que permitiera confrontar desde una posición más ventajosa con los «grandes» mundiales.

Vemos así que ya en 1950, los presidentes Juan Domingo Perón y Getulio Vargas firmaron un acuerdo económico-militar, al que sucedió en 1960 el que rubricaron los presidentes Arturo Frondizi y Hanio Cuadros.

También en el año 1960 vio la luz la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), creando una zona económica que abarcaba desde México hasta Tierra del Fuego. Ante los magros resultados con ella obtenidos, en agosto de 1980 se creó en Montevideo la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Todas estas buenas intenciones cayeron irremediablemente en el fracaso, fundamentalmente debido a la heterogeneidad de los países miembros, la fragilidad de sus Gobiernos, y la amenaza de conflictos fronterizos latentes entre algunos de ellos.

Durante la década de los años cincuenta, todos los países de la región enfrentaron crisis de diversa naturaleza y complejidad, lo que los llevó al convencimiento de la necesidad de sustituir importaciones, algo que por cierto no parecía nada fácil; surgió así un nuevo tipo de enfrentamiento que se denominó «sustitución e integración», que conspiró contra la totalidad de los proyectos integracionistas: al producirse el fracaso del modelo de sustitución, la tendencia fue la adopción de políticas de fuerte proteccionismo.

A este crítico panorama deben adicionarse la crisis del petróleo de la década de los años setenta y el problema de la deuda externa en la década de los años ochenta, que obligaron a severas políticas de ajuste y acentuaron las medidas de protección arancelaria.

Llegamos así hasta mediados de los años ochenta, cuando los presidentes Alfonsín y Sarney firmaron varias actas, como resultado de la preocupación de ambos Gobiernos por convocar a sus pueblos a un esfuerzo para recorrer una trayectoria común de crecimiento

* Trabajo presentado por el autor, concurrente del XXVIII Curso de Estados Mayores Conjuntos.

y modernización, poniendo así fin a un proceso de décadas de enfrentamiento y competencia por la hegemonía regional. Dichas actas recalcan la necesidad de:

«Superar los obstáculos de hoy y enfrentar los desafíos del siglo XXI, tratando de encontrar soluciones innovadoras que superen los modelos tradicionalmente aplicados, tomando conciencia de la creación de un espacio económico común, para el crecimiento conjunto y el bienestar de sus pueblos, dando un impulso renovador para la integración de América Latina, a fin de consolidar la paz, la democracia, la seguridad y el desarrollo de la región.»

Sin duda alguna, un elemento clave de esta decisión fue la correcta lectura de las tendencias mundiales de integración entre países, así como la necesidad de defenderse frente a un nuevo proceso proteccionista global, representado por el avance de los grandes bloques económicos mundiales.

Nacimiento del MERCOSUR

Las crisis que atravesaron las economías regionales a principios de los años ochenta, como ya se apuntó, y la necesidad de buscar caminos para la reactivación, fueron factores trascendentes en la iniciativa de integración.

En el año 1986, los esfuerzos de acercamiento se plasmaron en el Programa de Integración y Cooperación Argentino-Brasileño (PICAB), que fijó las premisas básicas que sustentaron el proceso de integración en su etapa inicial.

En lo esencial, el método elegido fue gradual y sectorial; esto es, sin plazos definidos para su concreción, y enfocado hacia las áreas económicas consideradas estratégicas para estimular el desarrollo industrial de ambas economías, en particular, el sector de bienes de capital.

La negociación de preferencias comerciales «producto a producto» mostró pronto sus límites; en noviembre de 1988, Alfonsín y Sarney firmaron el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (TICD), por el cual se sentaron las bases para la creación de un mercado común binacional en un plazo de 10 años.

Esto significó modificar el enfoque existente, adoptando un nuevo rumbo cuantitativo y global materializado en desgravaciones automáticas, progresivas y lineales para el universo de productos comercializados, principio que será retenido posteriormente en el Tratado de Asunción.

Primeras aproximaciones

Entre los años 1989 y 1990, y habiéndose producido cambios de gobierno en ambos países, se dieron nuevos enfoques políticos y económicos. En un nuevo contexto de privatizaciones, desregulación y apertura económica, el tema de la integración bilateral recuperó una posición prioritaria.

Una vez más, primó en ambos Gobiernos la sensación de que se estaba ante una oportunidad histórica para sepultar las diferencias que durante años habían conducido a los dos países potencialmente más poderosos de América Latina hacia situaciones caóticas.

La iniciativa de Estados Unidos

Posteriormente, ya en junio de 1990, el presidente de Estados Unidos, George Bush, en su discurso titulado «La iniciativa para las Américas», abogó por la creación de una zona de libre comercio a lo largo y ancho del hemisferio, lo que prometía un flujo de capitales hacia la región destinado a paliar los efectos negativos de las pesadas deudas externas; este empujón hacia la libertad de mercados, como elemento generador de prosperidad de los pueblos, terminó por sepultar las críticas de los pequeños grupos que aún abogaban por un proteccionismo paralizador del progreso.

La propuesta de Bush, basada en tres pilares fundamentales que serían la expansión del comercio entre los países del hemisferio, la reducción de la deuda externa de América Latina y el Caribe, y la ampliación de inversiones al sur del Río Grande, busca otorgarle un potencial sentido estratégico a la iniciativa, dejando abierta la posibilidad de concretar —por aproximaciones sucesivas— un extraordinario megamercado interamericano.

Acta de Buenos Aires

Así las cosas, ambos Gobiernos coincidieron en la necesidad de apurar el paso; ello llevó a que en el Acta de Buenos Aires, de julio de 1990, se decidiera adelantar los tiempos fijados en el TICD y establecer el Mercado Común entre la Argentina y el Brasil, que debería encontrarse definitivamente conformado al 31 de diciembre de 1994. Dicho acuerdo contempló:

- Rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas para llegar al 31 de diciembre de 1994 al arancel cero, eliminando las barreras pararancelarias sobre la totalidad del universo de exportaciones.
- Coordinación y armonización de políticas macroeconómicas, especialmente de aquellas que tienen mayor impacto en los flujos comerciales y en la configuración del sector industrial de ambos países.

El natural peso específico de Argentina y Brasil y la dinámica de sus economías indicaban que —hasta ese momento— la integración regional se movería al compás de los avances entre estos dos países. Esto motivó una particular inquietud tanto en Paraguay como en Uruguay, al percibir ambos países la posibilidad de quedar aislados de esta fundamental iniciativa económica del hemisferio sur.

Tratado de Asunción

A la vista de esta realidad, los Gobiernos de Paraguay y Uruguay solicitaron su participación plena en el Tratado, lo que al ser aprobado por Argentina y Brasil permitió que fueran formalmente incorporados a partir de la reunión de agosto de 1990 en Brasilia, firmandose como culminación en marzo de 1991 el Tratado de Asunción, acuerdo-marco de breve extensión —tan sólo cuenta de 24 artículos— el cual regula la conformación del MERCOSUR y establece los siguientes aspectos en términos de integración económica:

- La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente.
- El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común en relación con terceros Estados o agrupaciones de Estados, y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales.
- La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados-Partes.
- El compromiso de los Estados-Partes de armonizar sus legislaciones de las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

El único objetivo claramente definido con metodologías y plazos precisos fue un programa de liberalización comercial para la rebaja progresiva de las restricciones arancelarias intrarregionales hasta su abolición total al 31 de diciembre de 1994, cuyo cumplimiento supondría la entrada en vigor de una zona de libre comercio el primero de enero de 1995.

Cabe destacar que también se ofreció a Chile integrarse al MERCOSUR, país que resolvió *automarginarse, al estimar necesario aguardar a que sus potenciales socios subregionales estabilizaran sus economías y adoptaran un esquema firme de apertura comercial, asimilable a las políticas que Chile había logrado consolidar con éxito desde mediados de los años ochenta.*

Por otro lado, Chile estaba intentando lograr de Estados Unidos la aprobación para su incorporación al Área Norteamericana de Libre Comercio (NAFTA), proyecto que le resultaba —por el momento— más interesante que una eventual adhesión al MERCOSUR. Al fracasar esta posibilidad, en febrero del corriente año, se potenció la probable ampliación de socios del MERCOSUR.

La potencialidad del MERCOSUR

El MERCOSUR representa la integración de la actividad económica de cuatro países que ocupan una superficie aproximada de 12 millones de kilómetros cuadrados, con una población cercana a los 200 millones de habitantes.

El PIB de estos cuatro países es de aproximadamente 670.000 millones de dólares, de los cuales entre Argentina y Brasil acaparan el 97%.

En esta integración se producen bienes y servicios por valor de 750.000 millones de dólares, ocupando el cuarto lugar dentro de las grandes zonas económicas mundiales.

Desde la firma del acuerdo, el comercio dentro del Tratado se incrementó de 4.000 millones de dólares en el año 1990, hasta unos 10.000 millones de dólares estimados para el año 1995.

El comercio del MERCOSUR con el resto del mundo supera los 80.000 millones de dólares.

La base del acuerdo es una política económica regional de largo plazo.

El MERCOSUR es la materialización de un mercado sin barreras al comercio regional para un mejor aprovechamiento de los recursos económicos existentes, incrementando el nivel de competitividad de todas las actividades productivas.

La Unión Europea (UE) y el MERCOSUR

Antecedentes de la negociación comunitaria

La importancia comercial de los países que conforman el MERCOSUR y la solidez que parece alcanzar esta unión aduanera condujeron a que la UE se interesara por alcanzar algún tipo de posición ventajosa respecto de la misma; el primer paso se dio el 29 de mayo de 1992, cuando la UE y el MERCOSUR firmaron un Acuerdo Bilateral de Cooperación Interinstitucional, convenio que testimonia la importancia para ambos bloques de estrechar sus vínculos.

Pronto se advirtió la necesidad de imprimir un salto cualitativo a las relaciones existentes, evocándose la posibilidad de establecer una zona de libre comercio entre ambos; el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la UE aprobó —durante su reunión celebrada los días 13 y 14 de mayo de 1994 en Luxemburgo— el documento estratégico de la Comisión Europea que preconiza la necesidad de dinamizar los vínculos con el MERCOSUR.

Así entonces, a fines de diciembre de 1994 se firmó una solemne declaración conjunta entre el Consejo de la UE, por una parte, y el MERCOSUR, por la otra, en cuanto a la conclusión de un futuro acuerdo entre ambas partes. El objetivo era la creación —a medio plazo— de una Asociación Intrarregional de carácter político y económico.

En vista de ello, la Comisión presentó un proyecto de Mandato de Directivas de Negociación para la elaboración de un acuerdo entre la UE y el MERCOSUR, que fue aprobado por el Consejo de Asuntos Generales el 12 de junio de 1995.

Dicho Mandato contemplaba dos etapas para el establecimiento progresivo de una zona de libre cambio; en la primera fase, la UE y MERCOSUR deberán fortalecer el Marco Interregional de Cooperación e identificar los problemas que podría plantear la liberalización recíproca en los intercambios comerciales. Tras la evaluación de la primera etapa se pasaría, a partir del año 2001, a una asociación entre ambas Partes.

En esta segunda etapa tendría lugar la liberalización progresiva y recíproca de los intercambios comerciales, de acuerdo a las normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y teniendo en cuenta la sensibilidad de ciertos productos.

Si bien en un primer momento el Mandato de Negociación indicaba que el objetivo final del Acuerdo era crear una asociación intrarregional de carácter político y económico, conducente al establecimiento de una zona de librecambio UE-MERCOSUR, finalmente la referencia a esta zona de libre comercio se eliminó del texto, obedeciendo al temor a los efectos negativos que en la política agraria comunitaria y —en general— en la agricultura comunitaria, hubiera tenido el librecambio para todos los productos agrícolas en que los países del MERCOSUR ya son o pueden llegar a ser muy competitivos.

El Acuerdo Marco Interregional de Cooperación

El 15 de diciembre de 1995 la UE y los países miembros del MERCOSUR firmaron en Madrid el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación, que constituye uno de los convenios más importantes entre dos asociaciones regionales supranacionales y la primera respuesta europea al concepto de regionalismo abierto.

El objetivo del citado acuerdo es intensificar las relaciones económicas entre las Partes, con el fin de fomentar el incremento y la diversificación de los intercambios y eliminar los obstáculos al acceso a los respectivos mercados.

Se busca con este acuerdo preparar el terreno para la segunda fase citada en el apartado anterior, donde la liberalización progresiva y recíproca de los intercambios —teniendo en cuenta la sensibilidad de determinadas mercancías— permitiría llegar al establecimiento de una zona de libre comercio a partir del año 2005, con un mercado integrado aproximadamente por unos 580 millones de consumidores.

Como consecuencia de este acuerdo de cooperación, se establecerá entre ambas Partes un diálogo político y no sólo económico, a nivel de jefes de Estado y de ministros de Asuntos Exteriores, para fomentar también las relaciones en lo concerniente a la industria, la cultura, la investigación científica y el diálogo institucional.

El acuerdo también prevé un respaldo al respeto por los derechos humanos y al sistema democrático de gobierno por parte de los Estados firmantes.

Rasgos definitorios del acuerdo

Las principales características del acuerdo firmado en diciembre del año 1995, bajo la Presidencia española de la UE, son las siguientes:

- Carácter no preferencial, transitorio y evolutivo del acuerdo. Su objetivo es a preparación de la liberalización progresiva y recíproca de los intercambios comerciales entre las dos regiones y como etapa preparatoria a la negociación de un Acuerdo de Asociación Intrarregional entre las mismas.
- Coexistencia del acuerdo-marco con los acuerdos bilaterales UE con los distintos miembros del MERCOSUR ya existentes, aunque en un futuro a largo plazo, este acuerdo sustituirá al conjunto de acuerdos.
- Se sitúa en el marco de la política comunitaria de cooperación con los países en vías de desarrollo.
- La liberalización comercial comprenderá todo el comercio, incluidos los servicios.
- Se incluye una cláusula de no-ejecución por violación de derechos humanos.
- Se trata de un acuerdo mixto de la Comunidad y sus Estados miembros con MERCOSUR y sus Estados-Partes. No obstante, se deberá aguardar la vigencia del protocolo de Ouro Preto, que dota a MERCOSUR de personería jurídica internacional. El carácter mixto del acuerdo les permite a los Estados miembros un seguimiento cercano, junto con la UE, acerca del cumplimiento del mismo.
- Se establece como objetivo último, en una etapa posterior a este acuerdo, la liberalización progresiva y recíproca de todo el comercio, teniendo en cuenta la sensibilidad de ciertos productos y conforme a las reglas de la OMC.

Además de los aspectos ya explicitados, resultan dignos de mención los siguientes aspectos incluidos dentro de los objetivos del diálogo económico y comercial del acuerdo:

- La mejora del acceso al mercado y la cooperación en materia de suspensión de prácticas restrictivas a la competencia, homogeneización de normas de origen, etc.
- Compatibilidad de la liberalización comercial con las normas GATT/OMC.
- Cooperación en materia de la prestación de servicios.

- Identificación de productos sensibles y productos prioritarios para las Partes.
- Cooperación en materia de normas agroalimentarias e industriales, y reconocimiento de la conformidad.
- Cooperación en materia aduanera y de propiedad intelectual.
- Cooperación empresarial y fomento de inversiones.

Marco institucional del acuerdo

El mecanismo de diálogo establecido contempla reuniones a todos los niveles, y cuando así lo aconsejen los intereses mutuos.

El acuerdo establece un Consejo de Cooperación, que supervisará la puesta en marcha del mismo. Este Consejo se reunirá a nivel ministerial con carácter periódico, teniendo como meta alcanzar los objetivos del acuerdo.

Dicho Consejo —cuya Presidencia ejercerá alternativamente un representante de la UE y otro del MERCOSUR— será asistido en sus tareas por una Comisión Mixta de Cooperación, compuesta por representantes de la UE y los Estados miembros, por una parte, y representantes del MERCOSUR, por la otra.

Entre los objetivos de la Comisión Mixta, estarán:

- Impulsar las relaciones comerciales según los objetivos del acuerdo, eliminando obstáculos, sirviendo de cauce para resolver los conflictos y proponiendo acciones de fomento comercial.
- Elevar propuestas al Consejo de Cooperación con el objetivo de contribuir a la realización de la Asociación Intrarregional.

En lo que respecta al diálogo y cooperación política, se ha incluido una declaración anexa al acuerdo que determina los objetivos y mecanismos de diálogo político entre las Partes.

Valoración para la UE y para España de la conclusión del Acuerdo UE-MERCOSUR

El acuerdo-marco Interregional de Cooperación entre la UE y MERCOSUR supone un cambio significativo en la política de la UE en relación a Iberoamérica, ya que, por una parte, se establece como objetivo una gradual liberalización recíproca del comercio, y por otra parte, se establece una relación directa de MERCOSUR, alentando abiertamente un proceso de integración comercial del Cono Sur iberoamericano, que es de gran importancia para el desarrollo económico futuro de esta región y para mejorar las relaciones políticas entre las Partes signatarias.

En efecto, las exportaciones de la UE hacia el MERCOSUR se han incrementado significativamente desde la firma del acuerdo; de los 1.050 millones de dólares estadounidenses operados en 1994, se pasó a exportar 1.500 millones de dólares estadounidenses en 1995 (40% de incremento), previéndose llegar a duplicar esta cifra durante 1996.

Asimismo, es importante para la UE porque de esta manera evita quedar rezagada respecto de Estados Unidos y sus presentes y futuros acuerdos de libre comercio con los países iberoamericanos.

La firma de este acuerdo y la progresiva liberalización de los intercambios comerciales favorecerá el comercio exterior de ambos bloques y —en especial— el español. MERCOSUR significa el 55% del producto bruto de América Latina y es la mayor concentración industrial, tecnológica y financiera al sur de Estados Unidos. En el nuevo mundo de espacios económicos que se avecina, formado por la UE, el NAFTA y el Acuerdo Comercial de la Cuenca del Pacífico, MERCOSUR se erige como un gran mercado, con un creciente protagonismo en el comercio mundial.

Para España, este acuerdo también es positivo, tanto política como económicamente; la participación española en las exportaciones comunitarias al MERCOSUR es superior a la que se realiza a terceros países. Cualquier mejora del acceso a aquel mercado se traducirá en mayores oportunidades para España, dado su mayor grado de competitividad en esa zona.

También las inversiones españolas en dicha área geográfica en sectores productores de bienes y servicios, se beneficiarán de las protecciones previstas en el acuerdo, así como de la ventaja adicional que supone estar amparadas por este Acuerdo Interregional de la UE.

Por último, también se facilitarán a partir del acuerdo las exportaciones iberoamericanas hacia la UE, y —en definitiva— será positivo para el fortalecimiento de las relaciones hispanoamericanas.

Los militares y la integración

Posición de las Fuerzas Armadas ante el proceso de integración

Las características propias de toda organización militar, dificultan en buena medida las posibilidades de indagar la opinión de los miembros de las Fuerzas Armadas sobre un determinado tema. Su parecer acerca del proceso de integración regional y su inserción en el mismo no escapa a esta norma.

Sin embargo, las opiniones oficiales vertidas en eventos tales como los simposios de estudios estratégicos, las declaraciones públicas de altos jefes militares y algunos documentos referidos al tema originados en las mismas Fuerzas Armadas, permiten inferir que en el ámbito castrense también se ha tomado conciencia de la imperiosa necesidad de encauzar los esfuerzos hacia el proceso de integración. Consultas informales con oficiales de rango medio no revelaron grandes desacuerdos con lo expresado anteriormente, por lo que se cree que resulta un factor de análisis relevante y válido.

El tema de la relación de las Fuerzas Armadas con el MERCOSUR, fue como nunca puesto sobre el tapete en el VI Simposio de Estudios Estratégicos de los Estados Mayores Conjuntos de las Fuerzas Armadas de los países del Cono Sur, realizado en Buenos Aires en junio de 1992.

La Argentina se pronunció por el aumento de los lazos de cooperación y entendimiento entre las Fuerzas Armadas de la región, aunque sin llegar a establecer en lo inmediato un sistema de defensa. Al respecto, la delegación argentina recordó que la misión esencial de las Fuerzas Armadas es la defensa de la soberanía nacional, y a partir de allí expresó su apoyo al sistema de integración en marcha.

Con relación al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), Argentina lo consideró prácticamente caduco, por lo que su existencia no sólo no sería un impedimento para concretar nuevos instrumentos de cooperación en materia militar, sino que éstos vendrían a ocupar un lugar actualmente vacío.

El MERCOSUR y un sistema de defensa colectiva regional

La Argentina debió exponer sobre este tema en el VI Simposio ya citado. El concepto de: Sistema de Seguridad o Defensa Colectiva (SDC) fue definido como «la condición lograda por un grupo de Estados nacionales en los que, existiendo una suficiente comunidad de intereses, han traducido en una expresión jurídica, el compromiso formal de entregar sus capacidades para enfrentar con razonables posibilidades de éxito las amenazas de agresiones de que tales Estados pueden ser objeto, individual o colectivamente.»

Así, el SDC apunta al mantenimiento de un orden internacional, diferenciándose de una «alianza» que estaría dirigida hacia una amenaza específica o motivada por un objetivo determinado.

En concreto, la Argentina presentó tres alternativas, a saber:

- Mínima: SDC a través de acciones político-militares reducidas, minimizando las posibilidades de conflicto intrarregional e intensificando las Medidas de Incremento de Confianza (MIC).
- Media: SDC a través de acuerdos político-militares ampliados, intensificando las MIC y —simultáneamente— iniciando el tratamiento de temas concernientes a la defensa de intereses comunes y al logro de una efectiva seguridad compartida.
- Máxima: Materialización de un SDC con estructura orgánica y normativa propia, de funcionamiento efectivo.

La Argentina se pronunció a favor de la alternativa «media», por considerar que reunía las mejores condiciones de aptitud, factibilidad y aceptabilidad en las actuales circunstancias. Esta posición cosechó la plena coincidencia brasileña, y una más tímida por parte de Paraguay y Uruguay.

En síntesis

Luego de efectuar esta rápida aproximación al *rol* de las Fuerzas Armadas en el MERCOSUR, se advierte que surgen algunas tendencias que ponen de manifiesto ciertas ideas y actitudes comunes que merecen ser tenidas en cuenta.

En primer lugar, se percibe, en términos generales, una similar concepción de la situación mundial actual, reconociendo el carácter transicional de la actual coyuntura internacional hacia un nuevo orden mundial, aún en gestación, en el que una superpotencia desempeña el *rol* de líder militar.

En segundo término, se afirma un principio que podría resumirse en la frase «soluciones regionales para problemas regionales». Por el mismo se entiende que, ante la nueva situación mundial, los conflictos que se presentan —que no serían pocos— tendrán un carácter eminentemente regional. Esto motiva una redefinición en el *rol* de las Fuerzas Armadas,

que si bien siguen percibiéndose como Instituciones encargadas de la Defensa Nacional, con misiones específicamente distintas a las de las Fuerzas de Seguridad, asumirán con mayor asiduidad funciones no tradicionales, tales como la participación en misiones internacionales.

Por último, expertos en la materia coinciden en que las MIC —ya en ejecución— representan el primer paso hacia un sistema de seguridad colectiva —y que, aún dependiendo de una decisión política subyacente y del constante diálogo diplomático— el compromiso de los militares resulta imprescindible para su exitosa concreción.

Esto realza la trascendencia de las conversaciones ya realizadas en ámbitos militares, dado que evidencia una clara vocación por contribuir —de la mejor manera posible y dentro de las posibilidades lógicas— a cimentar los lazos de unión y cooperación ya iniciados en el ámbito económico.

El MERCOSUR y la ecología

Dentro del marco de funcionamiento del MERCOSUR, se ha creado una entidad específica para la protección del medio ambiente, denominada Reunión Especializada del Medio Ambiente (REMA).

En líneas generales, el objetivo de esta entidad es formular las recomendaciones para asegurar una adecuada protección del medio ambiente en el proceso de integración del MERCOSUR, pero su creación resultó tardía —casi dos años luego del MERCOSUR— y por esta razón y en función de las diferentes legislaciones nacionales, estatales y provinciales ya existentes en los países miembros, hasta el presente no ha producido resultados tangibles.

Actualmente se está trabajando para impulsar y dinamizar su accionar, a fin de garantizar que la evolución de este mercado y lo que ello conlleva en términos de explotación de recursos naturales y contaminación ambiental no produzca efectos irreversibles.

A tal efecto, se han encarado contactos con organismos especializados de la UE, a los efectos de implementar las directivas ambientales que aseguren la incorporación de tecnologías apropiadas —limpias o poco contaminantes— y más eficientes en términos de uso de materia y energía.

Al mismo tiempo, resulta de sumo interés la rápida adaptación de la producción del MERCOSUR a las normas que sobre calidad, higiene y protección ambiental existen en los países potencialmente destinatarios de la misma, a fin de lograr una mayor competitividad y facilitar la captación de nuevos mercados.

Algunos interrogantes que aún persisten

La decisión de los países integrantes del MERCOSUR de constituir un mercado común se basa en la creencia compartida que la mejor forma de integrarse a la economía mundial es a través de una agrupación de países, conformando un bloque comercial que permita potenciar las capacidades de cada uno de ellos, con un mejor y mayor aprovechamiento de las economías de escala y, al mismo tiempo, neutralizar al máximo sus propias limita-

ciones, alcanzando niveles de eficiencia y calidad adecuados para competir en los mercados internacionales.

Tanto Argentina como Brasil, Paraguay y Uruguay han pasado por los fracasos de la ALALC y de la ALADI, pero algunas de las causas que motivaron dichas frustraciones siguen constituyendo una amenaza para el éxito y perdurabilidad del MERCOSUR.

El caso de la Comunidad Económica Europea (CEE), surgida de la experiencia de la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, revela que, desde la firma del Tratado de Roma, en 1967, hasta su completa implementación práctica, fue necesario disponer de una gran dosis de tiempo, paciencia y prudencia, de forma tal de permitir que los países integrantes puedan adaptarse sin traumatismos a las realidades de la asociación; de este ejemplo y de otros procesos similares, se ha aceptado que es preciso adecuar paulatinamente las estructuras políticas, económicas y sociales de cada nación para enfrentar la integración con un mínimo costo social y un máximo de racionalidad económica. Esto obligará en algunos casos a renunciar a la localización de ciertas actividades económicas y a formas específicas de políticas económicas, como contrapartida de los beneficios que se esperan obtener.

En el caso del MERCOSUR, todo parece indicar que el tiempo disponible no es tan amplio como el que contaron los países signatarios del Tratado de Roma, ya que en determinados aspectos la situación de los socios suramericanos requiere la aplicación de urgentes medidas que aporten soluciones a los acuciantes problemas socio-económicos que preocupan a los gobiernos. Por otra parte, los cuatro países se encuentran en etapas bien diferentes en cuanto a su desarrollo económico-social, con estrategias de crecimiento claramente distintas; ello, unido a la estructuración social de estos países, con el predominio de grupos de poder capaces de articular estrategias consistentes con sus intereses en desmedro de los intereses del conjunto, introducen un cierto grado de dificultad que se ha puesto de manifiesto a poco de andar.

Para la Argentina, la integración con la economía a nivel mundial adquiere una particular relevancia, que excede la necesidad de proporcionar un horizonte seguro y perdurable al plan de convertibilidad; más allá de ello, representa una oportunidad histórica y —por lo tanto— difícilmente repetible, de sepultar para siempre el modelo de economía cerrada que, estructurado a partir de la crisis de 1930, se agotó hacia mediados de los años setenta, con el reconocido saldo de daño estructural sobre la economía nacional, aún víctima de un incomprensible y oneroso «costo nacional».

La alianza suramericana llevará entonces a una reestructuración de la actividad económica, a fin de hacerla compatible con el vector de precios relativos existentes a nivel internacional. Así entonces, el objetivo declarado es:

«La adquisición de competencia estructural, entendiéndose como tal al esfuerzo concertado para incorporar valor agregado y dotar de mayor complejidad tecnológica a las exportaciones de la región, profundizando los vínculos entre tecnología, industria y exportaciones.»

La estrategia del Brasil evidencia como elemento vital la preservación de ciertas industrias estratégicas, las que son consideradas indispensables para el logro de su destino mani-

fiesto; ello podría causar interferencias con las estrategias de otros países, avisorándose problemas de compleja pero no imposible armonización.

En efecto, a poco de firmado el Tratado de Asunción, y cuando un mes más tarde comenzó a cumplirse la reducción escalonada de las barreras tarifarias, las negociaciones sobre el Arancel Externo Común (AEC) entraron en un prolongado letargo, que duró casi dos años. *Dos causas principales motivaron este estancamiento: en primer lugar, las discrepancias entre Argentina y Brasil, en el plano de los ritmos y niveles de la apertura comercial a mercados externos: Brasil asumió desde el principio su condición de potencia industrial del bloque, y bregó por ser el proveedor privilegiado de sus socios en una amplia gama de sectores estratégicos con alto valor agregado, tales como bienes de capital, productos químicos, productos informáticos, automóviles, etc. Ninguno de los otros tres socios aceptaron de buen grado constituirse en mercados cautivos de Brasil, lo cual entrañaba conspirar contra la filosofía liberalizadora del Tratado.*

Recién a mediados del año 1994 y merced al profundo cambio operado en Brasil con el plan de estabilización del presidente Cardoso, se logró el consenso de los intereses en pugna, ante la celebración de la VI Cumbre, y urgidos por la proximidad de la fecha impuesta para la iniciación de la unión aduanera.

Asimismo, para los países integrantes del MERCOSUR los logros a obtener seguramente excederán el marco de lo estrictamente económico; la asociación deja abierta la posibilidad de concentrar esfuerzos para la acción conjunta en otras áreas de interés para los países miembros, como ser la educación, la salud, la seguridad, la Defensa Nacional, etc., horizonte que puede ampliarse en caso de una futura integración de Chile y Bolivia. Cabe destacar que en el caso del primero de ellos, al haberse frustrado —aparentemente en forma definitiva— su incorporación al NAFTA, la adhesión al MERCOSUR podría ser un hecho a breve plazo.

Argentina, capacidades y debilidades frente al MERCOSUR

Capacidades

- Amplia disposición de recursos naturales de variado tipo.
- Adecuado desarrollo vial y de comunicaciones.
- Amplia disposición de mano de obra calificada.
- Buena estructura social y adecuado nivel cultural.
- Mejor nivel de vida respecto de sus vecinos.
- Aceptable índice de salubridad.
- Estabilidad política.
- *Protagonismo internacional.*
- Mantenimiento del plan de convertibilidad.

Debilidades

- Falta de conciencia sobre la conservación del medio ambiente.
- Deficiencias en la estructura portuaria y en la capacidad de navegación fluvial.
- Bajo índice demográfico, con una altísima concentración urbana y suburbana.

- Alto índice de desocupación y subocupación.
- Abúlico concepto de identidad nacional.
- Inadecuada capacidad de ahorro.
- Vulnerabilidad hacia la presión de las multinacionales.
- Estructura de Defensa Nacional —en cuanto a su poder militar— en retroceso.
- Deficiencias en su tecnoestructura productiva.
- Bajo nivel científico y tecnológico.
- Creciente estancamiento en cuanto a inversiones y créditos.
- Excesivo gasto público.
- Deficiente ingreso tributario y fiscal.
- Balance comercial desfavorable.

Conclusiones

El MERCOSUR es el resultado de un profundo cambio de actitud de Argentina y Brasil, con el que se concluye un largo periodo de aislamiento, signado por el proteccionismo económico, dando así lugar al inicio de un nuevo proceso de cooperación económica entre ambos países.

El MERCOSUR emerge como la segunda unión aduanera en el Mundo, con un plazo de concreción inferior a los cuatro años.

El sustancial grado de liberalización comercial que el MERCOSUR ha configurado —tanto hacia el interior como hacia el exterior— supone una drástica reversión en las condiciones de acceso de mercados, como el argentino y el brasileño, que durante varias décadas se caracterizaron por una estructura arancelaria de fuerte sesgo antimportador.

Argentina y Brasil son los países motores del MERCOSUR (integrantes-integradores)

Los países signatarios del MERCOSUR presentan diferencias estructurales importantes, que hicieron necesaria la adopción de concesiones para los que contaban con menores capacidades (integrantes-integrados)

El emprendimiento conjunto del MERCOSUR posibilita el crecimiento del intercambio comercial entre sus integrantes, así como con el resto de los países suramericanos y los grandes bloques económicos (UE, NAFTA, Tigres Asiáticos)

El MERCOSUR contribuye a un mejor aprovechamiento de los recursos económicos existentes y al incremento del nivel de competitividad de todas las actividades productivas de los países integrantes.

Como toda iniciativa de integración regional, el MERCOSUR está atravesando por distintas etapas evolutivas, constituyendo un elemento fundamental para su desarrollo la estabilidad política y económica de sus integrantes.

Es deseable que las condiciones macroeconómicas de los dos principales socios del MERCOSUR tengan condiciones de menor variabilidad en el futuro, a fin de evitar su repercusión sobre las paridades cambiarias y en consecuencia sobre los flujos de comercio.

Dicha estabilidad también resulta de suma importancia para definir el horizonte de planeamiento estratégico de las empresas, ya que esto contribuye a impulsar o frenar los proyectos que implican mayores riesgos e inversiones.

Las empresas argentinas y brasileñas que participan en el MERCOSUR realizan avances considerables en sus estrategias de integración, actuando de manera cada vez más activa y con mayor grado de compromiso dentro de la región.

No obstante el marcado incremento cuantitativo de las exportaciones argentinas, las mismas no representan un valor agregado importante.

A diferencia de las exportaciones argentinas al MERCOSUR, las brasileñas tienen mayor valor agregado y un perfil más diversificado.

Para paliar estas diferencias es necesario que Argentina torne más competitiva su estructura productiva y su capacidad empresarial.

A diferencia de las transnacionales, las pequeñas y medianas empresas no se han integrado en una proporción importante al MERCOSUR, entre otras causas debido a sus limitaciones de recursos, de información y de experiencia para encarar proyectos de alcance regional.

La aceleración de los procesos en el MERCOSUR ocasiona un mayor consumo de recursos renovables y no renovables, lo que junto al incremento de la actividad industrial y del transporte traerá aparejado un considerable impacto ecológico. Debido a ello, es imperioso implementar los sistemas de control que permitan hacer efectivas las regulaciones que establezca la REMA para el MERCOSUR al respecto.

La tendencia hacia la globalización obliga a los países a integrarse regionalmente en procura del desarrollo y bienestar de sus pueblos. Argentina no puede dejar de ser un país protagonista del proceso de integración en el MERCOSUR, pues una situación de aislamiento traería como resultado su postergación.

Desde el punto de vista militar, puede afirmarse que las propuestas más avanzadas en cuanto a la constitución de un sistema colectivo de defensa, se encuentran a mitad de camino con las necesidades expresadas por los mandos de las Fuerzas Armadas del MERCOSUR; así como se reconoce la situación derivada de la nueva coyuntura mundial y el marco teórico en el que se inscriben mecanismos como las MIC, se piensa que integración y defensa no son conceptos ajenos entre sí.

En efecto, admitido que el subdesarrollo socio-económico es un factor determinante de crecientes niveles de indefensión, si el proceso de integración persigue el objetivo de acelerar el desarrollo de los Estados miembros, es evidente que una integración exitosa contribuirá a alcanzar una mayor seguridad colectiva regional.

De esta manera, se estimó que la integración económica y la coordinación política pueden y deben ser acompañadas de una creciente cooperación militar.

En definitiva, se percibe una tendencia a buscar soluciones regionales para problemas regionales, lo cual redundará en nuevos roles para las Fuerzas Armadas nacionales. Básicamente, si bien aún se hace hincapié en la necesidad imprescindible de mantener capa-

ciudades militares autónomas, queda claro que en el futuro las Fuerzas Armadas de los países del MERCOSUR tendrán un *rol* preponderante en el proceso de integración ya iniciado.

El MERCOSUR es hoy el primer socio agrícola de la UE y el mayor proveedor de estos productos, por encima de Estados Unidos; para ello, fue necesario superar los obstáculos interpuestos por el *lobby* agrícola europeo, que desde el primer momento se opuso al acuerdo; hoy, el 60% de las exportaciones del MERCOSUR a la UE están ligadas a la soja, girasol, pescados, frutas y hortalizas.

Todavía falta un amplio trecho por recorrer en materia de levantamiento de barreras no arancelarias, cuyos efectos se manifiestan en aspectos aduaneros, normas técnicas, regímenes nacionales especiales, reintegros fiscales, etc., que seguirán acaparando gran parte de la discusión en los próximos tiempos. Otro aspecto que se ha mostrado como especialmente conflictivo es el del estatus específico de determinados sectores, a los cuales, bien por su carácter sensible o estratégico para las economías de los socios, se deben dotar de un régimen especial, objeto de negociaciones generalmente arduas.

GLOSARIO

Área de Libre Comercio

Los países miembros eliminan los aranceles aduaneros entre sí, pero lo mantienen para terceros países.

Unión Aduanera

Los países miembros eliminan los aranceles aduaneros entre ellos, y, además, adoptan un arancel común frente a otros países.

Mercado Común

Los países miembros no solamente eliminan los aranceles aduaneros entre ellos y adoptan un arancel común frente a otros países, sino que también eliminan las restricciones para el movimiento de factores productivos entre ellos.

Unión Económica

Los países avanzan más allá de los requisitos que caracterizan a un mercado común, unificando sus políticas sociales, fiscales, monetarias y económicas.

Bibliografía

- BALZE, F. A. M., DE LA, «Argentina y Brasil, enfrentado al siglo XXI», *Revista Círculo Militar*, número 733. Julio/septiembre de 1995.
- BOUR, L. J. Y BALZAROTTI, N. P., «MERCOSUR. Balance 1993 de la integración comercial», *Revista Informaciones del Exterior*, Fundación «Konrad Adenaur». 1994.
- COSTA, T. G., «El inicio del MERCOSUR y sus implicaciones estratégicas», *Revista Círculo Militar*, número 733. Julio/septiembre de 1995.

«El rol de las Fuerzas Armadas en el MERCOSUR» Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.

FERNÁNDEZ, W., *MERCOSUR: economía, política y estrategia en la información*, FCU. Montevideo, 1992.

GRANDI, J., «El MERCOSUR en transición: evaluación y perspectivas», *Meridiano CERl*, número 1, enero 1995.

«Las economías regionales» Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.

«La Presidencia española de la Unión Europea», *Boletín Económico (ICE)*, número 2.489 del Ministerio de Comercio y Turismo de España, 12 de febrero de 1996.

«MERCOSUR. Resultados y definiciones», Informe Especial número 3, noviembre de 1994, Deloitte & Touche de Argentina y Simonsen Asociados de Brasil.

Periódico *La Gaceta del MERCOSUR*, artículos varios, 1993, 1994 y 1995.

Varios autores, «MERCOSUR. ¿Por qué? ¿Para qué? ¿Para quién? ¿Cómo? ¿Cuándo?», Universidad Nacional de Rosario, 1992.