



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS

LICENCIATURA EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

**EL PROCESO HISTÓRICO DEL MERCOSUR:
AVANCES Y DESAFÍOS.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIADA EN ESTUDIOS
LATINOAMERICANOS

PRESENTA:
ARELI MOLINA SÁNCHEZ DEL VALLE

DIRECTORA: MTRA. MARÍA DE LOS ÁNGELES
PENSADO LEGLISE



CIUDAD UNIVERSITARIA

MÉXICO, 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A ustedes por brindarme su apoyo en este mi logro que también es el suyo y por su
paciencia y la bendición de tenerlos:

Juan Manuel Molina Rodríguez (mi padre)
Beatriz Sánchez del Valle (mi madre)

A mi hermano Israel,
por su cariño, compañía y apoyo.

A mi queridísima amiga Margarita que me ha brindado su amistad
incondicional.

Especialmente mi agradecimiento a la Mtra María de los Ángeles Pensado
Leglise por su orientación, tiempo, dedicación y paciencia..

Gracias al Dr. René Aguilar Piña por su disposición, sugerencias y consejos y
a la Mtra. María Teresa Aguirre Covarrubias por su apoyo y amabilidad .

Mi reconocimiento al Dr. Ignacio Sosa Álvarez y
al Lic. Ricardo Gamboa Ramírez.

Índice

Introducción	1
Capítulo I. Antecedentes del MERCOSUR.....	11
1.1 Brasil.....	14
1.2 Argentina.....	24
1.3 Uruguay	33
1.4 Paraguay	43
1.5 La política exterior de los países miembros del MERCOSUR desde una perspectiva integradora 1986-1991	46
Capítulo II. Constitución del MERCOSUR 1991-1999	
2.1 Los países del MERCOSUR en los años ‘90.....	61
2.2 MERCOSUR Institucional.....	82
2.3 Situación económica del MERCOSUR.....	92
Capítulo III. La crisis de 1999-2002	
3.1 Causas.....	119
3.2 Efectos sobre el MERCOSUR	128
3.3 Relanzamiento del MERCOSUR.....	135
Capítulo IV. El proceso de integración 2003-2007: el relanzamiento del MERCOSUR	
4.1 Situación económica de Brasil y Argentina.....	139
4.2 Desarrollo Institucional.....	147
4.3 Desarrollo Económico del MERCOSUR	166
4.4 Ampliación territorial como prioridad	181
CONCLUSIONES.....	189
BIBLIOGRAFÍA.....	201

INTRODUCCIÓN

Es un hecho que mediante la integración se pretende competir con mayor eficiencia en los flujos de comercio y las finanzas internacionales en el marco de la globalización de la economía mundial. Es así que los países que conforman el MERCOSUR han elegido la regionalización de sus procesos productivos y del comercio a fin de encarar mejor los desafíos del orden económico internacional. Es una respuesta ante el proceso de la globalización entendida como la acelerada internacionalización de los mercados y de la producción. En cierta medida en esta investigación se abordará por qué es imperante asumir la estrategia de *regionalismo hacia adentro*,¹ su adopción y seguimiento es fundamental para el futuro de América Latina pues el regionalismo² es empleado como estrategia de desarrollo ante el fenómeno de la globalización. En oposición al concepto de *regionalismo abierto*,³ desarrollado por los *neoestructuralistas* de la CEPAL (1994),

¹ El MERCOSUR ha sido abordado ampliamente desde diversos enfoques, más para este proyecto específicamente pondremos el acento en la polémica de dos modelos de integración regional que son fundamentales desde la perspectiva de las Ciencias Sociales: el MERCOSUR ha sido estudiado con base en el *regionalismo abierto* o *nuevo regionalismo* y desde el *regionalismo cerrado* o *hacia adentro*.

El modelo del Banco Interamericano de Desarrollo (**BID**, Economic and Social Progress in Latin America: 2002 report; Beyond Border, *the New Regionalism in Latin America*, Washington, 2002) desarrollado por Estevadeordal, A.; J. Goto y R. Saez *The New Regionalism in the Americas: the case of Mercosur*, en Journal of Economic Integration, 2001; se inscribe en la visión de un *nuevo regionalismo* definido por Ethier W., *The New Regionalism* en Economic Journal 1998 y se basa en la nueva teoría del comercio internacional (Krugman P., *Development, Geography and Economic Theory*, MIT Press, 1995)

El *nuevo regionalismo* que apoya el lanzamiento del ALCA encuentra sus fundamentos en la nueva economía geográfica y privilegia el papel de la apertura y del progreso tecnológico para discutir acerca de la localización de las actividades en el espacio considerado. Los países de la región podrían adquirir compromisos múltiples que no se limitarían al área latinoamericana. Contempla por lo tanto, la adopción de compromisos comerciales simultáneos de libre comercio, en un contexto denominado de amplio multilateralismo. El *nuevo regionalismo*, según sus defensores, contribuye a la expansión del comercio mundial y preserva el libre comercio extrazona, es posible alcanzar el bienestar de un país sin perjudicar el de otros. El *regionalismo cerrado* sería una desviación del comercio y tendría como consecuencia una reducción del bienestar de las naciones extrazona. Por tal razón es denunciado y criticado por los autores de dicho modelo.

Sin embargo, los resultados de más de diez años de este tipo de regionalismo (abierto)- las crisis económicas, políticas y sociales, las profundas mutaciones que han provocado en la estructura industrial, productiva y social (pobreza, desempleo, desigualdades)- nos inducen a ser más que prudentes respecto de las conclusiones del BID (pero también de la nueva CEPAL). La no activación de la red de seguridad regional (desmercosurización), el incremento de la heterogeneidad productiva en Brasil y el empobrecimiento tecnológico en Argentina son manifestaciones que no invitan a abandonar la integración regional sudamericana sino orientarla hacia una reestructuración productiva regional que fomente la homogeneidad social como lo argumenta Alexis Saludjian en "*Del Mercosur al ALCA. Críticas al modelo liberal de nuevo regionalismo del BID*" (2005); y del mismo autor *Hacia otra integración sudamericana; críticas al Mercosur liberal*, Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2004

² Entendido en este trabajo como el proceso de integración económica dirigido a la conformación de bloques comerciales, económicos e incluso monetarios y donde están presentes la libre circulación de mano de obra.

³ Al amparo del mismo los países de la región podrían adquirir compromisos múltiples que no se limitarían al área latinoamericana. Contempla por lo tanto, la adopción de compromisos comerciales simultáneos de libre comercio con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la Unión Europea y otros bloques económicos o de países de Asia Pacífico, en un contexto denominado de amplio multilateralismo. Sin embargo, esta nueva conceptualización de la integración

complementariedad productiva, políticas de coordinación macroeconómica, cierto grado de protección aduanera frente a terceros países, se inspira también en las teorías del *nuevo regionalismo* (apertura económica).

Sin embargo es un desafío adherirse a un proceso de integración en una situación de subdesarrollo porque plantea en primer lugar superar los retos que van surgiendo en la evolución misma de la integración y porque además se tiene que lidiar con los problemas inherentes del subdesarrollo que irremediamente afectan o repercuten en el proceso. Los países de Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay que constituyen el MERCOSUR no están en condiciones económicas, políticas y sociales óptimas para participar en un proyecto de tal naturaleza y envergadura; lo cual implica desde el inicio una falla de origen o limitación para el avance y la consolidación del mercado común. De esta manera es importante explicar cómo *la crisis económica de 1999-2002* repercutió en el proceso de integración del MERCOSUR y evidenció las *debilidades institucionales* que tiene desde su conformación, vinculadas con las condiciones económicas, políticas y sociales de los países; para distinguir con mayor claridad sus avances y asimismo los desafíos que enfrenta actualmente para consolidar su proceso de integración. Por lo tanto el problema que plantea este trabajo es analizar el tránsito hacia la consolidación del proceso integrador del MERCOSUR, distinguiendo los avances que ha tenido y los desafíos que tendrá que superar, en especial, el de trascender plenamente la crisis de 1999-2002, por lo cual este estudio requiere de un análisis histórico del MERCOSUR, y los objetivos son los siguientes:

-Analizar históricamente el proceso de conformación y consolidación del MERCOSUR (1986-2007) como proyecto de integración económica

-Explicar la situación política, económica y social de los países del MERCOSUR relacionada con los retos y desafíos que enfrenta el MERCOSUR para trascender plenamente la crisis de 1999-2002 y transitar hacia la consolidación de su proceso de integración.

económica regional requiere ser examinada con mucho cuidado. No pocos expertos dudan de su aplicabilidad y han señalado que el concepto es muy útil para describir la realidad imperante en el escenario económico internacional, pero que no aborda los instrumentos y mecanismos necesarios para gestionarla y llevarla al terreno de los hechos. Se trata de un intento por conciliar multilateralismo con regionalismo, pero sí en teoría es difícil en la práctica lo es más. CEPAL 1994

Por otra parte es imperante asumir el estudio de este proceso de integración desde los Estudios Latinoamericanos pues su adopción y seguimiento es fundamental para el futuro de América Latina debido a que este proceso es considerado como una estrategia de desarrollo ante la globalización.

La revisión de tesis y acervos universitarios ayudaron de manera importante a apreciar el universo de mi trabajo, por ejemplo, encontré que las tesis universitarias se han enfocado en la temática de la integración económica en general y hay pocos trabajos sobre el Mercado Común del Sur. Entre éstas destacan las siguientes tesis: *La inserción de América Latina en la economía global vía el regionalismo* de Rosa María Piñón Antillón (2002) que plantea el estudio de manera general las modalidades de la inserción de América Latina en la economía global a la luz del nuevo modelo de desarrollo con base en la apertura económica y advierte de los riesgos que conlleva, además incluye al MERCOSUR como una respuesta de los países ante el fenómeno de la globalización,

La tesis de Valeria Marina Valle Lomuto, titulada *Alternativas que presenta la Unión Europea a América Latina a partir de los años 90 los casos de México y el MERCOSUR* (2002) analiza principalmente hasta que punto la Unión Europea ha sido una alternativa viable para México y para el MERCOSUR en aspectos como comercio, inversión, democracia y derechos humanos.

Karina Moreno Otero en su tesis titulada *Los procesos de integración regional en América Latina un análisis desde una perspectiva geoestratégica, política y de la economía mundial. El MERCOSUR un estudio de caso*, (2001) tuvo como objetivo desentrañar la lógica que subyace en general en los procesos de integración regional en América Latina, tomando como estudio de caso el MERCOSUR del principio de que los procesos de integración son inherentes a la lógica de la fuerte pugna interimperialista desatada en el centro, que sirven de complemento y funcionan en concordancia con la estrategia geopolítica del capital; por lo que analiza las potencialidades y límites que presenta el proceso de integración regional en general en América Latina; análisis que traslada al del MERCOSUR

También cabe mencionar dos trabajos más que se refieren al MERCOSUR pero de manera marginal como la tesina de Ana Cecilia De la O Romero *El sistema económico latinoamericano como experiencia de integración regional y su evolución hasta nuestros*

días (2001) o sobre un punto particular como lo es la tesis *Dos experiencias actuales de integración económica regional en América Latina: Brasil y el MERCOSUR, México en el TLCAN: el caso de la industria textil*, 2003 de Irma Portos.

Además es importante señalar que en una revisión de los acervos bibliográficos de la Universidad Nacional Autónoma de México se encontró que el tema sobre el MERCOSUR ha sido abordado desde diversos enfoques. Los estudiosos del tema han planteado puntos específicos que resultan relevantes al profundizar en el análisis del MERCOSUR, como problemas inherentes que surgen de cualquier proceso de integración, por ejemplo, las instituciones, la coordinación de las políticas macroeconómicas, y el arbitraje, por mencionar algunos.⁴ También se han abordado cuestiones que se ven inmiscuidas o involucradas frente a este novedoso panorama que plantea el MERCOSUR como la cultura, los derechos humanos, la tecnología, el sindicalismo y el impacto social.⁵ No obstante, también hay trabajos que lo retoman desde una perspectiva más amplia, como un modelo de integración alternativo, que implica beneficios y asimismo desafíos en el siglo XXI.⁶

Por eso después de la anterior revisión bibliográfica resultó pertinente para esta investigación abordar el estudio del MERCOSUR a partir de un análisis histórico dividido en cuatro etapas 1986-1990, 1991-1999, 1999-2002 y 2003 hasta nuestros días, para comprender de dónde surgió, como se constituyó, su gran crisis y sus avances y retos para la futura y esperada consolidación del proceso. Así pues, desde un enfoque histórico y sin perder de vista la dimensión económico-política; el reto mayor que tiene la consolidación de la integración del MERCOSUR es superar la *crisis de 1999-2002*, que tuvo su origen, fundamentalmente, en una problemática económica de profundas raíces históricas, dada la condición de subdesarrollo de cada uno de los países que conforman el bloque comercial.⁷

⁴ González-Oldekop: 1997; Fanelli: 2001; Carrera: 2000; Pucci: 1997

⁵ Methol Ferre: 1998; Pinard: 1998; Paladino: 2001; Godio: 2004; Rozas: 2001

⁶ Villafañe: 2002; Berlinski: 2001; Althaus: 1998; Pérez: 1997; Accioly: 1998; Fernández: 2000.

⁷ Los *países subdesarrollados* son denominados de esta manera por oposición a los así auto llamados *países desarrollados*, mediante la utilización, por las teorías del desarrollo de factura neoclásica y funcionalista, de métodos de medición cuantitativos que demarcan la brecha existente entre ambos grupos de países. Estas teorías sostienen dos tesis básicas que influirán en las ciencias sociales de la región, incluso hasta nuestros días. La primera de ellas, es la idea de que el subdesarrollo es una etapa previa para alcanzar las pautas del desarrollo capitalista pleno. Es la idea clave de la concepción de Rostow sobre el *Take off*. La segunda tesis de corte cuantitativo y determinista, se expresa en un conjunto de parámetros formales. Sostiene que el subdesarrollo se puede medir a través de indicadores e índices tales como por ejemplo, la alfabetización, la nutrición, la natalidad y la mortalidad, el ingreso per capita o los niveles de pobreza, etc. Estos parámetros, previamente convertidos en modelos matemáticos, son utilizados por las teorías del desarrollo para medir el grado de desarrollo en que se encuentra supuestamente una nación en relación al *continuum* global de

Este hecho reveló problemas estructurales en el proceso de integración y por tanto también su estudio nos brindará luz sobre los desafíos que enfrenta; finalmente esperamos encontrar que conforme se progresa en enfrentar la condición de subdesarrollo de los países miembros del MERCOSUR, el avance y la consolidación del proceso pueda lograrse. La presente investigación pretende exponer algunos elementos que fundamenten esta situación. Por lo anterior las **hipótesis** que se derivan para la realización de este trabajo son:

Ho1 Los retos y desafíos que enfrenta el MERCOSUR desde el año 2000 para consolidar su proceso de integración está relacionado con la superación de la crisis 1999-2002

Ho2 El análisis histórico del MERCOSUR muestra el origen de la crisis de 1999-2002 en las dificultades que ha tenido la consolidación de la Unión Aduanera y su desarrollo hacia la consolidación del mercado común y dentro de las dificultades se reconocen: la debilidad institucional y estructural que tiene el MERCOSUR desde sus orígenes y que está vinculado a la situación política, económica y social de los países que le constituyen.

Para efecto del tema de esta tesis, como parte del marco teórico-metodológico se deben retomar las **Teorías de la Integración**⁸ porque ayudan a contextualizar la conformación del MERCOSUR. Además, se prestará especial atención a la estructura institucional,⁹ de tal forma, que estas herramientas teóricas contribuirán a analizar las condiciones necesarias para la integración.

desarrollo. En otras palabras, las concepciones neoclásicas y funcionalistas, que necesariamente se encuadran en los modelos ahistóricos y matemáticos e implícitas en las teorías del desarrollo son incapaces de aprehender los aspectos cualitativos e histórico-sociales del desarrollo, quedando reservada esta tarea para ser emprendida por otros paradigmas como las corrientes aglutinadas en torno al pensamiento dependientista. Para instituciones oficiales como la CEPAL, esa categoría es coyuntural, en la medida en que puede ser superada la condición de dependencia por la acción de la política económica de los gobiernos. Para otros autores, por ejemplo, para André Gunder Frank, la dependencia y el subdesarrollo son categorías estructurales que corresponden al modo de producción capitalista y se superan solamente con su abolición. El enfoque estructuralista de Celso Furtado le permite inferir una tendencia al estancamiento económico de América Latina, debido entre otros factores al estrangulamiento del crecimiento que provocan tanto la propensión a la concentración del progreso técnico en las unidades productivas más eficientes y rentables como la aguda concentración del ingreso. En Sotelo Valencia, Adrián. *La Teoría de la Dependencia en América Latina*, México, FFyL UNAM, 2005.

⁸ Estas teorías son tratadas en: del Arenal, Celestino, *Introducción a las relaciones Internacionales*, México, Rie, 1993, pp. 259.272. La integración latinoamericana es un proyecto tan antiguo como la existencia de nuestros Estados nacionales. Arranca con la Carta de Jamaica de Simón Bolívar de 1815 que reconoció, con gran lucidez, la existencia de los EEUU y la necesidad de replicar a esta nueva entidad estatal que él miraba con admiración y con desconfianza.

⁹ Bizzozero Lincoln. "Nueva etapa del MERCOSUR frente a los diez años de Ouro Preto. Límites y perspectivas del ajuste institucional" en *Nueva Sociedad*, N° 194, nov.-dic. 2004.

Hay que señalar que se debe ubicar al mismo tiempo el objeto de estudio en un contexto mundial y específico, donde el enfoque histórico-prospectivo enriquezca el análisis y las fuentes documentales y estadísticas contribuyan a corroborar las hipótesis formuladas, proporcionándoles sustento teórico y empírico.

Así desde esta propuesta metodológica, a la luz de los hechos pasados y presentes se analiza si el MERCOSUR, dada su problemática histórica y actual, podrá superar la crisis y enfrentar los desafíos para en el futuro transitar hacia la consolidación de su proceso integrador, considerando los avances que ha tenido hasta el 2008.

De aquí que las fuentes a las que se acudió fueron tanto bibliográficas como hemerográficas; se recurrió a diversos centros, institutos y revistas de reconocimiento internacional como el Centro de Formación para la Integración Regional, el Instituto de Relaciones Europeo Latinoamericanas, el CISEA y Fundación Ebert, la Revista Problemas del Desarrollo, la Revista de Estudios Latinoamericanos, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el Sistema Económico Latinoamericano, la Página oficial del MERCOSUR, el Centro de Economía Internacional, el Instituto Latinoamericano de Integración y Desarrollo, entre otras además de sitios en la Internet.

El trabajo se divide en cuatro capítulos y un apartado de conclusiones pues el MERCOSUR ha tenido un accidentado desarrollo que corresponde a etapas cronológicas claramente delimitadas.¹⁰ El primer capítulo corresponde a la primera etapa que abarca los años 1986-1991, donde el proyecto es bilateral, así pues los orígenes del MERCOSUR se encuentran primeramente en los acuerdos suscritos entre Brasil y Argentina a lo largo de la década de los ochenta se inicia con los acuerdos sectoriales (que comprende alimentos de clima templado y trigo para cubrir las insuficiencias de Brasil y bienes de capital para reactivar la industria argentina) y genera una gran expectativa en la región. Otra característica de esta etapa es que reconoce las asimetrías potenciales, el país con balanza superavitaria se compromete a invertir en el deficitario para elevar la oferta exportable de este último y además, hay un primer paso para superar la lenta negociación en la

¹⁰ Quijano, José Manuel. "Mercosur: ¿el relanzamiento?", en *Rev. Nueva Sociedad*, núm.199, Sep-Oct de 2005, p. 56

José Manuel Quijano dice que es posible ubicar cuatro etapas en la vida del MERCOSUR cada una con características definidas, en el período 1986-2006.

Asociación Latinoamericana de Integración y agilizar, entre las dos partes, la liberalización comercial. Este MERCOSUR bilateral vive una primera transformación con el acuerdo de 1988, que introduce la liberalización comercial automática, lineal y universal. Las economías pequeñas no son parte del acuerdo pero una de ellas, Uruguay suscribió en 1975 y amplió en 1985 dos acuerdos bilaterales, uno con Argentina (Cauce) y otro con Brasil (Pec) que le otorgaban en reconocimiento de las asimetrías existentes acceso a los mercados más grandes sin exigencia de reciprocidad. Así pues, con la Declaración de Iguazú en 1985 se firman un año después el Programa de Integración y Cooperación Económica y el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo y que poco después hicieron posible la integración subregional como una opción para alcanzar el desarrollo socioeconómico. Fue la respuesta a un entorno internacional demandante y adverso y también representaba el intento de los países por darle una mayor racionalidad a la apertura económica a la que dio lugar el modelo neoliberal. Argentina inició su proceso de liberalización comercial en 1987; Uruguay y Paraguay lo harían poco después antes de finalizar esta década, mientras que Brasil comenzaría la apertura unilateral de su economía en 1990. Con la liberalización vendría también la eliminación de los obstáculos y restricciones al comercio entre ellos.

El segundo capítulo aborda la etapa que inicia con la firma del Tratado de Asunción en 1991 y concluye en enero de 1999, cuando Brasil se aparta del rezago cambiario que había invadido al Cono Sur. Este es un período plagado de señales contradictorias. Los acuerdos sectoriales que tuvieron poco dinamismo en la etapa previa pierden relevancia. El énfasis se desplaza hacia el intercambio comercial, en un marco de apertura unilateral de las economías del MERCOSUR entre ellas y con el mundo. El acuerdo de dos pasa a ser de cuatro, con la incorporación de dos economías pequeñas, aunque una de ellas, Uruguay, logra la subsistencia transitoria de los acuerdos bilaterales con los vecinos. En mitad del período, a fines de 1994, el proyecto de tonifica con el avance, en Ouro Preto, hacia la Unión Aduanera, la definición de un Arancel Externo Común-MERCOSUR y la promesa de avanzar en un Código Aduanero, un régimen de valoración y otros componentes propios de una Unión Aduanera acompañado de la admisión de listas de excepción y listas de adecuación. El tratamiento de las asimetrías se reduce a las listas más amplias y los plazos más prolongados para las economías pequeñas.

A lo largo de esta etapa Argentina se aferró a la convertibilidad (al famoso 1x1), Brasil se sumó en 1994 a una variante más flexible con el Plan Real, y Uruguay practicó un régimen de banda que, sobre todo en la primera mitad de los años 90, implicó un significativo rezago cambiario.

El abatimiento de los aranceles, el nivel de actividad positivo y el comportamiento cambiario de los socios de MERCOSUR, que fue restando competitividad a las exportaciones extra MERCOSUR, dinamizó el comercio al interior de la región.¹¹ Argentina llegó a concentrar el 35% de las exportaciones y el Uruguay el 50 % en los mercados de los vecinos signatarios del Tratado de Asunción. Mediciones de calidad de comercio indican que aumentó el comercio intraindustrial entre los socios y que el MERCOSUR fue, por entonces, un destino creciente y más receptivo que otros mercados de las exportaciones con medio contenido tecnológico. En lo que hace al comercio de este tipo el incremento de las exportaciones se explica, fundamentalmente, por el acuerdo automotor, régimen especial excluido de la liberalización y caracterizado por una racionalización de las inversiones de las empresas transnacionales.

En estos dos primeros capítulos se expone el contexto político, económico y social respectivo de cada integrante del MERCOSUR que permite inferir las formaciones socioeconómicas en que se desarrolla este proceso.

El tercer capítulo comprende la tercera etapa que se inicia en enero de 1999 cuando se produce la devaluación brasileña. La devaluación fue sin duda un hecho traumático para el MERCOSUR. Desde 1999 Argentina y Uruguay dejaron de crecer. La desgracia provenía de la devaluación brasileña y el desdichado 1x1. La crisis se mantiene instalada hasta 2002, eclosiona en Argentina (diciembre 2001) y pega su coletazo en Uruguay (mediados de 2002). La crisis contribuyó a transnacionalizar más las economías del MERCOSUR. Entre 1999 y 2002, según la CEPAL, los bancos extranjeros aumentaron su participación en los activos bancarios totales del 49% al 61% en Argentina, del 17% al 49% en Brasil y del 33% al 61% en Uruguay con la particularidad, en este último país,

¹¹ Sin embargo es pertinente decir que los buenos resultados del comercio intra bloque a principios de los noventa se deben en parte a las reformas estructurales con el objetivo de estabilizar las economías y recuperar el crecimiento económico pues era necesario dejar atrás la hiperinflación y la recesión simultáneas característica de la década de los ochenta.

que después de la debacle de 2002 desapareció la banca privada nacional y todos los menguados activos del sector bancario privado están en manos de la banca extranjera.

El capítulo cuatro se enfoca a partir del 2003 cuando se inicia la cuarta etapa del MERCOSUR, el relanzamiento del proyecto como frecuentemente se menciona. Un primer elemento a tomar en cuenta es el clima progresista que se habría instalado a propósito del triunfo en las elecciones del PT en Brasil con Luiz Inácio Lula da Silva, y de Néstor Kirchner en Argentina y, después, con Tabaré Vázquez en Uruguay y asimismo el 20 de abril del 2008 con Fernando Armindo Lugo Méndez que fue electo Presidente de Paraguay. Los aspectos más destacados de esta etapa, no obstante, son los avances que se procuran en el campo institucional (Tribunal, Secretaría, esbozo de Parlamento MERCOSUR); el retorno a la consideración de las asimetrías, con la particularidad de que Argentina también las plantea en su relación con Brasil (por ejemplo la constitución de un pequeño fondo estructural de 100 millones de dólares, que se conformará y se aprovechará en relación inversa al tamaño de las economías); las fuertes diferencias comerciales entre Argentina y Brasil que tienden a derivar, por presión argentina y respaldo paraguayo, en alguna forma de restricción voluntaria o “cuotificación” o salvaguardia para evitar que los bienes brasileños invadan a la economía vecina en expansión; las no menos fuertes diferencias entre los dos socios más grandes acerca de cómo actuar en los organismos internacionales y qué objetivos perseguir (por ejemplo el caso de la ampliación del Consejo de la Organización de Naciones Unidas); y el retorno al MERCOSUR bilateral con acuerdos entre Argentina y Brasil y la exclusión, en muchas de las discusiones relevantes, de Uruguay y Paraguay.

Asimismo en este último capítulo se pretende una revisión actualizada de los avances y retrocesos del MERCOSUR con la finalidad de registrar las posibilidades que tiene de avanzar en el proceso de integración pues la globalización económica plantea constantes retos porque en efecto hay una fuerte incidencia de factores exógenos que afectan negativamente el crecimiento económico de la región y por ende sus posibilidades de que altas tasas de crecimiento se sostengan por períodos prolongados. De esta manera, no obstante, antes de ser afectado por la crisis financiera de los mercados emergentes, el bloque comercial probó ser una estrategia eficaz para desarrollar las economías de los países miembros. Se trata de replantearnos hacia donde se dirige el MERCOSUR y si la

inserción de Venezuela le significará mejores perspectivas o por el contrario; y cuáles son los cambios estructurales que debe realizar que le permitan mejorar para seguir avanzando en la integración. El énfasis por tanto se hará en el largo plazo, partiendo de la importancia que reviste para Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay la continuidad del proceso de integración al que dio lugar el MERCOSUR, ya que el área de libre comercio creada, constituye de hecho el mercado natural de todos ellos. Al respecto es importante recordar que en el ámbito subregional, el MERCOSUR ha promovido una mayor interdependencia económica entre sus socios; políticamente dicho bloque comercial ha ganado fuerza al ser visto por el resto del mundo como un frente unido, empero si este se debilita, la importancia política de sus miembros se reduciría de manera considerable y se perdería una opción estratégica importante.

CAPÍTULO I. ANTECEDENTES DEI MERCOSUR

El fin de la Guerra Fría entre otros sucesos produjo la expansión de la *Globalización* económica por medio de la consolidación del modelo neoliberal de apertura comercial. Esto es así porque la caída de la URSS produjo una ampliación de espacio de intercambio capitalista que junto a la pérdida de dinamismo del crecimiento hacia adentro característico del período de entreguerras y postguerra del modelo de sustitución de importaciones; el desarrollo de técnicas sofisticadas de comunicación que permiten coordinar la producción realizada en distintos países; la caída en el costo de los transportes y las comunicaciones; la madurez de las Empresas Transnacionales ET que se convirtieron en catalizadores de la expansión del comercio y las inversiones internacionales; el rápido desarrollo tecnológico con la consecuente necesidad de evitar el aislamiento que acelera la depreciación del capital y la pérdida en los términos de intercambio; la profundización de problemas que rebasan las fronteras nacionales (ecología, migraciones, inestabilidad monetaria internacional); etc. dieron lugar al proceso globalizador actual.

De tal manera es pertinente explicar lo que entendemos como *Globalización*, retomando el análisis y concepto de algunos autores desde la economía la definimos como la tendencia a la expansión mundial de los procesos económicos motorizada por cambios tecnológicos y de organización productiva y comercial, y acompañada por la eliminación o reducción de las barreras proteccionistas. Ella es la expresión máxima de la internacionalización económica e involucra la interdependencia de los flujos de bienes, servicios, capitales y conocimientos y la interacción continua entre firmas, mercados y Estados.¹²

Ahora bien por el tema que nos ocupa diremos que hay tendencias regionales con respecto a la intensidad y la modalidad de la inserción en el proceso (Dabat 1993).¹³ A este fenómeno se le denomina *Regionalización* que es el proceso de conformación, consolidación y profundización de bloques económicos entre países situados en la misma

¹² Sánchez, F. "Globalización y reestructuración energética en América Latina". *Rev. de la CEPAL* #56, Agosto de 1995.

¹³ Dabat, A. "Coyuntura mundial de los noventas y nuevos capitalismos emergentes". *Rev. Comercio Exterior*. México, noviembre de 1994.

región geográfica. Consideramos que ella es el proceso que surge naturalmente de la necesidad de ampliación geográfica de los espacios económicos nacionales. Por lo tanto es una expresión de la tendencia histórica a la ampliación de mercados inherente a la lógica de la acumulación de capital.

Suelen coincidir causas y efectos de la regionalización y la globalización y también es cierto que ambas tendencias presentan algunos aspectos complementarios y otros contradictorios que deben ser estudiados en forma independiente de la lógica de la expansión económica internacional.

Según Dunning la regionalización puede potenciar la globalización pues la regionalización participa en el proceso de globalización de la economía a través de distintos mecanismos.¹⁴

No obstante la regionalización es un obstáculo a la globalización pues la primera constituye una tendencia contraria a la globalización, porque tiene efectos de desviación comercial.¹⁵

La aparición de los “capitalismos emergentes” en la escena de la economía mundial es de fundamental importancia en la configuración de la globalización y de la regionalización actual. Cada nación guarda cierta especificidad en su forma de inserción en dichos procesos.

Específicamente en América Latina se atravesó por procesos de transición democrática en la década de 1980 en los que la característica principal fue la convergencia con los problemas económicos y sociales.

¹⁴ -La conversión de varios mercados nacionales en un mercado regional más amplio suele atraer nuevas inversiones directas procedentes de países externos al bloque, cuyas empresas desean competir en este mercado ampliado para explotar economías de escala o valerse de la alianza exportadora para ganar mercados externos al bloque.

- La alianza exportadora eleva la competitividad de algunas empresas ya radicadas en los países miembros del bloque por lo que les permite ganar mercados en países externos a él.

- La conformación de agrupamientos industriales regionales requiere de la adquisición de bienes de capitales e insumos que frecuentemente son importados de fuera del bloque; en Dunning, J. “Multinationals, Technology and Competiveness”. Unwin Hayman. Londres, 1998.

¹⁵ - Las preferencias establecidas entre los países miembros de cada bloque producen desviación de importaciones procedentes de países externos. Esta discriminación es mayor cuanto mayor es la protección (arancelaria o no arancelaria) de los países miembros con respecto a los países externos.. De esta forma crea un ámbito con una dinámica propia limitada a una zona geográfica (en este sentido no aporta a la globalización económica entendida como la ampliación del mercado internacional hasta el límite de sus posibilidades)

- Los intercambios comerciales y movimientos de capitales intrabloque no siempre responden a la tendencia de la globalización de la economía sino al establecimiento de redes internas, creadas para abastecer en el mercado regional naciente. Este proceso está más relacionado con la compartimentación del mundo que con la tendencia a la extensión máxima de las relaciones económicas internacionales.

A partir de 1982 a causa de la deuda externa y con el fin de obtener préstamos los países latinoamericanos tuvieron que negociar con el FMI, que con el objetivo implícito de garantizar el pago de la deuda les impuso programas de ajuste que consistían en: combatir la inflación a través de una política monetaria restrictiva; aumentar la competitividad con la apertura de la economía y el impulso a las exportaciones; ajustar los precios relativos eliminando los subsidios y protección; reducir el déficit fiscal; reducción del desequilibrio en la balanza comercial y reducción del desequilibrio de la balanza de pagos. Los ajustes incidieron en una reducción de la actividad económica e indujeron una recesión en la región.¹⁶

De manera que los países latinoamericanos se insertaron en la economía global a partir del nuevo modelo de desarrollo neoliberal.¹⁷ Durante los años noventa asimismo se impusieron las políticas recomendadas por el *Consenso de Washington* que fórmula una nueva estrategia de crecimiento económico basada en los mercados externos y en el predominio del sector privado en la actividad productiva.¹⁸

A continuación se presentará de manera general el contexto político-social y económico de cada país que conformó el MERCOSUR desde sus orígenes con la finalidad de entender la estructura económica y social y las fuerzas políticas que se encuentran en cada uno de los países y que de alguna manera son factores internos que interactúan constantemente dando lugar al proceso de formación del MERCOSUR. Subrayando por último que el proceso de democratización en los países del MERCOSUR no se inició sincrónicamente de ahí que varíe en cada país, aunque sin notables diferencias, el período a exponer.

James Petras y Morris Marley nos dicen que para la mayoría de los países latinoamericanos la primera etapa neoliberal comenzó durante la década de los ochenta,

¹⁶ Véase: Aguirre, María Teresa. “América Latina en la economía mundial. Una mirada de mediano plazo.” en *América Latina: Historia, Realidades y Desafíos*, De los Ríos Méndez Norma y Sánchez Ramos Irene (coord), México, UNAM, 2006, p. 246-248

¹⁷ Se pone en entredicho la filosofía estatista que acompañó por décadas al desarrollo industrial de la región y por ende al modelo de sustitución de importaciones.

¹⁸ El Consenso de Washington fue de hecho el detonador de toda una serie de reformas “estructurales” que se sucedieron en América Latina y que culminaron con la apertura económica y la privatización de los activos públicos. Con miras a impulsar nuevamente el crecimiento de sus respectivas economías, los gobiernos de la región se centraron en alcanzar una macroeconomía estable (equilibrio fiscal y baja inflación) acorde con los lineamientos dictados por el FMI.

coincidiendo en términos generales con la transición negociada de las dictaduras militares a los gobiernos civiles.¹⁹

Raúl Alfonsín en Argentina, Julio Sanguinetti en Uruguay y José Sarney en Brasil fueron los actores más prominentes entre aquellos que encabezaron la primera oleada de regímenes electorales neoliberales.

Los programas de estabilización y de ajuste estructural prescritos por el Fondo Monetario Internacional FMI y el Banco Mundial BM, comenzaron a desmembrar los programas de bienestar social, a debilitar la legislación laboral, a dar los primeros pasos hacia desmantelamiento del sector estatal y a permitir la compra en gran escala de las empresas públicas por extranjeros, así como a dar prioridad al pago de la deuda externa a expensas del desarrollo social y económico de sus propios países.

Estos regímenes fracasaron en cuanto a la generación de un crecimiento dinámico y sostenido basado en una distribución más equitativa de la riqueza y del ingreso. Cada uno de dichos regímenes confrontó serias crisis económicas, en algunos casos agravadas por escándalos de corrupción, produciendo el malestar generalizado de los electores y una floreciente oposición electoral y extraparlamentaria. Brasil es ilustrativo de estos acontecimientos como veremos a continuación.

1.1 Brasil

Contexto político-social

En marzo de 1979 el general Joao Batista Figueiredo asumió el cargo de Presidente de Brasil y continuó la apertura política iniciada por su antecesor el general Ernesto Geisel con el objetivo de transitar gradualmente a la democracia y concluir el régimen autoritario imperante desde 1964. Con este fin impulsó la anulación del bipartidismo político que estaba representado por el partido oficialista Alianza Renovadora Nacional (ARENA) y el partido opositor Movimiento Democrático Brasileño (MDB) y autorizó la formación de nuevos partidos políticos. Frente a este hecho la oposición que se había mantenido unida

¹⁹ Petras, James y Morley, Morris. *Los ciclos políticos neoliberales: América Latina "se ajusta" a la pobreza y a la riqueza en la era de los mercados libres*, México, S. XXI, 1999.

comenzó a dividirse a causa de diferencias ideológicas y personales.²⁰ Así en el panorama político se tiene el surgimiento del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), versión del MDB que logró mantener una gran parte de sus cuadros con excepción de ciertos sectores moderados y el Partido de los Trabajadores (PT) organizado por Ignacio da Silva 'Lula' y conformado por el sindicalismo principalmente urbano, e intelectuales de izquierda. En ese período el Partido Democrático Trabalhista (PDT) fue fundado para aglutinar al *trabalhismo varguista* bajo el liderazgo de Leonel Brizola.²¹

Conformaron también este panorama político el Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) y el Partido Popular (PP) que reunía a disidentes de ARENA con liberales del MDB y estaba liderado por Tancredo Neves, no obstante, poco tiempo después de conformado se disolvió e incorporó al PMDB al igual que ocurrió con otros partidos menores en las elecciones de 1982. Ambos partidos, el PTB y el PP, ideológicamente estaban posicionados entre el oficialismo y la oposición. El oficialismo mantuvo su cohesión y reapareció como Partido Democrático Social (PDS) cuyos cuadros provenían en su mayoría del ARENA.²²

Las divergencias también surgieron entre los sindicalistas. En agosto de 1981 se realizó la primera Conferencia Nacional de la Clase Trabajadora en donde se definieron dos tendencias principales. Una proponía la movilización de los trabajadores por encima del proceso de apertura. La otra ponía el acento en la apertura política aun teniendo que limitar la acción sindical para no ponerla en peligro. Así en 1983, el sindicalismo

²⁰ Fausto, Boris. *Historia concisa de Brasil*, Argentina, Fondo de Cultura Económica, 2003, p.250

²¹ Menendez, Cristina, Kerz, Mercedes *Autocracia y Democracia Brasil: un camino al Mercosur*, Buenos Aires, Editorial Belgrano, 1993, p.73

²² En las elecciones que realizó el gobierno militar en 1982 y cuyo objetivo era asegurar su triunfo y control político como condición para viabilizar la transición se presentaron los sig. partidos: Por el oficialismo, el Partido Democrático Social (PDS) que intentó ser la "expresión de un partido conservador moderno y visceralmente antipopulista", y por la oposición, principalmente el Partido Movimiento Democrático Brasileño (PMDB). En *Ibid*, p.75

Completaban este cuadro partidario: por un lado, el Partido Democrático Trabalhista (PDT) que reunía a miembros históricos del Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) de Getulio Vargas aun cuando por su definición programática o doctrinaria pudiera considerarse que había sobrepasado extendiendo sus postulados originales. Por otro lado el Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), organizado por Ivete Vargas quien a pesar de reivindicar las siglas del antiguo PTB se ubicaba más a la derecha en el espectro político siendo propenso a alianzas electorales con sectores conservadores moderados del mismo. Por vía de consecuencia, no había en su seno 'trabalhistas históricos' y sí en cambio ex miembros de la Unión Democrática Nacional (UDN), acérrima opositora a los gobiernos varguistas durante el período 1945-1964. En *Ibid*, p.75-76

identificado con el PT fundó la Central Única de Trabajadores (CUT). En marzo de 1986, los llamados *moderados* formaron la Central General de Trabajadores (CGT).²³

El PT²⁴ conformó un frente con otros partidos en 1984 pues uno de sus objetivos era lograr elecciones directas para la Presidencia de la República, sin embargo, se rechazó esta iniciativa por lo cual la batalla se tuvo que librar en el Colegio Electoral.²⁵

Paulo Maluf fue elegido como candidato del oficialista Partido Democrático Social, surgió entonces del seno del PDS el Partido del Frente Liberal (PFL) como oposición de la candidatura de Maluf. Así el PFL conducido por Aureliano Chaves, se acercó al Partido del Movimiento Democrático Brasileño, que había elegido a Tancredo Neves para la presidencia y a José Sarney para la Vicepresidencia y formaron la Alianza Democrática, en oposición al candidato del oficialismo.²⁶

El 15 de enero de 1985, Tancredo y Sarney ganaron en el Colegio Electoral con 480 votos contra 180 del oficialismo Sin embargo, con el triunfo de Tancredo Neves no concluyó la transición a la democracia pues el 21 de abril de 1985 murió. El gobierno de José Sarney respetó las libertades públicas, no obstante, no desapareció el Servicio Nacional de Informaciones²⁷ (SNI) que continuó obteniendo favorables recursos del presupuesto. También de su gestión se destaca que en mayo de 1985, la legislación restableció las elecciones directas para la Presidencia de la República y aprobó el derecho al voto para los analfabetos, así como la legalización de todos los partidos políticos.²⁸

Asimismo, en su mandato Sarney enfrentó situaciones de crisis y tensión como en 1986 con la puesta en marcha del Plan Cruzado.²⁹ En ese año y como resultado de algunos

²³ Fausto, *Op. cit.*, p. 250

²⁴ El PT se constituyó a partir de sectores de la Iglesia y de la clase media profesional pero principalmente del sindicalismo urbano, lo cual es relevante porque en este sector comenzó a destacar la figura de 'Lula' que a su vez representó un factor importante en la constitución del Partido. Éste proponía representar los intereses de amplios sectores asalariados del país, por tanto en su seno convivían distintas corrientes desde los simpatizantes de la socialdemocracia hasta los partidarios de la dictadura del proletariado En *Ibidem*

²⁵ El *Colegio Electoral* era un mecanismo de control político establecido por el régimen militar para la sucesión presidencial. *Ib.*, p. 251

²⁶ Menendez y Kerz, *Op. cit.*, p. 82-83

²⁷ El SNI fue creado por el régimen militar en 1964 como un paso importante en el control de los ciudadanos Tenía como objetivo principal "recolectar y analizar informaciones relativas a la Seguridad Nacional, a la contrainformación y a la información sobre cuestiones de subversión interna. En la práctica se convirtió en un Centro de poder casi tan importante como el Ejecutivo, actuando por cuenta propia en la "lucha contra el enemigo interno". En Fausto, *Op. cit.*, p.230-231

²⁸ *Ib.*, p. 255

²⁹ Plan de tipo económico que posteriormente se expondrá

efectos negativos de dicho Plan la CUT y el PT asumieron una posición crítica frente a la política económica señalando que se paralizaban las demandas salariales de los trabajadores. Tiempo después ante la imposición de medidas correctivas al Plan la CUT y la CGT convocaron a una marcha de protesta pacífica, no obstante, el gobierno acudió por vez primera al Ejército para que controlara las manifestaciones populares en Brasilia.³⁰

En agosto de 1987 las dos confederaciones sindicales vuelven a convocar a una huelga general para protestar por la política económica y social del gobierno y en el mes de septiembre se agudizó el conflicto con la participación del ejército y la policía en la represión del movimiento con un saldo de participantes detenidos, muertos y heridos. El conflicto se extendía desde la represa de Itaipú pasando por Brasilia y Río de Janeiro hasta la zona norte brasileña con la huelga por tiempo indeterminado de 40 000 cañeros y obreros de las fábricas procesadoras de alcohol.³¹

En junio de 1988 tuvo lugar el importante surgimiento del Partido de la Social Democracia Brasileña, una fractura del PMD, destacan entre sus fundadores: Franco Montoro, Mario Covas, Fernando Henrique Cardoso y Luiz Carlos Bresser.³²

El 1° de febrero de 1987 se celebró la primera reunión de la Asamblea Nacional Constituyente y el 5 de octubre de 1988 se promulgó la nueva Constitución en la cual destacan:

1) los derechos políticos y sociales de minorías como los indios; 2) el establecimiento del *habeas data* que consiste en el derecho a acceder a los archivos de entidades del gobierno y la previsión de un código de defensa del consumidor; 3) el monopolio del Estado sobre el petróleo, telecomunicaciones, energía eléctrica, puertos y rutas aunque posteriormente se realizaron reformas constitucionales en este sentido.³³

Para Boris Fausto reflejó el avance en materia de los derechos sociales y políticos principalmente de las llamadas minorías. Sin embargo no escasearon las controversias ni tampoco se hicieron esperar las críticas a esta nueva Carta Magna como lo expresa Menendez y Kerz:

³⁰ Menendez y Kerz, *Op cit.*, p. 100

³¹ *Ib.*, p.119

³² *Ib.*, p. 104

³³ Fausto, *Op. cit.*, p. 257

“El excesivo detallismo de esta Constitución, al punto de que fueran incluidos aspectos que podrían haber sido tratados en sus leyes reglamentarias agudizó los conflictos en el período de sus debates previos. Los artículos más polémicos aprobados incluyeron entre otros una jornada laboral de seis horas para trabajos realizados en turnos ininterrumpidos, el derecho de huelga para los funcionarios públicos, la licencia por paternidad, una amplia reforma tributaria, amnistía de deudas fiscales para pequeños productores, límite del interés que cobran los bancos al 12 % anual intraspasable y la exclusión de las empresas extranjeras para las tareas de minería y prospección petrolera.”³⁴

Asimismo Boris Fausto acepta que el texto fue muy criticado desde el comienzo por abordar temas que no eran de incumbencia constitucional pues se esperaba que solucionase problemas que estaban fuera de su ámbito. Explica que reflejó las presiones de varios sectores sociales en un país donde las leyes no valen mucho y los diferentes grupos “tratarán de fijar el máximo de reglas en el texto constitucional para garantizar mejor su cumplimiento.”³⁵

Otros aspectos que sobresalen de esta Constitución son la definición del rol de las Fuerzas Armadas (FF AA) en el sistema político interno o la reforma agraria que no afectó la estructura latifundista al no declarar susceptible de expropiación cualquier tipo de propiedad productiva.³⁶ Ambos autores coinciden en que con su promulgación se logró culminar la transición a la democracia.³⁷

A un mes de haberse promulgado la Constitución, el 9 de noviembre de 1988, en Volta Redonda el Ejército brasileño ocupa la Compañía estatal Siderúrgica Nacional que estaba tomada por los trabajadores por reclamos gremiales: cinco obreros murieron y una decena fue considerada desaparecida. A la huelga de los trabajadores siderúrgicos, de los docentes y de las grandes centrales eléctricas se sumaron los trabajadores de Petrobras.³⁸

Se anunció en enero de 1989 un nuevo Plan económico conocido como Plan Verano³⁹ por lo cual las centrales sindicales convocaron otro paro general en rechazo. El Congreso introdujo una cláusula por la que se hacían compensaciones a los trabajadores por los

³⁴ Menendez y Kerz, *Op. cit.*, p. 108

³⁵ Fausto, *Op. cit.*, p. 257

³⁶ Menendez y Kerz, *Op. cit.*, p.108

³⁷ Fausto, p. 258 ; Menendez y Kerz, p.109

³⁸ Menendez y Kerz, *Op. cit.*, p. 110

³⁹ Ver: Panorama económico Brasileño en este mismo Capítulo

aumentos de precios producidos antes de la práctica de dicho Plan, asimismo vetó una medida que regulaba la privatización de empresas estatales. No obstante, numerosas organizaciones sindicales rechazaron esta compensación salarial por considerarla insuficiente y en los meses de marzo y abril de 1989 convocaron a huelgas que comprendieron sectores de servicios e industria y se retornó a una política de semidevaluaciones para evitar la hiperinflación.⁴⁰

En esta situación política y económica hasta 1989 se realizaron las primeras elecciones directas para la Presidencia de la República. Fernando Collor de Mello candidato del Partido de Renovación Nacional derrotó a Luiz Inácio Lula da Silva del PT al obtener alrededor de 36 millones de votos contra 31 millones de su adversario Sin embargo la izquierda representada por Luiz Inácio Lula da Silva del PT y por Leonel Brizola del PDT no sólo consiguieron el segundo y tercer puesto sino que lograron un número de votos superior al 40%. Fernando Collor de Mello asumió la presidencia en marzo de 1990, no obstante por acusaciones de corrupción renunció al cargo en 1992.⁴¹

Panorama Económico

A partir de 1979 y en los años subsiguientes se profundizó la crisis económica porque el segundo impacto de petróleo produjo aumentos de precios y agravó el problema de la balanza de pagos. Las tasas de interés internacional continuaron subiendo, complicando todavía más la situación. Ahora no sólo era más difícil obtener nuevos empréstitos, sino que además se acortaban los plazos de pago.⁴²

A fines de 1980, la presión de los acreedores externos condujo a limitar la expansión monetaria, acortar las inversiones de las empresas estatales, subir las tasas de interés internas como medidas recesivas y a que declinará la participación de la inversión privada.

Fausto señala que la recesión de 1981-1983 tuvo repercusiones severas. Por vez primera desde 1947 el resultado de los indicadores del PIB fue negativo, señalando una caída del 3.1% en 1981. En tres años, el PIB cayó a un promedio del 1.6%, como se observa en el cuadro N°1.

⁴⁰ Ib., 121

⁴¹ Menendez y Kerz, p. 114-115; Fausto, p.259

Cuadro N° 1
Crecimiento del Producto Interno Bruto
(Tasas anuales medias)

País	1980-1990	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Brasil	1.6	-4.3	0.8	-2.9	5.4	7.9	7.5	3.5	-0.1	3.2	-4.4

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico, 2002. En: Aguirre, María Teresa. "América Latina en la economía mundial. Una mirada de mediano plazo." en *América Latina: Historia, Realidades y Desafíos*, De los Ríos Méndez Norma y Sánchez Ramos Irene (coord), México, UNAM, 2006, p.263

Las industrias de bienes de consumo durable y de capital, concentradas en las áreas más industrializadas del país, fueron las más afectadas, por lo cual se generó gran desempleo. Sin embargo, la inflación no se redujo de manera importante a pesar de los sacrificios. Luego de haber alcanzado un índice anual de 110,2% en 1980, cayó al 95,2% en 1981, para volver a subir en 1982 a 99,7%.⁴³

Esta situación se observa más drástica si se comparan los Índices medios de inflación en porcentaje en las décadas presentadas por Rosensohn en el cuadro N° 2:

Cuadro N°2
Índices medios de inflación, en %

PAÍSES	1970-1980	1980-1990
Brasil	31,3	284,3
Argentina	78,4	395,2
Paraguay	9,3	24,4
Uruguay	58,2	61,4

Fuente: Rosensohn, Schneider (1993), p.40. En Rosensohn, Nicole; Schneider, Betrand. *América Latina: contradicciones y esperanzas*. Bilbao, Fundación BBV, 1993.

⁴² Fausto, *Op. cit.*, p.248

⁴³ *Ibidem*

De los países que inicialmente formaron el MERCOSUR Brasil es el país donde se observa un aumento de más de 5 veces del índice medio de inflación aunque en proporción Argentina se encuentra muy cerca y quien se distingue por un aumento sumamente menor es Uruguay de sólo un 3%.

Boris Fausto explica como esta etapa se caracterizó por una situación de estancamiento económico e inflación: “estanflación”. El Estado brasileño era técnicamente ya insolvente, agotadas sus reservas en dólares, Brasil tuvo que recurrir al FMI en febrero de 1983 aceptando sus condiciones para recuperar su credibilidad internacional a cambio de una modesta ayuda financiera. Concretamente las condiciones del plan proponían mejorar las cuentas externas, manteniendo el pago del servicio de la deuda con recortes del gasto público y una baja más pronunciada de los salarios.⁴⁴

No obstante, hubo desacuerdos entre Brasil y el FMI por las presiones internas en el país contra las medidas restrictivas y el pago de los intereses de la deuda. El FMI se mostraba insatisfecho porque el acuerdo tal como lo exigían no se estaba cumpliendo. Por tanto los acreedores internacionales no concedieron nuevos plazos para el pago de la deuda, y se negaron a otorgar tasas de interés más favorables.⁴⁵

En este contexto para mejorar en cierta medida las cuentas externas la economía se reactivó a partir de 1984, al ser estimulada en parte por el crecimiento de las exportaciones especialmente de los productos industrializados. Por otra parte por la caída en los precios del petróleo que hizo que éste no pesase tanto dentro del conjunto de las importaciones. Además de que las inversiones hechas a partir del II Plan Nacional de Desarrollo habían logrado reducir la importación del petróleo y de otros productos, sin embargo la inflación continuaba subiendo.⁴⁶

A comienzos de 1985, la situación financiera era de alivio temporario y el país volvía a presentar un crecimiento positivo. Pero el balance de aquellos años de todas formas resultó negativo. La inflación había aumentado del 40,8% en 1978 al 223,8% en 1984. En el mismo período la deuda externa había subido de 43, 5% mil millones de dólares a 91 mil millones.⁴⁷

⁴⁴ *Ibidem*

⁴⁵ *Ibidem*

⁴⁶ *Ib.*, p.249

⁴⁷ *Ibidem*

La carga de la deuda externa habría aumentado en un 30 % según se muestra en el cuadro N° 3, sólo Argentina disminuyó esta carga.

Cuadro N°3
Carga de la deuda externa expresada como porcentaje en PNB

Países	1980	1990
Brasil	48,4	61,7
Argentina	31,2	25,1
Paraguay	20,7	40,5
Uruguay	17	49,3
Media	29,32	44,15

Fuente: Rosensohn, Schneider (1993), p.35

Boris señala que en 1985, el panorama económico no era tan sombrío, las exportaciones adquirieron un impulso considerable y con la caída de las importaciones se obtuvo un saldo favorable de la balanza comercial de 13,1 mil millones de dólares. No obstante el lastre de la deuda externa e interna se mantendría pues a largo plazo, al igual que el de la inflación, que llegó a 223,8% en 1984 y a 235,5% en 1985.⁴⁸

También comenta que con el fin de estabilizar la economía, lograr un crecimiento sostenido y arribar a una solución para la deuda externa el 28 de febrero de 1986, Samey anunció el Plan Cruzado: el cruzeiro fue sustituido por una nueva moneda fuerte, el cruzado, en una proporción de 1.000 a 1; se abolió la indexación⁴⁹; los precios y la tasa de cambio fueron congelados por un plazo indeterminado y los alquileres, por un año. También se consideró no empeorar la situación de los trabajadores por lo que se reajustó el salario mínimo por el valor promedio de los últimos seis meses, más un abono del 8%. En caso de que la inflación llegase al 20%, los reajustes posteriores serían automáticos.⁵⁰

⁴⁸ Ib., p. 255

⁴⁹ Conjunto de medidas para neutralizar los efectos de la inflación sobre el pago de impuestos o de transacciones comerciales con el exterior.

⁵⁰ Ib., p.256

En síntesis el Plan consistió en primer lugar en una reforma monetaria y de desindexación de la economía para combatir la inflación; además se congelaron los precios, tarifas y servicios, se aumentó el salario mínimo y el establecimiento de *la cláusula gatillo*.⁵¹

Sin embargo, Menendez y Kerz nos explican que el aumento de los salarios y el congelamiento de precios produjeron un aumento considerable del consumo y un repunte inflacionario junto con la salida de capital extranjero. Las consecuencias fueron el desabastecimiento general, la importación de alimentos y la consiguiente disminución del saldo positivo de la balanza comercial y de las reservas.⁵² Ante la inminente imposición de medidas de corrección no se obtuvo el apoyo social requerido sino todo lo contrario.⁵³

Boris Fausto hace un análisis similar y nos dice que como el Plan fue lanzado en un momento de expansión de las actividades económicas produjo un incremento del salario y puesto que los precios estaban congelados, se desató el consumo y el congelamiento empezó a ser infringido. Otro problema fue el desequilibrio de las cuentas externas pues el supuesto fortalecimiento de la moneda derivó en un impulso a las importaciones; los paralelos aumentos a las tarifas públicas y de los impuestos que contribuyeron para que estallase la inflación.⁵⁴

Así en 1987 se implementa el Plan Bresser con los objetivos de desbloquear las negociaciones internacionales en torno al pago de los intereses de la deuda externa y evitar una hiperinflación: por medio de ajustes en las tarifas públicas y en la tasa de cambio así como un congelamiento temporario de precios y también significaba dejar atrás *la cláusula gatillo* del plan anterior. Sin embargo la inflación no pudo ser controlada como se había propuesto y se tuvo que suspender el pago de la deuda externa.⁵⁵

Después de algunas experiencias infructuosas de choques heterodoxos⁵⁶ se retornó a una política económica carente de políticas de shock que fue nombrada como “feijoadada con arroz”. Igualmente la inflación se afirmó y la política económica se mostró infértil.⁵⁷

⁵¹ Por medio de esta cláusula los salarios serían reajustados mecánicamente cuando la inflación superara el 20%. En Menendez y Kerz, *Op. cit.*, p.96

⁵² *Ibidem*

⁵³ Véase *Contexto político-social* en este mismo Capítulo.

⁵⁴ Fausto, *Op. cit.*, p.256

⁵⁵ Menendez y Kerz, *Op. cit.*, p.118

⁵⁶ Se afirmaba que en una economía indexada como la brasileña, la inflación pasada queda embutida en la futura como “inflación inercial” formándose un círculo vicioso y para salir se necesitaba quebrar el

En enero de 1989 se puso en práctica el Plan Verano que implicaba austeridad fiscal y monetaria. Proponía una reforma monetaria, una administrativa que desaparecía órganos administrativos estatales; una tributaria y el congelamiento de precios y la fijación de salarios. Una vez más el Plan fracasó y en junio se abandonó y se retornó a una política de minidevaluaciones para evitar la hiperinflación.⁵⁸

Finalmente Menendez explica que “La dimensión económico-social se definiría por una progresiva exteriorización de reclamos laborales crecientemente organizados en función de sus respectivas organizaciones sindicales, y en el correlato de una mayor intervención de las FF AA para su control en un contexto de tensiones sociales más vastas definidas por la discriminación, el analfabetismo, la violencia, las migraciones rurales como resultado del empobrecimiento, y la subalimentación entre otros problemas. Todo ello enmarcado por los sucesivos intentos de encontrar políticas económicas adecuadas a la problemática brasileña, como intentaron serlo el Plan Cruzado, el Plan Bresser, la política de “*feijao con arroz*” y el Plan Verano.”⁵⁹

1.2 Argentina

Contexto Político-social

Luis Alberto Romero explica que después de los acontecimientos de las Malvinas, y ante la presión de la opinión pública y de los partidos políticos, el Proceso de Reorganización Nacional (Junta Militar) tuvo que iniciar la redemocratización.⁶⁰

Se convocó para el día 30 de octubre de 1983 a comicios generales para la elección de autoridades nacionales, provinciales, municipales y del Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Participaron cerca de 18 000 000 de

mecanismo de indexación por medio de una *terapia de choque*, que acabaría con la corrección monetaria y establecería una nueva moneda fuerte que sustituyera al devaluado cruzeiro. En Fausto, Op. Cit., p.256

⁵⁷ Menendez y Kerz, *Op cit.*, p.120

⁵⁸ *Ib.*, p.121

⁵⁹ *Ib.*, p.116

⁶⁰ Romero, Luis Alberto. *Breve Historia Contemporánea de la Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1994, p.p 235-236

ciudadanos donde compitieron diez partidos y dos alianzas.⁶¹ Triunfó la Unión Cívica Radical (UCR) con la fórmula Raúl Alfonsín-Víctor Martínez con el 51.74% de los votos quedando en segundo lugar el Partido Justicialista con el 40.15 % de los votos.⁶² Reuniendo casi entre estos dos partidos el 92 % de los sufragios. Las restantes fuerzas políticas no tuvieron relevancia en la población y la UCR fue elegida para el período 1983-1989. Luis Alberto Romero nos explica algo fundamental para el desenvolvimiento posterior del Partido en el poder:

“El UCR era un partido complejo y fragmentario en el que coexistían variadas tendencias y donde se representaban múltiples intereses a menudo de peso local o regional, todo lo cual daba un gran mosaico, difícil de unificar”⁶³

El peronismo atravesaba por una gran crisis interna: el sindicalismo peronista se despegó de la conducción partidaria, a su vez la clase política peronista procuraba posicionarse, sin lograrlo.⁶⁴

El liderazgo de Alfonsín en su partido era fuerte, no obstante, la UCR era un partido más bien heterogéneo, como hemos explicado, por lo cual llegó inclusive a obstaculizar varias iniciativas del Ejecutivo quien eligió como apoyo a un grupo de intelectuales y técnicos de reciente incursión en lo político y de un grupo juvenil *la Coordinadora*.⁶⁵

Además el radicalismo no contaba con apoyos consistentes en el ámbito de los poderes corporativos lo que constituyó otra debilidad en la etapa de su gobierno. Sin embargo los radicales tenían mayoría en la Cámara de Diputados, hasta 1987 se contrapesaba con la mayoría relativa que tenía el Partido Justicialista en el Senado de tal manera que los dos grandes partidos tenían en el Congreso la posibilidad de vetarse recíprocamente.⁶⁶

⁶¹ Si bien hubo un número considerable de partidos políticos en las elecciones del 30 de octubre de 1983, las alternativas presentadas por esas agrupaciones políticas, salvo el radicalismo y el justicialismo no tuvieron eco.

⁶² San Martino de Drom María Laura *Argentina Contemporánea de Perón a Menem*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996, p. 1025

⁶³ Romero, *Op cit.*, p.260

⁶⁴ *Ib.*, p.244

⁶⁵ La Junta Coordinadora Nacional la conformó un grupo de dirigentes universitarios. Surgió hacia 1968, y convergían en su seno tradiciones socialistas y antiimperialistas, sentido de la militancia orgánica y la disciplina partidaria, en la movilización de masas. Volcados en 1982 a la vida partidaria detrás de Alfonsín, aportaron algunos elementos ideológicos a su discurso, pero sobre todo una gran capacidad para la organización y la movilización de la sociedad que estaba constituyéndose en actor político

⁶⁶ *Ib.*, p.248

Un heterogéneo conjunto de fuerzas provenientes de la izquierda y de la experiencia de 1973 se nucleó en torno del Partido Intransigente con un programa que se ubicaba en el mismo terreno que el del presidente: defensa de los derechos humanos, la reivindicación de la sociedad y la democracia. Pronto se disgregó y fue absorbido por el *peronismo renovado*.⁶⁷

A la derecha e intentando también aprovechar el debilitamiento de la bipolaridad de 1983 creció la Unión del Centro Democrático, fundado por Álvaro Alsogaray. Pudo aspirar a convertirse en la tercera fuerza pues compitió con fuerza con el alfonsinismo en la educación⁶⁸ y hasta reclutó adeptos en el propio partido del presidente.

Romero menciona que en el peronismo, inmediatamente después de las elecciones de 1983, predominaron las posiciones nacionalistas de derecha, quienes alentaron el acuerdo de políticos y sindicalistas peronistas con los militares. Sin embargo, desde las posiciones de izquierda se articuló *la renovación*, que se proponía adecuar el peronismo al nuevo contexto democrático; insertarse en el discurso alfonsinista y agregarle el de las demandas sociales tradicionales asumidas por el peronismo compitiendo desde la izquierda de su propio terreno con el gobierno. A fines de 1985 conquistó la preeminencia en el partido. Las principales figuras del *peronismo renovador* eran Antonio Cafiero, Carlos Grosso, José Manuel de la Sota y Carlos Menem.⁶⁹

En cuanto a la corporación militar y la sindical resultó evidente que el poder del gobierno no era el suficiente para que aceptarían sus reglas.

El poder de los sindicatos se encontraba debilitado por la derrota electoral del peronismo, por el rechazo de la sociedad a las viejas prácticas de la corporación y además la fuerte división entre los dirigentes. Su situación institucional también era precaria pues la mayor parte de su legislación había sido eliminada, muchos sindicatos estaban intervenidos o sus dirigentes tenían títulos temporales.⁷⁰

⁶⁷ Ib., p.262

⁶⁸ El gobierno concedió gran relevancia a la política cultural y educativa, cuyo objetivo a largo plazo sería el de desaparecer el autoritarismo que permeaba a la sociedad.

Se impulsó un programa de alfabetización masiva, se arremetió contra formas represivas del sistema escolar y se culminó en un Congreso Pedagógico que concluiría qué educación quería la sociedad. Así mismo a la Universidad regresaron los mejores intelectuales y científicos. Además de volver al ámbito académico los intelectuales se incorporaron a la política. El punto culminante de esta modernización cultural fue la ley que establecía el divorcio vincular (sancionada a principios de 1987) así como la ley que autorizaba la patria potestad compartida.

⁶⁹ Ib., p.263

⁷⁰ Ib., p.251-252

Romero señala que el gobierno aprovechó esta situación para tratar de democratizar los sindicatos y dejar participar a una diversidad más amplia de corrientes y se propuso una ley de normalización institucional que incluía el voto secreto, directo y obligatorio, la representación de las minorías, la limitación de la reelección y lo más importante la fiscalización de los comicios por el Estado. Esta ley fue rechazada por el Senado que tenía mayoría peronista.

A mediados de 1985 se habían normalizado los cuerpos directivos de los sindicatos, y aunque las listas de oposición habían ganado algunos lugares, en lo esencial las viejas direcciones resultaron confirmadas.

De tal forma que ante la difícil situación económica el sindicalismo se confrontó sistemáticamente con el gobierno. Entre 1984 y 1988 la CGT organizó trece paros generales contra el gobierno. Solamente por un corto tiempo posterior a junio de 1985, la CGT no presionó al gobierno. Los sindicalistas lograron integrar a jubilados, empresarios, a la Iglesia y grupos de izquierda.⁷¹

En este contexto el gobierno concertó con “15” sindicatos (los más importantes de la actividad privada y de las empresas del Estado) y otorgó a uno de sus dirigentes el ministerio de Trabajo incluyó la sanción de leyes que organizaba la actividad sindical en términos similares a los de 1975. Así el poder de la corporación sindical volvía a reconstituirse y el gobierno obtenía una tregua social y eventual apoyo político que nunca se concretó con la nueva legislación.⁷²

En cuanto a los militares el presidente Alfonsín decidió separar el juicio a los culpables del juzgamiento a la institución castrense y distinguir entre quienes dieron las órdenes que llevaron a los crímenes, quienes se limitaron a cumplirlas y quienes se extralimitaron. El objetivo era castigar a las cúpulas y aplicar al resto el criterio de la Obediencia Debida.⁷³

El autor menciona que a fines de 1984 ante la negativa de los militares a juzgar a sus superiores, el Ejecutivo pasó las causas judiciales a los tribunales civiles y en abril de 1985 comenzó el juicio de los ex comandantes y a fin de año se condenó a éstos y el gobierno tomó la decisión política de materializar en este momento las Leyes de Punto Final y de Obediencia Debida. La primera se sancionó a fines de 1985 y daba un límite temporal de dos meses a las citaciones judiciales, pasado el cual ya no habría otras nuevas.

⁷¹ *Ib.*, p.253

⁷² *Ibidem*

⁷³ *Ib.*, p.249-250

No obstante en 1987 un grupo de oficiales, encabezado por el teniente coronel Aldo Rico se acuartelo en Campo de Mayo ⁷⁴ para exigir una solución a la cuestión de las citaciones. El gobierno sostuvo que haría lo que ya había decidido hacer que sería la ley de Obediencia Debida que exculpaba masivamente a los subordinados. Ante esto los amotinados se rindieron.⁷⁵

En 1987 el radicalismo perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y el control de todas las gobernaciones, con excepción de dos y la Capital Federal.

En enero de 1988 el teniente coronel Rico huyó de prisión y volvió a sublevarse fue perseguido y luego de un breve combate se rindió. A fines de 1988 el coronel Seineldín se sublevó en un regimiento de la Capital y reclamó una amplia amnistía y una reivindicación de la institución.⁷⁶

En enero de 1989 un grupo terrorista, escaso en número, pobre en recursos, aislado y trasnochado, asaltó el cuartel de La Tablada en el Gran Buenos Aires y el Ejército encontró la ocasión para realizar una aplastante demostración de fuerza, que culminó con el aniquilamiento de los asaltantes.⁷⁷

El 14 de mayo de 1989 se celebraron elecciones para presidente y vicepresidente de la Nación y diputados ganando el Frente Justicialista de Unidad Popular: integrado por el Partido Justicialista, la Democracia Cristiana, el Movimiento de Integración y Desarrollo, el Partido de Trabajo y del Pueblo y el Movimiento Patriótico de Liberación, con la Fórmula Carlos Menem-Eduardo Duhalde que lograron el 47,49% de los votos. Mientras que la Unión Cívica Radical obtuvo el 32,45 % de los sufragios.⁷⁸

A causa de la profunda crisis económica a mediados de 1989 “ello condujo al estallido de saqueos a supermercados y negocios de barrio en los grandes conglomerados urbanos. Los marginados arrebataron alimentos en Rosario, donde se produjo el 35 % de los hechos; en Buenos Aires, en cuyo ámbito se computó el 30% de los sucesos; y en menor medida en Córdoba, Mendoza y Tucumán. Las versiones periodísticas del momento estimaron en más de cuarenta mil las personas que participaron en estos actos de saqueo, los que fueron calculados en trescientos treinta, entre el 23 y el 31 de mayo de 1989.” La represión dejó varios muertos.⁷⁹

⁷⁴ A este episodio se le denominó *Semana Santa*

⁷⁵ *Ibidem*

⁷⁶ *Ib.*, p. 265

⁷⁷ *Ibidem*

⁷⁸ San Martino, p. 1067

⁷⁹ *Ib.*, p. 1078

El 29 de mayo de 1989 el gobierno estableció estado de sitio en todo el territorio nacional por treinta días. El radicalismo tuvo que reducir su estancia en el gobierno: Alfonsín renunció, para anticipar el traspaso del gobierno que se concretó seis meses antes del plazo constitucional pues el escenario era de una formidable crisis: la hiperinflación desatada en abril se prologó hasta agosto; en julio la inflación fue del 200% y en diciembre todavía se mantenía en el 40%. Alfonsín entregó la presidencia a Carlos Menem el 8 de julio de 1989.⁸⁰

Panorama económico

Al asumir Alfonsín la Presidencia encuentra al país sumido en una profunda crisis económica causada principalmente por la deuda externa, la inflación y la inestabilidad del sistema financiero y empresarial además de que estaba en ruinas el aparato productivo y el Estado se encontraba sobredimensionado e ineficiente.⁸¹

El radicalismo con el gobierno de Alfonsín se propuso reactivar la economía, disminuir la inflación e incrementar el salario real. El ministro de economía Bernardo Grinspun propuso predeterminedar el valor mensual de la tasa de interés, del ritmo de ajuste de las tarifas públicas, de la tasa de variación del tipo de cambio y de los salarios. Sin embargo, la inflación se incrementó del 401 % en el último año del gobierno militar al 675%. También se aplicaron restricciones en la concentración monetaria y en los ajustes salariales; aparte de controlar los precios; no obstante, la inflación continuó elevándose, el salario se deterioró en más de un 20%, el costo de vida creció, se produjo una gran escalada de precios, varias empresas fueron declaradas en quiebra y obviamente hubo mayor desocupación y recesión. Tal era la situación al finalizar 1984.⁸²

En enero 1985 Juan Vital Sourrouille como nuevo ministro de economía continuó con la política antinflacionaria; pero como estrategia de crecimiento se basó en el incremento de las exportaciones junto con el aumento de las inversiones y del producto, sin embargo no se previó el escenario internacional desfavorable, además del deterioro de los términos de intercambio: el precio de los productos importados era mayor que el de los exportados. En los primeros meses de 1985 el costo de vida creció y las tasas de interés también, por lo cual era imposible una mayor inversión y también una mayor producción, como se observa en los cuadros N° 4 y N° 5.⁸³

⁸⁰ Romero, *Op cit.*, p.268-269

⁸¹ San Martino, *Op. cit.*, p. 1097

⁸² *Ibidem*

⁸³ *Ibidem*

Cuadro N° 4
Indicadores macroeconómicos en Argentina

Años	Crecimiento PIB %	Inflación (cons) %	Déficit fiscal % PIB	Cuenta corr. Neta intereses % PIB	Tipo de cambio real 1980=100	Terminos del intercambio 1980=100
1970	5,4	21,7	2	0,3	56,7	106,6
1975	-0,4	335,1	15,6	-2,2	36,9	111,5
1980	0,7	87,6	8,6	-6,1	100	100
1985	-4,5	385	5,1	6,2	48,9	88,4

Fuente: Dornbusch, de Pablo, *Deuda externa e inestabilidad macroeconómica en la Argentina* 1988. En Dornbusch, Rudiger; Pablo, Juan Carlos de. *Deuda externa e inestabilidad macroeconómica en la Argentina*, Buenos Aires, Sudamericana, 1988

Cuadro N° 5
Estimaciones de la fuga de capitales argentinos (miles de millones de dólares)

Aumento de la deuda	Cuenta corriente	Cuenta corriente	Aumento de activos externos
	Con intereses	Neta de intereses	
26,8	-9,3	6,8	23,4

Fuente: Dornbusch, "The Larida Proposal: Comment" en J. Williamson (ed) *Inflation and Indexation*. Institute of International Economics, 1985

A comienzos de junio se implementó el Plan Austral: se disminuiría el déficit fiscal a través de una mayor presión tributaria y una disminución del gasto público. Implicaba la eliminación del déficit público, congelamiento de precios, salarios y tarifas y creación de un signo monetario. El 14 de junio se impuso al país el austral equivalente a 1000 pesos argentinos.⁸⁴ A la vez se introdujeron medidas económicas complementarias como el Plan Houston que se proponía reactivar la producción petrolera a través de la apertura a inversores extranjeros así pues el 5 de agosto de 1985 se autorizó convocar a concurso público internacional y celebrar contratos de exploración y posterior explotación.⁸⁵

⁸⁴ Ib., p.1101

⁸⁵ Ib., p.1103

Sin embargo, la garantía del autoabastecimiento y exportación de petróleo no llegó a cristalizarse por la tardanza en la consecución del plan.

San Martino indica que en febrero de 1986 Sourrouille dio a conocer un plan de privatizaciones a causa de las limitaciones financieras, endeudamiento y del deterioro de los servicios de las empresas estatales: “En tal sentido, en 1986 Gas del Estado tuvo que importar gas en los meses de frío, para abastecer la demanda; el endeudamiento de agua y energía era de 2 479 millones de australes; el de ferrocarriles de 990 millones de australes, sólo para dar una idea de la triste situación por las que atravesaban las empresas públicas”⁸⁶ En agosto de 1987 se privatizó la compañía aérea Austral.⁸⁷

La aplicación del Plan Austral dio resultados: se desaceleró la inflación, no obstante fue por poco tiempo porque hubo un incremento de los precios de los bienes de consumo a petición de los empresarios que hizo que la inflación que se había mantenido por debajo del 5 % comenzará a renacer mientras que los salarios se mantuvieron intactos, por tanto en el segundo semestre de 1986 el costo de vida superó el 80%. El plan también trato de reactivar la producción a través de las exportaciones pero fracasó puesto que los precios internacionales de los productos agropecuarios decrecieron.⁸⁸

El 12 de enero de 1987 el gobierno estableció un programa económico que buscaba un crecimiento del 4% en la producción, paralelamente a una disminución de la inflación y un fortalecimiento de la balanza de pagos. Pero los precios crecieron más de lo previsto.⁸⁹

El 11 de julio el gobierno junto con el FMI declaró la implementación de políticas económicas de ajuste y correctivas como: una fuerte restricción fiscal, encarecimiento del dinero, una política de recuperación del tipo de cambio y el mantenimiento de la estrategia salarial, controles de precios. En materia de tasas de interés se ratificó el compromiso de mantener porcentuales superiores a la evolución de los precios internos, el tipo de cambio sería apropiado para mantener la competitividad de los productos exportables.⁹⁰

Además se instrumentó entre otras reformas estructurales el mejoramiento de la eficiencia de las empresas públicas y del sistema financiero. Se avanzaría en la privatización de empresas petroquímicas y el Tesoro no efectuaría más aportes a las empresas y

⁸⁶ Ib., p..1105

⁸⁷ Ibidem

⁸⁸ Ib., p.1106

⁸⁹ *Ibidem*

organismos públicos, ni otorgaría nuevos avales, fianzas o garantías. A su vez se haría cargo de la deuda externa.⁹¹

En agosto de 1988 el gobierno lanzó un nuevo plan económico que denominó “Primavera” consistía en que al congelamiento de precios, salarios y tarifas se agregaba la declarada intención de reducir drásticamente el déficit estatal, condición para lograr el indispensable apoyo a los acreedores externos.. La predisposición de los distintos actores a mantener el congelamiento fue escasa, los cortes en los gastos fiscales fueron resistidos. Los capitales especulativos aprovecharon la diferencia entre las tasas de interés elevadas y cambio fijo, contando con retornar en cuanto se anunciara la amenaza de una devaluación. Se trataba de una situación explosiva. El 6 de febrero de 1989 el gobierno anunció la devaluación del peso y la economía entro en descontrol.⁹²

Para 1989 el país estaba a punto de una crisis social severa pues las demandas salariales manifestaban un estallido de conflictos laborales en un marco de hiperinflación imparable, entre mayo y julio de 1989, la inflación llegó al 200%.⁹³ Esta realidad se comprende mejor al observar que el crecimiento del PIB fue negativo en ese año como lo muestra el cuadro N° 6.

Cuadro N°6
Crecimiento económico
Crecimiento del Producto Interno Bruto
(Tasas anuales medias)

PAÍS	1980 1990	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Argentina	-0.7	-6.1	-2.3	5.8	2.9	-6.9	7.1	2.5	-1.8	-6.6	-0.5

Fuente: CEPAL, *Anuario Estadístico*, 2002

⁹⁰ Ib., p.1107

⁹¹ *Ibidem*

⁹² Romero, *Op. cit.*, p.267

⁹³ San Martino, *Op cit*, p. 1083

1.3 Uruguay

Contexto Político-social

Juan José Arteaga explica que la ejecución del “ensayo fundacional” como se le ha llamado a la segunda etapa del régimen autoritario uruguayo que va de 1976-1980 contempló la participación de los partidos políticos. El 1° de septiembre de 1976 asumió la presidencia Aparicio Méndez (político nacionalista) y se determinó en ese período que el poder ejecutivo sería ejercido por el presidente de la República, actuando junto con el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) y el Consejo de Ministros. Se creó también el ministerio de Justicia y la Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión (Seplacodi). Se determinó la proscripción por 15 años de toda la clase política, salvo los que estaban ocupando cargos políticos a la promulgación de dicha disposición. En noviembre de 1976 se fundó la Escuela de Seguridad y Defensa Nacional, se procuraba “sanear la administración pública”, se suprimió la tradicional separación de poderes al considerar que el poder judicial dejaba de ser un poder del Estado. El 9 de agosto el gobierno anunció que en 1980 se elaboraría una nueva Constitución y que en 1981 se convocaría a elecciones en un proceso de institucionalización gradual. Así es que los partidos tradicionales procuraron reactivarse.⁹⁴

La Constitución que había que plebiscitar era un híbrido que bebía de dos fuentes: por un lado, la tradición liberal del Uruguay y , por otro, la doctrina de la seguridad nacional. La crítica fundamental es que se colocaba al Estado bajo la tutela de las Fuerzas Armadas. A este sistema se le llamó “democracia tutelada”⁹⁵

El proyecto también establecía un período de transición, en el cual se elegiría al presidente en una elección con un candidato único designado en común acuerdo por los partidos tradicionales y aprobado por las fuerzas armadas. Apenas en la segunda elección habría dos candidatos. Los argumentos que influyeron decisivamente en contra del proyecto llamado el “ensayo fundacional” del régimen fueron la candidatura única, la creación del Tribunal de Control Política y la constitucionalización del COSENA .⁹⁶

⁹⁴ Arteaga, Juan José. *Breve historia contemporánea del Uruguay*, México DF, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 316

⁹⁵ *Ib.*, p.318

⁹⁶ Véase Caetano, Gerardo y Rilla, José. *Historia contemporánea del Uruguay. De la Colonia al MERCOSUR*, Uruguay, Fin de siglo, 1994, p.269

Arteaga considera que la actitud de los partidos políticos frente a este proyecto no fue unánime. Se autorizó el debate público, pero no se contempló que de ser un mero debate constitucional se convirtiera desde un primer momento en una evaluación global de la gestión del “proceso” autoritario. Las escasas intervenciones públicas de la oposición fueron suficientes para mover la conciencia democrática de los uruguayos.⁹⁷

El plebiscito del 30 de noviembre de 1980, realizado en total orden, tuvo los siguientes resultados: votos por el SÍ 643 858 (42%); votos por el NO 885 824 (57.9%). El proyecto constitucional fue rechazado y los resultados fueron respetados por el gobierno militar.⁹⁸

Las fuerzas armadas resolvieron suspender el Plan Político Básico y anunciar un nuevo cronograma político que preveía elecciones internas de los partidos en noviembre de 1982, para que éstos pudieran elegir a sus autoridades, y elecciones nacionales en 1984, para entregar el poder en marzo de 1985.⁹⁹

Tanto una como otra elección se harían manteniendo proscrita a parte de la clase política. A mediados de 1981 los partidos habilitados eran el Colorado, el Nacional y la Unión Cívica, lo que implicaba que se mantenía la marginación total de la izquierda representada fundamentalmente por el Frente Amplio (FA).¹⁰⁰ Existían 40 000 personas aproximadamente que tenían sus derechos políticos suspendidos.¹⁰¹

La junta tuvo que elegir al sucesor de Aparicio Méndez, para cubrir el período de transición y luego de varias votaciones se seleccionó al teniente general Gregorio Álvarez como presidente a partir del 1° de septiembre de 1981 hasta la entrega del poder en 1985.¹⁰²

El 19 de marzo de 1984 y después de algunos contactos políticos entre civiles y militares el gobierno tomó una importante medida de distensión al liberar al general Líber Seregni¹⁰³ luego de nueve años de prisión.¹⁰⁴

⁹⁷ Arteaga, *Op cit.*, p.320

⁹⁸ Caetano y Rilla, *Op cit.*, p.270

⁹⁹ Arteaga, *Op cit.*, p.322

¹⁰⁰ El Frente Amplio surgió a partir de la unidad política y electoral de la izquierda en 1971.

¹⁰¹ *Ib.*, p.323

¹⁰² Caetano y Rilla, p.274

¹⁰³ Nacido en 1916 en Montevideo y tras una carrera exitosa como militar en noviembre de 1968 solicitó su pase de retiro. En 1971 fue nominado presidente de la coalición Frente Amplio. Luego del golpe de Estado de 1973 fue encarcelado durante casi diez años. En Caetano y Rilla, p.375

¹⁰⁴ Arteaga, *Op cit.*, p.329

Todas las fuerzas políticas incluido el FA buscaron una concertación política nacional con el fin de negociar desde una posición coordinada y fuerte, sin embargo, el Partido Nacional posteriormente se negó a negociar con los militares mientras su máximo líder estuviese preso pues el 16 de junio de 1984 fue detenido Wilson Ferreira al ingresar al país por Montevideo. El frente opositor, por lo tanto se rompió. A su vez, el retiro de los blancos de la mesa aceleró la aceptación del FA, las fuerzas armadas resolvieron el 26 de julio de ese mismo año retirar parcialmente la proscripción al FA (menos al Partido Comunista y a la Unión Popular) y dar más libertad de prensa.¹⁰⁵

El diálogo entre políticos colorados, cívicos y frenteamplistas se trasladó a la sede del Club Naval en donde se suscribió, el 3 de agosto de 1984, el acuerdo del *Club Naval* que abrió paso a la normalización institucional del país. Sin embargo se mantenían las proscripciones de Jorge Batlle, Wilson Ferreira y Líber Seregni.¹⁰⁶

El 25 de noviembre de 1984 se realizaron las elecciones nacionales que marcaron el retorno de la democracia. El Partido Colorado presentó dos fórmulas presidenciales¹⁰⁷: la de Julio María Sanguinetti¹⁰⁸ - Enrique Tarigo, ubicada ideológicamente en el centro, y la de Jorge Pacheco Areco- Carlos Pirán, ubicada a la derecha del plano político. El Partido Nacional, resolvió presentar en nombre de Por la Patria y el Movimiento Nacional de Rocha, la candidatura de la fórmula vicaria Alberto Zumarán-Gonzalo Aguirre, que resultó claramente mayoritaria dentro del partido y se ubicaba ideológicamente en la centro-izquierda.¹⁰⁹

El FA presentó la candidatura presidencial de Juan José Crottogini-José de Elía y la Unión Cívica la de Juan Vicente Chiarino- Federico Slinger.

¹⁰⁵ Caetano y Rilla, *Op cit.*, p. 282

¹⁰⁶ Arteaga, *Op cit.*, p.331

¹⁰⁷ El sistema electoral uruguayo se caracteriza por el doble voto simultáneo y la diversidad de candidaturas en cada partido. Si se desea profundizar en el tema, véase: Alcántara Sáez, Manuel y Crespo Martínez Ismael, *Partidos políticos y procesos electorales en Uruguay (1971-1990)*, Madrid, CEDEAL, 1992

¹⁰⁸ Nacido en Montevideo en 1936, y abogado de profesión en 1953 fue redactor del semanario del Partido Colorado, su labor parlamentaria se inicia en 1962 y fue reelecto en 1966 y 1971, y al amparo de la lista 15 fue un activo participante de la reforma constitucional de 1967. Fue ministro de industria y comercio durante el gobierno de Pacheco Areco y bajo el de Bordaberry fue nombrado en la cartera de Educación y Cultura, desde la cual impulsó una polémica ley de educación. Cuando en 1972 su líder, Jorge Batlle fue detenido por la justicia militar, Sanguinetti renunció a su cargo y tras el golpe de Estado cayó sobre él la proscripción política. En las elecciones internas de 1982 encabezó la agrupación Unidad y Reforma, impedida, compareció bajo las letras ABX. Junto con Enrique Tarigo comenzó a construir el liderazgo colorado. En Caetano y Rilla, p.283

El triunfo fue para el Partido Colorado con 41.2% de los votos, seguido del Partido Nacional con 35%, el FA con 21.2% y la Unión Cívica con el 2.4 % de los sufragios.¹¹⁰

El 1° de marzo de 1985 asumieron sus responsabilidades el presidente Julio María Sanguinetti y el vicepresidente Enrique Tarigo, elegidos para el período 1985-1990.¹¹¹

El presidente electo planteó como principal objetivo formar un gobierno de unidad nacional con este fin reunió a los partidos políticos junto a organizaciones empresariales, sindicales y sociales y así se conformó la Concertación Nacional Programática (Conapro), sin embargo no concluyó en un gobierno de coalición por la negativa del Partido Nacional a integrarlo.¹¹²

El gobierno del Partido Colorado no contaba con mayoría parlamentaria. El Partido Nacional ejerció una oposición sumamente responsable, procurando garantizar siempre la “gobernabilidad”. El Partido Nacional votó junto al Partido Colorado las leyes fundamentales, pero no integró una coalición.

El FA marcó un perfil más opositor, aunque no tan radical como lo había sido en 1972-1973, y el gobierno designó por primera vez a miembros de esta coalición en los directorios de entes autónomos.¹¹³

Desde ese 1° de marzo menudearon las manifestaciones y los reclamos de “amnistía ya “. Con gran celeridad y un amplio consenso, el 8 de marzo del mismo año el parlamento promulgó la ley de amnistía que possibilitó la inmediata libertad de todos los detenidos por motivos políticos o delitos conexos.¹¹⁴

El 4 de marzo de 1985 se clausuró los expedientes en la justicia militar contra Wilson Ferreira, Liber Seregni (a quien restituyó su grado militar y todas las prerrogativas derivadas) y otros seis dirigentes del Partido Nacional. El 6 de marzo se autorizó el ingreso al país de todas las personas que habían sido requeridas por motivos políticos y

¹⁰⁹ Arteaga, *Op cit.*, p.332

¹¹⁰ Caetano y Rilla, *Op cit.*, p.283

¹¹¹ Arteaga, *Op cit.*, p.334

¹¹² *Ib.*, p.337

¹¹³ *Ibidem*

¹¹⁴ La amplia amnistía comprendía también a los tupamaros que habían cometido delitos de sangre durante el apogeo del terrorismo antes de 1973, es decir, durante los gobiernos democráticos, pero que por haber salido del país nunca habían sido juzgados o encarcelados. *Ib.*, p.338

habían optado por el exilio. El 11 de abril se creó la Comisión Nacional de Repatriación, al amparo de la cual regresaron al país unas 16 000 personas.¹¹⁵

Como durante la dictadura fueron destituidos más de 10 000 funcionarios del Estado por razones de persecución ideológica el 25 de noviembre de 1985 se promulgó una ley que posibilitó la restitución y la reconstrucción de la carrera administrativa o la reforma de la cédula jubilaria en el caso de no estar en condiciones de ser reincorporado, y la reparación económica correspondiente a partir del 1° de marzo de 1985.

En el proceso de pacificación, el punto más difícil y conflictivo fue la amnistía por violaciones a los derechos humanos, otorgada a las fuerzas armadas y a la policía. La ley de caducidad fue la contrapartida de la ley de amnistía. El 22 de diciembre de 1986 el parlamento aprobó por amplia mayoría la ley de caducidad de la acción punitiva del Estado contra militares y policías acusados de violar los derechos humanos.¹¹⁶

Arteaga subraya que esta ley fue cuestionada por diversas fuerzas políticas que promovieron la recolección de firmas y una gran movilización con el fin de convocar a un referéndum que la derogara. El 16 de abril de 1989 se realizó la consulta, con el siguiente resultado: a favor de la confirmación de la ley 56% (1 082 500); a favor de la derogación de la ley 41.3% (799 100).

Frente a este hecho Caetano y Rilla nos explican: “Más que la ‘impunidad’ para los militares delictivos el pacto dejó planteada una correlación de fuerzas y, sobre todo, un espacio a recorrer para su confirmación o modificación; un territorio más proclive a la contingencia que a la necesidad histórica”.¹¹⁷

La política militar del gobierno tuvo como objetivo la reinserción de las fuerzas armadas en la vida democrática, la reducción de efectivos y la disminución del presupuesto. Se suprimieron cargos, se clausuró la Escuela de Seguridad y Defensa Nacional y se amplió la participación de fuerzas uruguayas en las misiones de paz de las Naciones Unidas.

Durante todo su mandato, el presidente Sanguinetti supo mantener el consenso dentro del Partido Colorado y conservar el apoyo de sus dos vertientes: el batllismo liberal y el pachequismo conservador.¹¹⁸

¹¹⁵ *Ib.*, p.340

¹¹⁶ *Ibidem*

¹¹⁷ Caetano y Rilla, *Op. cit.*, p.287

¹¹⁸ Arteaga., p.345

En la coalición de izquierda reasumió su condición de conductor el general Líber Seregni. La heterogeneidad ideológica del FA se bifurcó en dos corrientes llamadas “radical” y “moderada”. En el Partido Comunista se enfrentaron “renovadores” y “ortodoxos”. La consecuencia para la crisis interna del FA fue que el debilitamiento del PC favoreció el crecimiento de los sectores radicales afines a los tupamaros, tanto en el frente político como en el sindical.¹¹⁹

El sector que se definió como socialdemócrata fue la Lista 99 y Por el Gobierno del Pueblo, dirigido por Hugo Batalla, heredero de Zelmar Michelini, quien resolvió abandonar el FA y fundar el Nuevo Espacio junto con los democristianos.¹²⁰

El 26 de noviembre de 1989 el Partido Nacional obtuvo 38.9% el Partido Colorado 30.2% el FA 21.2% y el Nuevo Espacio 9%.¹²¹

El autor explica que el batllismo, que había sido la columna vertebral del gobierno, había pasado por un conflicto interno; a partir de 1988 se produjo un enfrentamiento entre Jorge Batlle y el propio presidente Sanguinetti por el control del batllismo, que culminó con la realización de elecciones internas el 28 de mayo de 1989 para seleccionar al candidato presidencial entre Batlle y el vicepresidente Enrique Tarigo, este último apoyado por Sanguinetti. Batlle obtuvo 56.3% y Tarigo 42.9%.

La Unión Colorada y Batllista (UCB) no tuvo ese problema interno que afectó al Batllismo Unido pues su candidato natural era su líder Pacheco Areco quien fue acompañado en la vicepresidencia por Pablo Millor.

El Partido Nacional finalizaba el quinquenio con un proceso conflictivo de rupturas y reordenamientos. El Movimiento de Rocha se alejó de su socio el movimiento Por la Patria y presentó la candidatura de Carlos Julio Pereyra El Consejo Nacional Herrerista (CNH) encabezado por el nieto de Herrera, Luis Alberto Lacalle se convirtió durante la elección de 1989 en el sector mayoritario del Partido Nacional, favoreciéndose con los desgajamientos del movimiento Por la Patria.¹²²

¹¹⁹ Ib., p.347

¹²⁰ Ib., p.349

¹²¹ Ib., p.357-358

¹²² Ib., p.358-359

El movimiento Por la Patria llevó la fórmula Alberto Zumarán-García Costa a la presidencia. A su vez, el CNH concretó una alianza con Renovación y Victoria presentando la fórmula Lacalle-Gonzalo Aguirre.

El autor menciona que la izquierda se dividió en dos coaliciones. El *Nuevo Espacio* reunió al partido Por el Gobierno del Pueblo, al Partido Demócrata Cristiano y a la Unión Cívica y presentó la candidatura de Hugo Batalla acompañado de José Manuel Quijano. Al mismo tiempo el FA se afirmó en torno al Partido Comunista, el Partido Socialista, la Vertiente Artiguista y el Movimiento por la Participación Popular que expresaba al sector más radical. La fórmula Liber Seregni y Danilo Astori.

El Partido Nacional obtuvo 765 990 sufragios (38.9%), el Partido Colorado 596 964 (30.2%), el Frente Amplio 418 403 (21.2%) y el Nuevo Espacio 177 453 (9%). Dentro del Partido Nacional triunfó la fórmula Lacalle-Aguirre con 444 839 votos (58.1%). En todo el interior triunfó el Partido Nacional, el Partido Colorado descendió de 41.2% en 1984 a 30.3% en 1989, lo que significó una disminución de casi 11 puntos.¹²³

Panorama económico

Drásticamente terminó el *boom económico* uruguayo, según Gerardo Caetano y José Rilla, en el bienio 1978-80. El atraso en la cotización del dólar, clave de todo el proyecto “*Uruguay plaza financiera*” había agravado considerablemente la dispersión en los precios relativos, convirtiendo a Montevideo en una de las ciudades más caras del mundo (en términos de dólares). El “desplome” se debió al agudo desequilibrio externo y a una situación de virtual incapacidad de pago por un importante aumento de endeudamiento externo, una profundización de la fuga de capitales y la caída de las reservas internas netas.¹²⁴

Se inició entonces un “ajuste recesivo” de la economía uruguaya, que se diseñó a partir de la firma de una nueva carta de intención con el FMI en febrero de 1983, con condiciones especialmente gravosas en diversos planos (requerimientos de política interna, costos, plazos, período de gracia, etc). Los objetivos eran restablecer una situación mínimamente sostenible en la balanza de pagos, al tiempo que se continuaba aspirando a la estabilidad

¹²³ Ib., p.360

¹²⁴ Caetano y Rilla, *Op cit.*, p. 276

de precios y a la reanudación del crecimiento. Para esto se profundizó la liberalización y apertura del comercio exterior, se asumió una política activa en materia monetaria tendiente a devolver “realismo” a la cotización del peso, aumentó la presión tributaria y se dispusieron las condiciones necesarias para un ajuste traumático en la política salarial, orientado a disminuir sensiblemente la demanda.¹²⁵

En diciembre de 1983 volvía al Ministerio de Economía y Finanzas el Ing. Vegh Villegas. Si bien llegó a controlarse relativamente la inflación y el déficit fiscal, los costos sociales y económicos resultaron por demás onerosos. La reducción de los gastos corrientes del Estado se realizó casi exclusivamente a través de una disminución drástica del poder adquisitivo de las pasividades y sobre todo de las retribuciones de los funcionarios, que se ubicaron en el nivel más bajo de las últimas tres décadas. A su vez el salario real descendió en más de un 30% entre 1983 y 1984: la tasa de desocupación creció vertiginosamente, el endeudamiento interno se multiplicó, afectando gravemente a vastos sectores empresariales; las importaciones se redujeron en casi un 30%, el gasto público sufrió una reducción (aunque persistió el déficit), y los servicios financieros para el pago de la deuda pasaron del 3.7% al 22.4% del gasto consolidado. Al tiempo que buena parte de las clases medias cruzaban la línea de pobreza, resultaba obvio que la dictadura trasladaba los problemas de fondo a los futuros gobiernos.¹²⁶

La herencia económica que recibía el gobierno democrático no era nada fácil. Entre 1982 y 1984 se había producido una reducción del producto interno bruto de 17% y del consumo privado nacional de 23 %. El Uruguay de 1985 arrastraba 30 años de estancamiento. En el tercer trimestre de 1985 comenzó la reactivación que permitió cerrar ese año con un modesto resultado positivo por primera vez desde 1981. La tendencia ascendente continuo durante el período democrático como se explicará más adelante.¹²⁷

Durante la dictadura militar se procesó por una parte una fuerte concentración del ingreso resultado de una reducción del salario real de la mayoría de la población. Desde la democratización, en especial por la recuperación en sus primeros años, el panorama de desigualdad resultaba algo menor. No obstante, en Montevideo y en las capitales departamentales cerca del 20% más pobre de la población recibía alrededor de un 6% de

¹²⁵ *Ibidem*

¹²⁶ *Ib.*, p.277

los ingresos familiares totales, mientras que el 20% más rico se apropiaba del 45% de los mismos. En esa misma dirección, de acuerdo también a un análisis de datos del censo de 1985, más del 22% de los hogares del país no podían satisfacer sus necesidades básicas (28.5% en el interior y 14.6% en Montevideo).¹²⁸

A principios de 1985, la situación financiera era de creciente endeudamiento externo. Los vencimientos de capital e interés que se debían atender en 1985 comprometían 90 % de las exportaciones. Se refinanció la deuda externa en julio de 1986 y se volvió a refinanciar en 1988, extendiendo a 17 años el plazo de vencimiento y rebajando los intereses.

El sector bancario sufría una aguda crisis, y en mayo de 1985 se produjo la primera quiebra que arrastró a los tres principales bancos privados, de los que se hizo cargo transitoriamente el Estado mediante una operación de reciclaje. Estas medidas fortalecieron la seguridad del sistema financiero, que recuperó de inmediato una tendencia creciente de depósitos

Por otra parte, Arteaga nos dice que luego de 12 años de represión sindical, el nivel de conflictividad gremial en la primera presidencia de Sanguinetti fue elevado. Se salía, como se ha dicho, de una dura recesión iniciada en 1982, y el gobierno procuró crear empleo real, sin recurrir a las viejas prácticas de clientelismo y crecimiento burocrático, y mejorar los salarios. La tasa de desempleo que estaba en 15.83% al final de 1984, había descendido a 8.46% en 1988, y el salario real se incrementó en promedio 30% durante el período.¹²⁹

El último censo nacional de 1985, mostró que la población económicamente activa se incrementó en forma notable, en especial por la creciente participación en el mercado laboral de las mujeres (el Uruguay alcanzó a comienzos de los ochenta la tasa bruta de actividad más alta de América Latina). Sin embargo, el mercado de trabajo consolidó un escaso dinamismo, con tasas fluctuantes de desempleo. Mientras tanto la población uruguaya siguió mostrando un crecimiento muy lento (menos de 1% acumulativo anual), y reforzando las tendencias de envejecimiento.¹³⁰ Arteaga afirma que, cualquier ejercicio de carácter prospectivo debería tomar en cuenta algunos rasgos, reconocibles en la historia

¹²⁷ Arteaga, *Op cit.*, p. 351

¹²⁸ Caetano y Rilla, *Op cit.*, p.308

¹²⁹ *Ib.*, p. 352

¹³⁰ *Ib.*, p.308

y presumiblemente estables como: débil presión demográfica; alta propensión emigratoria; debilitamiento relativo del espacio demográfico uruguayo respecto a las áreas contiguas pertenecientes a los países limítrofes; estructura de edades de las más envejecidas del continente; elevado nivel de urbanización y concentración poblacional.¹³¹

La estrategia de reactivación de la economía se basó en una política de crecimiento de las exportaciones. En el quinquenio 1985-1989, las exportaciones aumentaron 76%, pasando de 1 560 millones de dólares a 2 750 millones a pesar de la caída de los precios internacionales de productos agrícolas. A su vez la venta de energía eléctrica aumentó 17% y el consumo domiciliario 34%, con un crecimiento anual de 6 %.¹³² De 1985 a 1989, la economía creció 15%, y de 1985 a 1997 60%, lo que permitió generar 248 000 empleos. Entre 1985 y 1996, la población creció 7%, el número de puestos laborales 24% y el número de viviendas particulares 14%, mientras que el número de hogares creció 12 %.¹³³

Ahora bien, la inflación era una enfermedad de la economía uruguayo desde la década de los cincuenta. En la primera administración, Sanguinetti tuvo que enfrentar el rebrote inflacionario causado por la ruptura del régimen cambiario conocido como la “tablita“, en noviembre de 1982. La inflación de 1985 fue de 83%, y se logró bajarla a 57.3% en 1987; pero en 1988-1989 el crecimiento inflacionario se aceleró, llegando a 89.2% en el último año del quinquenio, en gran parte debido a las condiciones climáticas adversas, hecho que afectó seriamente la producción agropecuaria además de la producción energética. Los fenómenos hiperinflacionarios de la región, especialmente de Argentina y Brasil, que incidieron en los niveles de precios relativos; la recuperación de los precios del petróleo sobre los bajos valores de años anteriores, y un incremento en las tasas de interés internacionales coadyuvaron al rebrote inflacionario.¹³⁴

Simultáneamente a las elecciones nacionales de 1989, se aprobó una reforma constitucional que determinaba un reajuste en las retribuciones de jubilados y pensionistas. Supuso una carga a las finanzas del Estado similar a 2% del PIB y, por lo tanto, un considerable aumento de la presión inflacionaria, significó un agravamiento del desfinanciamiento del sistema de seguridad social.¹³⁵

¹³¹ Arteaga, Op cit., p.350

¹³² Ib., p.351

¹³³ *Ibidem*

¹³⁴ Ib., p.352

1.4 Paraguay

Contexto Político-social

Paraguay estuvo bajo el régimen del General Alfredo Stroessner desde 1954 hasta 1989. El régimen puso fin a una etapa de inestabilidad política que inició en 1948. Este régimen encontró respaldo en el tradicional y muy arraigado Partido Colorado “experto en manejar estructuras clientelistas” que otorgó al gobierno un considerable respaldo popular. Sin embargo también había sectores colorados que se opusieron al régimen como el Movimiento Colorado Popular (MOPOCO). Así mismo el Partido Liberal de igual arraigo en el país y vinculado con propietarios rurales fue respetado mientras no pretendiera aspirar al poder, por tanto no planteó una oposición agresiva.

Durante su gobierno la política exterior se orientó hacia Brasil: en 1960 el 99% de las importaciones de Paraguay procedían de la Argentina, la cual a su vez absorbía el 97 % de los envíos de bienes y servicios paraguayos, no obstante, para 1982 ya la Argentina representaba apenas un 40% de esos mismos flujos. Brasil reemplazó inclusive a Estados Unidos en cuanto apoyos económicos y militares que consistían en entrenamiento de oficiales y armamentos, y como explica Di Tella “La paz interior y la existencia de un gobierno autoritario fueron acompañadas de un fuerte crecimiento económico, y de un más fuerte fenómeno de corrupción y monopolización del poder estatal y comercial por parte de una pequeña élite de supermillonarios ligados a operaciones no siempre legales”¹³⁶

La caída de los regímenes autoritarios argentino y brasileño afectaron el régimen stronista, así mismo Estados Unidos también le retiró su apoyo en especial durante la presidencia de Carter. De esta manera bajo la simpatía de los EU y el respaldo del embajador Robert White (quien obligó al régimen a liberar a casi mil presos políticos en 1978) los opositores del Partido Liberal Radical Auténtico, del Partido Febrerista, del MOPOCO (minoría democrática del Coloradismo) y del pequeño Partido Demócrata Cristiano, conformaron un Acuerdo Nacional en defensa de los derechos humanos y la democracia. El embajador Clyde Tylor durante la presidencia de Reagan otorgó legitimidad y cobertura internacional al movimiento opositor tras una serie de encuentros.

¹³⁵ Ib., p.361

¹³⁶ Di Tella Torcuato. *El Modelo Político Paraguayo* Buenos Aires, Ediciones La Crujía, 2003, p. 51

En febrero de 1989 el General Andrés Rodríguez (consuegro de Stroessner) junto con el jefe del Ejército el General Lino Oviedo dieron un golpe de Estado convocando rápidamente a elecciones en las que participó la oposición. Rodríguez ganó las elecciones y el Coloradismo continuó apoyando su presidencia.

El bipartidismo Colorado-Liberal se empieza a desvanecer frente a las divisiones internas del coloradismo y el surgimiento de nuevos movimientos como el Asunción para Todos (APT) de tendencia izquierdista y el Encuentro Nacional fundado por Guillermo Caballero Vargas de gran poder económico y gran relevancia en la clase política paraguaya

El Partido Colorado fue fundado con el nombre de Asociación Nacional Republicana en 1887 reivindicando el autoritarismo popular y desarrollista, así pues el llamado “autoritarismo colorado” se fragmentó entre los stronistas y los oviedistas . En la elección de Constituyente de diciembre de 1991 el partido obtuvo el 55% de los votos contra el 27 % del Liberalismo así volvió a predominar.¹³⁷

Panorama económico

El desarrollo económico en la era de Stroessner se centró principalmente en la modernización de las infraestructuras, para lo cual se pusieron en marcha obras colosales e innecesarias, que dejaban un margen de ganancia personal muy elevado (la presa de Itaipú); en la venta de tierras a extranjeros para mantener el modelo agro-exportador, y en la ampliación del sector financiero en detrimento del industrial. En el orden social, las consecuencias de la dictadura fueron especialmente graves: el empobrecimiento campesino, la progresiva creación de focos marginales en centros urbanos, la alarmante destrucción del medio ambiente y la represión social y política. Lambert y Nickson lo explican claramente: “La economía creció rápidamente durante los años de 1970, con un crecimiento anual del PIB de 8.5%. Este descendió dramáticamente a finales de 1980 con un crecimiento del 2% anual...La transición política en Paraguay se realizó en un contexto marcado por un desbalance a nivel macroeconómico y un prolongado estancamiento económico. Las medidas económicas adoptadas por el gobierno de Rodríguez fueron dirigidas a un restablecimiento de la estabilidad económica y a la reestructuración del sector público.”¹³⁸

¹³⁷ Ib., p. 64

¹³⁸ Lambert, Peter y Nickson Andrew *The transition to Democracy in Paraguay*, New York, Macmillan Press, St Martin's Press, 1997, p.131. Traducido por Areli Molina Sánchez

El gobierno de Rodríguez trató restablecer el balance macroeconómico pero su administración fue incapaz de proveer las bases para una regeneración económica. La estructura de producción continuó sufriendo la falta de competitividad padeciendo o debido a los altos costos y los niveles en la inversión pública y privada se mantuvieron bajos. La reducción en la tasa de inflación y los bajos costos laborales resultaron insuficientes para atraer la inversión externa

El crecimiento económico no se mantuvo a la par con el crecimiento de la población. El gobierno de Rodríguez trató de restablecer la estabilidad económica y reestructurar el sector público. Tuvo éxito en dirigirse a ciertos problemas económicos que habían heredado de los años finales del régimen de Stroessner. Favoreció el manejo y control de la tarifa de la inflación, el déficit fiscal, la deuda externa y revirtió la caída en el nivel de reservas internacionales. Sin embargo fue incapaz de revertir el estancamiento de la economía por los obstáculos estructurales de largo tiempo lo que impidió la producción y creación de empleos. Tampoco emprendió ningún programa significativo para reducir el tamaño del sector burocrático. La tasa anual de inflación fue de 24% durante el período 1989-1993.

De esta manera continúan persistiendo los grandes problemas que se incubaron en la época de la dictadura. Paraguay tiene una economía de mercado caracterizada por la amplitud de la economía sumergida. La economía sumergida destaca tanto en la re-exportación a países vecinos de bienes de consumo importados como en las actividades de miles de microempresas y vendedores callejeros urbanos. A causa de la importancia de la economía sumergida, las medidas económicas exactas son difíciles de obtener. Un porcentaje grande de la población saca su vida de la actividad agrícola, tratándose a menudo de actividades de subsistencia.

La economía formal creció un promedio aproximadamente del 3 % anual entre 1995 y 1997, pero el PIB disminuyó ligeramente en 1998, 1999, y 2000. La renta por cápita se ha estancado en los niveles de 1980. La mayor parte de observadores atribuyen el pobre desarrollo de la economía de Paraguay a la incertidumbre política, la corrupción, la carencia de progresos de reforma estructural, la sustancial deuda (interna y externa), y las deficientes infraestructuras.

Podemos comentar esto diciendo que en realidad la deuda externa no es grande. La falta de reformas es un hecho fundamental y se debe especialmente al hecho de que las grandes empresas públicas (comunicaciones, electricidad, agua, cemento, refinería y distribución de combustibles) se mantienen como estructuras prebendarias de soporte político para el Partido Colorado en el gobierno.

Uno de los más graves problemas de la economía paraguaya es el contrabando. No obstante los insistentes reclamos de países vecinos, el contrabando ha llegado a niveles realmente bochornosos para el país. He aquí un ejemplo: se calcula que de cada cinco automóviles que circulan por las calles de Paraguay, tres fueron robados en Argentina o Brasil.

Lila Molinier realiza un análisis sobre la política social en el período de transición paraguayo (1989-1993). Se concentró en tres servicios: educación, salud y seguridad social. Cada asunto se analizó para un arreglo institucional y poder así brindar un buen servicio, la extensión del servicio de cobertura, el sistema de financiamiento con el relacionamiento del expediente público total y la distribución social de los beneficios.

El gobierno de transición del Presidente Rodríguez heredó un sistema de administración público severamente socavado por el régimen de Stroessner. El gasto social se expandió durante los años 1960s y 1970s pero asimismo ocurrió con el armazón del clientelismo y la represión política. La recesión económica para 1982 continuó con la consiguiente caída del gasto social. Los ministros del gobierno central y las agencias descentralizadas igualmente sufrieron un extremo déficit de material y humano que se exacerbó debido a la corrupción.. Después de Stroessner, los anteriores ministros de educación y salud, así como también los de la agencia de seguridad social del Estado fueron acusados de fraude contra éste.”¹³⁹

1.5 La política exterior de los países miembros del MERCOSUR desde una perspectiva integradora 1986-1991

Algunos países de América Latina para 1980 empezaron diferentes relaciones económicas bilaterales y también multilaterales, paralelamente a una apertura generalizada de sus mercados. Fue una respuesta a la regionalización en otros lugares del mundo, por ello entre las naciones latinoamericanas se reformularon acuerdos sobre complementación económica.

¹³⁹ Ib., p.140

Presentaremos un breve panorama sobre las relaciones de los países que nos ocupan en ese período y una síntesis de los Acuerdos más acabados en que se basan esas relaciones y que fueron fundamentales para la conformación del MERCOSUR que es el objeto de estudio de este trabajo, como son: el CAUCE I y II; el PEC I y II; la Declaración de Iguazú, el Acta de Cooperación e Integración y el Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil, el Acta de Alborada y el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, el Acta de Buenos Aires y el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica (AAP-CEN° 14).

La relación Argentina-Uruguay

CAUCE I y II

En esta relación son fundamentales los Convenios Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) I y II DE 1974 y 1985 respectivamente.

El CAUCE I cumplió con sus objetivos en gran medida como eran aumentar el comercio y eliminar sus desequilibrios, en cambio otros objetivos no se alcanzaron como coordinar las actividades industriales, constituir empresas binacionales y estimular las inversiones. Uruguay que tenía un gran desequilibrio comercial con Argentina recurrió más a este convenio.¹⁴⁰

El CAUCE II establecido por el Acta de Colonia de 1985, amplió alcances y concesiones del acuerdo anterior. Argentina generalizó para todo el universo arancelario, la cuota del 5% de producción nacional liberada de derechos y 2,5% para productos sensibles. Hasta ese momento, la liberación había sido para determinados productos. Uruguay liberó la importación de bienes de capital no producidos nacionalmente.¹⁴¹

Un aspecto esencial del CAUCE II fue el compromiso de que el intercambio fuese equilibrado cuantitativa y cualitativamente. Los desequilibrios debían ser compensados dinámicamente con mayores compras por el país superavitario. La operación del Convenio presentó problemas como la serie de demoras en brindar información a la Comisión Conjunta Permanente por parte de ambos países ejemplo de ello son las

¹⁴⁰ Gonzalez-Oldekop, Florencia. *La Integración y sus instituciones. Los casos de la Comunidad Europea y el MERCOSUR*, Buenos Aires, ediciones Ciudad argentina, 1997, p. 166

¹⁴¹ *Ibidem*

demoras argentinas para informar sobre los niveles de la producción nacional. Por parte de Uruguay hubo demoras en la ampliación de posiciones de la lista original liberada del arancel del 15% con respecto a terceros países. Se produjo un desacuerdo entre Argentina y Uruguay sobre cómo calcular los niveles y el desequilibrio. Otro problema fue la cuestión de los insumos ya que las normas de origen debían potenciar la búsqueda del intercambio de insumos. El alto costo de los insumos argentinos llevaba a los uruguayos a utilizar la importación temporaria de otros países. Además de las fuertes críticas del sector empresarial argentino, especialmente el celulósico-papelero.¹⁴²

Así el CAUCE II demostró la dificultad de las negociaciones producto por producto y la existencia de una cultura empresarial con grandes resabios proteccionistas y con preocupación sólo por el mercado interno protegido y no por las exportaciones. El CAUCE no ha sido, pese a las críticas de los empresarios argentinos, tan bueno para los uruguayos ni tan malo para los argentinos ya que con la vigencia del tratado aumentaron sus exportaciones a Uruguay.¹⁴³

La relación Uruguay- Brasil

PEC I y II

En esta relación fueron muy importantes los Programas de Expansión Comercial (PEC) de 1975 y 1986 respectivamente.

El PEC I convenido entre Uruguay y Brasil promovió el incremento comercial y al igual que con el CAUCE I Uruguay recurrió más a él que Brasil. Con los gobiernos constitucionales ya instalados, Uruguay impulsó negociaciones que llevaron a la reforma y ampliación de los convenios bilaterales.¹⁴⁴

Mediante el PEC II se convino la duplicación de ítem sujetos a concesiones, se incluyeron productos agropecuarios y se promovió el intercambio de servicios y productos de la industria automotriz. Con este acuerdo se expandió notablemente el comercio bilateral.¹⁴⁵

¹⁴² Ib., p.166-167

¹⁴³ Ib, p. 167

¹⁴⁴ Ib, p. 168

¹⁴⁵ *Idem*

La relación Argentina-Brasil

Declaración de Iguazú

Esta relación es fundamental en la creación del MERCOSUR y se inicia con la Declaración de Iguazú que fue completándose con acuerdos económicos posteriores hasta llegar al MERCOSUR. En esta Declaración tienen gran importancia los vínculos políticos que se iniciaron con el cambio democrático en ambos países y que el mismo MERCOSUR continuará fortaleciendo. Gonzalez-Oldekop menciona que podría hacerse un paralelo entre esta relación y la de Francia y Alemania, antiguos enemigos y ahora socios en la Unión Europea.

La Declaración de Iguazú se constituye en el embrión del proceso de integración, pues en aquel momento se decide crear una Comisión Mixta para la Integración como detalladamente presentaré a continuación.

La Declaración (también llamada Acta de Foz de Iguazú) fue un acuerdo de integración firmado el 30 de noviembre de 1985 en la Ciudad brasileña de Foz de Iguazú por el presidente argentino Raúl Alfonsín y su par brasileño José Sarney, que sentó las bases de lo que seis años después sería el MERCOSUR.¹⁴⁶

En un ámbito latinoamericano marcado por una deuda externa cada vez más protagonista, el incremento de políticas proteccionistas en el comercio internacional, la imposibilidad de contraer créditos en el exterior y un progresivo deterioro en los términos de intercambio comercial, la firma de la Declaración de Iguazú implicó como aspecto clave la creación de una Comisión Mixta de Alto Nivel para la Integración de Argentina y Brasil. Ésta habría de servir de ámbito para que los funcionarios y técnicos de primer nivel, encargados de la formulación de los primeros pasos en la configuración del espacio de complementación regional, diseñasen la modalidad bajo la cual se iría desarrollando el proceso. Ambos países acababan de salir de períodos dictatoriales y enfrentaban la necesidad de reorientar sus economías. Una de las alternativas que se vislumbraban era promover el desenvolvimiento económico de ambos países para juntos integrarse al mundo. La experiencia de este tratado se extrapoló a los demás países del cono sur.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Menendez y Kerz., *Op cit.*, p.183

Los objetivos de la Declaración eran llevar a cabo un programa de integración bilateral. La negociación del “Acuerdo Corpus-Itaipú”¹⁴⁸ y el entendimiento alcanzado durante el conflicto de las Malvinas han sido mencionados como los pilares de índole geopolítica más importantes para abrir el camino hacia aquel objetivo inicial. La intención de incrementar el volumen de intercambio comercial que había venido deteriorándose desde principios de los 80 resultó un elemento adicional de estímulo al iniciarse las negociaciones. Indudablemente todos estos factores de incentivo a la integración subregional no se hubieran podido consolidar sin el restablecimiento de la democracia en ambos países. Además, la estabilidad política e institucional, más la crisis de la deuda y más precisamente la búsqueda de una vía para resolverla modificaron la tradicional visión de competencia y conflicto entre Brasil y Argentina dando paso a la cooperación.¹⁴⁹

Acta de Cooperación e Integración y Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil

Para Cristina Menendez y Mercedes Kerz así como la Declaración de Iguazú significó “la fase de entendimiento“, el *Acta de Cooperación e Integración* de julio de 1986, se constituyó en el comienzo de la llamada “etapa de consolidación del entendimiento” .¹⁵⁰ Esta acta propone la creación de un espacio económico común, con la eliminación de las barreras al comercio y la armonización de políticas a través de acuerdos específicos. Jorge Rafael Dimasi nos dice que mediante esta Acta se estableció el *Programa de Integración y Cooperación Económica Argentina y Brasil* (PICAB) con principios y características como la selectividad de las áreas a integrar (una apertura selectiva de los mercados), gradualismo en el proceso y la flexibilidad en las negociaciones a fin de posibilitar la adaptación progresiva de las empresas a las nuevas condiciones. También se establecía el equilibrio y la simetría para tratar de evitar la especialización y la subsecuente división del

¹⁴⁷ Ib., p. 185

¹⁴⁸ En los setenta se firma el Acuerdo Tripartito Argentina-Brasil-Paraguay que permitió compatibilizar las cuotas de las represas hidroeléctricas de Itaipú y Corpus. En 1980, la firma del convenio de cooperación nuclear entre Brasil y Argentina representó un segundo paso para desvanecer desconfianzas.

¹⁴⁹ Ib., p.186

¹⁵⁰ Ib., p.187

trabajo, estimulando la complementación de determinados sectores y así impulsar la modernización y el progreso tecnológico y la participación del sector privado¹⁵¹ con el propósito de lograr un incremento cuantitativo y cualitativo del intercambio y el crecimiento de ambas economías.¹⁵²

El *Acta del Programa de Integración Argentino-Brasileña* firmada por los presidentes de ambas naciones el 30 de julio de 1986 expresaba: “El programa será equilibrado en el sentido de que no debe inducir a una especialización de las economías en sectores específicos, que debe estimular la integración intrasectorial, que debe buscar un equilibrio progresivo, cuantitativo y cualitativo del intercambio por grandes sectores y por segmentos a través de la expansión del comercio” Agregando “El programa propiciará la modernización tecnológica y una mayor eficiencia en la asignación de recursos en las dos economías, a través de tratamientos preferenciales ante terceros Estados, y la armonización progresiva de políticas económicas con el objetivo final de elevar el nivel de ingreso y de vida de las poblaciones de los dos países”¹⁵³

Muchos acuerdos incorporados hoy al MERCOSUR reconocen su origen en los acuerdos bilaterales argentino-brasileños. El PICAB incluye la puesta en marcha de 24 protocolos sectoriales que se fueron acordando en sucesivas negociaciones a lo largo de todo el proceso de integración bilateral¹⁵⁴ y son los siguientes:

Protocolo N° 1 Bienes de Capital, Protocolo N°2 Trigo, Protocolo N°3 Complementación en el abastecimiento alimentario, Protocolo N° 4 Expansión del Comercio, Protocolo N° 5 Empresas Binacionales, Protocolo N° 6 Asuntos Financieros, Protocolo N° 7 Fondo de Inversiones, Protocolo N° 8 Energía, Protocolo N° 9 Biotecnología, Protocolo N° 10 Estudios Económicos, Protocolo N° 11 Asistencia en caso de Accidentes Nucleares y Emergencias Radiológicas, Protocolo N°12 Cooperación Aeronáutica, Protocolo N° 13 Siderúrgico, Protocolo N°14 Transporte Terrestre; Protocolo N° 15 Transporte Marítimo; Protocolo N° 16 Comunicaciones, Protocolo N° 17 Cooperación Nuclear, Protocolo N°18

¹⁵¹ Dimasi, Jorge Rafael “La contribución del MERCOSUR a un proyecto de integración regional en América Latina” en *Del TLC al Mercosur. Integración y diversidades en América Latina*; López Villafañe, Víctor(coord.), Buenos Aires, Siglo XXI, 2002, p. 264

¹⁵² Regueiro Bello, Lourdes Ma. “MERCOSUR: ¿un esquema diferente” en *La nueva integración económica de América Latina y el Caribe. Balance y perspectivas en el cambio de siglo*, López Kollo, Armando (et al) México, Asociación por la Unidad de Nuestra América Cuba y Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2000, p. 229

¹⁵³ Menendez y Kerz, *Op cit.*, p. 194

¹⁵⁴ Regueiro, *Op cit.*, p.229

Cultural, Protocolo N° 19 de Administración Pública, Protocolo N°20 de Creación de una Moneda Común 'gaucho', el Protocolo N° 21 referido a la industria automotriz, Protocolo N° 22 de la alimentación y Protocolo N° 23 Regional Fronterizo.¹⁵⁵

Los cuatro primeros protocolos han sido evaluados como los más importantes porque posibilitaba la producción, comercio y desarrollo del sector de bienes de capital, la provisión de trigo, la complementación en el abastecimiento alimentario y la expansión gradual y equilibrada del comercio, en suma expresaban la decisión de ambos países de acceder mediante esta unificación económica, a una mayor autonomía e independencia en relación al mercado mundial, sujeto a similares procesos de regionalización al estilo de la Unión Europea.¹⁵⁶

Como señala Dimasi la revisión del listado de protocolos muestra el interés en avanzar en temas estratégicos, no estrictamente comerciales, como la cuestión de la energía nuclear o los estudios económicos. Desde el punto de vista comercial, el balance de los protocolos es positivo; la experiencia de promover políticas sectoriales diferenciadas y adaptadas a las necesidades reales reafirmó el concepto de que la planificación económica indicativa y los incentivos específicos, con control sobre el cumplimiento de metas comprometidas, son herramientas válidas para la promoción del desarrollo económico. Uno de los sectores que mejor aprovechó las ventajas otorgadas por este sistema fue el de la industria automotriz, que luego, una vez en marcha el Mercosur, también se consolidaría como el más dinámico.¹⁵⁷

Gonzalez-Oldekop indica que los protocolos no estaban regidos por plazos ni metas de liberación y se basaron en mecanismos de desgravación arancelaria incorporando cláusulas de equilibrio sectorial que operaban como cláusulas de salvaguardia. El resultado fue la expansión del comercio, la diversificación y el aumento del comercio intraindustrial (57%). De esta manera se puede decir que los protocolos sectoriales fueron la parte más importante de este período 1986-1990 ya que correspondían a las ideas económicas de los gobiernos de los estados brasileño y argentino.¹⁵⁸ No obstante se estaría de acuerdo con Regueiro que estos convenios jugaron un importante papel para que de 1985 a 1990 se duplicara el comercio recíproco entre esos dos países, aunque

¹⁵⁵ Menendez, y Kerz, *Op cit.*, p.187, 189,196,198,202

¹⁵⁶ *Ib*, p.187

¹⁵⁷ Dimasi, Jorge , *Op cit.*, p. 264, 265

¹⁵⁸ Gonzalez-Oldekop, *Op cit.*, p 169

muchos no llegaron si quiera a ser implementados.¹⁵⁹ También es importante mencionar que Menendez subraya que estos protocolos dan muestra de la voluntad de integración y presentan la diversidad de perspectivas desde la que ésta sería abordada.¹⁶⁰

Por su parte Dimasi señala que uno de los protocolos que llamó la atención fue el de la energía nuclear. Históricamente, Brasil y Argentina se caracterizaron por un alto nivel de desarrollo tecnológico en el campo de la energía nuclear. De esta manera se dio inicio a una época de cooperación científica y técnica en el campo nuclear.¹⁶¹

Por otra parte, desde un inicio ambos países señalaron las asimetrías existentes entre ellos exponiendo así la importancia de este tema pues será un problema constante para la conformación plena del MERCOSUR como veremos en el transcurso de este trabajo. Mientras en Argentina se señalaban como asimetrías negativas los altos costos de producción, la escasa disponibilidad de crédito o las mayores tasas de interés que debían solventar los industriales argentinos, la mayor presión impositiva, la falta de incentivos a las exportaciones, las trabas burocráticas, la situación de desequilibrio comercial en una creciente compra argentina de manufacturas brasileñas, en el mayor desarrollo industrial brasileño, en su diferente costo laboral y de insumos, en las subvenciones brasileñas a sus exportaciones, en su política proteccionista en ciertos ámbitos, en la adecuada política cambiaria, eran todos argumentos que habitualmente se esgrimían para fundar la percepción de las asimetrías básicas entre ambas economías; en Brasil en el mismo sentido se destacaban, por ejemplo, los costos diferenciales de mano de obra y la eventualidad de futuras demandas de las organizaciones sindicales.¹⁶² Sobre la permanencia de estas asimetrías Menendez y Kerz brindan algunos datos:

“Aun para 1990 se consideraba que esas asimetrías se mantenían. En los últimos veinte años el crecimiento del producto bruto interno brasileño había superado al argentino en un 160%; el producto interno por habitante en un 100%; el producto bruto industrial el 180%; el ritmo de inversiones en maquinarias y equipos el 100%; y sus exportaciones en 140% con relación a la Argentina. En síntesis el producto interno bruto brasileño que en el año 1940 equivalía al 80% del de la Argentina, en 1990 lo había sobrepasado cinco veces.”¹⁶³

¹⁵⁹ Regueiro, *Op. cit.*, p.230

¹⁶⁰ Menendez y Kerz, *Op cit.*, p. 189

¹⁶¹ Dimasi, *Op. cit.*, p. 265

¹⁶² Menendez y Kerz, *Op cit.*, p.190

¹⁶³ *Ib.*, p.191

Las autoras explican que en un reconocimiento de este problema y ante la necesidad de resguardar a los sectores más débiles para soportar una competencia abierta, se firman los protocolos Bienes de Capital, Empresas Binacionales, Asuntos Financieros y Fondo de Inversiones.

Por otra parte, el impulso de convergencia había sido facilitado por las características positivas que la macroeconomía de los dos países por el año 1986 reflejaban, bajo los efectos del Plan Austral y el Plan Cruzado.¹⁶⁴ Sin embargo, en 1987 esta situación comenzó a revertirse, mientras en la Argentina la inflación volvió a recrudecer, en Brasil estos efectos se evidenciaron fundamentalmente, en sus conflictivas relaciones con la comunidad financiera internacional.¹⁶⁵

Volviendo al impulso de convergencia, no obstante lo expuesto y las dificultades internas ya señaladas junto al deterioro del liderazgo de Alfonsín y Sarney,¹⁶⁶ se continuaron manteniendo contactos que reafirmaron el proceso de integración. Por ello, en abril de 1988 Alfonsín viajó a Brasil, recorrió el centro de enriquecimiento de la planta nuclear de Aramar, y mostró con este acto el fortalecimiento de las relaciones políticas junto a una cooperación pacífica en materia de energía nuclear.¹⁶⁷

Acta de Alborada y Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo

En ese mismo encuentro, Uruguay manifestó su decisión de asociarse a los protocolos de integración suscritos entre Argentina y Brasil, firmando *el Acta de Alborada* el 6 de abril de 1988, aunque su adhesión quedó circunscrita al plano político esperando un segundo momento para su incorporación plena.

El ingreso de Uruguay pudo ser evaluado a posteriori como un anticipo de la constitución del MERCOSUR. Previendo su formación el presidente Sarney destacó: “El proceso de integración y cooperación económica entre Brasil y la Argentina, con la incorporación del Uruguay está destinado a crear las bases de un futuro mercado latinoamericano”

¹⁶⁴ Ambos Planes de tipo económico expuestos detalladamente en la Primera parte de este Capítulo.

¹⁶⁵ Se explica en la Primera Parte de este Capítulo en el apartado *Panorama económico* (respectivamente Brasil, Argentina)

¹⁶⁶ Como se expuso en este capítulo en el apartado *Contexto político -social* (Brasil, Argentina)

¹⁶⁷ *Ib*, 197-198

Consecuentemente en Buenos Aires se firmó, en noviembre del mismo año, el *Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo* donde se establecía la apertura del proceso a la incorporación de terceros países y vino a ratificar lo actuado entre la Argentina y Brasil en materia de integración desde 1985.¹⁶⁸

Uruguay continuó adhiriéndose al proceso firmando protocolos tripartitos referidos al transporte terrestre, comunicaciones, tecnología y administración pública. Sin embargo, no se suscribió al Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo reiterando su posición fijada en el Acta de Alborada.

El *Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo* acordado en noviembre de 1988 entre Brasil y Argentina fue ratificado por unanimidad por los poderes legislativos de los dos países. El Tratado estableció un nuevo marco jurídico que hizo referencia a un espacio económico común a lograr en 10 años y postuló la armonización de políticas aduanera, agrícola, industrial, de transportes y de comunicaciones, científica y tecnológica y la coordinación de las políticas monetaria, fiscal, cambiaria, y de capitales. Para una segunda etapa, la armonización de políticas, incluidas las relativas a recursos humanos, llevaría a un mercado común.¹⁶⁹

En 1988, a pesar de las dificultades económicas evidenciadas en los bajos niveles de crecimiento 0% en Brasil y -3% en Argentina y de las disparidades y divergencias en la aplicación de las políticas económicas, el comercio bilateral se había incrementado en casi 20% y ambos países deciden la creación de un mercado común.¹⁷⁰ Regueiro explica que: “El Tratado se proponía su constitución en el plazo de 10 años mediante la liberalización integral del intercambio recíproco, la eliminación de los obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio de bienes y servicios; fortalecer las instituciones representativas y dar estabilidad al sistema democrático y propiciar la modernización tecnológica, una mayor eficiencia en la asignación de recursos en las dos economías a través del tratamiento preferencial ante terceros y la armonización progresiva de políticas económicas. Este Tratado fue aprobado por los Congresos de ambos países en agosto de 1989”¹⁷¹.

¹⁶⁸ Ib, p. 198

¹⁶⁹ Gonzalez-Oldekop, *Op cit.*, p. 169-170

¹⁷⁰ Regueiro, *Op cit.*, p. 229-230

¹⁷¹ Ib., p. 230

Menendez señala como en el primer período democrático del proceso de integración bajo los gobiernos de Sarney y Alfonsín concluyó con este encuentro y aún así la presencia del doctor Carlos Menem, proveniente de otra estructura partidaria no afectó la continuidad del proceso, aunque lo inscribió en márgenes más amplios de actuación.¹⁷²

Por otra parte Regueiro indica que en 1990 asumieron nuevos presidentes el gobierno de estos países quienes adoptaron nuevos criterios de modernización y de competitividad, también se produjeron cambios importantes en la forma de concebir la integración a favor de un proceso más dirigido por las señales del mercado, donde la apertura económica era definida como componente esencial de la restructuración.¹⁷³ Al respecto Menendez¹⁷⁴ explica que el primer encuentro Sarney- Menem buscó también adaptarse a los cambios que comenzaban a tomar fuerza en el ámbito internacional. Nuevos paradigmas de inserción política y económica comenzaron a destacarse reclamando una adaptación pragmática a nuevas situaciones.

En el ámbito económico cobró energía la creación o consolidación de bloques regionales, mientras que en lo político la fragmentación y la pérdida de viabilidad de una ideología singular se tornaba significativamente relevante, demandando nuevas propuestas políticas centradas en criterios de flexibilidad e inserción exitosa.

Al concluir los '80, se produjeron nuevos acontecimientos en el escenario internacional que expresaban la flexibilización ideológica del momento: el colapso de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas URSS, la democratización de Europa Central, la caída del muro de Berlín con la posterior unificación alemana y el fin del Pacto de Varsovia. Puede así, considerarse a 1989 el año del anunciado cambio. A partir de entonces se inauguró una nueva política internacional, con un nuevo rol para las Naciones Unidas, para los problemas bilaterales y para las políticas regionales tendientes al tratamiento de los problemas comunes en bloques a través de la regionalización político-económica.

El 23 agosto de 1989 se produjo el primer encuentro entre Menem y Sarney. Entre otros aspectos se decidió impulsar un intercambio de bienes argentinos y brasileños destinados a las centrales nucleares de ambos países. Elaborar una lista de bienes para su tratamiento preferencial y otorgar a otros la condición de bienes nacionales. Asimismo se firmó el

¹⁷² Menendez y Kerz, *Op cit.*, p. 198-199

¹⁷³ Regueiro, *Op cit.*, p. 230

Anexo I de Cooperación Aeronáutica, relevante porque con él se impulsó la fabricación del avión CBA 123, primer producto conjunto de alta tecnología; manifestando así confianza recíproca y la decisión conjunta de avanzar en un área tecnológica de particular sensibilidad política lo que evidenció el giro ya anticipado en la relación bilateral .

Al mes siguiente, el 22 de septiembre de 1989, se promulgó la ley 23.695 convirtiendo en ley el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Brasil y Argentina

El año 1990 fue un año decisivo para estos países porque se propusieron dar un impulso más intensivo al proceso. El fundamento común era el sistema democrático como ideal, el principio de gradualidad como regulador de la cooperación, una mayor capacidad de negociación como prerequisite de una exitosa relación fundamentalmente frente al Primer Mundo, y la conciencia de sus respectivas vulnerabilidades individuales y el cuestionamiento de frustradas fórmulas de integración. A partir de este ideario compartido se introdujeron nuevas ideas entre ellas se destaca la intención de sustituir la integración puntual por una integración global que fijaba un arancel cero para todo el universo productivo.¹⁷⁵

De tal forma que el 6 de julio de 1990 se firma el *Acta de Buenos Aires* donde se fija el logro del mercado común para diciembre de 1994, cinco años antes de lo previsto. Este acuerdo se institucionalizó como el Acuerdo N°14 de Complementación Económica en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en diciembre de 1990 entrando en vigor en enero de 1991 como se trata a continuación.¹⁷⁶

Acta de Buenos Aires

El Acta adaptó el 6 de julio de 1990 los objetivos del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988 entre Brasil y Argentina a las políticas de apertura económica tomadas en esa época por los dos estados.

Esta acta redujo el plazo de 10 a 5 años para lograr un espacio común y estableció una metodología para llegar al mismo, a más tardar, el 31 de diciembre de 1994. Este nuevo

¹⁷⁴ Menendez y Kerz, *Op cit.*, p.199-201

¹⁷⁵ *Ib.*, p. 203

¹⁷⁶ Regueiro, *Op cit.*, p. 230

acuerdo puso en cuestión la flexibilidad, gradualismo, equilibrio y simetría del tratado anterior. La metodología establecida es la siguiente y a ella se condicionó el avance en el mercado común:

- *la coordinación y armonización de las políticas macroeconómicas*

- *las rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas* para llegar el 31 de diciembre de 1994 al arancel 0 y a la eliminación de barreras para-arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario.

El acta agregó que adicionalmente se podría acelerar el proceso, a través de la profundización de los protocolos sectoriales para lograr, por sectores, plazos menores. Se permitieron, sin embargo, acuerdos especiales para sectores sensibles o altamente dinámicos.

Con respecto a la nueva metodología Gonzalez-Oldekop señala que bajo ésta, los protocolos llegaron a ser herramientas para acelerar el proceso y no instrumentos para graduarlo sin plazos. La base principal no fueron entonces los protocolos sino el programa de rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas.¹⁷⁷

También Renato Bauman resalta sobre esta metodología que “La metodología anterior al Acta de Buenos Aires incentivaba procesos de especialización sectorial y buscaba mecanismos integradores de las ramas productivas. El Acta de Buenos Aires, alteró de forma esencial esa metodología y determinó que la columna vertebral de este proceso de conformación del mercado común se dará a través de reducciones tarifarias generalizadas de tarifas, lineales y automáticas, para llegar 31 de diciembre de 1994 a la tarifa cero. Eso significó un cambio esencial en la lógica negociadora y, si por un lado reducía la cautela inicial, por otro, imprimía un ritmo mucho más intenso a las negociaciones.”¹⁷⁸

Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica (AAP-CEN ° 14)

Este acuerdo, conocido como el ACE 14, constituyó el instrumento de los anteriores y enriqueció el procedimiento ya establecido.

¹⁷⁷ Gonzalez-Oldekop, *Op cit.*, p. 171

¹⁷⁸ Bauman, Renato. “Mercosur: orígenes, logros, desencuentros y perspectivas“, en *La integración económica y la Globalización. ¿Nuevas propuestas para el proyecto latinoamericano?* Puyana, Alicia (coord), México, Plaza y Valdes editores, FLACSO, 2003, p.157

A través del ACE 14 se buscó también inducir la especialización intersectorial en las industrias de los estados que formaron el mismo.

Este acuerdo, considerado como un camino sin retorno en el proceso de la integración, estableció mecanismos más afinados que los anteriores para lograr los cometidos previstos anteriormente como mantener en vigencia el Acuerdo de Alcance Parcial N°1, negociado en el marco de ALADI y los protocolos (60 a 65% de los productos exportados argentinos ya habían sido negociados) y flexibilizar las cláusulas de equilibrio sectorial. Sin embargo, como Gonzalez -Oldekop¹⁷⁹ explica, incluye nuevas herramientas como son:

-Las rebajas arancelarias generales lineales y automáticas (ya previstas en el Acta de Buenos Aires pero no instrumentadas), que tiene como base el 40% de la preferencia sobre aranceles vigentes en diciembre de 1990. El margen de preferencia debió incrementarse un 7% semestralmente, y debe llegar al arancel 0 el 31 de diciembre de 1994. Esta definición fue tomada por el Tratado de Asunción y prácticamente la liberación se ha cumplido. Se excluyeron los productos de la lista de excepciones que se reducirían de todas maneras en un 20% anualmente del total de ítem hasta desaparecer totalmente en el período de transición.

- Las restricciones no arancelarias debían eliminarse el 31 de diciembre de 1994. Durante el período de transición se mantuvo un número explícito, entre ellas harina (Brasil) y azúcar (Argentina).

-Se dio comienzo al funcionamiento del Grupo Mercado Común (GMC) creado por el Acta de Buenos Aires. El Grupo Mercado Común se encargó de la administración y seguimiento del proceso de integración, debía buscar la armonización y coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales que siguen siendo las metas más ambiciosas del proceso de integración. Finalmente se establecieron 10 subgrupos técnicos para la coordinación y armonización de las políticas macroeconómicas y sectoriales, comenzando con las que se vinculan con los flujos de comercio y con la configuración del sector industrial.

-Se incorporó, para los estados parte, la posibilidad de invocar la cláusula de salvaguardia si existiese un aumento sensible de las importaciones de un producto en un breve período (estas cláusulas podían aplicarse únicamente por un año y sólo fueron prorrogables en el

¹⁷⁹ Gonzalez-Oldekop, *Op cit.*, p.171-174

período de transición). La cláusula de salvaguardia podía aplicarse unilateralmente si la instancia de acuerdo fracasaba y si perseveraba el volumen de comercio generado con anterioridad. Este mecanismo fue pensado como un medio que permitiría ganar tiempo para la reconversión a los sectores con ventajas competitivas.

-Al igual que en el Tratado de Asunción, el programa de rebajas arancelarias y la eliminación de restricciones no fueron independientes de la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales. Sin embargo debido al escaso nivel de comercio alcanzado permitió que se iniciarán las primeras medidas. Aunque esta armonización macroeconómica al igual que la desgravación arancelaria, es una obligación de los estados parte, de la que depende la concreción de otros objetivos.

Los protocolos sectoriales continuaron su vigencia y adaptaron sus ritmos de negociación a las nuevas condiciones.

El principal aporte del ACE 14 fue la instrumentación de las rebajas arancelarias generales, lineales y automáticas que no dieron lugar, entonces, al lobby empresarial en ninguno de los países y ésta ha sido su gran virtud. Durante su vigencia, el comercio bilateral aumentó en 1991, y en relación a 1990, casi un 50%.

Uruguay y Paraguay fueron invitados a enviar representantes para trabajar en estos subgrupos. Esto sentó el precedente del posterior acuerdo cuatripartito en el Tratado de Asunción.

CAPÍTULO II. CONSTITUCIÓN DEL MERCOSUR 1991-1999

Este capítulo consta de tres apartados, en el primero se expondrá un panorama general de cada uno de los países que constituyen el MERCOSUR durante la última década del siglo XX para inmediatamente entrar en materia con el MERCOSUR Institucional en el que se abordará en orden cronológico y de importancia: el Tratado de Asunción, el Protocolo de Brasilia, el Protocolo de Ouro Preto, la Declaración Presidencial sobre la Consulta y Concertación Política de los Estados del MERCOSUR, el Protocolo de Ushuaia, y la Declaración Sociolaboral. En el tercer apartado se tratará el MERCOSUR económico, que abarca el Comercio intra-bloque, la Unión Aduanera, la Inversión Extranjera Directa, y por último el Panorama social de los países que integran este bloque económico.

2.1 Los países del MERCOSUR en los años '90

Brasil

Cuando Fernando Collor asumió la presidencia de Brasil, en marzo de 1990, la inflación había llegado al 80% y amenazaba con seguir subiendo. Nos explica Fausto¹⁸⁰ que Collor anunció un plan económico radical que bloqueó todos los depósitos bancarios existentes por dieciocho meses, permitiendo extracciones hasta un límite de 50 mil cruzeiros. El plan también establecía el congelamiento de precios, el recorte del gasto público y el alza de algunos impuestos.

Al mismo tiempo, Collor empezó a tomar algunas medidas destinadas a modernizar el país, como el comienzo de la privatización de las empresas estatales, una mayor apertura al comercio exterior y la reducción del número de funcionarios públicos, aunque este último aspecto se realizó sin ningún criterio cualitativo.

También menciona que las acusaciones de una fenomenal corrupción gubernamental, a partir de las denuncias formuladas por el propio hermano del Presidente, Pedro Collor, llevaron en poco tiempo a que la Cámara de Diputados votara en septiembre de 1992 la separación del cargo de Collor hasta que el Senado juzgase un pedido de *impeachment*. El

¹⁸⁰ Fausto, *Op cit.*, p. 259-261

desarrollo de las investigaciones, seguido por la TV en todo el país, así como la movilización de los jóvenes de la clase media que salieron a las calles para exigir el *impeachment*, preanunciaron que Collor nunca más volvería a la Presidencia. Seguro de la derrota, renunció al cargo en diciembre de 1992. A pesar de ello, el Senado lo juzgó responsable de violación de sus deberes presidenciales y sus derechos políticos fueron suspendidos por el plazo de ocho años.

Asumió entonces la primera magistratura el vicepresidente Itamar Franco, un antiguo opositor moderado del régimen militar y exsenador por el Estado de Minas Gerais. El principal problema que tuvo que enfrentar fue la vuelta de la inflación luego del fracaso de las medidas tomadas por Collor. En enero de 1993, durante el primer mes del nuevo gobierno, la inflación ya rondaba el 29%, llegando al 36% en diciembre del mismo año.

El mismo autor explica que en los primeros meses de 1994, el ministro de Hacienda, Fernando Henrique Cardoso, comenzó a tomar medidas preliminares para otro plan de estabilización económica. Cuando las primeras iniciativas ya habían sido implementadas, dejó su cargo para disputar la Presidencia de la República. Cuando Cardoso decidió candidatearse por la alianza formada por el PSDB y el PFL, todavía era un personaje relativamente desconocido para el gran público. Intelectual ampliamente respetado, había conseguido transitar exitosamente de la vida académica a la vida política. En julio de 1994 se lanzó el Plan Real, que presentaba nítidas diferencias con relación a los modelos anteriores. Esta vez la población no fue tomada por sorpresa, como había sucedido en años recientes. El plan creó una nueva moneda, denominada real, que estaba sobrevaluada con respecto al dólar. Esa iniciativa fue factible por la mejora de la deuda externa y por el hecho de que Brasil había acumulado reservas por cerca de 40 mil millones de dólares. No se estableció una relación fija entre el real y el dólar, previéndose la oscilación de la moneda dentro de ciertos límites. El ejemplo de la Argentina, donde la paridad provocó graves problemas de liquidez, sirvió para que Brasil no repitiese la misma fórmula.

El plan de estabilización no congeló los precios y se propuso desindexar gradualmente la economía. La operación de cambio de moneda, cruzeiros reales por reales, no fue solamente simbólica. En pocos meses toda la moneda del país fue cambiada por el real, en una operación que resultó significativa tanto por el grado de organización alcanzado como por la receptividad de la población.

Fernando Henrique Cardoso fue elegido presidente en la primera vuelta de las elecciones de octubre de 1994, obteniendo el 54% de los votos válidos. Lula, nuevamente postulado, quedó en segundo lugar. Si bien ese resultado fue producto de varios factores, el Plan Real desempeñó un papel decisivo. La oposición, especialmente el PT, cometió un grave error de evaluación al afirmar que el Plan Real era sólo “un engaño electoralista” que provocaría una grave recesión a corto plazo. Sin embargo, el Plan lanzado en un momento estratégico no se reducía a eso y facilitó la victoria de Cardoso en las elecciones presidenciales. En realidad no hubo recesión, y por varios años la mayoría de la población vio aumentar su poder adquisitivo gracias a la sensible caída de la inflación.

En 1998 Fernando Henrique Cardoso se reelige. En este período el país avanza en las privatizaciones, en el control de la inflación y del gasto público. Si bien no logró mejorar la distribución del ingreso, ni obtener tasas significativas de crecimiento económico.

Julio Godio señala que el crecimiento medio de la economía brasileña en los años 90 fue de 1,8 %, más de tres veces inferior a la tasa verificada entre 1945 y 1980. El producto industrial fue especialmente afectado, creció en una media de 0,8% entre 1990 y 1999. Esta evolución contradice, al menos en el caso de Brasil, el argumento de que los países en desarrollo se beneficiaron con la globalización impulsada por los llamados ajustes estructurales, por la apertura indiscriminada de las importaciones y por la desregulación y las privatizaciones. La apertura sin criterio trajo justamente lo opuesto: achicamiento de la matriz productiva, baja tasa de inversión, desnacionalización y pérdida de empleos.¹⁸¹

Argentina

Luis Alberto Romero explica que Carlos Saúl Menem tomó el gobierno con un Estado en bancarrota, moneda licuada, sueldos inexistentes y violencia social. Como solución promovió la apertura de la economía nacional para posibilitar su adecuada inserción en el mundo globalizado, y desmontó los mecanismos del Estado interventor y benefactor tachado de costoso e ineficiente. A esto se sumaba el déficit crónico de un Estado que para saldar sus cuentas recurría de manera habitual a la emisión monetaria, con su consiguiente secuela de inflación y endeudamiento externo.

¹⁸¹ Godio, Julio. *El MERCOSUR, los trabajadores y el ALCA. Un estudio sobre la relación entre el sindicalismo sociopolítico y la integración en el Cono Sur*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2004, p.135

La crisis de 1989 allanó el camino a los partidarios de la propuesta reformista. Para Menem formado en el populismo la conmoción social era tan fuerte que esta propuesta hasta entonces rechazada resultaría tolerable. En la campaña electoral prometió el “salariozo” y la “revolución productiva”. Sin embargo, una vez llegando al poder y aprovechando el descalabro del radicalismo, Menem hizo aprobar por el Congreso dos grandes leyes: la de *Emergencia Económica* que suspendía todo tipo de subsidios, privilegios y regímenes de promoción, y autorizaba el despido de empleados estatales. La *Ley de Reforma del Estado* declaró la necesidad de privatizar una extensa lista de empresas estatales y delegó en el presidente elegir la manera específica de realizarla. Poco después, el Congreso autorizó la ampliación de los miembros de la Corte Suprema; con cuatro nuevos jueces el gobierno aseguró que la mayoría se formara con sus candidatos , así como aseguró la posibilidad de un fallo adverso en cualquier caso de litigio generado por las reformas.

Romero sostiene que en cuanto a las privatizaciones todo se hizo rápido e incluso en contra de otras intenciones declaradas por la misma Reforma como fomentar la competencia. Esta ley aseguró a las nuevas empresas un sustancial aumento de tarifas, escasas regulaciones y una situación monopólica por varios años. Como resultado de estas medidas en poco más de un año se habían privatizado ENTEL empresa de teléfonos y Aerolíneas, la red vial, los canales de televisión, buena parte de los ferrocarriles y de las áreas petroleras. Ante el déficit fiscal se aumentaron los impuestos más sencillos, al valor agregado y a las ganancias, sin considerar dos cuestiones que las propuestas reformistas solían atender: la mejora del ahorro y la inversión, y algún criterio de equidad social.

En esta situación, quienes rodeaban al presidente se beneficiaron con las privatizaciones lo cual fue conocido como *Swiftgate*, el diputado José Luis Manzano y Emir Yoma, cuñado del presidente, regenteaban un centro de tráfico de influencias denominado la “carpa chica”. El caso “Swift”, estalló en diciembre de 1990 y una empresa norteamericana fue la perjudicada en una operación de chantaje; la cual acudió al embajador Todman y movilizó al propio gobierno estadounidense, de modo que la acción fue efectiva. Hubo una renuncia de todo el gabinete, y una serie de rotaciones de funcionarios que a principios de 1991 llevaron a Domingo Cavallo al Ministerio de Economía.

Luis Alberto Romero menciona que Cavallo encaró el programa de reformas de manera más ambiciosa y más despegada de empresarios y acreedores, hizo aprobar la trascendente Ley de Convertibilidad la cual establecía una paridad cambiaria fija: simbólicamente, un dólar equivaldría a un nuevo “peso”, y se prohibía al Poder Ejecutivo no sólo modificarla sino emitir moneda por encima de las reservas, de modo de garantizar esa paridad. A ella siguió otra decisión: la reducción general de aranceles, cayeron a una tercera parte de su anterior valor, lo que concretaba la apertura económica. Los resultados inmediatos fueron muy exitosos: terminó la huida hacia el dólar, volvieron capitales emigrados, bajaron las tasas de interés, cayó la inflación, hubo una rápida reactivación económica y mejoró la recaudación fiscal.

Esta última permitió que el Estado logrará equilibrar sus cuentas, pero eso no hubiera bastado sin la masa de préstamos e inversiones del exterior. Entre 1991 y 1994 entró al país una masa considerable de dólares, con los que el Estado saldo su déficit, las empresas se reequiparon y, por vías indirectas la gente común incrementó su consumo.

También explica que Cavallo avanzó con firmeza en las reformas, y las llevó más allá de lo esperado. Por ejemplo, continuó con la venta de las empresas del Estado, sólo en la privatización de las empresas de electricidad, gas y agua incluyó garantías de competencia, mecanismos de control e incluso previó la participación de los sindicatos en algunas de las nuevas empresas.

Otro ejemplo es la reforma del régimen de Previsión Social que en lugar de fundarse en la solidaridad de los activos con los pasivos, cada trabajador pasaría a tener su cuenta de ahorro propia, administrada por una empresa privada. Hubo muchas resistencias y luego de una larga negociación se decidió mantener en parte el régimen estatal. La reforma de los regímenes laborales apenas avanzó.

Con los gobiernos de las provincias se firmó un Pacto Fiscal, para que acompañaran la política de reducción de gastos, pero se tuvo una amplia tolerancia con una serie de recursos que esos gobiernos utilizaban para paliar los efectos del ajuste y prácticas de clientelismo político.

La coyuntura financiera internacional permitió atenuar los efectos más duros de las reformas. El Producto Bruto creció sostenidamente a tasas más que respetables, se expandió el consumo, gracias a sistemas crediticios con cuotas pactadas en dólares, la inflación cayó drásticamente, creció la actividad económica y el Estado mejoró su recaudación y hasta tuvo por un par de años superávit fiscal.

Por otra parte el autor explica que no obstante esta bonanza ocultó por un tiempo los efectos sociales más duros, y a la larga los más perdurables, de las reformas, como lo fue el desempleo. Cada privatización estuvo acompañada de una elevada cantidad de despidos., por lo que explotaron a partir de 1995. Para el crecimiento del desempleo fue decisiva la flexibilización de las condiciones laborales, la cual fue posible por la baja capacidad de resistencia de las organizaciones sindicales, ya que las huelgas fueron ominosamente derrotadas.

Asimismo Romero argumenta que el desempleo en 1993 superó la línea histórica del 10%, lo cual era un dato grave, porque se producía en un contexto de expansión económica y crecimiento global del producto. Muchos sectores sociales fueron afectados por el encarecimiento de los servicios públicos privatizados; por el cierre de empresas pequeñas o medianas, o por los cortocircuitos financieros de varios gobiernos provinciales, pese al rápido auxilio de gobierno nacional: en Santiago de Estero, Jujuy o San Juan se produjeron las primeras manifestaciones públicas y violentas de descontento por el nuevo orden económico.

El gobierno ensayó algunas medidas paliativas aprovechando que los recursos fiscales podían estirarse aumentando el endeudamiento. Un poco los sectores populares se beneficiaron con distintos programas sociales, sin embargo sus efectos se diluyeron por la mala administración y la orientación clientelista.

Finalmente la apertura económica se atenuó, así la industria automotriz recuperó casi todos sus beneficios tradicionales. Los sectores exportadores, perjudicados por un peso sobrevaluado recibieron subsidios, reintegros y compensaciones fiscales. Las empresas más afectadas como las que habían sido contratistas del Estado, recibieron mayores beneficios como participar con condiciones ventajosas en las privatizaciones.

Sin embargo Romero explica que las posibilidades de las empresas de exportar e integrarse eficientemente en el mercado global estaban restringidas por la sobrevaluación del peso que encarecía sus costos. Ya no podían influir sobre el precio de los servicios o los combustibles pero sí podían tratar de reducir los costos salariales, que en términos comparativos eran elevados. Por los mismos motivos, los estímulos a la importación eran muy fuertes: el alud de productos extranjeros arrasó con una buena parte de las empresas

locales, y generó un déficit comercial abultado. También crecía el déficit fiscal, entre otras causas por la reaparición de mecanismos de asistencia a los exportadores.

También para Romero la solución estaba, quizá en una devaluación que hiciera más competitiva la producción local, pero él mismo explica que eso era imposible por definición: la “confianza de los mercados” reposaba en la convertibilidad. Para sobrevivir día a día, superar el déficit y cumplir con los compromisos con los acreedores, fijados en el Plan Brady, eran indispensables nuevos préstamos.

En la nueva economía, las masas de inversiones altamente volátiles dependían de las decisiones de *managers* de fondos de inversión, que buscaban el rendimiento más alto en cualquier rincón del mundo, y no estaban interesados en políticas de largo plazo. Factores absolutamente ajenos a la situación local, como la oscilación de la tasa de interés en Estados Unidos, los hacía traer o llevar su dinero, y eso les daba una gran capacidad de presión. Cualquier oscilación produciría una cascada de efectos desastrosos. En realidad, gracias a la convertibilidad había reaparecido la vulnerabilidad exterior, característica de la economía de cien años atrás.

Después del éxito electoral de 1991, Menem comenzó a hablar de la reforma constitucional, que lo habilitaría para ser reelecto y finalmente logró su objetivo. A lo largo de 1994, mientras se reformaba la Constitución, empezaron a notarse las dificultades que provocaba el alza de las tasas mundiales de interés y el ministro Cavallo lanzó la llamada Segunda Reforma del Estado, con nuevas privatizaciones, entre ellas las centrales nucleares y el Correo, y un severo ajuste de las transferencias de fondos a las provincias. El presidente fue totalmente solidario con su ministro, sobre todo al sentirse, a principios de 1995, los efectos de la crisis mexicana conocida como “efecto tequila”. Hubo un retiro masivo de fondos internacionales de la Argentina y con ello Romero explica que la vulnerabilidad de la economía se manifestó: se precipitaron el déficit fiscal y la recesión, y la desocupación alcanzó el nivel del 18%. El gobierno actuó rápida y eficientemente: hubo una poda presupuestaria, reducción de sueldos estatales, fuerte aumento de impuestos, y un consistente apoyo del FMI y el Banco Mundial. La recesión fue prolongada.

En las elecciones de 1995 Menem enfrentó a una UCR debilitada y sin confianza, y a una nueva fuerza: el FREPASO¹⁸², fruto de la unión entre el Frente Grande y un movimiento apresuradamente organizado por el dirigente peronista mendocino José Bordón. Menem acompañado por Carlos Ruckauf, derrotó a la fórmula Bordón-Álvarez, que dejó a los radicales Massaccesi y Storani en un lejano tercer lugar. Menem logró prácticamente el 50% de los votos.

En este nuevo período de Menem el sistema bancario pudo ser salvado, aunque a costa de una fuerte concentración y extranjerización, y retornó una buena parte de los 6 mil millones de dólares que habían huido en las semanas iniciales del año. Las empresas pudieron superar los problemas derivados de la sobrevaluación del peso, un poco por la fuerte caída de los salarios reales, y otro por la mejora en la productividad lograda por las empresas más grandes, las mismas que, a diferencia del común, podían obtener fácilmente créditos en el exterior. El Producto Bruto, que cayó más de un 4% en 1995, se recuperó en 1996 y avanzó con fuerza en 1997, creciendo por encima del 8%. Pero en cambio la desocupación no cedió un ápice, y se mantuvo apenas por debajo del 15%.

Luis Alberto Romero señala que la deuda externa creció de manera sostenida, y los 60 mil millones de dólares de 1992 se convirtieron en 100 mil en 1996. La economía argentina dependía del flujo de capitales externos, y de los inversores, que desde entonces dejaban de invertir sobre todo durante los años en que se derrumbaron varios de los mercados emergentes. En 1995 terminaron los tiempos de la afluencia fácil de capitales externos y de la consiguiente holgura fiscal; la tendencia dominante fue la restricción, con sus conocidos efectos: alza de las tasas de interés, recesión, penuria fiscal y mayores dosis de ajuste y reforma.

El gobierno quedó atrapado entre las exigencias de mayor ajuste, para el pago de la deuda, y los reclamos crecientes de la sociedad. El ministro Cavallo salió con éxito de la crisis de 1995 e inició una nueva serie de privatizaciones, hizo declarar la emergencia previsional

¹⁸² Allí convergían disidentes del PJ y la UCR, la Unidad Socialista y otros pequeños grupos provenientes de la izquierda o el populismo. El Frepaso nunca llegó a tener una inserción territorial comparable a la de los grandes partidos, ni tampoco una organización y reglas de discusión y decisión explícitas. Fue un partido de jefes. Después de las elecciones, el candidato presidencial José Bordón lo abandonó; Chacho Álvarez quedó como dirigente principal, secundado por Graciela Fernández Meijide y Aníbal Ibarra. Recogió la constitución de una fuerza de centro izquierda, alternativa de los dos partidos tradicionales. Sin repudiar la transformación económica producida, puso el acento en los problemas sociales que generó y en las cuestiones éticas y políticas: la corrupción y el deterioro de las instituciones.

y, básicamente, restringió los fondos transferidos a los gobiernos provinciales quienes se vieron obligados a la venta de empresas públicas y de bancos provinciales, reducción de las plantas de empleados y transferencia a la Nación de sus sistemas jubilatorios. Pero los dirigentes provenientes del peronismo tradicional se hicieron eco del fuerte malestar social, que afectaba sus propias bases electorales, a principios de 1996 dividieron la aprobación de la Ley de Presupuesto y se negaron a aprobar otra, que extendía las atribuciones económicas del Ejecutivo.

Romero añade que Cavallo destapó la corrupción gubernamental, lo que produjo el final de la relación: a fines de julio de 1996 Menem lo relevó y lo reemplazó por Roque Fernández, un economista ortodoxo que presidía el Banco Central. Subió el precio de los combustibles, elevó el Impuesto al Valor Agregado, que llegó al insólito nivel del 21%, redujo el número de empleados públicos y finalmente realizó sustantivos recortes en el presupuesto. Además, impulsó las privatizaciones pendientes: el correo, los aeropuertos y el Banco Hipotecario Nacional, y vendió las acciones de YPF en poder del Estado al accionista mayoritario, la empresa española Repsol.

Fernández chocó con resistencias crecientes en el sector político del gobierno y en el Congreso fracasó con la legislación sobre flexibilización laboral. A fines de 1996 Menem intentó sortear la resistencia del Congreso con uno de sus Decretos de Necesidad y Urgencia, que sorpresivamente fue objetado por la Justicia. En 1997, en pleno tiempo electoral, Menem dejó de lado la reforma y pensó en los votantes.

Según Romero no tenía muchas alternativas, debido a la coyuntura financiera internacional de julio de 1997 cuando Tailandia devaluó su moneda y se desató la crisis y en octubre se derrumbó la Bolsa de Hong Kong, los mercados emergentes, incluyendo el argentino se miraban con desconfianza. Los derrumbes siguieron: Corea, Japón, Rusia, y finalmente Brasil, que devaluó su moneda en los primeros días de 1999. Este fue un golpe duro para la Argentina, ya afectada por el encarecimiento del crédito y la caída en los precios de sus exportaciones, e imposibilitada de adoptar la solución devaluatoria.

En 1997 empezaron a aparecer otros problemas: los productores de azúcar denunciaron que Brasil hacía dumping, e impulsaron una ley arancelaria para su importación, que Menem vetó, preocupado por robustecer el MERCOSUR. La devaluación del real, en 1999, contrajo el mercado para las encarecidas exportaciones argentinas, y desató

reclamos de protección, mientras que las empresas más grandes con mayor libertad de acción empezaron a considerar la posibilidad de trasladarse a Brasil o al menos subcontratar allí parte de lo que producían.

El mismo autor menciona que la crisis iniciada en 1998 fue más profunda y prolongada que la del “efecto tequila” y sin final anunciado. Todo se sumó: el aumento de los intereses de la deuda, la escasez y alto costo del crédito, la caída de los precios de productos exportables y la recesión interna. Ese año el PBI retrocedió alrededor del 4% y la producción de automotores cayó casi a la mitad. Todo ello profundizó la transnacionalización: varios bancos y empresas fueron comprados por corporaciones multinacionales o por grandes fondos de inversión, como Exxel. El gobierno de Menem llegó a su fin sin margen siquiera para hacer beneficencia electoral, y debió cerrar su presupuesto con un déficit tan grande que no se atrevió a declararlo. La deuda externa trepaba por entonces a 160 mil millones, el doble que en 1994.

Romero sostiene que Menem en su política de profundización del ajuste, sin margen para negociar, Menem empezó a sufrir una oposición social cada vez más activa 1995 fue un año crítico: en varias provincias hubo manifestaciones violentas encabezadas por empleados públicos que cobraban en bonos de dudoso valor. Al año siguiente finalmente confluían para realizar dos huelgas generales contra la ley de flexibilización laboral y la política económica, la oposición política, el FREPASO y la UCR, impulsaron una protesta ciudadana: un apagón de cinco minutos y un “cacerolazo”, que fue apoyado por entidades de todo tipo, incluidas las defensoras de derechos humanos. La Iglesia comenzó a sumar su voz a las protestas. “Piqueteros y fogoneros” que también aparecieron en Jujuy afectados por los despidos del Ingenio Ledesma, interrumpieron el tránsito, incendiaron neumáticos, organizaron ollas populares y reunieron tras de sí a trabajadores desocupados, a jóvenes que nunca pudieron trabajar, a sus familiares y amigos, dispuestos a enfrentar la eventual represión con piedras y palos.

Este tipo de movilización tuvo imitadores y se acentuó a medida que avanzaba la crisis: estudiantes que cortaban las calles de las ciudades, o productores rurales que realizaban “tractorazos”, sumados a algún episodio violento, con ataque y saqueo a los edificios públicos, indicaban un estado de efervescencia generalizado.

El autor también explica que el gobernador de Buenos Aires, Eduardo Duhalde, anunció que sería candidato del peronismo en las elecciones de 1999, sin embargo Menem lanzó su candidatura informalmente pese a que la Constitución imposibilitaba una nueva elección. En parte, la lucha entre éstos se desarrolló en los medios de comunicación. Mientras Cavallo continuaba con sus denuncias de negocios ilícitos, la profunda corrupción del grupo gobernante se hizo pública: las ventas clandestinas de armas a Croacia y a Ecuador, que complicaban a varios ministros e incluso al presidente; los negocios de la “mafia del oro”, que realizaba exportaciones ficticias: la aduana paralela más tolerante que la oficial, y finalmente las coimas pagadas por la empresa norteamericana IBM a directores del Banco Nación. También hubo hechos violentos: la explosión de la fábrica de armamentos de Río Tercero, que habría borrado las huellas del contrabando de armas, a costa de muchas vidas; los dudosos suicidios de un intermediario en esas ventas y de quien pagó las coimas en el Banco Nación, y el secuestro y tortura de la hermana del fiscal que investigaba el caso del oro.

En octubre de 1997, el justicialismo sufrió una fuerte derrota en las elecciones legislativas, Menem afirmó que sólo él podía ganar en 1999 y se lanzó abiertamente a una nueva reelección, sin embargo, finalmente la Justicia declaró que su proyecto era absolutamente ilegal.

Menciona Romero que la UCR y el FREPASO crearon una Alianza y avanzaron hacia su triunfo en las elecciones de 1999 se acordó no cuestionar la convertibilidad, y poner el acento en la recuperación de la equidad social y las instituciones republicanas y en la lucha contra la corrupción. José Luis Machinea quedó a cargo del programa económico. Fernando de la Rúa de la UCR en fórmula con Álvarez obtuvieron un triunfo claro el 48,5% de los votos; frente al justicialismo que presentó la fórmula Duhalde-Palito Ortega, Domingo Cavallo creó una fuerza política, Acción para la República.

De la Rúa recibió un poder limitado en lo político y condicionado por la crisis económica. Pronto se agregó la dificultad para transformar una alianza electoral en una fuerza gobernante.

Brasil y Argentina: pilares del MERCOSUR

Para 1997 estudios muestran la importancia del Brasil y Argentina en el MERCOSUR pues en conjunto sumaban más de la mitad del PIB de la región (más del 95% del PIB regional); contaban con aproximadamente un trillón de dólares, una población de casi 200 millones de personas y una superficie territorial, considerada como la más grande en América Latina.¹⁸³ De tal forma que es pertinente y relevante abordar el caso específico de estos dos países y su importancia para el MERCOSUR.¹⁸⁴

Brasil tiene la estructura industrial más integrada y desarrollada tecnológicamente y más competitiva internacionalmente de la región, aunque necesitada de una modernización, Brasil fue quien bajo el patrón de la ISI y con la perdurabilidad de concepciones nacionalistas avanzó más en su industrialización y en la búsqueda de autonomía tecnológica. En Brasil había predominado una lógica de valorización productiva del capital frente a las lógicas financieras especulativas que han predominado en Uruguay y Argentina. Esto explica en parte las diferencias productivas en el MERCOSUR.¹⁸⁵

Explica Regueiro que el PIB argentino representa el 41 % del brasileño, mientras el paraguayo y uruguayo representan el 1 y 2 % respectivamente: la estabilidad económica de Brasil es vital para la región. En situaciones de estabilidad relativa, como la que se logró después de la aplicación del Plan Real, los socios menores y Argentina vieron incrementarse sus niveles de comercio con Brasil a expensas del sostenido crecimiento del déficit de la balanza comercial brasileña.

Quizás las asimetrías de carácter económico no sean las más relevantes, sino las diferentes motivaciones y formas de concebir la inserción en la economía internacional y las relaciones con sus socios.

Regueiro señala que Brasil ha declarado que las relaciones con Argentina tienen un carácter estratégico pues constituyen la piedra angular de la política externa brasileña. Por otra parte, a diferencia de otros países de la región, Brasil tiene un proyecto geoestratégico claro y un proyecto de país más o menos definido más no por esto no podríamos asistir en veinte o veinticinco años a su estancamiento como país de desigualdades sociales y regionales, que alterna ciclos cortos de desarrollo y crisis de recesión y que se paraliza ante el debilitamiento progresivo de su base social.

¹⁸³ The Economist World in Figures 97; The CIA World Fact Book y Banco Interamericano de Desarrollo

¹⁸⁴ Giambiagi, Fabio "Por un nuevo pacto Brasil-Argentina: entre la ambición y la miopía", *Revista CEI*, 2005, p. 1

¹⁸⁵ Regueiro, *Op cit.*, p.225

Por su parte Argentina considera que para asegurar su reinserción exitosa el país deberá repositionarse de manera pragmática en relaciones preferentes con alguna potencia mundial, en primer lugar, los Estados Unidos. En cuanto a la prioridad de las relaciones externas de Argentina se apreciaba hasta hace poco una contradicción, desde el punto de vista político resultaba casi obvio unos pocos años atrás su alineamiento con los Estados Unidos, sin embargo no tiene esta posición un correlato en lo económico ya que los lazos con Brasil son mucho más importantes que lo que representaban las relaciones con los Estados Unidos, no obstante, en los últimos gobiernos progresistas argentinos, el de Néstor Kishner y posteriormente el de su esposa, Argentina se ha deslindado e inclusive ha tenido roces con los Estados Unidos.¹⁸⁶

Cudro N° 14
Cuadro comparativo entre Brasil y Argentina
durante la década de 1990

ARGENTINA	BRASIL
Moneda convertible en dólar	Paridad del dólar, sin convertibilidad
Privatización intensiva	Privatización lenta
Déficit comercial	Superávit comercial
Sindicatos en crisis	Sindicatos fuertes
Liberalización financiera	Reforma financiera gradual
Liberalización antes de la estabilización	Plan de estabilización sin liberalización salvaje
Oposición parlamentaria débil	Oposición parlamentaria fuerte
Pauperización de la clase media	Aumento de la miseria
Desindustrialización	Reestructuración industrial
Estado débil	Estado fuerte

En Regueiro Bello Lourdes Ma, “Mercosur: ¿un esquema diferente?” en *La nueva integración económica de América Latina y el Caribe. Balance y Perspectivas en el cambio de siglo* Estay Reyno Jaime (coord), México, 2000, p. 266

Ahora bien, son economías que tienen en común:

• Niveles de ingreso “per capita” muy similares entre sí;

• Sistemas políticos similares

• Un pasado, en ambos casos, marcado por: 1) la existencia de proceso más o menos abiertamente hiperinflacionarios en los años 80; 2) la adopción de diversos planes de estabilización en base al congelamiento de precios en la segunda mitad de los años 80 y

¹⁸⁶ Ib., p.226-227

comienzos de los años 90, 3) estrategias de desarrollo que en los años 90 tuvieron como ejes a un intenso proceso de apertura económica y planes audaces de privatización.¹⁸⁷ (Ver capítulo I y II)

La vulnerabilidad de las economías que integran el MERCOSUR y la incapacidad de la economía líder, Brasil, de alcanzar índices de competitividad en sus relaciones comerciales con el exterior no le permiten sostener déficits crecientes en su balanza comercial con sus socios comerciales. Ello incide negativamente en el avance de la desregulación arancelaria propia del proceso de integración al que dicho bloque comercial ha dado lugar. Por lo tanto la Unión aduanera no ha logrado consolidarse y el mercado único continúa siendo una tarea pendiente. En efecto, para convertirse en la palanca de desarrollo del MERCOSUR, Brasil está obligado a exportar más hacia otros mercados.

El paradigmático Uruguay

Triunfó el Partido Nacional en las elecciones del 26 de noviembre de 1989 con la fórmula Lacalle-Aguirre obtuvo 444 839 votos (58.1%). De este modo Lacalle se convirtió en el primer presidente nacionalista elegido directamente por el voto popular. Entre las transformaciones más importantes, Lacalle se proponía privatizar las empresas públicas y reformar la seguridad social. Sabiendo que algunas medidas podrían ser impopulares, procuró acelerar los acuerdos para alejarlos de los tiempos electorales. Para ello contó con el respaldo de todo el Partido Colorado sólo en casos puntuales.

Juan José Arteaga explica que ambos partidos, cada uno en su momento, se preocuparon por los “costos políticos” que implicaron las reformas y fueron muy sensibles a las presiones de los conductores intermedios. Asimismo la ausencia de mayorías absolutas haría imposible cualquier cambio en el Uruguay. Aunque el Frente Amplio de los noventa fue adoptando un programa históricamente conservador. Sin embargo, a pesar de la falta de consenso en algunas áreas, la opción asumida por el Uruguay a favor de la integración regional contó con el apoyo de todos los partidos políticos y tuvo como objetivo beneficiar al país con una ampliación del mercado que fuera palanca y motor del desarrollo económico.

¹⁸⁷ Giambiagi, *Op cit.*, p.2

Las elecciones de 1994 llevaron a un nuevo triunfo del partido Colorado, en gran paridad de resultados con el Partido Nacional y el FA en ese orden. El sistema político quedó claramente dividido en tercios. El Partido Colorado obtuvo 32.3% de los votos válidos, el Partido Nacional 31.2% y el FA 30.6%, según datos obtenidos por Arteaga.

Dentro del Partido Colorado, la fórmula ganadora por amplísimo margen fue la integrada por Julio María Sanguinetti y Hugo Batalla. Dada la fragmentación política, el presidente obtuvo el respaldo total de su partido y negoció con el Partido Nacional la formación de un gobierno de coalición con participación de ambos partidos en el gabinete nacional, que por primera vez en la vida política del Uruguay fue operativo durante todo el período de gobierno (1995-2000). De este modo se posibilitó la aprobación de leyes que había sido bloqueadas en las dos administraciones anteriores y se pudo encarar la reforma en cuatro áreas fundamentales: la política, la seguridad social, la educativa y la reforma del Estado.

En lo político Arteaga señala que el 30 de marzo de 1995, el presidente Sanguinetti convocó a todos los partidos políticos a una reunión, en la que planteó la necesidad de encarar una reforma política con acento en los aspectos electorales. Se llegó a un consenso basado en : 1) la necesidad de dotar al poder ejecutivo de una mayor representatividad política, mediante una elección a doble vuelta si ningún candidato obtenía 50% de la votación; 2) la presentación de un candidato presidencial por lema, elegido en elecciones internas; 3) la eliminación de la acumulación de votos por sublemas para las elecciones parlamentarias, 4) el otorgamiento al jefe de Estado de la facultad de modificar, en caso de crisis política que altere el respaldo parlamentario del ejecutivo; entre las más importantes.

El FA orientado por Tabaré Vázquez miembro del Partido Socialista y ex intendente de Montevideo decidió oponerse a la reforma constitucional.

En lo educativo el autor argumenta que la reforma educativa tuvo fundamentalmente un contenido social, procurando la igualdad de oportunidades. La escuela pública había sido una gran igualadora de la sociedad horizontal uruguaya, el índice de alfabetización llegó a 95%, sin embargo, en los últimos años descendió la calidad. La reforma se basó en la universalización de la educación preescolar para niños de cuatro y cinco años, en la creación de escuelas de tiempo completo para niños pertenecientes a hogares con necesidades básicas insatisfechas, en la extensión del servicio de alimentación a 100% de

los niños y jóvenes que asistían a las escuelas públicas y al ciclo básico de secundaria, en la divulgación de la informática y el inglés en la escuela y en la provisión de los libros de texto gratuitos a los alumnos de la enseñanza primaria estatal.

En lo social la coalición aprobó la reforma de la seguridad social en menos de un año, el crecimiento con redistribución fue el lema que movilizó la política social del gobierno. En 1984 había 770 000 personas con necesidades básicas insatisfechas y 10 años después la cifra había descendido a 415 000 personas. En los estudios de distribución del ingreso realizados por la CEPAL, el Uruguay ostenta los indicadores más igualitarios de la región. En 1995, el 40% más pobre recibía 21.9% del ingreso del país, mientras que en Argentina recibía 15% y en Brasil 9.6%. A la inversa, el 10% más rico de la población recibía en el Uruguay 25.9% de la riqueza, mientras que en Brasil recibía 41,7% y en Argentina 31.6%.

El crecimiento del PIB per cápita en dólares demuestra el crecimiento económico, que es la base de cualquier política redistributiva. En 1985, el PIB per cápita alcanzaba 1 573 dólares, en 1990 había subido a 2 704, en 1995 a 5 602 y en 1997 a 6 386 dólares.

Finalmente en lo concerniente a la reforma del Estado el autor considera que ha tenido como objetivo desburocratizar la administración e incentivar el retiro voluntario de los funcionarios, sin despedir a nadie. El crecimiento económico generó empleo en el sector privado, y eso dio lugar a que el número de funcionarios descendiera de 24 a 17% con relación a la población económicamente activa.

La inflación fue descendiendo paulatina pero constantemente desde 1990:129% en adelante: 1991:81.5%, 1992:58.9%, 1993: 52.9%, 1996:24.32%, 1997:15.16% y 1998:8.6% hasta llegar en 1999 a 3.38% de inflación anual, el porcentaje más bajo desde 1950.

Debido a la crisis brasileña de enero de 1999, que afectó a todos los socios del MERCOSUR, y a una pertinaz sequía que provocó un descenso general de la producción agropecuaria, el último año de gobierno, año electoral, fue un año de recesión económica, que apenas comenzó a dar signos de superación en el último trimestre del año.

Por otra parte Juan José Arteaga explica que en las elecciones de 1999 fue necesario pasar a una segunda vuelta pues ningún candidato obtuvo el 50%. Los candidatos fueron Jorge Batlle por el Partido Colorado, Luis A Lacalle por el Partido Nacional, Tabaré Vázquez

por Encuentro Progresista- Frente Amplio, Rafael Michelini por Nuevo Espacio y Luis Pieri por Unión Cívica. El 28 de noviembre se definió la presidencia de la República entre Jorge Batlle y Tabaré Vázquez pues en la primera vuelta triunfaron el EP-FA 37.34%, que por primera vez alcanzó el primer lugar electoral, y el Partido Colorado 31.78%.

El ganador fue Batlle, quien obtuvo 1 158708 (52.5%) sufragios, frente a Vázquez, que logró 981 778 (44.5%). La participación de 91.8% y la clara mayoría dio al presidente Batlle una rotunda legitimación.

El 1° de marzo del 2000 Jorge Batlle asumió la presidencia y Luis Hierro López la vicepresidencia para el período 2000-2005. El presidente Batlle manifestó desde el principio su preocupación por superar la crisis del año anterior aumentando la producción y las exportaciones, apostando a la inversión de nuevas tecnologías y buscando la reubicación del país en el mercado externo, sea dentro de los límites del MERCOSUR, o con más amplitud ante el desafío del mundo globalizado.. Batlle asumió desde el primer momento un discurso de fuerte crítica a los subsidios y proteccionismos de los países desarrollados, principalmente de la Unión Europea y los EU. De ahí la importancia que reviste un fortalecimiento institucional y económico del MERCOSUR.

Según el autor en el proceso latinoamericano de los últimos 20 años el Uruguay ha seguido un camino atípico. La ola de críticas al Estado dirigista y providente le afectaron relativamente poco. Al contrario de la Argentina, el Estado mantiene en el Uruguay su prestigio, y si bien ha disminuido su intervencionismo, ha conservado un papel de moderador y ha reivindicado su capacidad de equilibrar las leyes del mercado con medidas de protección al más débil.

Se puede adelantar que hasta 1988 la economía uruguaya logró asociarse dinámicamente al MERCOSUR a diferencia de Paraguay que se ha asociado estáticamente. La economía uruguaya creció durante la década de los 90 a 3 % anual. Dentro de la estructura económica el sector más dinámico y de peso es el terciario (50% del PBI, con un crecimiento de 4,8% anual en los 90). La industria manufacturera ha reducido su participación en el PBI de 26 a 18 % entre 1991 y 2000. El sector agrícola participa con 11 % en el PBI(2000), con una tasa de crecimiento anual durante la década del 3%.¹⁸⁸

¹⁸⁸ Godio, *Op cit.*, p.90

Paraguay: una década difícil

En 1993 se celebraron comicios presidenciales, en los que triunfó el candidato del Partido Colorado, Juan Carlos Wasmosy, que se convirtió en el primer civil en llegar a la jefatura del Estado tras cuarenta años de gobiernos militares, si bien su triunfo en las internas del Partido Colorado sobre el otro candidato, Luis María Argaña, fue cuestionado en su legalidad.¹⁸⁹

Este hecho no resultó particularmente favorable a los destinos de la República, el gobierno de Wasmosy se reveló uno de los peores de la historia paraguaya. Durante su mandato hubo dos graves crisis financieras en 1995 y 1997, que eliminaron del mercado casi la totalidad de las empresas financieras locales, sobreviviendo casi exclusivamente las entidades financieras de origen extranjero. Estas, sin embargo, terminarían retirándose del país en los siguientes años. Estos acontecimientos afectaron duramente a la clase media paraguaya y activó una crisis económica de la cual el país todavía no ha salido.

Los malos resultados económicos también afectaron los logros posteriores al golpe de 1989 en el campo político. El enfrentamiento de Wasmosy con su principal promotor político, el general Lino Oviedo, jefe de las Fuerzas Armadas, a quien acusó de querer encabezar un golpe en su contra, motivo que le restó aún más el apoyo del Partido Colorado y desató una crisis político-judicial que tendría largas consecuencias. Finalmente en 1996 Wasmosy alejó del ejército al Gral. Lino Oviedo segundo del Gral Andrés Rodríguez en el golpe de 1989, sin presentar cargo judicial alguno. Sin embargo, en 1997, cuando el Gral. Oviedo ganara las elecciones internas presidenciales del Partido Colorado, lo hizo enjuiciar y encarcelar por un tribunal Militar por dicho crimen, quitándole las posibilidades de competir y ganar la presidencia.

La condena de Oviedo lo inhabilitó para las elecciones presidenciales del 1998 y según las leyes del país, ocuparía su lugar su candidato a Vicepresidente, el Ingeniero Raúl Cubas Grau. Sin embargo, como las elecciones ya estaban realizadas, como candidato a Vicepresidente fue designado el Dr. Luis María Argaña, rival político de Oviedo (acababa de perder las internas del Partido ante él) y para entonces aliado de Wasmosy. Este curioso

¹⁸⁹ Vial, Alejandro "Paraguay, ¿ un nuevo comienzo?" en *Revista Nueva Sociedad*, núm 189, enero-febrero 2004.

sistema legal permitió que finalmente, la formula presidencial fuera compuesta por Cubas para Presidente y su principal enemigo (Argaña, por ser el siguiente candidato mas votado de su partido) para Vicepresidente.

Así a Cubas, le ayudo el desagrado popular ante la situación creada, en que el candidato más votado había sido enviado a prisión y triunfó en las elecciones con el 54% de los votos y tres días después de haber asumido el cargo presidencial indultó a Oviedo librándolo de la cárcel, a pesar de una ley aprobada en los últimos días del gobierno saliente, que intento cortar esa posibilidad. Con base en dicha ley los colorados argañistas y wasmosistas y los partidos de oposición (opositores a Oviedo por ser militar y por el golpe de Estado) obtuvieron de la Corte Suprema una anulación del indulto que Cubas no acató.

Este hecho provocó una solicitud de enjuiciamiento político de Oviedo ante el Congreso que por muchos meses, por falta de quórum, no prosperó. En marzo de 1999, sin embargo, la tensa situación política se complicó aún más con el llamado Marzo Paraguayo

Esto, sumado al hecho de que el Argañista había combatido todo el tiempo al sector Oviedista, motivó que el nuevo gobierno diera poca o nula importancia a dicho sector en la nueva administración, lo cual provocaba un fuerte descontento en el mismo, que si bien había perdido por pocos votos la candidatura a la presidencia, mantenía casi la mitad de los votos colorados en el Parlamento.

El suceso conocido como Marzo Paraguayo se origina con el asesinato del entonces vicepresidente Luis María Argaña por parte de un comando paramilitar el 23 de marzo de 1999. Fuertemente se acusó a la familia y amigos de Argaña de haber instrumentado la muerte natural del Vicepresidente; la oposición inculpó del hecho al Gral. Oviedo, quien había amenazado en varios discursos previos que su libertad no estaba bajo discusión alguna y desautorizaba absolutamente al Poder Judicial paraguayo. Tanto la oposición como los partidarios de Oviedo se manifestaron y congregaron en la plaza del Congreso, mientras el Juicio político en contra de Cubas retomaba vigor y llevó a la Cámara de Diputados a juzgar a Cubas al día siguiente, con fuertes probabilidades de ser ganado.

Para empeorar las cosas, en esos días estaba por retirarse ya de la Capital una fuerza campesina que estaba acampada frente a la Plaza del Congreso, reclamando la condonación de préstamos impagos por parte del Banco Nacional de los Trabajadores (estatal) Uno de los gestores del juicio político, el parlamentario Bader Rachid Lichi, negoció rápidamente con ellos la condonación de las deudas, a cambio de que se quedaran en la Plaza, apoyando el Juicio político.

Esta situación generó una crisis política que conmocionó al país durante una semana. La oposición responsabilizó inicialmente al presidente Raúl Cubas Grau como también al hombre fuerte de la política paraguaya de entonces, Lino Oviedo. La muerte de Argaña provocó una serie de manifestaciones de opositores y adherentes a Oviedo y al gobierno de Cubas, que desembocaron en acontecimientos en que murieron siete manifestantes contrarios al gobierno, la víspera de la votación del Juicio Político, lo cual produjo finalmente la renuncia de Cubas a la presidencia, a fin de evitarlo, y su casi inmediata salida al exilio.

Con la resolución de las tensiones acumuladas en más de un año de luchas políticas caracterizadas por la baja de los golpes por parte de todas las facciones, y dada la participación de la juventud en la misma, se dio un breve ambiente de efervescencia cívica y esperanza en las autoridades que surgieron de ese proceso, pero al poco tiempo el gobierno de Luis Ángel González Macchi decepcionaría todas estas expectativas, por el alto índice de corrupción en su administración.

Un intento fallido de golpe de estado en mayo del 2000, nunca bien aclarado, sería la última acción militar que influiría en la vida política paraguaya. El gobierno de González Macchi no mejoró la economía paraguaya y se caracterizó por constantes escándalos de corrupción y una nueva crisis financiera.

En este marco político-social se desarrolla la economía paraguaya que es una pequeña y manifiesta economía agraria que cuenta con una superficie de 406 752 km² y una población de 4.3 millones y un PIB per capita de US\$ 1,580 en 1994. Esto representa sólo el 3% de la superficie del área, 2% de la población y 1% del PBI del MERCOSUR. La agricultura emplea aproximadamente 42 % de la Población Económicamente Activa (PEA) y contribuye al 27% del PBI del MERCOSUR y genera más del 90% del intercambio extranjero.¹⁹⁰

Sobre la cual Dionisio Borda sostiene que el problema del estancamiento económico se debió a: 1) Crisis generalizada dentro del sector público que acumulaba 150 mil trabajos representando el 10% de la PEA; y 2) Desenfrenada corrupción relacionada con contrabando y patronato endémico (acceso a los servicios del sector público y trabajo a cambio de una política favorecedora). Estos favores políticos crearon una sobrepoblación del sector público, la duplicación de actividades de diferentes ministerios, corporaciones estatales, la sobrecentralización de decisiones y la burocratización de funciones.

¹⁹⁰ Borda, Dionisio "Economic Policy" en *The Transition to Democracy in Paraguay*, New York, Macmillan Press/Ltd, 1997, p. 131

La sociedad pagó un alto precio por la corrupción e ineficiencia del sector público por que al final absorbió recursos escasos, gastadas oportunidades, precios distorsionados del mercado y guió a la ineficiencia de la macroeconomía.

Borda explica que los factores que determinaron el estancamiento fue la distribución desigual de la riqueza, de los ingresos y las oportunidades ya que en una economía agraria como la paraguaya la distribución de fuentes productivas constituye un elemento clave en su proceso de desarrollo. La injusticia en la repartición de la tierra paraguaya no proporciona el estímulo necesario de producción. También el bajo nivel de productividad general, la débil diversificación de la producción y la expansión de la actividad especulativa, lo cual se observa en la producción de mayor derrame económico como la del algodón, soya, azúcar y maíz fueron menores que en otros países de América Latina.

Además de que los niveles de tecnología y de mano de obra capacitada también fueron deficientes, en contraste la expansión de las actividades especulativas, financieras y de tierra fue notable. Las finanzas y el comercio fueron los únicos en experimentar tarifas altas de crecimiento: el número de bancos, casas financieras, compañías de pensiones y las compañías hipotecarias proliferaron. Este *boom* redujo el acceso de los sectores agrícola e industrial al crédito, los bajos niveles de producción, el alto costo del crédito y la falta de diversificación que se combinaron para crear el problema de falta de competencia que incrementó la vulnerabilidad de la economía, explica Dionisio Borda.

La reducción de la inflación y el bajo costo de la mano de obra prevaleciente y la energía barata de Itaipú fueron insuficientes para atraer inversión externa.

Borda señala que la ausencia de una independencia judicial, una administración pública responsable y una política social coherente significó que Paraguay estaba considerado como un lugar de alto riesgo para los inversionistas potenciales.

Godio explica que toda esta situación se manifiesta en el crecimiento del PIB de un 2,1 por ciento entre 1991 y 1999, con un pico inflacionario de 40% en 1990. La estabilidad económica, el nivel de inflación y el déficit fiscal (4% del PIB para 2000) se mantienen en niveles aceptables. Pero se registra un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, un descenso de las reservas monetarias y un estancamiento en el PIB per cápita (0,6)% en 1991-2000, con un ingreso per cápita de 1.4888 dólares en 2000.¹⁹¹

El autor considera su economía como agrícola, de servicios y comercio donde el sector terciario creció sólo el 0,5% anual entre 1995 y 2000; la participación de la industria en el PIB ha disminuido en los 90 de 15 a 14 %, y el crecimiento industrial ha sido sólo de 1 %.

¹⁹¹ Godio, *Op cit.*, p. 89

Además de que el 35% de la población económicamente activa tiene problemas de empleo: para 2000 el desempleo abierto llegaba a 7% de la PEA, la subocupación a 18 y el desempleo oculto a 10%.

Asimismo Julio Godio señala que 50% de la población paraguaya se encuentra por debajo de la línea de pobreza; los niveles de educación y coberturas de salud y seguridad son los más bajos del MERCOSUR y los gastos sociales del Estado sólo llegan a 8% del presupuesto, mientras que el promedio en el MERCOSUR es de 18%.

2.2 MERCOSUR Institucional

Los distintos tratados, protocolos y declaraciones que se presentan a continuación muestran como se va construyendo el entramado institucional del MERCOSUR en el período 1991-1999.

El Tratado de Asunción

Por el *Tratado de Asunción* firmado el 25 de marzo de 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay acordaron conformar el Mercado Común del Sur el cual debía estar constituido al 31 de diciembre de 1994.¹⁹² Recogió los lineamientos establecidos por el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988, por el Acta de Buenos Aires de 1990 y por el ACE 14 de 1990 ya mencionados en el capítulo anterior e incorporó otros objetivos más ambiciosos como:

1) la creación de un arancel común y una política comercial común;¹⁹³ 2) la libre circulación del movimiento de los capitales, bienes, servicios y personas; y 3) la coordinación de las políticas macroeconómicas de los Estados miembros.¹⁹⁴ Con estos fines se sientan las bases para la formación de una zona de libre comercio, de una unión aduanera y de un mercado común.

¹⁹² Véase artículo 1 del Tratado

¹⁹³ El arancel externo común estuvo vigente a partir de enero de 1995. Se acordó que el arancel externo debía tener un rango de 0 al 20% con la posibilidad de permitir aranceles diferentes para listas reducidas de productos hasta un máximo de 35%. Estos aranceles debían converger al nivel de 20% en 6 años, a partir de 1995. Se acordó el 80% del universo arancelario, si bien el 20% restante se refiere a bienes de importancia para las importaciones de la región. Las listas de excepciones se refieren a bienes de capital e informática y telecomunicaciones. Los aranceles sobre estos bienes deben converger al 14 y 16% respectivamente al año 2001 para Argentina y Brasil y al 2006 para Uruguay y Paraguay. Estas listas podrían ser modificadas, por ejemplo, Brasil a fines de marzo de 1995 solicitó la ampliación de éstas. Los sectores automotor y azucarero cuentan con un régimen especial como se señalará más adelante. En Gonzalez-Oldekop, *Op cit.*, p.180-181

¹⁹⁴ Artículo 5, inciso b) del Tratado de Asunción. Ha sido muy difícil la concreción de esta coordinación, aspectos como la armonización tributaria, la coordinación de la balanza de pagos y los aspectos monetarios son los principales problemas en los primeros años de vigencia del Tratado de Asunción. En Bauman, *Op cit.*, p.151

El Tratado de Asunción se propone un programa de liberalización comercial que inició el 1ero de enero de 1995 proclive a eliminar de manera escalonada pero sistemática, todas las barreras al comercio. Para lograr tales propósitos se crean mecanismos como:

- *Un sistema para definir las reglas de origen.* Los productos sujetos al arancel externo común gozarán de la libre circulación en el MERCOSUR. A diferencia de los productos en listas de excepciones que pagarán aranceles nacionales diferenciados; la libre circulación de estos productos estará condicionada a que se cumpla con las reglas de origen. Este régimen estará compuesto por: un porcentaje mínimo de valor regional agregado (60 por ciento como regla general) y en ciertos casos, habrá requisitos específicos.¹⁹⁵ El régimen de origen tiene como objetivo evitar operaciones de triangulación de comercio y cuando todos los productos estén sujetos al arancel externo común el régimen de origen se extinguirá (2001 para algunos productos y 2006 para otros)

Este régimen fue esencial en el período de transición, antes de conformarse la Unión Aduanera y de que se cumpliera el calendario de desgravaciones, sin embargo sigue existiendo un régimen general de origen para los productos excluidos.

- *cláusulas transitorias de salvaguarda.* Las medidas de salvaguarda que incluye el Tratado de Asunción fueron de carácter transitorio y no fueron renovadas por lo que su ausencia se hizo sentir en los conflictos generados debido a la crisis del MERCOSUR en 1998-1999.¹⁹⁶

- *Un mecanismo para la solución de controversias.*¹⁹⁷ El mecanismo para la solución de controversias fue perfeccionado con el Protocolo de Brasilia y establece procedimientos de negociaciones directas, conciliación y arbitraje como veremos a continuación.

¹⁹⁵ Las reglas de origen permiten un origen extrarregional del 40 por ciento con un componente regional del 60 por ciento. Existen algunas excepciones que permiten un componente extrarregional del 50 por ciento. En Gonzalez- Oldekop, *Op cit.*, p. 183-184

¹⁹⁶ En determinadas circunstancias podrían ser aplicadas medidas provisionales de salvaguardia por parte de las divisiones nacionales de la Comisión, por un plazo máximo de 200 días. Las medidas de salvaguardias no deben ser discriminatorias y pueden asumir la forma de tarifas más altas o cuotas; sin embargo, no pueden reducir el volumen importado a un nivel inferior al promedio de los últimos tres años. Las salvaguardias son aplicables por cuatro años, con una extensión máxima de ocho años. En Bauman, *Op cit.*, p.152

¹⁹⁷ El Tratado de Asunción estableció en el artículo 3 y en el Anexo III del mismo, que los estados parte adoptarían un sistema de solución de controversias.

Protocolo de Brasilia

Se incluyeron Protocolos Adicionales al Tratado de Asunción como el *Protocolo de Brasilia* (PB) firmado el 17 de diciembre de 1991 que hace factible un sistema de tres mecanismos extrajudiciales para la solución de controversias que se originen entre los Estados miembros: *negociación, conciliación y arbitraje*. Estos mecanismos están a disposición de los Estados miembros, así como del sector privado.¹⁹⁸ El PB convino un sistema temporario y fue modificado por el Protocolo de Ouro Preto que mantuvo las líneas generales del mismo.

A través de negociaciones *directas* (capítulo II, artículo 2 del PB) tendrían que resolver sus diferencias los Estados miembros por su parte, que no excederían de un plazo máximo de 15 días a menos que las partes involucradas acuerden extender el plazo (artículo 3, inc.2 del PB). El recurso de *conciliación* puede ser invocado cuando hayan fracasado las negociaciones directas y un Estado miembro manifieste su inconformidad en la Comisión de Comercio y/o del GMC que contaría con un plazo de 30 días para formular sus recomendaciones apoyándose por especialistas si lo considerase indispensable (artículo 6 del PB).

Si la mediación de esa instancia no logrará terminar la disputa, el sistema de *arbitraje* puede ser invocado vía un comunicado al Secretario de la Comisión y un Tribunal Arbitral multinacional que en realidad son tribunales “ad-hoc” dictaminará al respecto en un plazo máximo de 90 días con decisiones finales vinculantes. Esta integrado por tres árbitros de cada Estado parte y acogerá sus propias normas de procedimiento (artículos 3 y 10 del PB). Los laudos deberán ser cumplidos en un plazo de 15 días de su notificación salvo que el Tribunal fije otro plazo (artículo 21, incisos 1 y 2). Por las dificultades establecidas para acceder al Tribunal Arbitral, el sistema de solución de controversias no asegura la defensa adecuada de los particulares y por ello la seguridad jurídica es así relativa.¹⁹⁹ Florencia Gonzalez-Oldekop argumenta que la sección nacional del Grupo

¹⁹⁸ Es sistema establecido en el PB, en relación al procedimiento previo al procedimiento arbitral, es diferente en caso de que el conflicto sea entre los estados parte y el que se refiere a los reclamos de los particulares.

¹⁹⁹ Las personas físicas o jurídicas podrán efectuar reclamos 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, de los acuerdos celebrados en el marco del mismo, de las decisiones del Consejo del Mercado Común o de las resoluciones del Grupo Mercado Común (artículo 25 del PB). El Grupo Mercado Común o en su caso la Comisión de Comercio luego de recibido el reclamo evaluará los fundamentos del mismo y puede rechazarlo (inc. 1 del artículo 29 del PB) o procederá a convocar, de inmediato a expertos que emitirán un dictamen dentro de los 30 días, período en el cual deberá oír a las partes (inc. 2 del mismo artículo 29). El procedimiento de reclamo de los particulares, sólo en el caso de que se dé curso a la solicitud del particular, puede convertirse en una cuestión intergubernamental a ser

Mercado Común puede considerar improcedente el reclamo del particular asimismo sólo las grandes empresas estarían en condiciones de convencer a su Estado parte que intente solucionar la controversia creada por el Estado parte transgresor.²⁰⁰

Protocolo de Ouro Preto

El *Protocolo de Ouro Preto* (POP) fue convenido el 17 de diciembre de 1994. Posibilita que el proceso de integración prospere en su contenido legal al plantearse el paso de una zona de libre comercio a una unión aduanera asimismo brinda al MERCOSUR la personalidad jurídica que le permite negociar acuerdos con terceros países, grupos de países y organizaciones internacionales, como podría ser el caso de la Organización Mundial de Comercio (artículo 34). Además determinó la nueva estructura jurídica, al proporcionar un marco normativo a las instituciones del MERCOSUR. El artículo 2 del POP definió a las instituciones del sistema como intergubernamentales, deciden por consenso (artículos 20 y 37 del POP) con la presencia de todos los representantes y carecen de la atribución de dictar normas directamente aplicables. El muy limitado poder con que cuentan les permite emitir normas que deben ser incorporadas a los derechos nacionales para lograr con ello la armonización:

El *Consejo del Mercado Común* (CMC)²⁰¹, es el órgano superior que lleva la conducción política del proceso y la toma de *decisiones* (artículo 9 del POP). Tiene la finalidad de hacer cumplir las metas acordadas, en los plazos establecidos (artículos 10 del Tratado de Asunción y 3 del POP) así como el cometido de negociar y firmar acuerdos internacionales. Con respecto a la organización de este Consejo Regueiro indica que los presidentes de los países que conforman dicho bloque comercial están obligados a colaborar en las dos reuniones anuales del CMC (artículo 6 del POP), formándose además el Mecanismo de Consulta y Concertación Política, que está integrado por los cancilleres

solucionada por la vía arbitral. Ello puede ocurrir en dos ocasiones: a) Cuando al comienzo del conflicto, el Estado parte al cual pertenece el particular afectado ha hecho suyo el conflicto; y b) Luego que el grupo de expertos elevó su dictamen al Grupo Mercado Común y cuando el mismo haya considerado al reclamo como procedente.

²⁰⁰ Gonzalez-Oldekop, *Op cit.*, p. 267-272

²⁰¹ La administración y ejecución del Tratado de Asunción, de los acuerdos específicos y de las decisiones que se adopten en el marco jurídico del mismo están a cargo del Consejo del Mercado Común, del Grupo Mercado Común y de la Comisión de Comercio (artículo 9 del Tratado de Asunción y artículos 2, 8, 14 y 19 del Protocolo de Ouro Preto)

de Relaciones Exteriores y los secretarios de Economía de los cuatro Estados miembros (artículos 11 y 12 del Tratado de Asunción y 4 del POP). Además es el órgano que ejerce la titularidad de la personalidad jurídica del MERCOSUR (apartado III del artículo 8 del POP).²⁰²

Por otra parte Gonzalez-Oldekop describe al *Grupo del Mercado Común* (GMC) como el órgano ejecutivo que emite resoluciones (artículo 15 del POP) y es coordinado por los ministros de Relaciones Exteriores (artículo 13, primer párrafo del Tratado de Asunción y artículos 10 y 11 del POP) tiene 15 subgrupos de trabajo organizado por las cancillerías y conformado por los ministros de Hacienda, Economía, Industria, Comercio, Turismo, Agricultura; y los directores de los Bancos Centrales de los países miembros (artículo 14 del Tratado de Asunción y 11 del POP). De acuerdo al artículo 14, apartado V del POP es facultad del GMC, establecer, modificar o suprimir órganos como los subgrupos de trabajo, grupos ad-hoc y reuniones especializadas. La estructura del GMC es la siguiente:

Subgrupos de Trabajo (SGT): N° 1 Comunicaciones, N° 2 Aspectos institucionales, N° 3 Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad, N° 4 Asuntos Financieros, N° 5 Transportes, N° 6 Medio Ambiente, N° 7 Industria, N° 8 Agricultura, N° 9 Energía, N° 10 Asuntos del Trabajo, Empleo y Seguridad Social; N° 11 Salud, N° 12 Inversiones, N° 13 Comercio Electrónico y N° 15 Minería.²⁰³

Para orientar al Grupo del Mercado Común y vigilar la aplicación de los instrumentos convenidos se crea una *Comisión de Comercio* (CCM) que emite directivas y propuestas (artículo 20 del POP) El POP en los artículos 16,17 y 19 redefinió las competencias atribuyéndole otras que el Protocolo de Brasilia había fijado como competencias del GMC en relación a la solución de controversias (artículo 21 del POP) Tendrá como objetivo coordinar las políticas macroeconómicas de los Estados miembros y velar por el cumplimiento de los trabajos de la Unión Aduanera y todo lo relativo a las normas de origen (artículos 16, 17 y 19 del POP). Está integrada por cuatro titulares y cuatro suplentes cuyo trabajo es coordinado por las cancillerías, y los instrumentos que sobresalen por su relevancia son:

- Los acuerdos de comercio con terceros países o con organismos internacionales
- La nomenclatura comercial administrativa
- El régimen de adecuación final para la Unión Aduanera
- Las reglas de origen

²⁰² Regueiro, *Op cit.*,p.233

²⁰³ Ver en este apartado Organigrama de Estructura Institucional del MERCOSUR

- El régimen de zonas francas, áreas aduaneras especiales y zonas de procesamiento de exportaciones.
- El régimen contra prácticas desleales de comercio
- La eliminación y armonización de restricciones aduaneras
- El régimen de salvaguardas a terceros países
- La coordinación y armonización aduanera
- El régimen de defensa del consumidor; y
- La armonización de incentivos a las exportaciones.²⁰⁴

Existe una *Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)* que es el órgano representativo de los parlamentos de los países miembros, entre sus funciones está dar recomendaciones al Consejo y al Grupo del Mercado Común (artículo 26) y coadyuvar a la armonización de las legislaciones con representantes del poder legislativo de los Estados miembros (artículo 25 del POP) y conformada por 64 legisladores, 16 de cada país (artículo 23 del POP); sin embargo, no tiene bastante peso político como para influir de manera importante en la toma de decisiones del MERCOSUR.

Como parte de la organización también se tiene el *Foro Consultivo Económico y Social (FCES)* que Carrera y Sturzenegger describen como un órgano de carácter consultivo que representa a los sectores económicos y sociales en igual número de representantes por cada estado parte (artículo 28 del POP). La *Secretaría Administrativa* presta servicios a los demás órganos y está encargada de la publicación y difusión de las normas adoptadas en el marco del MERCOSUR y contará con un presupuesto comunitario del cual debe rendir cuentas anualmente al GMC (artículos 45,14, apartado VII, y 32, apartados I, II, VII y VIII del POP)²⁰⁵

Es indispensable subrayar la necesidad que el MERCOSUR tiene de poseer instituciones supranacionales que puedan protegerlo cuando la voluntad política empieza a decaer porque al no profundizarse los alcances de las instituciones y dejarlas circunscritas al campo del quehacer intergubernamental, exhiben su debilidad estructural. Sus resoluciones han estado subordinadas por la soberanía de los países participantes, aún cuando se sabe cuan limitada ésta puede ser. Al respecto Bulcourt y Cruz explican "...la estructura institucional del MERCOSUR como andamiaje político del bloque, ya que las diversas instancias de decisión, control y resolución de conflictos conforman el timón del avance económico. Se ha dicho en numerosos análisis institucionales que el MERCOSUR se configura hasta el momento como un modelo de

²⁰⁴ Ib., p. 255

²⁰⁵ Carrera, Jorge y Sturzenegger, Federico. "Los resultados de la integración en el MERCOSUR" en *Coordinación de políticas macroeconómicas en el MERCOSUR*, Buenos Aires, FCE, 2000, p.16

integración intergubernamental, motorizado por un núcleo de acuerdo con facultad de decisión conformado a nivel presidencial y materializado en las distintas Cumbres. En este sentido es diametralmente opuesto al caso de la Unión Europea, que se conforma como un ente supranacional identificable en diversas aristas (tanto en sus ramas ejecutivas como legislativas y judiciales).”²⁰⁶

El Protocolo de Ouro Preto no profundizó en la arquitectura institucional, y dejó pendientes diversos problemas vinculados a la incorporación de las normas aprobadas en las instancias regionales, a la articulación entre las instituciones regionales y entre las mismas y los Estados, a la definición de ámbitos de competencia entre los niveles regional y nacional, a las relaciones externas de los Estados, a la ampliación del mecanismo de solución de controversias, entre otros. Los temas y problemas abiertos no tuvieron un peso significativo, ya que el MERCOSUR daba muestras de vitalidad con el incremento del comercio regional. Por otra parte, las insuficiencias en el entramado institucional, en los avances frente a los objetivos definidos en el Tratado y en otros temas que pudieran surgir del proceso como el de las negociaciones con terceros, fueron canalizados en el “Programa de Acción del MERCOSUR hasta el año 2000”.

Dicho Programa contempló los diferentes ejes ordenadores: la consolidación de la libre circulación y de la Unión Aduanera, la construcción del Mercado Común, las relaciones externas y la dimensión global del proceso. El deterioro en las relaciones argentino-brasileñas, el estancamiento que comenzó a evidenciarse en las negociaciones externas, la falta de definición sobre principios de funcionamiento en el bloque, llevaron a que se agotara rápidamente esta etapa.

Declaración Presidencial sobre la Consulta y Concertación política de los Estados del MERCOSUR

Gonzalez-Oldekop explica la importancia de esta declaración cuando señala que el Tratado de Asunción definió textualmente que la democracia era una condición básica para pertenecer al MERCOSUR, y que debía ser defendida por todos sus miembros. En junio de 1996, en la ciudad de San Luis, Argentina, se emitió la *Declaración Presidencial sobre Diálogo Político entre los Estados Partes del MERCOSUR* en la cual los

²⁰⁶ Bulcourt, Alberto y Cruz Vazquez “Las aristas del Mercosur: una sistematización básica de sus dimensiones”, en *Hacia un proyecto de institucionalidad social*, Edel Mendicoa, Gloria (comp), Buenos Aires, Espacio, 2004, p. 69

presidentes se comprometieron a establecer un mecanismo de *consulta y concertación política* y también la *Declaración Presidencial sobre compromiso democrático en el MERCOSUR* que crea la “cláusula democrática” a causa de la crisis política paraguaya en abril de 1996 y contribuyó a resolver en ese momento el conflicto.²⁰⁷

Protocolo de Ushuaia

Esta Declaración fue ratificada por la Declaración Presidencial de Ushuaia, en julio de 1998, e incorporada al cuerpo normativo del MERCOSUR a través del *Protocolo de Ushuaia sobre el Compromiso Democrático en el MERCOSUR*, la República de Bolivia y la República de Chile (24 de julio 1998) el cual establece nuevamente sanciones al Estado que quiebre el orden democrático, como lo indica Bulcourt:

“Dicho protocolo establece la plena vigencia de las instituciones democráticas, como condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los países firmantes. De la misma manera, prevé que será aplicado a las relaciones que resulten de los respectivos acuerdos de integración entre los países firmantes, en caso de ruptura del orden democrático en alguno de ellos. En este sentido el Protocolo afirma que toda ruptura del orden democrático dará lugar a la aplicación de diversos procedimientos.”²⁰⁸

Tuvo su primera aplicación práctica en 1999, cuando las fuerzas armadas de Paraguay cuestionaron el orden constitucional. Los presidentes de Brasil, Argentina y Uruguay se trasladaron hasta Asunción y emitieron un comunicado conjunto apoyando la democracia en ese país. Así quedó aislado el movimiento golpista y al respecto Di Masi comenta:

“Ratificamos que la plena vigencia de las instituciones democráticas en el MERCOSUR es condición esencial para el desarrollo del proceso de integración y nos congratulamos por la relevancia de la cláusula democrática establecida en el Protocolo de Ushuaia. El mismo constituye un mecanismo de reafirmación de la vigencia de los valores democráticos en la región que, junto a la estabilidad económica, la justicia social, el respeto de los derechos humanos y por las libertades fundamentales conforman ejes esenciales del proceso iniciado con la suscripción del Tratado de Asunción. Reiteramos nuestra convicción de que la democracia constituye un pilar para la existencia del MERCOSUR y destacamos que la plena vigencia de las instituciones democráticas garantizan la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región. En este sentido, reafirmamos el compromiso de fortalecer, consolidar y promocionar en nuestros países, en consonancia con el proceso de integración en curso, el orden democrático...”²⁰⁹

²⁰⁷ Gonzalez-Oldekop, *Op cit.*, p.194-195

²⁰⁸ Bulcourt y Cruz, *Op cit.*, p. 67

²⁰⁹ Di Masi, *Op cit.*, p. 272

La *cláusula democrática* transita a ser una condición *sine qua non* para la membresía a ese bloque comercial.

Declaración sociolaboral

Godio explica en detalle esta Declaración así como la Comisión que se derivó de ella y sus importancia al señalar que en la actualidad el MERCOSUR carece de organismos específicamente sociolaborales de carácter decisorio.²¹⁰ Sin embargo el 10 de diciembre de 1998 los cuatro presidentes firman en Río de Janeiro la *Declaración Sociolaboral del MERCOSUR* (DSL). En cumplimiento de la recomendación incluida en la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, la Comisión Sociolaboral (CSL) fue creada por el GMC el 9 de marzo de 1999, como órgano tripartito y auxiliar (no subordinado a los ministerios de Trabajo), de carácter promocional y no sancionatorio, con el objetivo de fomentar y acompañar la aplicación de la Declaración Sociolaboral.

La CSL se organiza, como la mayoría de los organismos del MERCOSUR, en una instancia regional y cuatro secciones nacionales. El 7 de diciembre de 2000 el GMC aprobó el Reglamento Interno de las Secciones Nacionales como “organismos tripartitos y auxiliares de la CSL, coordinadas rotativamente cada seis meses por cada uno de sus sectores, que a su vez pueden formar grupos de trabajo *ad hoc* o temporarios.

La CSL goza de una amplia libertad para desempeñar sus funciones, sea a través de la elevación de *memorias*, por parte de los gobiernos, el examen de observaciones, consultas y dudas referidas a la aplicación de la DSL, la recepción de quejas sobre incumplimientos de la DSL, e incluso propuestas de modificación de la DSL que, según ella misma lo dispone, posee la notable condición de abrirse cada dos años para su *autotransformación*.

El centro de la actividad de la CSL se organiza alrededor de las *memorias* que anualmente debe presentar cada uno de los países miembros, referidas a la aplicación y cumplimiento de la DSL y en consulta con las organizaciones más representativas de los empleadores y trabajadores. Las memorias se organizan por cada uno de los derechos contemplados en la DSL. Presentada una memoria por el gobierno ante la sección nacional correspondiente, con las observaciones de los actores sociales que correspondan, se procede a un examen preliminar de la misma y luego se remite a las otras secciones nacionales con el mismo

²¹⁰ Godio, Op cit., p.100, 106

fin. Este notable mecanismo de controles cruzados constituye un poderoso impulso a la generación de consensos. Realizado el examen preliminar por todas las secciones nacionales se eleva a la Comisión Regional para su examen definitivo y la realización de las eventuales observaciones y, de corresponder, propuestas al GMC. Debido a su carácter de órgano tripartito que actúa por consenso, el informe de la CSL al GMC adopta la condición de un “acuerdo social regional”.

Durante 2001 se elevaron a la Comisión Regional cinco memorias (igualdad de trato, formación profesional, empleo, diálogo social y trabajo infantil) La Declaración no garantiza iguales condiciones de trabajo y de derechos a los trabajadores de los cuatro países.

Como lo pusieron de manifiesto algunos autores, la DSL, sobre todo a partir de la CSL, contenía una dinámica interna a ser impulsada por los actores sociales a partir de la operatividad de los derechos consagrados y el análisis de las memorias nacionales, que la constituye en “un verdadero motor en la construcción del sistema con amplias facultades, tanto para los Estados como para los actores sociales, sin ningún tipo de restricciones en avanzar en el cumplimiento práctico de los compromisos asumidos”.

Si bien la declaración afirma que la comisión “tendrá carácter promocional y no sancionatorio”, en la medida en que logre cumplir con sus atribuciones y los Estados informen sobre los avances experimentados en la aplicación de los derechos reconocidos por la declaración, podrá concentrar toda la información referida al derecho social tal y como es vivido por los distintos Estados miembros. Asimismo, la dinámica abierta por la DSL y la CSL podría permitir avanzar en una estrategia de negociaciones colectivas a nivel bi o trinacional.

En cuanto a las debilidades del MERCOSUR Lourdes Regueiro nos explica porque en la propia concepción del MERCOSUR se evidenciaban, cuya argumentación se entiende después de conocer las características generales de los países que lo conforman presentado en la primera parte de este capítulo. Las evidencias son:

a) amplitud de los objetivos a lograr en períodos sumamente limitados, que no tienen en cuenta las diferencias de políticas seguidas por cada uno de los países miembros, a pesar de la convergencia general en materia de políticas macroeconómicas, especialmente notorias en los momentos iniciales entre Brasil y Argentina, ni tampoco las asimetrías entre los participantes

- b) el principio de reciprocidad entre desiguales
- c) el modelo de corte comercialista y competitivo adoptado para la etapa de transición
- d) la ausencia de instituciones supranacionales o comunitarias (se asienta en organismos intergubernamentales con poder de veto
- e) la ausencia de democracia; las decisiones están en manos de los actores gubernamentales y empresariales, con clara ausencia de participación social.
- f) incoherencias en el plano operativo de los instrumentos para llegar al mercado común al plantear dinámicas distintas para su ejecución. Por una parte se plantea la reducción automática, lineal y progresiva de aranceles y trabas no arancelarias al comercio, y por otro plantea la armonización de políticas macroeconómicas sectoriales, cuestión que no tiene carácter automático y requiere de negociaciones y compromisos de los gobiernos, lo que ubica este instrumento en una dinámica mucho más lenta y llena de obstáculos, cuando podría ser uno de los más beneficiarios dentro de una estrategia de integración dirigida al desarrollo.²¹¹

2.3 Situación económica del MERCOSUR

En este apartado se observan las características económicas y sociales del MERCOSUR que dan lugar al inicio del proceso de formación del mercado común.

El comercio intra-bloque

Los avances económicos más significativos en esta etapa (1991-1999) se obtuvieron en el área de la liberalización del comercio intra regional, lo que puede explicarse no sólo como resultado del acuerdo, sino por las políticas de apertura implementadas por los miembros. La caída de los aranceles en apenas una década se detalla a continuación:

²¹¹ Regueiro, *Op cit.*, p.232

Cuadro N° 7
Aranceles promedio en el MERCOSUR
(1985-1996)

PAÍS	1985	1996
ARGENTINA	28%	13,6%
BRASIL	80%	9,3%
PARAGUAY	72%	8,6%
URUGUAY	32%	9,8%

FUENTES: S. Edwards: "Crisis and reform in Latin America", World Bank, 1996 CEPAL: "Panorama de la Inserción Internacional de América Latina, 1996. En Regueiro Bello, Lourdes Ma, "Mercosur: ¿un esquema diferente?" en *La nueva integración económica de América Latina y el Caribe. Balance y Perspectivas en el cambio de siglo* (Estay Reyno Jaime, coord.), México, 2000, p. 234

De tal forma que en la evolución del comercio del MERCOSUR se destaca el crecimiento del comercio entre los cuatro países, a partir de 1990; logro mencionado frecuentemente como el indicador de éxito del MERCOSUR. Análisis estiman que cerca del 60% del comercio mundial se realiza entre países vecinos. Lo que evidencia la importancia que tiene la proximidad geográfica para el inicio del MERCOSUR al crear una zona preferencial entre ellos que brinda ventajas naturales como el abaratamiento de los costos de transporte y el suministro de insumos con mayor rapidez y hace por ende más eficientes los procesos productivos además de ampliar las escalas en la producción y en el consumo.²¹²

Carrera y Sturzenegger comentan que adicionalmente los impuestos a las exportaciones fueron reducidos enormemente y una fuerte entrada de capitales indujo un crecimiento muy pronunciado del consumo y la inversión, que implicó un crecimiento rápido de las importaciones. La Argentina es el país donde más creció el comercio durante el período 1991-1997; las importaciones aumentaron el 279% y las exportaciones el 106%. El Brasil y el Paraguay son los países donde la diferencia entre crecimiento de las importaciones y las exportaciones fue más marcada, las importaciones aumentaron casi tres veces más que las exportaciones.²¹³

²¹² CEP, El efecto de la proximidad geográfica en las exportaciones mundiales: una visión comparada del MERCOSUR y Argentina; Documento de Trabajo, 1999.

²¹³ Carrera y Sturzenegger, Op cit, p.23

Cuadro N° 8
Crecimiento de exportaciones e importaciones totales (1991-1997)
 (%)

	Crecimiento de las exportaciones (1991-1997)	Crecimiento de las importaciones (1991-1997)
Argentina	106	279
Brasil	68	192
Paraguay	42	123
Uruguay	70	127
Bolivia	33	62
Chile	89	121

Fuente: FMI, Estadísticas Financieras Internacionales. En Carrera, Jorge y Sturzenegger, Federico "Los resultados de la integración en el Mercosur" en *Coordinación de políticas macroeconómicas en el MERCOSUR*, Carrera, Jorge y Sturzenegger, Federico (comp) Buenos Aires, FCE, 2000, p. 24

Así pues, ese crecimiento del comercio tuvo como consecuencia directa un aumento impactante en el peso de las transacciones intrarregionales de los países miembros del MERCOSUR. Entre 1990 y 1998, las exportaciones entre los cuatro países participantes crecieron más de cinco veces, pasando de más de 4 mil millones a 21 mil millones de dólares mientras la importancia relativa de las transacciones intrarregionales aumentó de 8.9% a 26 % en el mismo período. De tal forma que entre 1990 y 1997, las exportaciones intra MERCOSUR se incrementaron 312 %, es decir, se quintuplicaron.²¹⁴

Cuadro N° 9
Crecimiento de las exportaciones en %

	1990	1994	1995	1996	1997
MERCOSUR					
Exportaciones totales (Por ciento del crecimiento anual)		7.5	13.3	6.1	11.0
Exportaciones al MERCOSUR (Por ciento de crecimiento anual)		30.7	20.0	18.4	19.7
Por ciento de Exportaciones Intra-Mercosur	8.9	19.5	20.6	23.0	24.8

FUENTE: CEPAL "Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe", edición 1998, Stgo de Chile, 1999. En Regueiro Bello Lourdes Ma, "Mercosur: ¿un esquema diferente?" en *La nueva integración económica de América Latina y el Caribe. Balance y Perspectivas en el cambio de siglo* Estay Reyno Jaime (coord), México, 2000, p. 235

²¹⁴ Bauman, *Op cit.*, p. 162

Fue resultado por una parte de que entre 1995 y 1997 se avanzó aceleradamente en la construcción de una zona de libre comercio que a la vez es un instrumento para desarrollar esta integración comercial; por otra parte también influye que desde 1991 hasta 1998, la localización geográfica en un marco de apertura comercial mundial permite una acelerada expansión del comercio entre los miembros del MERCOSUR. En 1997 MERCOSUR era el principal destino de las exportaciones argentinas acumulando un 33%, mientras el MERCOSUR era el segundo proveedor después de la Unión Europea. Brasil se ha convertido en el principal importador de las exportaciones uruguayas; ya en 1996 hacia Uruguay se dirigían el 48% de sus exportaciones y provenían el 44 % de sus importaciones.²¹⁵

Aun cuando Brasil continúa teniendo el menor coeficiente, experimentó un aumento del 100% en 7 años convirtiendo al MERCOSUR en su tercer socio comercial luego de la UE y los EU.

El aumento de la integración entre los países del MERCOSUR se puede observar en el incremento de las participaciones de las exportaciones de cada país a los países asociados, ya sea considerando o no a Bolivia y Chile. Desde el comienzo del MERCOSUR hasta el año 1997, la participación de las exportaciones hacia los países socios sobre el total de exportaciones creció más que el doble en la Argentina y el Brasil, al tiempo que en el Paraguay y el Uruguay se incrementó en aproximadamente 30 y 15 puntos, respectivamente.²¹⁶

Cuadro N° 10
Comercio intrarregional sobre el total del comercio de los socios

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Variac. puntos
Argentina	18,4%	22,4%	26,4%	25,7%	27,5%	28,7%	29,7%	11,3%
Brasil	8,6%	11,0%	13,3%	13,7%	13,5%	15,4%	16,6%	8,0
Paraguay	31,0%	36,3%	37,5%	44,3%	44,5%	56,7%	53,3%	22,3
Uruguay	38,6%	37,9%	45,4%	48,3%	46,5%	45,7%	46,1%	7,5

Fuente: CEPAL, 1998. En Carrera, Jorge y Sturzenegger, Federico "Los resultados de la integración en el Mercosur" en *Coordinación de políticas macroeconómicas en el MERCOSUR*, Carrera, Jorge y Sturzenegger, Federico (comp) Buenos Aires, FCE, 2000, p. 23

²¹⁵ Ib., p. 162

²¹⁶ Carrera y Sturzenegger, Op cit., p.22

El Centro de Estudios para la Producción (CEP) indica que también el MERCOSUR comparado con otros bloques comerciales presentaba mayor elasticidad: 3.2%. Lo que significaba que por cada punto porcentual de crecimiento en el Producto Interno Bruto, las exportaciones intra zona crecían en forma proporcional. Sin embargo es necesario destacar que el comercio intra MERCOSUR es impactado de manera considerable por el intenso intercambio generado por Argentina y Brasil puesto que tienen una base industrial más diversificada que la de los otros socios.²¹⁷

Aunque Bauman contemplaba que la dinámica del comercio regional tendería a declinar conforme avance el proceso, no obstante, esperaba que el bloque ganara interdependencia económica para que ésta fuera el nuevo motor del crecimiento y la diversificación de la planta productiva.

Dada una situación inicial de economías excesivamente cerradas, cualquier avance en pos de la apertura comercial generaba un incremento del comercio que se reflejaba en enormes tasas de crecimiento. Sin embargo en términos del PBI, los incrementos son considerables pero no tan importantes. En el caso de Paraguay, la razón de exportaciones sobre el PBI se incrementó en 2.6 puntos, mientras que ese incremento fue del 1.9% del PBI para la Argentina y solo del 0,6% para el Uruguay y el Brasil.²¹⁸

²¹⁷ CEP, *Op cit.*, Página Web: Centro de Estudios para la Producción. gov/ar

²¹⁸ Bauman, *Op cit.*, p.162

Cuadro N° 11
Intercambio comercial del MERCOSUR (en millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Var. 1991/1998
Exportaciones intra Mercosur	4 127	5 103	7 214	10 065	12 049	14 441	17 033	20 701	20 429	300%
Exportaciones extraMercosur	42 306	40 808	43 272	43 981	50 078	56 054	57 913	62 610	60 460	48%
Exportaciones totales	46 433	45 911	50 486	54 046	62 127	70 495	74 946	83 311	80 889	76%
Importaciones intraMercosur	4 241	5 247	7 408	10 232	12 031	14 132	17 160	20 685	20 956	299%
Importaciones extraMercosur	25 060	29 017	33 241	39 199	50 688	65 729	66 282	78 078	74 598	157%
Importaciones totales	29 301	34 264	40 649	39 431	62 719	79 861	83 442	98 763	95 554	179%
Saldo comercial con el resto del mundo	17 246	11791	10 031	4 782	-610	-9 675	-8 369	-15 468	-14 138	
Total comercio	75 734	80 175	91 135	93 477	124 846	150 356	158 388	182 074	176 443	120%

FUENTE: Centro de Economía Internacional en base a Indec, SECEX, Secretaría Administrativa del Mercosur, y Banco Central del Uruguay.1999. En [www. CEI. gov/uy](http://www.CEI.gov/uy)

El MERCOSUR registra en esta etapa el menor coeficiente de exportaciones intra bloque, pero en él se observa la mayor tasa de crecimiento de las exportaciones. En términos de elasticidad registrada (bienes intercambiados) el MERCOSUR ocupa una posición mayor (3.2%) que la registrada por otros bloques comerciales.²¹⁹

²¹⁹ CEP, *Op cit.*

Así pues, en 1997 el MERCOSUR logró posicionarse en el mundo en cuarto lugar en cuanto al PIB, después del TLCAN, la Unión Europea y Japón. (Ver cuadro). Aunque la diferencia frente a estos tres es muy marcada y no obstante es mayor que China hay que considerar que éste es un solo país.

Cuadro N° 12
Producto Interno Bruto (1997)
(miles de millones de dólares)

NAFTA	8, 822
UE	8, 093
Japón	4,223
MERCOSUR	1,230
China	910
Asia	629
CER	460
Rusia	327

Por otra parte es necesario señalar que existen asimetrías importantes. Brasil representa aproximadamente el 70% del PIB de ese bloque comercial, Argentina el 25% y el 5 % restante a Uruguay y Paraguay. No se ha formulado una política común cuyo propósito sea el de resolver las asimetrías existentes en términos del producto por habitante aunque no difiere demasiado entre ellos.

Bauman²²⁰ considera que además de los resultados en intercambio comercial, merece referencia especial el aumento de las inversiones directas intrarregionales. En 1993, la inversión directa brasileña en Argentina era de 80 millones de dólares, y cuatro años después esa cifra alcanzó los 425 millones. En ese mismo período las inversiones directas argentinas en Brasil pasaron de 1.1% del total a 2.5% del total, en un lapso en que las inversiones directas totales ingresadas en el país aumentaron de 6 mil millones a 21 mil millones de dólares.

²²⁰ Bauman , *Op cit.*, p.162-163

Hasta 1986, tres cuartos de las inversiones entre Brasil, Argentina y Uruguay se concentraban en el sector de servicios, sobre todo bancos comerciales. Hasta entonces no había inversiones bilaterales en otras áreas. Este aspecto de la integración es relevante, toda vez que la mayor interacción entre los agentes productivos en los cuatro países intensifica en interés recíproco y eleva los costos de eventuales conflictos. Esos indicadores son reforzados por el número de fusiones y adquisiciones de empresas en el ámbito del MERCOSUR. Entre 1992 y 1998 hubo 648 fusiones y adquisiciones concentradas en el sector financiero, industria química, alimentos y bebidas y servicios. Aunque la mayor parte de las operaciones haya sido realizada entre firmas instaladas en el propio país, casi la quinta parte de las mismas correspondía a transacciones *cross border*, lo que refuerza la percepción de un interés creciente en la interacción entre los empresarios de los cuatro países.

Sin embargo, Regueiro²²¹ explica que los avances en la esfera comercial no encubren las frecuentes discrepancias suscitadas entre los socios mayores, que en determinados momentos han hecho peligrar la estabilidad del bloque. En materia de coordinación de políticas macroeconómicas no se observaron avances; ciertamente el desfase temporal en los procesos de ajuste y estabilización de los asociados y los diferentes puntos de partida hacen más difícil el avance en ese aspecto. Si bien los aranceles promedio de los países miembros del bloque no presentan grandes diferencias, éstas son notables cuando se analizan la distribución de aranceles aplicados; la diferencia entre arancel mínimo y máximo, y la desviación estándar.

El año de 1998 fue un año que se movió entre el estancamiento y el avance lento, mientras 1999 ha sido el escenario de una verdadera guerra comercial entre los socios mayores. El sector del calzado, el acero y el papel fueron los más enconados contrincantes y cuando los gobiernos amenazaban con dilucidar el conflicto en la OMC, fueron los empresarios quienes enfrentaron las negociaciones. A raíz de este hecho los empresarios, quienes corporativamente han dado su apoyo a la permanencia del bloque, reclaman mayor participación en la toma de decisiones.

²²¹ Regueiro, *Op cit.*, p.234-235

Para el período 1990-1997 el PIB de ese bloque al compararlo con otros bloques la tasa de crecimiento quedó en una mejor posición, registró una tasa de crecimiento del 3.9 %, muy por encima de la registrada por el TLCAN, la Unión Europea y Japón. (Ver cuadro).²²²

Cuadro N° 13
Tasa de Crecimiento del PIB 1990-97 (%)

China	11.2
Asia	6.4
MERCOSUR	3.9
CER	2.9
TLCAN	2.2
Unión Europea	1.7
Japón	1.6
Rusia	-6.4

Fuente: Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales de Brasil en base a datos de OCDE y FMI.

Además, este período de eliminación de derechos arancelarios se caracterizó por la simultaneidad de la liberalización comercial unilateral de los países miembros y el programa de liberalización de la subregión, de manera que resulta difícil precisar si los resultados son consecuencia de una política de apertura unilateral o de las políticas de integración.

Desde junio de 1991 se aplicó una preferencia arancelaria del 47% para todos los productos, hasta llegar a la liberalización total del 31 de diciembre de 1994. A fines de 1994, tanto Argentina como Brasil habían cumplido sus compromisos, mientras Uruguay y Paraguay a los que se les había otorgado un año más habían respondido favorablemente. Para 1995 el régimen de libre comercio abarcaba cerca del 90% del universo arancelario, con la expectativa de llegar al 100% en el año 2000.

²²² Ib., p.237

La Unión Aduanera

El Tratado de Asunción instituye una zona de libre comercio y establece el objetivo de un mercado común que comenzaría a funcionar el 1 de enero de 1995, sin embargo, comprende un período de transición que va de julio de 1992 a enero de 1994 (del Cronograma de Las Leñas a la Reunión de Colonia).²²³ Acuerda una reducción inicial del 47% en los aranceles con rebajas semestrales programadas de 7% que empieza a regir en 1991. El mecanismo era totalmente automático y las reducciones se sucedían sin renegociación alguna para todos los productos, menos aquellos de la lista de excepción. Carrera y Sturzenegger explican que en diciembre de 1994 se realiza la Cumbre de Ouro Preto y se determina la constitución de una unión aduanera que comienza a funcionar el 1 de enero de 1995 con la definitiva eliminación de trabas arancelarias junto con el establecimiento de un arancel externo común cuya distribución sectorial es la siguiente:

Cuadro N° 15
Arancel externo común

	Tarifa
Productos minerales	2,4%
Productos de la industria química	7,2%
Productos de la agricultura	7,5%
Plástico y sus manufacturas	11,9%
Maquinaria eléctrica	12,6%
Alimentos	14,7%
Materiales y transporte	14,9%
Textiles	17,1%

²²³ El Cronograma de Las Leñas sistematizaba las tareas que deberían ser cumplidas en las más diversas áreas, desde políticas agrícola y asuntos aduaneros hasta cuestiones laborales. En esa etapa surgen las primeras dificultades concretas en el avance del MERCOSUR, sobre todo con la resistencia por parte del sector industrial argentino y de algunos segmentos industriales brasileños, que se explica por la revaluación del peso argentino y por la coyuntura recesiva de la economía brasileña. En Bauman, *Op cit.*, p.156

En Carrera, Jorge y Sturzenegger, Federico “Los resultados de la integración en el Mercosur”, en *Coordinación de políticas macroeconómicas en el MERCOSUR*, Carrera, Jorge y Sturzenegger, Federico (comp) Buenos Aires, FCE, 2000, p. 13

Sin embargo se negocia un régimen de adecuación mediante el cual ciertos productos continuarían pagando aranceles.²²⁴ Se define un calendario por el cual las tarifas se irán reduciendo en forma gradual hasta que en el año 2001 rija plenamente el libre comercio. Los países deberán reducir los gravámenes el 25% en 1996, el 50% en 1997, el 75% en 1998 y, finalmente, el 100% en 1999, salvo Paraguay y Uruguay que llegarán a la reducción total recién en el año 2000. El régimen de adecuación debería de converger hacia la TEC en forma lineal y automática y en ningún momento admitió la creación de nuevas restricciones.

A su vez, cada país tiene asegurado un grupo de 300 productos para ser incluidos en una lista de excepción a la tarifa externa común. Esta lista también tiene establecido un cronograma según el cual serán eliminadas las excepciones para el año 2001, con la excepción del Paraguay, que deberá converger a la tarifa externa común en el año 2006.²²⁵ La Unión Aduanera incluye impuestos aplicados *ad valorem* que van del 0 al 20 %. Siendo el nivel arancelario por ramas productivas el que a continuación se presenta: 1) 14 % para bienes de capital (aplicación total para el 2001 en Argentina y Brasil y para el 2006 en Paraguay y Uruguay), 2) del 16 al 20 % para ropa y textiles; 3) del 10 al 15 % para productos de hierro y acero; 4) del 12 al 16 % para productos agrícolas; y 5) del 12 al 16% para procesamiento de datos y sectores de telecomunicaciones.²²⁶

Renato Bauman explica que la Tarifa Externa Común (TEC) contiene las siguientes características: a) una tarifa promedio de aproximadamente 11%; b) las tasas incidentes sobre insumos quedan entre 6% y 12%; y c) los productos de consumo final tienen tarifas del orden de 18-20%.

²²⁴ Argentina incluyó 223 categorías de las cuales el 57% correspondía a la industria del acero, el 19% al sector textil, el 11% al papel y el 6% al calzado. Por su parte, el Brasil incorporó 29 ítems entre los cuales se encontraban productos derivados de la madera, vinos, petróleo y otros, El Paraguay incorporó 272 rubros, la mayoría de ellos textiles, productos agrícolas, madera y acero. Por último el Uruguay fue el país que más excepciones incorporó a la lista: un total de 1 018 productos, de los cuales el 22% correspondió al sector textil, el 16 % a productos químicos y farmacéuticos, y el 8% a maquinaria eléctrica y metalúrgica. En Carrera y Sturzenegger, *Op cit.*, p. 13

²²⁵ *Ibidem*

²²⁶ European Union, *Argentina General Features of Trade Policy, Sectoral and Trade Barriers*, EU, 2001

La TEC estableció que los aranceles aplicados a los productos extrazona se definían entre el 0 y el 20%, salvo para las excepciones acordadas, para los cuales los países miembro aplicarían el arancel nacional en dos condiciones; uno para los productos definidos en régimen de adecuación y para las listas de excepción.

Renato Bauman señala que se pactaron tres grupos de productos como excepción a la Tarifa Externa Común:

Para bienes de capital fue determinada una TEC de 14%, para entrar en vigencia a partir de enero de 2001. Mientras tanto, cada país aplicará sus tarifas nacionales. Para los productos de informática y telecomunicaciones se estableció una TEC de 16%, vigente a partir de enero de 2006:

-Bienes de capital. Tarifa de 14%, sin embargo, los países cuentan con un plazo limitado al 2001 para alcanzar ese nivel, a partir de las tarifas que adoptaban en 1994 (Brasil partirá de un nivel de 20%). Uruguay y Paraguay cuentan con un plazo limitado al 2006 para alcanzar ese nivel.

-Informática y Telecomunicaciones. Brasil tenía una tasa inicial de 35%, mientras que para los demás era de 0%. Se determinó una tarifa de 16 % para los principales productos, que sólo será alcanzada en 2006.

-Listas de excepciones nacionales. Cada país puede presentar hasta 300 productos (399, en el caso paraguayo), que pueden ser incorporados a la TEC hasta 2001, después de un período de convergencia. Para lidiar con esos casos sensibles, se acordó un Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera, que pasó a incluir, a partir del 1 de enero de 1995, los productos de las listas de excepciones y los productos que estuvieran sujetos a cláusulas de salvaguardia.

-El sector automotriz fue beneficiado por un régimen particular.²²⁷

Las excepciones al sistema de libre comercio son la industria automotriz y el azúcar. La experiencia acumulada hasta 1999 plantea que cuando se acercan los plazos de convergencia, se producen tensiones en las relaciones internas con la agravante de la ausencia de estructuras institucionales para hacerle frente.²²⁸

²²⁷ Bauman, Op cit., p.156

²²⁸ Regueiro, Op cit., p.235

Las dificultades experimentadas con la crisis financiera de finales de los noventa entorpeció el descenso programado de los aranceles y los condujo de nuevo a proporciones que obstaculizan la operatividad del MERCOSUR como Unión Aduanera. Teóricamente el 89 % del comercio intra MERCOSUR está libre de derechos y el arancel común se aplica al 85% de los productos importados, pero la existencia de listas de desgravación arancelaria en la que cada país ha incluido productos considerados como sensibles, ha hecho que en la práctica el nivel de protección arancelaria se haya extendido más allá, obstaculizando seriamente el funcionamiento del MERCOSUR como Unión Aduanera.²²⁹

Algunos de los males de la Unión Aduanera vienen de origen. Es decir, en las negociaciones iniciales a las que dio lugar el MERCOSUR se les permitió a los Estados miembros excluir hasta 300 bienes, sin contar los productos comprendidos en las áreas de: informática, bienes de capital, telecomunicaciones, automóviles, productos agrícolas, etc. Y el compromiso al que llegaron años después en materia de liberalización arancelaria fue que Brasil bajaría sus aranceles al 14 % para el año 2001, mientras que a Paraguay y a Uruguay se les concedió un plazo mayor: hasta el 2006. Sin embargo, Brasil se anticipa y en el año 2000 baja el 14 % el arancel y lo hace extensivo a los bienes de capital y a los productos informáticos.²³⁰

Argentina, Uruguay y Paraguay tenían aranceles más bajos y uno de sus objetivos era abrir el mercado para acceder a tecnologías que les permitieran elevar su competitividad internacional; Brasil por el contrario, había logrado desarrollar una industria de bienes de capital y deseaba protegerla, beneficiándose además de las prerrogativas que el MERCOSUR le concedía.

La producción de bienes de capital atraviesa por una etapa particularmente difícil en el núcleo duro del MERCOSUR. La transición de la etapa de lo electromecánico hacia una nueva fase caracterizada por lo electrónico y computacional ha afectado además la cultura tecnológica de los agentes económicos del MERCOSUR que se inclinan hacia la importación de bienes de capital. La apertura de las economías latinoamericanas ha abaratado los bienes de capital importados, y hoy éstos reemplazan a la mayor parte de los

²²⁹ Renato Bauman presenta más detalladamente el cuadro normativo para el funcionamiento del MERCOSUR véase Bauman, Op cit., p.158-160

²³⁰ Ferreira Alcides, “*Keeping Mercosur Alive*”, Infobrazil, 2002

equipos de fabricación nacional, con el agravante de que al ser intensivos en capital, substituyen la mano de obra que es el factor de mayor abundancia en las economías latinoamericanas y por supuesto también en el MERCOSUR.

Reiteradamente ha sido denunciado en los foros internacionales el elevado proteccionismo agrícola de la Unión Europea y no en pocas ocasiones dicho bloque comercial ha sido calificado como una fortaleza cerrada. El MERCOSUR tampoco ha quedado exento de este último calificativo, de ahí que las autoridades del mismo se hayan apresurado a argumentar que el rápido crecimiento del comercio intrazonal que registró ese bloque subregional durante los años noventa, no se tradujo en una pérdida de comercio con otros países.²³¹

Según las autoridades del MERCOSUR, el comercio con terceros países se ha mantenido en niveles semejantes a los reflejados en años anteriores. Es decir que el intercambio comercial no había sido afectado por el arancel externo común ya que las distintas categorías de productos habían sido negociadas, partiendo de la base de volver más competitivo al MERCOSUR, pero sin crear barreras adicionales.²³² Además, al ser sus principales mercados Europa, Estados Unidos y Asia, y dado que son las materias primas las que predominan en su oferta exportable, había que evitar verse inundados por productos industriales provenientes del exterior. Argentina y Brasil se han mostrado incluso proclives a elevar aún más el nivel arancelario de ciertos productos.

La Inversión Extranjera Directa

Con la creación del MERCOSUR, pero sobre todo con el nuevo entorno creado por la apertura económica, las economías que integran a ese bloque comercial lograron ejercer una fuerte atracción sobre la Inversión Extranjera Directa (IED).²³³ Como en la mayor parte de los países del área, los del MERCOSUR en los '90 aplicaron una política de liberalización y desregulación que favoreció la afluencia de la inversión extranjera, aunque los ritmos e intensidad del proceso no fueron los mismos en cada uno de los miembros; en Argentina, por ejemplo, el expediente de las privatizaciones quedó concluido antes que el de sus socios.²³⁴

²³¹ Documentos oficiales en la página Web del MERCOSUR

²³² *Ibidem*

²³³ Se definen a las IED como aquel tipo de inversión en la que el control de la gestión de una entidad residente en una economía corre a cargo de una empresa residente en otra economía.

²³⁴ Argentina, Brasil y en menor medida Paraguay y Uruguay realizaron profundas reformas de carácter estructural que les llevo a la liberalización comercial, la desregulación de sus mercados y a la privatización de las empresas públicas. Véase Capítulo I

Brasil instrumentó toda una serie de reformas económicas que cambiaron la propiedad de los activos públicos. En efecto, los cambios que se hicieron en 1993 a la Constitución brasileña tuvieron como objeto el de eliminar la distinción prevaleciente entre capital nacional y extranjero, y al hacerlo, se abrieron las puertas al capital privado (nacional o extranjero) en sectores estratégicos, tales como: las telecomunicaciones, el petróleo, el gas natural, etc.²³⁵

Menciona Lourdes Regueiro Bello que la IED en el MERCOSUR persigue tres objetivos fundamentales atendiendo a la estrategia de los inversionistas:

- a) búsqueda de materias primas del sector primario: con este objetivo Argentina atrae inversiones en el petróleo, el gas y los minerales.
- b) búsqueda de acceso al mercado subregional para manufacturas (industria automotriz, agroindustria y química)
- c) búsqueda de acceso a mercados nacionales para servicios (telecomunicaciones y energía eléctrica en Argentina y Brasil), servicios financieros en Argentina y Brasil; y distribución de gas en Argentina y Brasil.

Según datos de CEPAL en 1997 más del 30% de la IED que ingresó a la región por la transferencia de propiedades, se dirigió a Brasil (12 9113 millones de dólares), país que en 1997 recibió mayor afluencia de IED por concepto de privatización de activos estatales, aunque también reporta una destacada participación en la recepción de IED asociada a la venta de activos del sector privado nacional.²³⁶

El proceso privatizador en Brasil ha tenido una característica que lo distingue de sus similares en el resto de la región: la participación del empresariado brasileño en el proceso. No obstante al igual que en el resto de los países de la región se observa la creciente participación de inversionistas extranjeros y de consorcios donde el capital extranjero tiene un peso relevante. En el programa privatizador brasileño, los inversionistas extranjeros ingresaron el 41% de lo recaudado por ese concepto.

En conjunto, las economías del MERCOSUR absorbieron entre 1984 y 1989 el 1,4 por ciento del total de los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) en el mundo y el 2.1 por ciento entre 1990 y 1993; para incrementar su participación a 3.7 por ciento durante el

²³⁵ Se estima que Brasil recibió en 1999 por ese concepto aproximadamente 90 mil millones de dólares

²³⁶ Regueiro, *Op cit.*, p.240

período de 1994-1996 y una vez más volver a subir al 5.9 por ciento durante el lapso de 1997 a 1999.²³⁷ En el cuadro se puede observar como los flujos de IED hacia el bloque tuvieron una tendencia creciente en los años 90; los mayores crecimientos se registran a partir de 1995, destacándose la participación de Brasil, país que desde 1996 aparece como el mayor receptor latinoamericano de IED.²³⁸

Cuadro N° 16

MERCOSUR: ingresos netos de inversión extranjera directa 1990-1997

(en millones de dólares)

PAÍSES	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Argentina	1 836	2 439	4 012	3 261	3 107	4 783	5 090	6 326	5 800
Brasil	989	1 103	2 061	1 292	3 072	4 859	11 200	19 652	24 000
Paraguay	76	84	137	111	180	157	106	191	210
Uruguay	...	32	58	102	155	157	137	160	160

FUENTE: CEPAL “La inversión extranjera en América Latina y el Caribe”, Informe 1998 Santiago de Chile, diciembre de 1998. En Regueiro Bello Lourdes Ma, “Mercosur: ¿un esquema diferente?”, en *La nueva integración económica de América Latina y el Caribe. Balance y Perspectivas en el cambio de siglo* Estay Reyno Jaime (coord), México, 2000, p. 239

A partir de la década de 1990 el principal destino de la IED en las economías del Cono Sur fue el sector servicios. En el sistema bancario se concentró la mayor parte de los flujos del capital externo canalizado hacia los servicios. No obstante, el comportamiento de la inversión debe ser tratado en dos niveles; uno es teniendo en cuenta el comportamiento general de los países del MERCOSUR como receptores de IED, y el otro aspecto, mucho más relevante para la integración es la dinámica de la inversión intrarregional.²³⁹

²³⁷ The Economist Intelligence Unit Limits *The Investment Trends*, 2001 and *Business Latin America*, 12 de febrero del 2001

²³⁸ Regueiro, *Op cit.*, p.238

²³⁹ *Ib.*, p.239

La argumentación que con frecuencia se escucha a favor de la entrada del capital externo gira en torno a: 1) la contribución de la IED en el financiamiento de la balanza de pagos; 2) la modernización que aporta la IED al aparato productivo; 3) la transferencia de tecnologías modernas; 4) su contribución a las exportaciones, etc. Sin duda estas son razones de peso, pero no están del todo claras las aportaciones que le son atribuidas a la IED al menos en los últimos tres rubros, no cuando se le ubica en una perspectiva que contemple el desarrollo de la economía receptora en su conjunto.²⁴⁰

Según la CEPAL, una parte importante de los recursos de la IED se orientó a la compra de activos existentes (empresas públicas y privadas); sólo a finales del decenio, alrededor del 60 % de la IED que entró en la región fue destinada a la creación de nuevos activos.

Ello se inscribe además en un marco creciente de dependencia del ahorro externo. En el año 2000 las necesidades de financiamiento externo de América Latina fueron de 76 mil millones de dólares; de los cuales la IED contribuyó con cerca de 52 mil millones de dólares.²⁴¹

No hay duda que la entrada de capital externo se convirtió en una pieza clave para los planes de crecimiento económico de la región. Pero debido a la dependencia financiera generada los inversionistas extranjeros ejercen cada vez una mayor influencia en la toma de decisiones en materia de política económica interna.

También la integración al mundo de las filiales de las empresas multinacionales radicadas en los países del MERCOSUR es muy asimétrica pues las exportaciones más sofisticadas no van a los mercados desarrollados, pero las importaciones -que son bienes complejos y sofisticados- sí provienen de éstos.²⁴² Los países receptores no están aprovechando el potencial de las empresas multinacionales para ganar acceso a otros mercados. Además al ser el mercado del MERCOSUR su principal estímulo, las filiales de las multinacionales que en él operan, no parecen estar interesadas en producir bienes de exportación cuyo destino final sean los mercados de los países desarrollados. Para Argentina esto es un problema pues se enfrenta a la alta concentración de sus exportaciones en muy pocos mercados.

²⁴⁰ Ver: CEPAL: Debilidades y fortalezas de Inserción Internacional, 2001

²⁴¹ Ver: Latin American Newsletters, <http://latinnews.com>

²⁴² Investigación dada a conocer por el MERCOSUR en su comunicado: "Business and Information Community" publicado por el CENIT, 23 de mayo del 2001.

Es interesante destacar en cuanto a la formación de capital que los beneficios que esperaban recibir dichas economías con la entrada de IED son menores a las expectativas generadas ya que la mayoría de las veces se trata de compras de empresas que ya están funcionando y no de inversión nueva.

Aún más, la evidencia con que se cuenta para el caso de Argentina, ha permitido extraer la conclusión de que la IED no ha estimulado la formación de capital y que opera negativamente sobre la balanza comercial y de pagos de ese país; y que tampoco ha contribuido a mejorar de manera significativa la diversificación de la oferta exportable del resto de los miembros del MERCOSUR, tanto en términos de destino de los mercados como en la composición de los bienes exportados.²⁴³

Las empresas multinacionales podrían aportar en ese sentido mucho más a los países miembros del MERCOSUR; porque no existen políticas públicas tendientes a revertir dicha situación y que incidan favorablemente en el cambio de estrategia por parte de las filiales multinacionales.

En el caso de Brasil, los incentivos que el Estado brasileño proporcionó a las inversiones de calidad fueron más fuertes que los proporcionados por Argentina; sin embargo, el principal incentivo sigue siendo el tamaño del mercado. A los inversionistas institucionales extranjeros se les permite invertir directamente en cualquier acción negociada en el mercado accionario, incluyendo nuevas emisiones y a las compañías extranjeras de seguros se les ha autorizado para que participen de manera directa en los mercados brasileños; así como a instituciones no lucrativas y a fondos de pensiones con activos superiores a cinco millones de dólares.²⁴⁴

Se ha autorizado también el registro de nuevas entidades extranjeras interesadas en invertir en los mercados brasileños de capital; y en el marco del MERCOSUR, los países miembros se concedieron una mayor liberalización en sus transacciones financieras. Los inversionistas individuales o corporativos gozan hoy de reciprocidad absoluta en las bolsas de valores de Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay. Además todas las inversiones realizadas en el mercado de valores podían entrar o salir de Brasil en la moneda de cualquiera de los cuatro países o en dólares.

²⁴³ Ibidem

²⁴⁴ European Union, Brazil General Features of Trade Policy, Sectoral and Trade Barrier, Database: Market Acces, 2001

Europa registra una mayor presencia en las economías del Cono Sur, y si bien EU sigue conservando una posición importante, el grueso de las inversiones estadounidenses en América Latina fue canalizado en la década de los noventa hacia México, atraídas por las oportunidades ofrecidas por el TLCAN.²⁴⁵

En materia de IED, el fenómeno que sí se observa en el MERCOSUR es la alta concentración que se está registrando en el sector financiero y cada vez más, las llamadas estructuras oligopólicas de mercado presentan características que las acercan a los monopolios. Si las empresas que gozan de una posición de dominio aplican políticas de precios predatorios a nuevos competidores o injustamente se niegan a contratar empresas locales o aplican cláusulas de atadura en los contratos firmados con otras empresas o cualquier otra práctica abusiva es puesta en marcha; ello puede convertirse en un verdadero obstáculo a los planes de desarrollo de esos países y por supuesto al propio proceso de integración económica del MERCOSUR. Es necesario que los países miembros del MERCOSUR se doten de legislaciones que busquen un nivel importante de transparencia en los mercados de ese bloque subregional, y sobre todo que fomenten la competencia; pilar en el que supuestamente está basado el nuevo modelo de desarrollo.

Señala Regueiro Bello que la creciente participación de las Empresas Tras Nacionales (ETN) en el comercio de los países del bloque cobra en esta etapa importancia. Entre 1990 y 1995 la participación de las empresas transnacionales en las ventas de las 500 mayores compañías radicadas en Argentina se incrementó de 34 a 51%. Si en 1990 habían 116 ETN entre esas 500, en 1995 habían 212. De igual forma, el ritmo de expansión de las ventas externas de las ETN entre 1993 y 1996 en ese país aumentó en 105%, mientras las empresas argentinas lo hicieron en 67%. En 1996 las ETN respondían por el 50% de las exportaciones argentinas al MERCOSUR.²⁴⁶

En el caso de Brasil, también se reporta un crecimiento del papel de las ETN en la economía, fueron responsables del 10% de la producción en la economía brasileña en 1995. Su participación es particularmente elevada en la producción manufacturera, correspondiéndole cerca de un tercio de la producción industrial brasileña. En el conjunto de las 500 mayores empresas privadas y las 50 mayores empresas públicas la participación de las ETN creció 31% en 1990 a 36% en 1997. No obstante el

²⁴⁵ CEPAL, "Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe." Informe, 1998. Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas

MERCOSUR es una variable a tener en cuenta por las ventajas que puedan obtenerse de una división regional del trabajo; lo cual se incorpora como un posible elemento de conflictividad entre los dos socios mayores del bloque en la competencia por atraer a sus respectivos espacios geográficos las inversiones. Por ejemplo, la recuperación de la demanda brasileña con un plan de estabilización; la estrategia diferenciada entre estos dos países en el sector automotor, cuyo peso en la inversión extranjera es relevante, la caída del crecimiento argentino en 1995 (resultado del efecto “tequila”) y la “Brasil-dependencia” de Argentina exponen al país a los avatares de la política brasileña, lo que se erige en un factor de riesgo adicional evaluado por los inversionistas extranjeros. Otro elemento a considerar sería la conclusión en lo fundamental del proceso de privatización argentino.

A pesar de la participación creciente de Brasil en la captación de los recursos de la IED habría que plantearse si el incentivo a la IED proviene de las expectativas generadas por el mercado brasileño, lo que daría a estos flujos una mayor permanencia en el tiempo, o si se trata de una cuestión coyuntural asociada al proceso privatizador.²⁴⁷

Panorama Social

Los indicadores sociales hablando del MERCOSUR son una referencia obligada pues se verán afectados por el avance de la integración. En el MERCOSUR no se observaron en estos años políticas explícitas o recursos económicos destinados hacia rubros sociales.²⁴⁸

²⁴⁶ Regueiro, *Op cit.*, p.241

²⁴⁷ A los bancos y formas de seguros del MERCOSUR, les fue garantizada también la apertura del sistema bancario brasileño y el acceso directo al sector financiero de esa nación; concediéndoles trato nacional por el hecho de ser parte de ese bloque subregional.

Aunque se trata de cambios novedosos, todos obedecen, sin embargo, al Acuerdo suscrito por Brasil en materia de servicios financieros (el GATS) ante la Organización Mundial de Comercio y son resultado de la política que en materia de inversión extranjera trajo consigo el nuevo modelo de desarrollo con base en la apertura.

Está por verse si las transformaciones experimentadas por el sector bancario no únicamente de Brasil, sino también del resto de las economías del MERCOSUR, conducen a la estabilización del costo del crédito y coadyuvan a solucionar el problema de falta de financiamiento a largo plazo que tanto afecta el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas. En *Ib.*, p.242

²⁴⁸ La inclusión de la dimensión social en el caso de la integración europea tuvo un componente corrector de desequilibrios muy importante y definió una lógica de desarrollo regional que se tradujo en tasas más elevadas de crecimiento económico. Partió de un enfoque compensatorio de los desequilibrios ocasionados por la ampliación del mercado y la competitividad a la que fueron sometidas empresas, trabajadores y regiones, que por sus condiciones de atraso, difícilmente podrían competir sin un apoyo estructurado de largo plazo. La brecha que amenazaba con ahondarse entre regiones en pleno crecimiento y otras sumidas en el estancamiento económico, fue evitada a través de políticas diseñadas ex profeso en las que la reconversión productiva cobró una dimensión efectiva

Se requieren esfuerzos sustantivos en los campos del empleo, la educación, la salud, la capacitación de la fuerza laboral, el desarrollo regional, etc.; que eleven la calidad de vida y den verdadero contenido al objetivo de ser más productivos y alcanzar una mayor competitividad internacional.²⁴⁹ Hoy no son únicamente los productos o los sectores los que compiten, sino es el país en su conjunto el que tiene que hacerlo e insertarse en mejores condiciones en la economía global.²⁵⁰

Como saldo de la retirada del *Estado asistencialista* quedó desprotegida una alta porción de la población de los estados miembros del MERCOSUR, que dependía fuertemente de la asistencia pública. Esto llevó a que áreas como la de la salud tuvieran un vacío que fue generalmente ocupado por las ONG. Un tema especialmente delicado es la desnutrición, que tiene a Brasil como caso emblemático en la región.²⁵¹ Para estos años Brasil y Paraguay son los países con mayor déficit en el área de la salud, mientras que Uruguay se perfiló como el país mejor posicionado, seguido por Argentina.

De tal manera que el MERCOSUR presentó para estos años un elevado déficit social caracterizado por desempleo, pobreza y marginalidad provocadas por las políticas económicas y sociales de perfil neoliberal que predominaron en los países del MERCOSUR (como hemos visto) y a la ausencia de políticas compensatorias.

Si bien los salarios medios reales aumentaron durante los '90, su incremento es pequeño y mucho menor que el del PIB, lo que sugiere una fuerte transferencia de ingresos del trabajo al capital, de los más pobres a los más ricos. Mucho más si se tiene en cuenta que el salario mínimo²⁵² disminuye. Según el estudio de la Universidad Arcis "en Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay los salarios mínimos disminuyeron a la mitad de lo que fueron en 1980 (...) en el Mercosur se estaría desarrollando un movimiento hacia la igualación de la concentración del ingreso en las familias más ricas, hacia arriba, y un movimiento hacia la igualación en la participación del ingreso de las familias más pobres a un punto cercano al nivel que mostraba la peor situación: Brasil".²⁵³

²⁴⁹ La cuestión social en el MERCOSUR, sólo se contempló en estos años que se analizan a través de dos instancias institucionales: las reuniones de los Ministros de Educación y el Subgrupo de Trabajo en Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social. Asimismo, se consideró como un avance la inclusión del Foro Consultivo Económico y Social en la estructura orgánica del MERCOSUR ya que *supuestamente* a través de esa entidad se recogen las propuestas de la sociedad civil que son consideradas, a su vez, en la toma de decisiones al más alto nivel.

²⁵⁰ Bulcourf y Cruz, *Op cit.*, p. 70

²⁵¹ *Ib.*, p. 71

²⁵² En Brasil, por ejemplo, el 58% de la PEA recibe de 1 a 2 salarios mínimos. Brasil y Paraguay son los países con condiciones sociales más precarias y desiguales.

²⁵³ Caputo, Orlando y Galarce, Graciela *Aspectos de la situación social en los países del Mercosur*, Universidad Arcis, 1998

Ernesto Aldo Isuani asimismo señala que mientras el 20% más pobre de la población mundial posee sólo el 1,4% del ingreso mundial, el 20% más rico se apropia del 85% de dicho ingreso, es decir, 358 personas tienen activos que superan el ingreso anual combinado de países donde vive el 45% de la población mundial (PNUD, 1996) ²⁵⁴

También Gloria Edel Mendicoa sostiene que el dinamismo económico pregonado en los '90 ocultaba niveles de estancamiento y desigualdad de los ingresos. Traducido en cifras, ha tenido decisiva influencia la capacidad del 10% más rico para mantener y hasta acrecentar su participación, mientras que la del 40% más pobre ha tenido un comportamiento adverso. Concretamente, no se reflejó descenso alguno de la polarización del ingreso. Entre los países que revelaron crecimientos anuales que promediaban el 5%, la Argentina, por ejemplo, vio aumentada la concentración del ingreso; Chile continuó sosteniendo los mismos niveles de desigualdad; Uruguay, fue la excepción, registrando una importante deconcentración del ingreso. ²⁵⁵

En el Informe de Desarrollo Humano realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en 1999, al comparar la disparidad Norte-Sur de un conjunto de países, incluye cifras de Argentina y Uruguay, que son los países del Cono Sur de mejores condiciones sociales en la región. Para el indicador de oferta calórica, por ejemplo, en 1970 tenían una oferta calórica diaria per cápita similar a los países del Norte, pero en 1995 habían disminuido a 98 y 89 respectivamente. En el caso de Paraguay, las cifras eran de 86 y 81 para los mismos años. En el caso de Argentina, país productor de carne por excelencia, entre 1970 y 1995, la oferta diaria per cápita de proteínas disminuyó -5%. En el caso de Argentina y Uruguay, países cerealeros por excelencia, la oferta diaria per cápita de cereales disminuyó -5% y -15% respectivamente entre 1970 y 1995. ²⁵⁶ Para una mejor comprensión de este panorama observemos los Indicadores de Desarrollo Humano de 1997-1998 de los países del MERCOSUR presentados a continuación:

²⁵⁴ Isuani, Aldo Ernesto. *Situación y escenarios futuros en el MERCOSUR*, DT17 CEFIR, 1999, p.62

²⁵⁵ Mendicoa, *Op cit.*, p 166

²⁵⁶ Espinoza Martínez, Eugenio. *El MERCOSUR y la actual crisis internacional*, Universidad de la Habana, FLACSO-CUBA 2000, p. 14

Cuadro N°17

PAÍS	PIB PER CÁPITA (USD)	ESPERANZA DE VIDA AL NACER		TASA DE ALFABETIZA CIÓN ADULTOS		TASA DE MORTALIDA D INFANTIL P/1000 NACIDOS	NIVEL DE POBREZA %	TASA DE DESEMPLEO % 1997	IDH
		F	M	F	M M				
Argentina	8 498	76.0/68.9		96.0/96.0		23	19.9	14.60	0.888
Brasil	5 928	70.5/62.5		82.5/62.5		45	28.3	5.70	0.809
Paraguay	3 583	71.1/66.6		90.2/66.6		42	15.0	-	0.707
Uruguay	6 845	75.9/69.4		97.3/69.4		19	-	11.60	0.885
Chile	9 930	77.9/72.1		95.0/72.1		13	20	6.18	0.893

FUENTE: Informe de Desarrollo Humano, PNUD, 1997y 1998, CEPAL. En Regueiro Bello Lourdes Ma, "Mercosur: ¿un esquema diferente?" en *La nueva integración económica de América Latina y el Caribe. Balance y Perspectivas en el cambio de siglo* Estay Reyno Jaime (coord), México, 2000, p. 267

Por otra parte Espinoza sostiene que las políticas de reconversión y modernización productivas, de flexibilidad laboral, de subcontrataciones, de privatizaciones y de reducción del aparato estatal tienden a mantener altos niveles de desempleo incluso en fases de crecimiento económico, más aún en momentos de crisis económicas. Un estudio sobre la situación social en la región apuntaba que "en el Mercosur está en pleno desarrollo la tendencia a generar poco empleo, que es muy acentuada en la nueva forma de funcionamiento del capitalismo"²⁵⁷

Isuani asimismo explica que el problema del desempleo se agravó. En Argentina en 1995 afectó a casi el 19% de la PEA según Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC). No obstante, como mencionamos anteriormente el alto desempleo contrastó con un considerable aumento de la producción que alcanzó al 35% en el período 1991-1994. En el siguiente cuadro se pudo observar el aumento del desempleo en Argentina, Brasil y Uruguay:

²⁵⁷ Caputo y Galarce

Cuadro N° 18

MERCOSUR DESEMPLEO URBANO %	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Argentina	7,5	9,6	11,5	17,5	17,2	14,9	12,8
Brasil	4,3	5,4	5,1	4,6	5,7	5,8	7,6
Paraguay	6,6	5,1	4,4	5,3	8,2		
Uruguay	9,2	8,4	9,2	10,8	12,6	11,9	10,1

Fuente: Caputo y Galarce 1998. CEPAL 1997 y 1998 Balance Preliminar de la Economía de América Latina y Caribe. Deloitte & Touche 1999 Situación y proyecciones económicas, Montevideo.

Cuadro N° 19**Índice de desempleo urbano**

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
1990	7,3	4,3	6,6	9,2
1991	5,8	4,8	5,1	8,9
1992	6,7	4,9	5,3	9,0
1993	10,1	5,4	5,1	8,4
1994	12,1	5,1	4,4	9,2
1995	18,8	4,6	5,3	10,8
1996	18,4	5,4	8,2	12,4
1997	15,7	5,7	6,9	11,6
1998	12,9	7,6	6,9	10,2
1999	15,1	7,7	9,4	11,8
2000	15,4	7,1	10,0	13,9

Fuente: Informe de la Oficina Internacional del Trabajo, sede regional

Hay una asociación entre desempleo y pobreza. Mientras en los 4 países la tasa de desempleo entre el 10% más pobre de la fuerza de trabajo varía entre el 17% y el 32%, la tasa correspondiente al 20% más rico cae drásticamente entre 1% y 3%. La falta de empleo suele ser principal detonante de la expansión del delito y la violencia.

Ernesto Aldo Isuani menciona que se explican en esta etapa los altos niveles de pobreza por la profundización de problemas como el desempleo, la regresividad en la distribución del ingreso y la exclusión de un sector adicional de la población de los beneficios del gasto social

Argentina alcanzó un 30% de hogares debajo de la línea de pobreza en 1990 como consecuencia de la hiperinflación de 1989 y 1990, descendió a niveles próximos al 20% en 1992. Sin embargo según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) no cesó de aumentar hasta alcanzar el 26% en 1996. En Brasil un estudio del Instituto de Planeamiento Económico Aplicado (IPEA) y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) indicó que en 1990 el porcentaje de pobres alcanzaba al 30 % de la población o 42 millones de personas. Otros estudios señalaron que para 1996 Brasil tenía un nivel de pobreza que alcanzó el 43 %, Paraguay el 60% y Uruguay el 10%.²⁵⁸

Isuani señala que las transformaciones que experimentó el Estado y la sociedad en los países del MERCOSUR no afectaron el nivel de los recursos asignados a la política social. Comparando los primeros años de la década de los noventa con los de la década de los ochenta en el caso argentino, mientras el gasto público caía del 33 al 25% del PBI, el gasto social se incrementó; mientras en 1980 alcanzaba a 16% del PBI en 1994 equivalía a 18%. También en Brasil el gasto social pasó del 9% del PBI en 1986 al 13% en 1993. Asimismo en el Uruguay pasó del 15% al 17.5% del PBI en el período 1980-1993. En Paraguay se registra se mantuvo en torno al 4% del PBI. Pero esto se debe *fundamentalmente* al aumento considerable del gasto en pensiones. Entre tanto las áreas de salud, educación y vivienda experimentaron una caída. Así que el mantenimiento o aumento del gasto social no implica sin embargo el crecimiento de su cobertura.²⁵⁹ (Ver cuadro)

²⁵⁸ Isuani, *Op cit.*, p.59

²⁵⁹ *Ibidem*

Cuadro N° 20

Gasto social Per Cápita. En US\$1987

	Gasto Social en Salud		% del PIB		Gasto en Seguridad Social		% del PIB
	1990-1991	1994-1995	1994-1995		1990-1991	1994-1995	1994-1995
Argentina	141	177	1.6		128	332	86
Brasil (a)	54	57	2.8		119	129	6.4
Paraguay	4	11	1.1		11	23	2.3
Uruguay	79	102	3.9		304	448	16.9

Fuente: Construido a partir de "Panorama Social de América Latina 1996", CEPAL

a. Sólo gasto del gobierno central

Según Ernesto Aldo Isuani en la era de la informática, la robótica, la ciencia de nuevos materiales, la biogenética, la aeronáutica y un mundo ilimitado de sofisticados servicios solo una parte pequeña de la fuerza de trabajo podrá ser totalmente integrada en el moderno sistema productivo, estos son los de alto nivel educativo. Continuarán a existir quienes producen los bienes industriales y agrarios y existirá un fuerte incremento del porcentaje de trabajadores en los servicios. Pero si bien estos podrán vivir de su trabajo las diferencias de posibilidades de todo tipo incluyendo las referidas a los niveles de ingreso se agigantarán.

La brecha que se establece entre quienes tienen un alto nivel de escolaridad y quienes no lo tienen, se manifiesta con toda claridad en los mercados de trabajo. Pocos son los que acceden a buenas remuneraciones y prestaciones laborales.

Además ya no es relevante la incorporación de esta población excedente al consumo pues los sectores más pobres son irrelevantes en términos de la porción del ingreso que administran. Asimismo se ha producido una transición de una producción orientada al volumen a otra que apunta al valor. Ahora se trata de bienes cada vez más valiosos capaces de ser crecientemente consumidos por quienes concentran el grueso del ingreso social. Así pues en la medida que la falta de empleo se vuelve estructural y no coyuntural. De tal forma que la educación parece ser fundamental para evitar la exclusión.²⁶⁰ Veamos a continuación el Mercado de Trabajo durante 1994/2002 en los países en cuestión:

²⁶⁰ *Ibidem*

Cuadro N° 21

Mercado de Trabajo- tasa de actividad 1994/2002

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
1994	41,0	59,1	34,8	58,1
1995	42,0	59,3	34,9	59,1
1996	41,5	59,6	35,3	58,0
1997	42,2	58,5	35,6	57,7
1998	42,2	58,2	33,4	60,2
1999	42,8	57,1	-	59,3
2000	42,6	58,0	-	59,6
2001	42,5	56,5	-	60,5
2002	-	56,8	-	59,7

Fuente: datos extraídos de la página oficial del MERCOSUR, en www.mercosur.org.uy

Porcentajes cada vez más abrumadores de los nuevos empleos son generados en la economía informal, caracterizada por su baja productividad y escasos ingresos. En la lógica de los nuevos regionalismos, es decir el regionalismo abierto, el imperativo es insertarse en la economía global, sin que se observen esfuerzos serios y sistemáticos tendientes a revertir las fallas estructurales antes descritas para mitigar el impacto social del fenómeno de la globalización, sobre todo cuando los países como es el caso del MERCOSUR. no tiene la competitividad internacional que demanda el entorno.

Ahora bien cuando se habla de empleo debe tenerse en cuenta no sólo la demanda y oferta (que se traduce en el índice de desempleo), sino también la calidad del mismo.

De los datos presentados puede observarse un aumento progresivo del desempleo urbano en los principales centros de cada uno de los países, siendo las situaciones más frágiles las de Argentina y Uruguay. Además más que la *cantidad* de empleos resulta un desafío su *calidad*, pues no pocas veces se trata de verdaderos regímenes de explotación directa.²⁶¹

Es urgente que el MERCOSUR ubique a la política social como una de sus prioridades, con líneas de acción en materia educativa y de capacitación para el corto, mediano y largo plazo. Especial atención requieren la salud y la alimentación de los sectores más desprotegidos. También la corrección de las fallas estructurales y el desarrollo del capital humano pues la economía digital y de la información ampliarán más la brecha entre: conocimiento e ignorancia; crecimiento económico y atraso; desarrollo y subdesarrollo y con este último, la continuidad en la marginalidad, la inequidad social y la violencia.

²⁶¹ Bulcourf y Cruz, *Op cit.*, p.78

CAPÍTULO III. LA CRISIS DE 1999-2002

3.1 Causas.

Esta crisis del MERCOSUR es clave porque puso al relieve sus fallas estructurales y cimbró los débiles cimientos del proceso, por lo tanto, en este capítulo se distinguen y explican las crisis principales que los llevaron a ella, las cuales son: la devaluación brasileña y la crisis financiera argentina. En segundo término se tratan algunos de los efectos más destacables de esta crisis dentro del sector financiero, productivo, comercial y social. Finalmente en este apartado se señala la importancia y la necesidad del relanzamiento del MERCOSUR.

La devaluación brasileña

Godio²⁶² señala que desde principios de 1999 y hasta principios de 2002, el crecimiento económico se mantiene estancado en correspondencia con los procesos de recesión económica en los países miembros del MERCOSUR, asimismo su proceso de integración en el ámbito político tampoco avanzó.

De 1994 a febrero de 2001, aumentó en forma brutal la deuda externa líquida de Brasil a 208 millones de dólares, además de que su deuda interna pública aumentó de 20% a 50% del PIB, debido en gran parte al aumento de los intereses para atraer capital especulativo. El gobierno redujo los gastos sociales y privatizó las empresas estatales, fueron vendidos entre 1991 y 1999 más de 70 billones de dólares de activos, no obstante, la deuda interna explotó, a causa de que en 1997 los gastos de intereses eran del 13.7 % del PIB debido en gran medida a la desvalorización cambiaria de enero.

Durante ese período la economía presentó un déficit en cuenta corriente creciente, el cual saltó de 0,3 a 4,6% del PBI entre 1994 y abril de 2001, y tornó al país vulnerable a los humores de los inversores internacionales. Entre 1994 y 2000 las importaciones crecieron casi 70% en valor en tanto las exportaciones apenas 26%. El autor explica que las causas se podrán encontrar tanto en el proteccionismo de los países desarrollados como por la ausencia de políticas de competitividad sectoriales y de mecanismos de protección del

²⁶² Godio., p.135-136

mercado interno en los países miembros del proceso. Por ejemplo, Brasil abrió el mercado interno a las multinacionales, cuya entrada pasó de 2,6 billones de dólares en 1994 a 31 billones en 2001.

A principios de 1999, Brasil no pudo detener el proceso de salida de la divisa norteamericana, le fue imposible mantener el real alto y se produjo una maxidevaluación que coincidió con el inicio de la recesión económica en la Argentina lo cual se convierte en una de las causas de la caída del comercio interregional que a su vez afectó la dinámica del MERCOSUR que comenzó a languidecer.²⁶³

Giambiagi agrega que la tasa de crecimiento promedio de Brasil después del Plan Real, en los cinco años que van desde 1999 a 2003, aún después de la devaluación que permitió superar los problemas vigentes hasta 1998, había sido de un promedio de apenas 1.7%. Sin embargo, es fundamental explicar que las bajas tasas de crecimiento en diversos años se entienden por situaciones muy específicas, asociadas a diversos tipos de shock en el ámbito financiero. En el único año en el cual no hubo shocks (2000) la economía creció a un buen ritmo, por encima del 4%.²⁶⁴

El colapso financiero de Argentina

Bustelo²⁶⁵ explica que en 2001 la depresión y el *default* castigan duramente a uno de los principales socios de Brasil, la Argentina. En general, hay cuatro razones principales que pueden explicar la crisis argentina. El problema empezó con las decisiones económicas de Carlos Saúl Menem durante su segundo periodo como presidente (1995-1999)²⁶⁶ mencionado en el capítulo anterior. Una segunda se puede decir que fue el aumento de la inflación hasta llegar a una hiperinflación de los noventas, una tercera consistió en la existencia de una enorme deuda internacional. Finalmente, la crisis brasileña en 1999 tuvo un gran impacto en la economía argentina. El autor también agrega algunas características del comportamiento de estos factores. Por ejemplo sobre el primero menciona que antes

²⁶³ Ib., p.58

²⁶⁴ Giambiagi., p.6

²⁶⁵ Bustelo, Pablo, Los orígenes de la crisis financiera de Argentina, Boletín Económico de Información Comercial Española, n°2715, enero de 2002, pp 9-14

²⁶⁶ Presidente argentino de 1989 a 1999

de los 1990's, la economía argentina experimentaba un problema de "hiperinflación".²⁶⁷ En el verano de 1989, la inflación fue 200% y 3000% anual. En 1991 bajo la presidencia de Menem, el gobierno fijó el peso argentino uno a uno con el dólar y estableció la Ley de Convertibilidad. Esta ley limitó el crecimiento de la base monetaria y como resultado la tasa de inflación cayó muy rápidamente. En 1992, la tasa de inflación fue 24,9% y cayó a 10,6% en 1993. En 1994, la tasa de inflación fue 4.2% y cayó a 3.4% en 1995 y luego a 2% en 1996. La Ley de Convertibilidad estaba funcionando y la economía argentina se estaba recuperando. Aún más, el Producto Bruto Interno (PBI) de Argentina aumentó 35% de 1990 a 1994. También, la tasa fijada permitió importaciones muy baratas porque había un constante flujo de dólares en circulación.²⁶⁸

Sin embargo, Bustelo²⁶⁹ opina que el problema fue la continuación de esta política después de la reelección de Menem en 1995, explica que en las economías, si un país elige una tasa fija, pierde su habilidad para controlar su política monetaria y como resultado, no puede controlar sus tasas de intereses en caso de ser necesario. Menem debería haber pasado de la tasa fija a la tasa flotante, pero ese no fue el caso. Esta dependencia con el dólar creó mucha especulación de los inversores extranjeros y los argentinos. Como consecuencia, muchas de las exportaciones argentinas llegaron a ser no competitivas. De esta manera el gobierno privó al país de una política monetaria independiente y por eso no pudo fijar tasas de intereses cuando era necesario y era muy vulnerable a los cambios en los precios mundiales.

El primer quiebre tuvo lugar en 1995 con el impacto del shock financiero proveniente de la crisis de México. No obstante, Argentina logra en 1996 recuperarse del "Efecto Tequila", y a principios de 1998 registrar una tasa de 8% del PIB, una de las tasas de crecimiento económico más elevadas del mundo. Empero sufre el impacto combinado de varios shocks externos que se sucedieron uno tras otro pues todavía no se despejaba el panorama financiero de Argentina provocado por el "Efecto Dragón" en 1997, cuando a éste se sumaron dos nuevas crisis provenientes la primera de Rusia en 1998 y la segunda

²⁶⁷ Véase Capítulo I

²⁶⁸ Estos datos se obtuvieron en The World Bank Group "World Development Indicators 2007"
www.worldbank.org/data

²⁶⁹ Bustelo, p.11-13

de Brasil en 1999, cuyo impacto fue mayor dada la interdependencia económica que tiene Argentina con respecto a la economía brasileña. De hecho, esta última fue la que sumergió a Argentina en una profunda recesión económica.²⁷⁰

En enero de 1999, la crisis de Brasil y su resultante devaluación del valor del real brasileño incide en la economía argentina ya que antes de 1999, el 30% de las exportaciones argentinas se dirigían a Brasil, por lo que como menciona Luna, Argentina experimentó una caída en sus ingresos. En 1999, bajo el presidente argentino Fernando de la Rúa, el PIB cayó a 4% y Argentina entró en una recesión.²⁷¹

Teijeira agrega que el hecho de haber dejado Argentina de tener control sobre su política monetaria, había cobrado finalmente su precio. La economía argentina era incapaz de responder positivamente frente a la devaluación de la moneda de Brasil su principal socio comercial, ya que mientras el peso argentino seguía firmemente ligado al dólar, ello hizo que sus exportaciones perdieran competitividad y que la recesión se agudizara de manera vertiginosa.²⁷²

Para Segaller²⁷³ también la gran deuda internacional de Argentina en los noventa fue otro factor que contribuyó a la crisis en 2001. En 2000, su deuda externa fue \$125 millones, la cual constituyó la mitad de su PBI en ese momento y King considera como una consecuencia de esta deuda inmensa que la cuenta capital de Argentina aumentó también. Según este autor, en los noventa “el valor del dólar de las exportaciones argentinas creció a 7.7%. Eso no fue suficiente porque la deuda externa creció 9% cada año”. Como resultado, la economía argentina pareció ser muy débil y no era estable para la inversión extranjera. A lo cual Segaller subraya que por eso, muchos inversionistas extranjeros especulaban sobre la condición de la economía argentina y en 2001, \$20 billones en capital salieron de Argentina. Esta reducción en la inversión en la economía argentina creó mucha especulación de la población argentina. Temiendo un pánico económico y una devaluación en el valor del peso argentino, la gente convirtió sus pesos en dólares en grandes cantidades y después, puso sus dólares en los bancos extranjeros. Este fenómeno se llama “capital flight” y como resultado de ello en diciembre de 2001 el gobierno argentino creó la ley que

²⁷⁰ Ib., p.

²⁷¹ Luna, Félix. *Historia de la Argentina*. Editorial Planeta, Argentina S.A.I.C. Buenos Aires, 1997

²⁷² Teijeira, Mario. *Una vez más la política fiscal*, 15 de junio del 2001 www.cep.org.ar

se llamó “el corralito.” El corralito permitió que sólo pequeñas cantidades de dinero salieran de los bancos a un tiempo. Inicialmente, durante los primeros meses, los argentinos sólo pudieron obtener 250 pesos cada semana de los bancos y los cajeros automáticos. El objetivo del corralito era evitar la salida de dinero del sistema bancario y evitar el colapso del sistema monetario en conjunto.

Esta situación dio lugar a manifestaciones que comenzaron el 20 y el 21 de diciembre del 2001, 27 manifestantes fueron muertos por la Policía Federal en la Plaza de Mayo.²⁷⁴ Después de dos días de manifestaciones, veintisiete argentinos murieron como consecuencia de la violencia por la policía federal. Fernando de la Rúa salió del país el 21 de diciembre de 2001 por temor a las protestas populares. Eventualmente, la tasa fija fue abandonada en enero de 2002 y el corralito en diciembre de 2002. Con estas medidas, el peso argentino fue puesto en una tasa flotante e inmediatamente se devaluó. En 2002, el PBI de Argentina fue -11%, la inflación fue 31% y la inversión directa extranjera fue \$2.14 billones. En el mismo año, el peso argentino se devaluó 75%.²⁷⁵

En fin, la crisis puede ser vista como una lección para las economías de mercado, es decir, un país no puede mantener una tasa fija, el flujo libre de capital y el control de su política monetaria todo al mismo tiempo. A continuación el cuadro N° 22 nos presenta el desempeño macroeconómico de Argentina y en el cual observamos específicamente de 1999 a 2001 la situación crítica por la que atravesó este país.

²⁷³ Segaller, Stephen. White Angle. The Empty ATM, PBS, Video 2003

²⁷⁴ A consecuencia de la crisis del 19 y 20 de diciembre del 2001 y principios de enero del 2002, el PBI y los demás indicadores relacionados con él se modificaron conforme los movimientos del momento, derivando entre otros factores en la fuerte alza de las exportaciones y el descenso de las importaciones a lo largo del año 2002 y dando lugar a la movilización popular masiva en las calles; a la renuncia del presidente Fernando De la Rúa; a la renuncia del presidente provisorio a una semana de asumir; al *default* con los acreedores externos; al fin de la convertibilidad; a la devaluación aguda; a la reducción del PIB medido en dólares a un tercio del previsto, e inmediata alza de precios en más del 50%, en Edel Gloria, op cit., p.44

²⁷⁵ www.cia.gov/cia 2006

Cuadro N° 22

Cuadro macroeconómico de Argentina (1992-2001)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
PIB	9,6	5,9	5,8	-2,9	5,5	8,0	3,8	-3,4	-0,5	-3,8
IPC	17,6	7,4	3,9	1,6	0,1	0,3	0,7	-1,8	-0,7	-1,6
Formación de capital	32,2	15,1	13,5	-13,0	8,8	17,5	6,7	-12,8	-8,6	-15,0
Exportaciones	2,2	7,0	20,7	32,1	13,6	9,9	0,0	-11,8	13,3	2,2
Importaciones	79,7	13,3	28,9	-6,8	18,5	27,6	3,1	-18,7	-1,1	-16,1
Saldo corriente	-2,4	-3,0	-3,7	-1,9	-2,4	-4,1	-4,8	-4,2	-3,2	-2,4
Saldo presupuestario	-0,5	-0,8	-2,3	-2,3	-3,2	-2,1	-2,1	-4,2	-3,1	-2,6
Inversión Interna Bruta	17,1	18,6	20,0	17,2	18,1	19,4	19,9	17,9	15,9	16,1

Notas: *tasa de variación, **un porcentaje del PIB

Fuente: CEPAL, FMI, y Banco Central de la República Argentina

La recesión en Uruguay y Paraguay

Godio²⁷⁶ señala que Paraguay creció a partir de 1999 en 1.6% hasta 2000 y el nivel inflacionario se redujo a 5% en 2000 y aumentó a 10% en 2002. El PIB de Uruguay fue en 2000 de 20.240 millones de dólares, y el PIB por habitante de 6 mil dólares. En el mismo año el sector agrícola participa con 11 % en el PIB. En 2001 el déficit fiscal era controlable (4%), se había logrado saldo positivo en la cuenta corriente de la balanza de pagos y se contaban con reservas de 2.440 millones de dólares. Pero en 2001 ya mostraba un nivel sumamente alto de desempleo (16%), con 8 % de subempleados. Así, una cuarta parte de la población tiene problemas de empleo. La emigración ha alcanzado valores similares a la tasa de crecimiento vegetativa de la población.

²⁷⁶ Godio, p. 90-91

También menciona que en 2000 la combinación entre desempleo y caída en las remuneraciones indicaba una caída en la calidad de vida de gran parte de la población uruguaya. El 25,2% vivía por debajo del nivel de pobreza. Sin embargo, en términos de desarrollo humano la situación uruguaya es mejor que la de Paraguay: el analfabetismo es de 2,5%, la cobertura de salud es amplia y 90 % de la población tiene acceso al agua potable. Los gastos sociales totales del Estado llegaban a 16% del PBI.

Asimismo explica que en este año Paraguay y Uruguay mostraban signos de agotamiento de sus modelos económicos tradicionales. En Uruguay el modelo de sustitución de importaciones había sido erosionado por la liberalización del comercio exterior. En Paraguay, una economía agrícola y de servicios tradicionalmente abierta habían propiciado el agotamiento del modelo de desarrollo además de la incapacidad de alentar la inversión productiva en la economía real. Dos historias diferentes pero con una vulnerabilidad estructural común, agravada por el endeudamiento externo. Ambos países entraban en recesión en 2000.

Por lo cual la integración al MERCOSUR beneficia a ambas economías y para 2000 se encuentran 45% de las exportaciones uruguayas y 63 % de las paraguayas dirigiéndose al MERCOSUR. Sin embargo, el resultado no fue el mismo. Uruguay junto con Argentina y Brasil aumentó sus exportaciones totales hacia el MERCOSUR y el resto del mundo, y las exportaciones paraguayas permanecieron estancadas. De todos modos, para este año las exportaciones uruguayas y paraguayas habían crecido porque en 1991 eran de 36 % hacia el MERCOSUR y en 2000 ascendieron a 52%. Es decir, se observa que ambos países están atados económicamente al futuro del MERCOSUR.

Este autor también explica que las exportaciones de estos países al MERCOSUR no se constituyen de los mismos productos: Paraguay es exportador de productos primarios (granos, algodón en fibra, maderas y carne), Brasil es el principal mercado de Paraguay en el MERCOSUR para *commodities*. Uruguay, en cambio, tiene una canasta más diversificada. Con Brasil comercia productos alimenticios, plásticos y pinturas. Pero es Argentina el destino de exportaciones con mayor contenido industrial (equipos de transporte, papeles, cartón, cemento, productos químicos y farmacéuticos). También son diferentes las importaciones intrazona: Paraguay importa de la Argentina y Brasil especialmente alimentos, mientras que Uruguay importa bienes de capital y bienes

intermedios. Esta diferencia da cuenta en el comercio de las asimetrías en cuanto a las estructuras productivas de cada país, y es evidente el mayor atraso industrial del Paraguay en relación con Uruguay, como también se explicó en el capítulo II.

Hasta que la crisis económico-financiera que comienza en la Argentina en 2001 impactó en el resto de los socios, Uruguay y Paraguay formaban parte del boom de las inversiones extranjeras directas (IED). Dos tercios de estas inversiones provienen de los países del G-7, con participación mayoritaria de Estados Unidos, como se explicó en los capítulos I y II. Las IED se orientaron principalmente al turismo, las actividades forestales, el comercio y los servicios. Las empresas multinacionales se han concentrado en la explotación de recursos naturales. Sin embargo, las ventajas comparativas naturales de ambos países se ven reducidas por la baja densidad de la incorporación de tecnologías de punta y el proceso “incompleto” de especialización. Por lo tanto, las capacidades de ambos países para expandirse se ven limitadas por la insuficiente industrialización.

El potencial exportador de ambos países no ha sido aprovechado. Es cierto que la Argentina y Brasil cuentan con un sistema de preferencias y reciprocidad que no abarca con la misma intensidad a Uruguay y Paraguay. Esto hace que los países pequeños respondan con medidas proteccionistas arancelarias, pese a que el nivel del Arancel Externo Común (AEC) es compatible con el “regionalismo abierto” (3%). Así se retrasó el proceso hacia el estadio de unión aduanera.

A estos dos países les conviene la concreción de la unión aduanera por el camino al mercado común, porque en una zona de libre comercio son los países chicos los que se ven más perjudicados por que los países con ventajas comparativas estáticas por carecer de “capacidades de escala” no cuentan con el soporte de políticas macroeconómicas de convergencia.

Godio²⁷⁷ argumenta esta propuesta de la siguiente manera: El apoyo de los países grandes a los pequeños en el MERCOSUR no puede ser justificado sólo por razones económicas, sino también por razones políticas: un MERCOSUR que carezca de posibilidades de ampliarse a países con diferentes “capacidades de escala” no podrá consolidarse como entidad sociopolítica supranacional unida y capaz de negociar.

²⁷⁷ Godio, p. 92

Su importancia estratégica como “primer círculo concéntrico” de protección e inserción en la economía globalizada es indudable.

Sin embargo, Uruguay y Paraguay siguen manteniendo regímenes de importaciones que pasan por alto el Arancel Externo Común. En estos países existen fuerzas económicas y políticas que desearían cambiar el status de país miembro por el de país libre asociado. Sin embargo, no es el único problema, otro es el conflicto que se plantea entre la Argentina y Brasil, dado que ambos países no dan pasos firmes para cambiar el patrón de intercambio entre sus economías. Así, si bien la Argentina exporta básicamente *commodities* (cereales, combustibles, etc), Brasil le vende autos y maquinarias. Lo deseable sería que la Argentina pudiera exportar a Brasil más bienes industriales. El MERCOSUR requiere ser un “mercado integrado ampliado y complementario” para los cuatro países. Caso contrario, los conflictos por asimetrías e intereses serán periódicos. La coordinación macroeconómica supranacional es fundamental.

Con respecto al comercio intra-regional, para Paraguay y Uruguay el acuerdo es fundamental, ya que más de la mitad de él se realiza entre los socios del MERCOSUR. En el caso de Brasil, por el contrario, apenas 1/5 se direccionó a la intraregión. Para Argentina los flujos comerciales hacia la región también fueron importantes: en las exportaciones representó el 45% y en las importaciones 35%.

Cuadro N°23

MERCOSUR Datos macroeconómicos 2001

Paraguay	Uruguay	Ítems	Argentina	Brasil
1 550	5.588	PBI p/ habitante (1)	6875	4335
65	50	Participación % de exportaciones intraregionales /Global	45	21
59	54	Participación % de importaciones intraregionales/ Global	35	18
459	1.742	Deuda por habitante	3.729	1.306

(1)Dólares de 1995

Fuente: ALADI, 2001, en: Alvarelllos, Ricardo. “Globalización, región y Mercosur” en Edel Mendicoa, Gloria (comp.)*Hacia un proyecto de institucionalidad social en el MERCOSUR*, Buenos Aires, Espacio, 2004, p. 43

3.2 Efectos sobre el MERCOSUR

En este apartado se revisarán algunos efectos en distintos ámbitos como son el financiero, comercial y social que se presentan en todos los países con distinto impacto. Piñón señala que el MERCOSUR evidentemente no salió bien librado de la crisis. Para evitar el “contagio” financiero proveniente de Argentina, Brasil tuvo que ampliar sus acuerdos con el FMI: los 15 mil millones de dólares que recibió como crédito emergente en el 2001 y los otros 5 mil millones de dólares que le fueron otorgados en marzo del 2002, sirvieron para evitar que el tipo de cambio del real frente al dólar se siguiera depreciando y que la economía operara con un mayor nivel de certidumbre.²⁷⁸

Al respecto Alcides agrega que se temió que la crisis de Argentina revirtiera la tendencia de los flujos de IED hacia la economía brasileña; lo que hubiera hecho más complicado el manejo de la balanza de pagos de ese país, pues Brasil depende en un alto grado de los flujos de capital en el corto plazo.²⁷⁹

Piñón²⁸⁰ también explica que en los últimos años, con el agotamiento de las privatizaciones y el aumento de la inestabilidad financiera, las inversiones externas disminuyeron significativamente. Mientras que en América Latina, entre 2000 y 2001, las inversiones externas cayeron una media de 10.6, % en Brasil y Argentina, las mayores economías de América del Sur, cayeron 31.5 y 71 % respectivamente. Entre 1998 y 2001 las inversiones externas del MERCOSUR descendieron más de 64 % de 39.76 a 24.12 billones de dólares.

En el ámbito subregional, el MERCOSUR ha promovido una mayor interdependencia económica entre Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay; políticamente dicho bloque comercial ha ganado fuerza al ser visto por el resto del mundo como un frente unido, que si se debilita la importancia política de sus miembros se reduciría de manera considerable y se perdería una opción estratégica importante. La continuidad del proceso de integración es de gran importancia para Brasil, Uruguay y Paraguay especialmente para Argentina, ya que el área de libre comercio creada, constituye de hecho el mercado natural de todos ellos.

²⁷⁸ Piñón Antillón, Rosa María *La inserción de América Latina en la economía global vía el regionalismo*, México, UNAM, 2002, p.252

²⁷⁹ Alcides Ferreira. *Brazil-IMF Agreement: Shield Argentina Crisis?*, Info Brazil, 27 de abril del 2001

²⁸⁰ Piñón p, 265-266

Como destino de inversiones productivas, el MERCOSUR está obligado a contar con una trayectoria de largo aliento y si no presenta una conducción congruente, corre el riesgo de perjudicar su credibilidad internacional y regional.

En síntesis era fundamental que los Estados miembros se obligaran a definir con claridad el horizonte de largo plazo de MERCOSUR y que a la brevedad encauzaran de nuevo al proceso de integración que probó ser exitoso y benéfico para sus economías a pesar de la crisis financiera de los mercados emergentes. La voluntad política necesitaba expresarse en acciones concretas con el objetivo de lograr una mayor interdependencia económica; regla básica en el interactuar de las economías de los Estados miembros del MERCOSUR. Por otra parte Godio²⁸¹ explica que la opción por un mercado común también generaría mermas de soberanía nacional y disminuiría el control social sobre las decisiones del Estado nacional pero esta pérdida puede ser compensada con la creación de organismos de representación política y social comunitarios, que garanticen un proceso más democrático bajo control social.

Por eso, a partir del Protocolo de Ouro Preto, en 1994, los temas macroeconómicos, políticos, sociales y estructurales quedaron relegados al campo de la retórica, debido a dos razones principales: las limitaciones como consecuencia de las políticas de ajuste adoptadas y la opción por un modelo de regionalismo abierto, donde las negociaciones externas pasaron a condicionar el propio desarrollo del MERCOSUR.

Sin embargo el autor indica que lo que se constata es que en primer término la ausencia de políticas integradas de producción, financiamiento y tributación; en segundo término la desarticulación en el relacionamiento con los organismos financieros internacionales y finalmente la fragilidad de los mecanismos institucionales existentes debilitaron el proceso de integración. Cuando en 1999 los niveles de comercio comenzaron a caer, los conflictos comerciales localizados pasaron a ganar los mayores espacios, y cuando la crisis económica y social se profundizó, el intercambio comercial retrocedió y debilitó más aún al bloque. Al mismo tiempo, el retroceso comercial generó una situación más favorable al debate político sobre la profundización de la integración y sobre la naturaleza estratégica y geopolítica del MERCOSUR.

²⁸¹ Godio., p.21

No obstante Godio subraya que paradójicamente, en 2002 la crisis terminó por hacer luz a la necesidad política de crear un sistema de gestión estable que permitiera la consolidación de un proyecto del MERCOSUR que desde su inicio había perfilado sus objetivos: maximizar la tasa de crecimiento económico de los países miembros; incrementar la interdependencia en la subregión, sin hegemonismos retardatarios; optimizar la inserción en la economía mundial y hemisférica, y promover la cohesión social y objetivos comunes en las sociedades de los países miembros del MERCOSUR. Pero desde fines de 2002 se observa una fuerte reacción política de signo neodesarrollista, motivada centralmente desde Brasil por el nuevo gobierno del Partido de los Trabajadores y por el argentino (peronista) de transición.²⁸²

Por otra parte Piñón muestra que es evidente que el riesgo de nuevos shocks sigue estando presente, y que una prolongada continuidad en los niveles altos del precio internacional del crudo y/o una agravación de la situación económica de sus socios del MERCOSUR o de los mercados externos, empeorarían el marco externo de Brasil. Tanto Brasil como Argentina continúan registrando importantes desequilibrios en la cuenta corriente de sus respectivas balanzas de pagos y son por lo tanto muy sensibles a la evolución financiera internacional.

El proceso natural de expansión de las empresas argentinas es hacia Brasil y a la inversa lo es para Brasil. La crisis del MERCOSUR hasta ahora no ha implicado un cuestionamiento serio por parte de los empresarios del Cono Sur, no al menos en cuanto al valor que ese bloque subregional representa como proyecto estratégico.²⁸³

La opinión al respecto del IRELA es que únicamente unidos es que podrán derivar las ventajas que ofrece la regionalización de los procesos productivos y estarán por ende en condiciones de enfrentarse a un entorno internacional donde la presencia de los bloques comerciales constituye un común denominador para hacer frente al fenómeno de la globalización de la economía mundial.²⁸⁴

Para Piñón²⁸⁵ el futuro de ese bloque comercial depende en buena medida del compromiso político que Brasil esté dispuesto a asumir como economía líder de ese grupo. El funcionamiento del MERCOSUR, no obstante, se complica enormemente cuando Brasil

²⁸² Godio p.58

²⁸³ Piñón p. 179

²⁸⁴ IRELA *Informe sobre el MERCOSUR: Dimensiones y Perspectivas de la Crisis*, 30 de septiembre, 1999.

²⁸⁵ Piñón p. 180-184

no logra sostener una tasa positiva de crecimiento económico. Pero el MERCOSUR no sólo es importante para Argentina, Uruguay y Paraguay; constituye una pieza clave para Brasil desde muy diversos ángulos. El comercio intra bloque ejerce un efecto muy positivo sobre el sector manufacturero. Este ha coadyuvado a que la planta industrial brasileña pueda crear sus propios mercados. Y ello constituye un factor de suma importancia en un entorno donde el grueso de las exportaciones brasileñas hacia terceros países, en particular los industrializados, está constituido principalmente por productos básicos.

La autora también explica que muchos otros factores hablan a favor del comercio intra-MERCOSUR y del apoyo político que por lo tanto los Estados miembros tendrían que darle. Entre dichos factores destaca la contribución de ese bloque comercial a la estabilización de los precios, ya que la reducción de los aranceles entre los países miembros ha obligado a los productores locales a competir con las importaciones procedentes de los países vecinos. Y en la medida que las empresas de uno y otro lado detectan mercados en expansión, se han mostrado cada vez más proclives al desarrollo del MERCOSUR. (Piñón, p.184)

CEPAL encuentra que entre los principales cometidos a corto plazo en los que el MERCOSUR con urgencia debió trabajar fue la coordinación efectiva de las políticas macroeconómicas de sus miembros para acotar el grado de inestabilidad macroeconómica que vivían esas naciones y que tanto afectó a sus poblaciones.²⁸⁶

Edel subraya que la crisis brasileña y la aguda crisis argentina se traducen en una espiral retráctil que afecta al comercio intrarregional con una caída del 37% entre el 2001 y el 2002 en los flujos internos del bloque, como consecuencia de las medidas de ajuste adoptadas en los países para compensar los efectos adversos de la disminución de ingresos externos. De este modo, sus progresos quedaron sujetos a la voluntad de los gobiernos nacionales, sin que las instituciones hayan sido capaces de resolver las situaciones surgidas²⁸⁷ y Bauman explica que de desencuentros en las políticas macroeconómicas de los países involucrados provocó que el comercio en el principal eje del MERCOSUR, el comercio entre Brasil y Argentina, se redujera en casi 60% en el año 2002, afectando sobre todo los productos manufacturados, la principal locomotora de las exportaciones brasileñas a la región.²⁸⁸

²⁸⁶ CEPAL, Ensayos sobre la inserción regional de Argentina. Documento de Trabajo N° 105, JULIO 2004.

²⁸⁷ Edel, p.154

²⁸⁸ Bauman ., p.149

Impacto Social de la crisis

Al respecto Edel explica que en los países integrantes del MERCOSUR la política económica y financiera de aquellos años hizo aumentar la riqueza de los que ya la tenían y sumió más en la pobreza al resto, extendiendo la pobreza extrema. Para citar por caso a la Argentina, en mayo del 2002 demostraba que el 20% más rico tuvo un crecimiento de sus ingresos en un 54.5% mientras que el 40% de los más pobres, con menos de \$300 mensuales, recibió el 12% de aquellos. Por su parte, y sobre los datos del Censo del 2001, el 14,3%, sobre un total de 10 millones, se encontraba con necesidades básicas insatisfechas (NBI). En los últimos dos años, los diversos diagnósticos sociales reflejaron, y lo siguen haciendo, que los resultados mantienen sus tendencias. En tal sentido, indicadores oficiales revelan que el 54,7% de la población está en situación de pobreza (mayo de 2003) y el 26,4% en la indigencia. En lo que al desempleo refiere, datos del INDEC muestran que hay 2.600.000 desocupados. A su vez considerando los Planes Jefas y Jefes de Hogar, la cifra se eleva a 3.400.000. De seguir en el análisis, debería ser agregado la informalidad de buena parte de los empleados, haciendo de la inestabilidad la principal variable en estos últimos.²⁸⁹

Cuadro N°24
MERCOSUR Indicadores sociales

PY	UY	Variables Seleccionadas	AR	BR
56,1	92,6	Población urbana	89,6	79,9
2,5	0,7	Crecimiento demográfico	1,2	1,3
70,8	75,2	Expectativa de vida	74,1	69,3
29,6	16,9	Natalidad	19,1	19,2
5,1	9,3	Mortalidad	7,8	6,8
10,8	17,0	Desempleo urbano	21,0	7,3

Fuente: ALADI, 2002; En: Alvarellos, Ricardo. “Globalización, región y Mercosur” en Edel Mendicoa, Gloria (comp.) *Hacia un proyecto de institucionalidad social en el MERCOSUR*, Buenos Aires, Espacio, 2004, p. 44

²⁸⁹ Edel p. 161-162

La integración regional sostenida en estrategias comerciales ha profundizado las asimetrías entre los países miembros, provocando un escenario fracturado, por un modelo que apostó al mercado, en la búsqueda de un crecimiento económico y un persistente aumento de la vulnerabilidad social.²⁹⁰

Por otra parte Godio señala sobre el mercado de trabajo que en 2000 Uruguay muestra el récord histórico de 15,6% de desempleo y sube constantemente hasta alcanzar la cota de 16 % a mediados de 2001. Dos factores incidieron entre 1999 y 2001 en el aumento de desempleo: la crisis agraria y la consiguiente paralización de la industria frigorífica y la comprobación de que la devaluación de 1999 en Brasil no es seguida por la inflación, por lo cual en Uruguay y también la Argentina y Paraguay se desatan presiones proteccionistas que desembocan en inestabilidad en los mercados y con las empresas que acentúan sus políticas de reducción de costos laborales.²⁹¹

Cuadro N°25
Índice de desempleo urbano

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
2001	17,4	11,3	10,8	15,5

Fuente: Informe de la Oficina del Trabajo, sede regional: Panorama Laboral 2003; En: Bulcourf Pablo Alberto; Cruz Vazquez Juan “Las aristas del Mercosur: una sistematización básica de sus dimensiones” en Edel Mendicoa, Gloria (comp.) *Hacia un proyecto de institucionalidad social en el MERCOSUR*, Buenos Aires, Espacio, 2004, p. 77

También Godio sobre Argentina explica que en 1999, con la nueva crisis se potencian los fenómenos negativos ya presentes en el mercado laboral desde 1990, lo cual se observa en los siguientes datos:

- La tasa de actividad creció en 9.5% entre 1990-2000; se estima la PEA urbana en 2001 en 13,9% millones de personas.
- La caída de los puestos de más de 35 horas semanales.
- La disminución de la tasa de pleno empleo en 10%, lo cual, sobre un stock de 9.7 millones de ocupados, muestra un déficit de un millón de puestos de trabajo de estas características.

²⁹⁰ Edel, p. 163

²⁹¹ Godio, p. 123

- Un aumento de subempleo visible tiene lugar y afecta a dos millones de trabajadores.
- La desocupación abierta creció entre 1990 y 2000 en un 200%, alcanzando a otros dos millones de personas. En 2002 la tasa de desocupación abierta desciende al 25,7%, unos tres millones de trabajadores.
- A fines de 2000, los problemas de empleo alcanzan a 30% de la PEA urbana, cifra que ha ascendido a 40% en 2002. El déficit de empleo pleno y formal urbano asciende en el 2000 a 7,8 millones de puestos (57%), incluido el empleo informal y la desocupación horaria (5.8millones).
- En el primer semestre de 2002, la pobreza y el desempleo conviven en un universo común: 53 % de la población son pobres (menos de 200 dólares por unidad familiar) y cerca de 8 millones viven en la indigencia, menos de 80 dólares por unidad familiar. (Godio., p.129)

Cuadro N°26

Crecimiento del Producto Interno Bruto por habitante, a precios constantes del mercado

Sobre la base de precios de 1995

País	1999	2000	2001
Argentina	-4,6	2,0	-5,6
Brasil	0,3	2,6	0,2
Paraguay	-2,6	3,1	-0,1
Uruguay	3,6	-2,6	-4,1

Fuente: CEPAL, “Desarrollo económico y Social”, 2003. En: Edel Medicoa, Gloria “El Mercosur social y el significado de la coordinación para una nueva institucionalidad” en Edel Mendicoa, Gloria (comp.)*Hacia un proyecto de institucionalidad social en el MERCOSUR*, Buenos Aires, Espacio, 2004, p. 168

Sobre el tema Edel agrega que la recuperación que América Latina mostraba a finales del 2002 no fue suficiente para cambiar el mercado laboral. El promedio de desempleo se mantuvo constante en el 2003, pero aumentó la precarización laboral. La tasa de desocupación pasó de 11,2 a 11% en la primera parte del 2003. En números absolutos estamos dando cuenta de que 19 millones de personas buscan trabajo. En el MERCOSUR

el promedio oscila en 16.1%. Acentuado por la crisis de Argentina en el 2002. Esta última, conforme el informe citado se encuentra en un “moderado avance”, lo cual se expresa en la caída del 21,5 al 15,6% entre mayo de 2002 y 2003.²⁹²

Asimismo la autora señala que hacia fines del 2003, el Ministerio de Desarrollo Social lanzó un plan de trabajo con vistas a la erradicación de la pobreza. Sustentado en el Plan Jefas y Jefes de Hogar, el presidente Kichner firmó el Decreto 1353/03, por el cual se prorroga su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2004. También se implementó un programa de empleo que, según los anuncios realizados, se apoyaría en dos ejes principales: Infraestructura comunitaria, que comprende obras diversas de refacción a llevarse a cabo en los municipios (agua potable, cloacas, etc) y una línea productiva, cuya meta es la generación de 16 000 emprendimientos que beneficiarían a 112 000 personas.²⁹³

El *impasse* marcado por las crisis da testimonio de la importancia de realizar toda una serie de esfuerzos de manera coordinada. El quiebre de la tendencia expansiva constituye una prueba contundente. Los gobiernos deben establecer pautas comunes que les permitan dar seguimiento a la evolución de los precios y a sus respectivas situaciones fiscales. Es necesario asimismo que se planteen con toda seriedad mecanismos correctores y de apoyo mutuo, así como un marco institucional efectivo. Esos son, entre otros, los retos a los que se enfrenta en la actualidad el MERCOSUR.

3.3 Relanzamiento del MERCOSUR

Bauman señala que en la Reunión Ordinaria del GMC de abril del 2000, se aprobó una nueva agenda de trabajo para “relanzar el MERCOSUR”, dando prioridad a cuestiones como servicios, compras gubernamentales, defensa de la competencia e inversiones, temas que necesitan una definición conjunta urgente si consideramos la proximidad de las negociaciones hemisféricas.²⁹⁴

²⁹² Edel., p.170

²⁹³ Ib., p.184

²⁹⁴ Bauman., p.175

En ese período, Brasil y Argentina llegaron a un acuerdo sobre una serie de tópicos que deberían facilitar la convergencia en un nuevo contexto, como trabajar en sociedad para áreas estratégicas de Ciencia y Tecnología, creación de mecanismos de consulta sobre temas de seguridad nacional, publicación de estadísticas macroeconómicas, armonizadas con criterios de medición comunes, firma de un acuerdo para reconocimiento mutuo de certificados zoo y lito sanitarios, entre otros. (Bauman., p.175)

Así pues la etapa de *relanzamiento* se inicia con la Declaración de Buenos Aires del año 2000, aunque la crisis todavía se está sorteando. Sin embargo es a partir de 2003, al asumir en Brasil el nuevo gobierno del Partido de los Trabajadores (PT) y ocupar la Presidencia de la República Luis Ignacio “Lula” da Silva, y al vencer en la Argentina el Partido Justicialista en las elecciones nacionales y asumir la Presidencia Néstor Kirchner, todo indica que el “relanzamiento”, en 2003 convertido en “profundización”, se aceleraría. Godio explica que el relanzamiento significa una reforma en las estructuras político-institucionales del MERCOSUR para poder superar los “cuellos de Botella” que hoy amenazan con frenar y hacer retroceder este espacio de integración.²⁹⁵

Godio también explica que en 2003, los “cuellos de botella” se definen por el impacto negativo que varios déficits producen sobre el funcionamiento político institucional del MERCOSUR. El cuello de botella principal es que la antigua “forma de gobernar” al MERCOSUR a través de mecanismos interministeriales no permite crear instituciones políticas lo suficientemente fuertes y con capacidades para procesar las “líneas de fuerza” organizadas institucionalmente, que se originan en las políticas, la economía y la sociedad de cada uno de los países miembros. En 1991 se pensó en una forma de gobernar un espacio de integración institucionalmente laxo, basado en sucesivos acuerdos y declaraciones que de manera progresiva iban canalizando en forma imperfecta y limitada las líneas de fuerza de la integración. Ahora, en 2003, es necesario avanzar sobre el principio de “supranacionalidad”, y plasmarlo en formas institucionales. (Godio., p.15)

El primer paso ha sido dado al formarse en 2003 la Comisión Ejecutiva Permanente del MERCOSUR. Se trata de una comisión compuesta por miembros estables, por cada país, representantes de los Estados y no de los gobiernos, propuestos por cada gobierno a los parlamentos nacionales y acordados con éstos. La Comisión Ejecutiva Permanente sería algo así como el Poder Ejecutivo del MERCOSUR. (Godio., p.15)

²⁹⁵ Godio., p.15

Asimismo la creación de una “Comunidad MERCOSUR” necesariamente legitima la necesidad de institucionalizar el Tribunal Permanente de Solución de Controversias, creado por *el Protocolo de Olivos* (2002). También para garantizar la base social de sustentación social del MERCOSUR es necesario ampliar las capacidades del actual Foro Consultivo Económico Social, cuya función debería alcanzar el nivel de institución de consulta obligatoria y vinculante y de iniciativa frente a CMC y CPC. (Godio., p.15)

El Protocolo de Olivos

El Protocolo de Olivos (2002) creó un organismo decisorio con funciones arbitrales y facultades para dictar laudos obligatorios para los Estados miembros y los particulares fue el Tribunal Permanente de Revisión y se establecía en la ciudad de Asunción.

Cuadro N° 27
PIB comparativo del MERCOSUR- Febrero 2003

Bloque	PBI-miles de millones US\$	Porcentaje mundial
MERCOSUR	815.8	2.59%
TLCAN (NAFTA)	11,113.1	35.28%
Unión Europea	8,181.5	25.97%
Mundo	31,500.0	100%

Fuente: página oficial del MERCOSUR

Dentro de América Latina, el PBI del MERCOSUR representa el 54%, alcanzando a su vez un 2.59% dentro del concierto internacional, como se observa en el Cuadro N°27.

Así, después de haber experimentado algunas parálisis que pusieron en jaque al proyecto en más de una ocasión como la crisis de 1999, ocasión en que Brasil devaluó el real haciendo a un desequilibrio para la Argentina que sostenía (por poco tiempo más) la paridad del peso con el dólar. Hasta allí llegaba el MERCOSUR, que se relanzaría en el año 2000, luego de haberse “relanzado” en el año 1994 con el Protocolo de Ouro Preto y que tomaría nuevo impulso en el año 2003 con la Cumbre de Montevideo. Más allá de los vaivenes económicos, los “relanzamientos” espásticos del bloque hablan de una vulnerabilidad no sólo frente a los avatares económicos sino frente a los humores políticos de los dirigentes.

CAPÍTULO IV. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN 2003-2007: EL RELANZAMIENTO DEL MERCOSUR

Este capítulo se divide en cuatro apartados, en el primero se plantea la situación económica del eje argentino-brasileño después de la crisis, posteriormente se abordan los avances y desafíos del MERCOSUR a través de su Desarrollo Institucional así como de su Desarrollo Económico y por último se expone la importancia de la Ampliación Territorial del mismo.

4.1 Situación económica de Brasil y Argentina

En este apartado se tratará el panorama económico sólo del eje argentino-brasileño por ser los países de mayor peso económico en el MERCOSUR y de mayor influencia política puesto que llevan la conducción política del mismo. No obstante en cuanto a la situación social de los países del bloque se incluirán todos los miembros del proceso de integración porque es imprescindible observar en general el panorama social de los integrantes del MERCOSUR, para la óptima eficacia y viabilidad de éste.

En conjunto Brasil y Argentina suman más de la mitad del PIB de la región; cuentan con aproximadamente un billón de dólares; una población mayor de 200 millones de personas y una superficie territorial, considerada como la más grande de América Latina.

El crecimiento que hoy se observa en la economía brasileña se ha sustentado en el sostenido descenso de las tasas de interés y en la ampliación del crédito al consumo interno. No obstante, para que Brasil actúe una vez más como la palanca del crecimiento económico, su mercado interno (principal sustento del crecimiento económico de ese país) tendrá necesariamente que fortalecerse y crecer de manera sostenida. La sustentabilidad del crecimiento de su economía no estaba asegurada por la vulnerabilidad a los shocks externos que en los últimos años sin embargo, ha disminuido. También sigue existiendo una enorme concentración del ingreso nacional que repercute negativamente en el poder adquisitivo de la población.

Brasil y Argentina viven a partir del 2005 un contexto muy similar, caracterizado por:

• la vigencia de una combinación de políticas caracterizadas por la existencia de una clara austeridad fiscal; de un régimen cambiario de tipo de cambio flotante; y de una política monetaria que tiene como base al sistema de metas de inflación (*inflation targeting*);

• una situación externa relativamente cómoda, con ambos países exhibiendo superávits en cuenta corriente, aún en el 2005;

• un crecimiento en el 2005, del orden del 4 al 5%:

• compromisos fiscales similares, con metas de superávit primario consolidado en el rango de 4% a 5% del producto; y

• una previsión de inflación de aproximadamente 5% a 6%²⁹⁶

De tal manera que para 2005 Brasil estaba ya preparado para reducir su vulnerabilidad ante posibles situaciones externas adversas debido a los excelentes resultados del frente externo (con abultados superávits en cuenta corriente). El país redujo para 2004 la deuda externa neta en nada más ni menos que US\$ 36 mil millones en los últimos 5 años.

Al mismo tiempo, el notable aumento de las exportaciones, que se duplicaron en 5 años, con respecto a los US\$48 mil millones de 1999, redujo la relación Deuda externa neta/Exportaciones de bienes a apenas 1.3 el menor nivel de los últimos 30 años.

Así pues, la recomposición de las reservas internacionales, que llegaron a US\$ 55 mil millones al final de 2005, permitió a Brasil decidir la cancelación anticipada de su deuda de US\$ 15.500 con el FMI, derivada del acuerdo Stand-By de 2002, y busca saldar la deuda con el Club de París. En tanto se intentará reducir el riesgo financiero con el anuncio de recompra hasta US\$ 20 mil millones con cargo a reservas (para liquidar toda la deuda Brady), la venta de “reverse currency swaps” para eliminar el riesgo de los bonos ligados a tipo de cambio y la exención fiscal a los inversores extranjeros en deuda pública en reales para impulsar el mercado local.²⁹⁷

Por eso, es muy difícil que Brasil vuelva a sufrir las consecuencias de shocks externos como los que tuvo que enfrentar en 1995,1997,1998,1999, 2001 y 2002, asociados a interrupciones súbitas de la entrada de capitales. Eso porque la situación que existía entonces, de temor a que el país decretase un *default* de su deuda externa (debido al elevado endeudamiento de entonces), simplemente no tiene nada que ver con el cuadro actual, caracterizado por indicadores de solvencia externa que revelan una drástica mejora con respecto al nivel de hace pocos años atrás.

²⁹⁶ Giambiagi Fabio. “Por un nuevo pacto Brasil-Argentina: entre la ambición y la miopía”, en *Revista CEI*, 2005.

²⁹⁷ *Ibidem*

Cuadro N°31

Brasil: deuda externa(US mil millones)

Composición	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Deuda externa total	200	223,8	225,6	216,9	209,9	210,7	214,9	203,5
Corto plazo	36,7	26,3	26,6	27,4	27,6	23,4	20,2	18,1
S. privado	31	22,9	23,3	24,8	27,2	23,3	20,2	18,1
S. público	5,7	3,4	3,3	2,6	0,4	0,1	0	0
Medio/ largo plazo	163,3	197,5	199	189,5	182,3	187,3	194,7	185,4
S. privado	83,3	105,5	101,6	99,7	89,5	77	74,9	69,1
S. público	80	92	97,4	89,8	92,8	110,3	119,8	116,3
Memo: Reservas	52,2	44,6	36,3	33	35,9	37,8	49,3	50,1
Deuda externa neta	147,8	179,2	189,3	183,9	174	172,9	165,6	153,4
S. Privado	114,3	128,4	124,9	124,5	116,7	100,3	95,1	87,2
S. público	33,5	50,8	64,4	59,4	57,3	72,6	70,5	66,2

/a Incluye sector público financiero

Fuente: Banco Central de Brasil. En: Giambiagi Fabio: Por un nuevo pacto Brasil-Argentina: entre la ambición y la miopía, 2005, Revista CEI, p. 7

Ahora bien, la estrategia de integración se ha visto mucho más definida bajo el liderazgo del Brasil, país de mayor peso territorial y económico del bloque. Esta estrategia y voluntad política de Brasil hizo posible que el MERCOSUR avance rápidamente hacia los compromisos de una unión aduanera, en una primera etapa, provocando un nivel muy alto de comercio intrarregional, aún cuando las dimensiones económicas y de capacidad competitiva de los países integrantes son muy dispares. Este mismo liderazgo ha logrado que las negociaciones del MERCOSUR con países o bloques fuera de la región puedan realizarse solamente en forma conjunta y no unilateral. Ello ha dado lugar a que las negociaciones con la UE o con los EEUU no sean bilateralizadas hasta tanto no se logren beneficios significativos en materia agrícola en la OMC. También ha permitido que el Brasil desarrolle una política de integración sudamericana (Sur-Sur) tendiente a fortalecer su posición negociadora frente al mundo desarrollado al mismo tiempo de convertir al MERCOSUR en el propulsor de una integración regional más amplia, con la creación de la Unión Sudamericana de Naciones.²⁹⁸

²⁹⁸ La creación de la Unión Sudamericana de Naciones respondía a una idea primaria brasileña de ir secundando la integración de la Comunidad Andina de Naciones y el MERCOSUR con proyectos integracionistas claves en el área de infraestructura y energía. La UNASUR debe ser percibida por los actores sudamericanos principales como un proyecto, sino de hegemonía, por lo menos de ampliación de la estrategia comercial brasileña en el continente a partir del MERCOSUR.

En cuanto a la economía argentina, su condición corriente está mucho mejor que en 2001 o 2002. Básicamente, el cambio de una tasa fijada a una tasa flotante fue lo que salvó a la Argentina. En 2003, PBI creció por 9%, la inflación fue 10% y la inversión directa extranjera cayó a \$1.65 billones.²⁹⁹ Sin embargo, en 2004, el PBI se mantenía en el 9%, la inflación cayó a 9% y la inversión directa extranjera creció a \$4.27 billones. El país no se recuperaría completamente hasta 2004 bajo la presidencia de Kirchner y sus políticas económicas. Poco después de las elecciones de octubre de 2005 el gobierno argentino tomó la decisión de pagar toda la deuda de la Argentina con el FMI después de la negociación de la deuda en *default*. Desde 2003 bajo la presidencia de Néstor Carlos Kirchner Ostoic, la economía argentina ha ido recuperándose y la tasa de cambio con el dólar está en una tasa segura de 3 a 1. En 2006, la economía argentina experimentó un excedente comercial, lo cual significó que el gobierno estaba engendrando el dinero positivo. En 2006, el valor total de las exportaciones argentinas fueron \$46 billones y las importaciones fueron \$31.69 billones. Esto significa un adelanto positivo para en el futuro de la economía argentina. Sin embargo, el país encara todavía muchos problemas en su futuro económico. A partir de 2006, el PIB fue 8,5%, la inflación fue 10%, la tasa del desempleo fue 10,2%, la deuda pública fue 62,2% (de PIB) y 31,4% de la población se hallaba bajo la línea de pobreza.³⁰⁰ El desempleo, la deuda pública y la inflación son problemas graves que necesitan la atención de la administración de Kirchner. Muchos consideran que Buenos Aires es el corazón o el líder económico en América Latina. Hay mucha potencial para la prosperidad en su economía. En 2007, la condición de la economía argentina es mucho mejor que su condición en 2001 o 2002, pero todavía hay muchos problemas internos, como el desempleo, deuda pública y pobreza, que pueden impedir al país alcanzar su potencial y crecimiento aún más.

La existencia de una serie de problemas que el MERCOSUR ha tenido que enfrentar ha llevado a más de un analista a sugerir que el bloque se resigne a ser solamente un Área de Libre Comercio (ALC). En el caso específico de Brasil y Argentina esa alternativa dista de ser recomendable, primero porque implicaría abandonar las ventajas potenciales asociadas a la definición de políticas comunes, ventajas ligadas a la existencia de economías de escala y a la atracción de inversiones para las dos economías, segundo porque retiraría el principal elemento de interés para que otros países o bloques establezca

²⁹⁹ World Development Indicators, 2007.

³⁰⁰ CIA.gov, 2006

acuerdos de libre comercio con los dos países, ya que para la UE, por ejemplo, para citar un caso, es más interesante negociar un acuerdo en común que incluya simultáneamente a Brasil y la Argentina, que hacerlo individualmente con un país u otro por separado, y tercero porque abandonar el Arancel Externo Común (AEC) no resolvería prácticamente ninguno de los problemas comerciales surgidos en la relación bilateral entre los dos países, problemas que tienen su raíz en la vigencia de un ALC en el marco de una coordinación de políticas macroeconómicas inexistente.³⁰¹

Se trata de economías que tienen en común:

-un pasado en ambos casos, marcado por: 1) procesos de estabilización exitosos durante varios años, asociados a un anclaje cambiario; 2) brusca salida de tales procesos, en medio de crisis agudas de la Balanza de Pagos; 3) diversos planes de ajuste adoptados en el marco de sucesivos acuerdos con el Fondo Monetario Internacional; y 4) un esquema de política económica, a la salida del anclaje cambiario, pautado por la combinación de severa austeridad fiscal, tipo de cambio flotante y sistema de metas de inflación.

Al mismo tiempo son dos economías que llegaron a 2005 con cifras similares de: a) crecimiento del orden de 4 a 5%; b) inflación, del orden del 5 al 6%; y c) superávit primario, de 4 a 5 % del PIB. Dejar de aprovechar las ventajas que eso implica, ante dificultades surgidas en algunos sectores, sería capitular ante la mediocridad. En lugar de darle excesivo peso a los problemas como argumento para no seguir camino común, es necesario entender las potencialidades de éste para poder resolver los problemas surgidos.

En este sentido se debe señalar que Brasil mantuvo un crecimiento moderado en el 2006 pues cifras preliminares señalan una tasa de crecimiento del PIB brasileño alrededor del 3,2% producto de varios factores entre los que sobresalen: el crecimiento de la producción industrial creció un 2,7% interanual en el tercer trimestre y se expandió sólo un 0,6% respecto al trimestre anterior. En el mes de septiembre el sector industrial cayó 1,4 % mensual, como consecuencia de una huelga en el sector automotriz, que redujo la producción en el 9,3%, y de caídas en otros sectores, como el químico y el de bienes de capital.³⁰²

³⁰¹ Giambiagi, *Op. cit.*

³⁰² Sarmiento, Hernán. “Se afianza el crecimiento del MERCOSUR”, en *CEI: Panorama MERCOSUR*, 2006

La influencia que Brasil ejerce como la economía más importante del MERCOSUR debe esperar que su alto crecimiento arrastre consigo al resto de sus contrapartes. La balanza comercial de Brasil, en los primeros diez meses de 2006, mostró un superávit de U\$S 37.891 millones, un 4,3 % más que en igual período de 2005, en el caso de Argentina la balanza comercial acumula un saldo positivo de U\$S 10, 057 millones en los primeros diez meses, apenas 2% sobre el resultado de 2005.

La economía argentina creció por cuarto año consecutivo, en el primer semestre del año 2006 la economía registró un crecimiento del PIB del 8,3 % interanual, empujado por el aumento del 9,5% en la industria manufacturera y del 22,6% en la construcción.

Respecto al sector externo, las exportaciones y las importaciones crecieron en octubre a la mayor tasa del año. El aumento de las exportaciones para los primeros diez meses fue del 15%, alcanzando un total de U\$S 38.224 millones. En tanto, las importaciones totalizaron U\$S 28.167 millones para el período, con un incremento del 20% respecto a 2005.

Se destaca el fuerte dinamismo de las exportaciones de manufacturas de origen industrial, que crecieron 22% interanual y representaron el 31% de las ventas totales en los primeros diez meses. Los principales productos vendidos fueron vehículos para el transporte de personas y mercancías a Brasil, Venezuela, Chile y México.

El crecimiento que en 2006 se observa en la economía argentina se ha sustentado en la inversión que presentó una tasa de crecimiento del 20% interanual en el primer semestre de ese año, impulsada tanto por la actividad de construcción como por la adquisición de maquinaria y equipo durable.

La actividad industrial creció en 2006 un 7,35 interanual con varios sectores que registraron niveles de producción récord. Para los diez primeros meses acumula un alza del 7,6%, impulsada por el sector automotor, el complejo dedicado a la fabricación de materiales de construcción y las industrias productoras de aluminio y acero.

El repunte de la industria manufacturera ha sido muy significativo. Por el nivel de integración industrial que existe en el MERCOSUR, la demanda de bienes industriales recobró el dinamismo perdido a causa de la crisis.

El Banco Central de Brasil para 2006 continuó interviniendo en el mercado cambiario con el propósito de acumular reservas internacionales, las que llegaron a U\$S 81.896 millones en octubre, su mayor nivel histórico.

En los primeros diez meses del año el superávit de cuenta corriente del balance de pagos llegó a US\$ 11.662 millones, apenas por debajo del resultado de igual período del año pasado.

Con la devaluación del real, al principio las exportaciones se expandieron; pero al reactivarse la economía, las importaciones lo han hecho también. Y si bien ello es positivo para sus socios comerciales del MERCOSUR; no es sostenible si la economía brasileña no logra mejorar su competitividad internacional.

Para ello, Brasil está obligado a exportar más hacia otros mercados. Entre enero y octubre, las ventas al exterior sumaron US\$ 113 373 millones, creciendo un 17. 3% interanual (12% por precios y casi 5% en volumen) con lo cual se cumple con lo señalado por el presidente Lula da Silva al asumir el Gobierno en 2002, cuando prometió que al final de su mandato se doblarían los envíos al exterior que alcanzaban en ese entonces a US\$ 60.362 millones.³⁰³

Las ventas externas fueron favorecidas por el aumento de los precios de las materias primas especialmente del mineral de hierro, azúcar y soja. El presidente Lula, que fue reelegido el 29 de octubre para un segundo mandato de cuatro años, prometió impulsar el crecimiento económico de Brasil. Sin embargo varios analistas señalan como un obstáculo la falta de inversión en infraestructura, especialmente en carreteras, puertos y generación de energía eléctrica, en particular la escasa inversión pública y la ausencia de un marco de regulación adecuado para la inversión privada. Además una prolongada continuidad en los niveles altos del precio internacional del crudo empeorarían el marco externo de Brasil.

El MERCOSUR hasta ahora no ha implicado un cuestionamiento serio por parte de los empresarios del Cono Sur, no al menos en cuanto al valor que ese bloque subregional representa como proyecto estratégico.

En el año 2005 Argentina disminuyó de 8,9% a 8,5% su participación en las importaciones de Brasil, con respecto al año 2004. Se incrementaron la participación de las exportaciones argentinas de Manufacturas de Origen Industrial (MOI) en el mercado de Brasil, este crecimiento atenuó la pérdida de participación de las exportaciones argentinas en las importaciones totales de Brasil y debe de ser considerado como una mejora del perfil de las exportaciones argentinas³⁰⁴

³⁰³ *Ibidem*

³⁰⁴ Molle, Graciela "Participación de la Argentina en las importaciones de Brasil en el año 2005" *Revista CEI*, 2005

La expansión del comercio con Brasil registraba en las dos últimas décadas, un incremento de las exportaciones que casi cuadruplica el registrado con el resto del mundo: lo cual hubiera sido impensable a través de la exportación de Productos Primario y Manufacturas de Origen Agropecuario MOA, teniendo en cuenta que Brasil, al igual que Argentina, es importante productor y exportador de estos productos. El factor dinámico de la relación bilateral son las exportaciones de MOI, que a la vez constituyen un sostén para el propósito de crecimiento y diversificación de la estructura productiva de Argentina.

Este patrón de comercio, a pesar del retroceso de la participación de Combustibles y Productos Primarios y de estancamiento de las MOA de origen argentino en las importaciones de Brasil, debería ser considerado una mejora del perfil de las exportaciones argentinas en Brasil.

Contradictoriamente, cuando miramos no sólo la participación sino la evolución general de la relación comercial entre Argentina y Brasil, las MOI son el único rubro deficitario de la balanza comercial de Argentina.

Un aspecto a tener en cuenta es el de la recuperación de la economía argentina a partir del 2003, con una tasa de crecimiento del PIB muy superior a la de Brasil, con la consiguiente repercusión sobre la demanda de importaciones de cada uno de los socios con respecto al otro.

Sin duda la posición de Argentina con relación a Brasil a largo plazo sólo puede basarse en la diversificación de la estructura productiva de Argentina y, particularmente, en el fuerte crecimiento de la industria. En ese cuadro, la exportación a Brasil constituye, además, un soporte para la expansión de la producción argentina al ser un mercado significativo de importaciones industriales y constituye una plataforma para la proyección de las exportaciones de MOI a terceros mercados.

Aunque el MERCOSUR es importante para Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay son Brasil y Argentina quienes deben convencerse de las ventajas mutuas de una integración profunda. Si ambos países están dispuestos a seguir una senda por la cual tengan en los próximos años una inflación declinante; bajos niveles de déficit público; y coeficientes año tras año menores al anterior, de endeudamiento externo y fiscal, las ventajas con vistas a la formación de un mercado común, son muy claras. Únicamente unidos es que podrán derivar las ventajas que ofrece la regionalización de los procesos productivos y

estarán por ende en condiciones de enfrentarse a un entorno internacional donde la presencia de los bloques comerciales constituye un común denominador para hacer frente al fenómeno de la globalización de la economía mundial. Es penoso que países como Brasil y Argentina no se lancen a una agenda de integración más ambiciosa, por tener problemas con el ingreso de los pollos o de las heladeras de un país a otro.

Como señala Giambiagi “La solución implica, creemos, tres principios. El primero, naturalmente, el de que haya voluntad política para avanzar, inclusive con metas ambiciosas, siempre y cuando haya una cohesión dentro de cada gobierno que permita a las máximas autoridades ejercer un control férreo sobre la implementación de las decisiones. El segundo impulsar el mecanismo de dos velocidades de manera práctica, que permita avanzar más rápidamente a aquellos países en condiciones o con voluntad de hacerlo. Y el tercero, que Brasil y Argentina deben convencerse de las ventajas mutuas de un integración profunda. Si ambos países están dispuestos a seguir una senda por la cual tengan en los próximos años una inflación declinante; bajos niveles de déficit público; y coeficientes año tras año menores al anterior, de endeudamiento externo y fiscal, las ventajas de armonizar posiciones con vistas a la formación de un mercado común, son muy claras”³⁰⁵

4.2 Desarrollo Institucional

La etapa de “relanzamiento” estuvo signada por el objetivo de definir los temas conflictivos que dificultaban el paso a otra etapa. Para ello el GMC trabajó en febrero de 2002 con la finalidad de identificar los principales temas que debían ser encaminados en el marco del proceso regional, y se elaboró un conjunto de recomendaciones que finalmente se convirtieron en decisiones que tomó el CMC. Esas decisiones le dieron un contenido y plazos a la agenda del relanzamiento, al proponer algunas iniciativas y objetivos políticos que han llegado a ser parte de los temas del bloque regional.

³⁰⁵ Giambiagi, *Op cit.*

Reorganización Institucional

Uno de los cambios necesarios fue la creación en 2004 de un Tribunal Permanente de Revisión, que asume la regulación de conflictos y vela por la coherencia de los marcos legales del MERCOSUR. Asimismo éste dispone de una Secretaría con sede en Montevideo, que a finales de 2002 por la Decisión N° 30/02 y 32/02 del Consejo del Mercado Común se transformó de una secretaría meramente administrativa a una con atribuciones técnicas y con funciones de coordinación y consultoría a fin de dotar el proceso de integración de un órgano que contribuya a la consolidación del MERCOSUR. Este proceso se inició con la conformación del Sector de Asesoría Técnica (Montevideo 15 diciembre 03)

Además de la propuesta del “relanzamiento del MERCOSUR” se anunciaron dos iniciativas que estaban conectadas con la concreción de una *Cumbre Sudamericana*³⁰⁶ al efecto de ir definiendo los objetivos, temas e instrumentos de un espacio sudamericano con la inclusión del tema social en la agenda regional.

Uno de los factores que permite este relanzamiento es que a su vez los cambios de gobierno ocurridos durante 2003 en tres países de la región dieron lugar a una revisión de las prioridades consignadas, de los objetivos regionales y temporales, y de los métodos para concretar los mismos, como lo señala Bizzozero:

³⁰⁶ Desde diciembre de 2004, en la reunión de Cuzco, surgió una entidad que busca aglutinar a los doce países sudamericanos en un solo proyecto: la Unión Sudamericana de Naciones (también fue conocida como Comunidad Sudamericana de Naciones), Brasil es el padre de la idea y busca complementar su estrategia con la búsqueda de un fortalecimiento de América del Sur o de un MERCOSUR ampliado como contención al ALCA en cualquiera de sus versiones. La Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) se estableció en diciembre de 2004, un año después de que culminaran las negociaciones entre los dos grupos de integración sudamericanos, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el MERCOSUR, para establecer un tratado de libre comercio entre ellos. La idea de la UNASUR fue lanzada por el presidente Fernando Henrique Cardoso, quien en 2000 convocó en Brasilia la primera Reunión Cumbre de Presidentes Sudamericanos. Allí sentó las bases para organizar el espacio sudamericano en un proyecto político. En la Cumbre se aprobó un programa de desarrollo infraestructural denominado Iniciativa de Infraestructura Regional Sudamericana (Iirsa), con un plan de acción que incluía carreteras, ferrovías, hidrovías, telecomunicaciones y energía. En 2004, el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva asumió la formulación práctica de la integración sudamericana, impulsado por el ascenso de gobiernos de izquierda en otros países de la región. La propuesta de Venezuela es regional con un horizonte latinoamericano y no sudamericano (la Alternativa Bolivariana de las Américas, ALBA). Sin embargo apoya la formulación de la UNASUR y se beneficia políticamente por el elemento de enfrentamiento con EU. En Argentina existe apoyo, pero sin compromiso ideológico: el beneficio económico consistiría en el acceso a los recursos financieros y petroleros venezolanos. Estos tres países constituyen el núcleo de la UNASUR. En Giacalone, Rita, “La Comunidad Sudamericana de Naciones: ¿ una alianza entre izquierda y empresarios?” en *Revista Nueva Sociedad*, Núm. 202, Marzo-Abril 2006.

“Bajo las presidencias de Luiz Inácio Lula da Silva y Néstor Kirchner, el MERCOSUR volvió a obtener una prioridad política más alta. Se discutieron tres desarrollos:

-Primero, la ampliación del MERCOSUR.

-Segundo, la profundización, en el sentido de una extensión del MERCOSUR hacia nuevos ámbitos políticos. A mediados de 2003, Argentina impulsó la creación de un instituto para la cooperación monetaria en el MERCOSUR.³⁰⁷

-Tercero, la democratización, a través de la implementación de un parlamento directamente elegido del MERCOSUR.”³⁰⁸

Así pues el eje argentino-brasileño logró impulsar una vez más el proceso sobre la base de iniciativas comunes y valores compartidos: inclusión social, importancia de las instituciones regionales, prioridad a la educación y la salud, manejo de la deuda externa y la integración regional como herramienta estratégica para la inserción internacional. Todo ello se reflejó en dos documentos: el primero firmado por Kirchner y Lula en la reunión Cumbre del MERCOSUR, que se efectuó en Brasilia el 11 de junio de 2003, y el segundo denominado Consenso de Buenos Aires que firmaron ambos presidentes en octubre de 2003. Asimismo en octubre de 2003 se formó la **Comisión de Representantes Permanentes** del MERCOSUR, la Comisión y su presidente deben realizar tareas de consultoría y representación.

El documento de Brasilia parte de la reafirmación del acuerdo estratégico entre ambos países como condición indispensable para avanzar en los temas de la agenda regional, en las prioridades y en los lineamientos para encarar las mismas. En esa dirección el documento enfatiza en varias medidas: perfeccionar la Unión Aduanera, llegar a contar con un Parlamento elegido por voto directo, concretar normas comunes que lleven al progreso del mercado común, realizar avances en el Protocolo de Compras Gubernamentales y en el de Servicios, lograr acuerdos en materia de instrumentos y mecanismos de garantía y de promoción de inversiones intrazona, alcanzar un diseño más ágil de aplicación de la normativa regional y adecuar la estructura institucional mediante el fortalecimiento de la Secretaría Técnica y de los órganos previstos. También en esta reunión, Brasil presentó el documento “Programa para la consolidación de la Unión Aduanera y para el lanzamiento del Mercado Común Objetivo 2006” que contiene una

³⁰⁷ El MERCOSUR ha discutido sobre una posible moneda única, exactamente los ministros del MERCOSUR y países asociados (Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú) se han reunido para discutir la posibilidad de sustituir el dólar por monedas locales en el comercio regional. En EFE, “MERCOSUR discutirá sobre posible moneda única” *Observa. com*, 29 de agosto de 2006

³⁰⁸ Bizzozero Lincoln, “Nueva etapa del Mercosur frente a los diez años de Ouro Preto” en *Revista Nueva Sociedad*, N° 195, Nov- Dic. 2004, p. 34

propuesta a fin de avanzar con el objetivo final de consolidar el mercado común. El Consejo adoptó finalmente, en la reunión cumbre de diciembre realizada en Montevideo el Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004-2006 (decisión 23/04), que contiene cuatro apartados entre los cuales uno está referido al aspecto institucional; dentro del cual se dota al Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR de infraestructura y recursos necesarios, para su funcionamiento, acción que apoyó el fortalecimiento institucional en este Programa.³⁰⁹

Es por eso que en el año 2005 tuvieron lugar medidas conducentes al perfeccionamiento institucional como son: la firma del Protocolo que crea el Parlamento del MERCOSUR; la aprobación de las Reglas de Procedimiento del Tribunal Permanente de Revisión (Decisión CMC 30/05), (órgano principal del Protocolo de Olivos sobre solución de controversias); la creación de un grupo de alto nivel para elaborar un propuesta integral de reforma institucional del MERCOSUR (Decisión CMC 21/05) y la aprobación de la reglamentación del artículo 20 del Tratado de Asunción (Decisión CMC 28/05). Estas medidas establecen los pasos a seguir y los requerimientos a cumplir para concretar compromisos de adhesión, lo cual permitió iniciar el camino para incorporar a Venezuela, país que tendrá un status transitorio especial que le permitirá participar de los órganos del MERCOSUR con voz pero sin voto (Decisión CMC 29/05 y firma de un “acuerdo marco”).

En diciembre de 2006, el presidente Lula da Silva de Brasil, presidente en este año del MERCOSUR, procedió a inaugurar la Cumbre Social y a instalar formalmente el *Parlamento* Regional. Los dos ejes de esta Cumbre fueron el establecimiento de la agenda social y la participación de la población en el proceso de integración. El Parlamento, comenzaría a funcionar en Montevideo en marzo del 2007 y contaría con 18 diputados designados inicialmente por los Congresos de los cuatro países fundadores. A partir de 2010, los miembros del Parlamento deberán elegirse por votación popular. Se debe mencionar que Venezuela, incorporada en julio de 2006 como socio pleno del MERCOSUR, podrá participar en el Parlamento con voz pero sin voto hasta que se complete su adhesión al bloque regional. Asimismo en el 2006 Panamá y Ecuador fueron invitados a integrarse al MERCOSUR en calidad de país observador, como primer paso para una futura integración con el bloque.³¹⁰

³⁰⁹ La personalidad jurídica del MERCOSUR fue reconocida por el derecho internacional y en ella se permite a dicho bloque la adquisición de derechos y obligaciones como una entidad distinta a los países que lo integran

³¹⁰ Sarmiento, Hernán.. “Se afianza el crecimiento del MERCOSUR”, en *CEI: Panorama MERCOSUR*, 2006, p.30

En el 2007 a través de la Decisión 56/07, el Consejo dispuso la continuación hasta el 30 de junio de 2009 de los trabajos del Grupo Ad Hoc de Alto Nivel para la Reforma Institucional del MERCOSUR (GANRI). Este grupo había sido creado en 2005 a fin de proponer una reforma institucional integral del MERCOSUR.

El GANRI deberá elevar al Grupo Mercado Común, antes de junio de 2008, una propuesta que contemple:

-La reestructuración de los órganos decisorios del MERCOSUR y de sus foros subordinados, incluyendo sus competencias. Deberá contemplar los aspectos de las funciones de apoyo de las Representaciones Permanentes de los Estados Parte ante el MERCOSUR. Asimismo, deberá revisar el Reglamento del CMC

- El perfeccionamiento del sistema de solución de controversias del MERCOSUR, fortaleciendo sus órganos institucionales.

-El perfeccionamiento del sistema de incorporación, vigencia y aplicación de la normativa MERCOSUR.

-Un presupuesto MERCOSUR que deberá contemplar los requerimientos presupuestarios de la Secretaría MERCOSUR y la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión.³¹¹

El sistema de solución de controversias no se muestra como el mejor mecanismo para dirimir los problemas entre las partes. Ejemplo de ello son los numerosos conflictos de intereses que experimentan las economías del MERCOSUR y como es muy complicada la modalidad para establecer tribunales *ad hoc* desanima su utilización. Asimismo tampoco la estructura legal del MERCOSUR posibilita sin contratiempos la articulación de su normatividad con la de los Estados miembros; teniendo a veces que ser una norma primero aprobada por el derecho particular para tener validez en el seno de ese bloque³¹² y tampoco se garantiza la imparcialidad de su sistema de arbitraje, por ejemplo, no permite al sector privado reclamarle a su gobierno o a otro Estado miembro del MERCOSUR sobre cuestiones que residen en la esfera de influencia del Tratado de Asunción; sin la previa aprobación de su gobierno lo cual limita en un buen grado la acción de los quejosos

³¹¹ Lucángeli, Jorge. "MERCOSUR: continuaron los esfuerzos para afianzar el mercado ampliado" en Revista *CEI*, Número 11, mayo de 2008

³¹² IRELA, Informe sobre el MERCOSUR, septiembre de 1999

e impone restricciones injustificadas para que las empresas ejerzan plenamente sus derechos. La naturaleza confidencial de las decisiones tomadas va en esa misma dirección; esto impide que la Unión Aduanera avance y se consolide. La resolución de las disputas comerciales que se presentan debería darse en el seno de una corte de justicia supranacional, como la europea.³¹³

Es por eso que en 2006, en el marco del encuentro de presidentes y representantes de Cortes Supremas del MERCOSUR que se realizó en Brasilia, se propuso extender el reglamento para la solución de conflictos comerciales a particulares y empresas de los países socios. La creación de una cámara de arbitraje y mediación permitiría extender el reglamento de arbitraje comercial a todas las cuestiones patrimoniales del ámbito privado de los países miembros. En la actualidad el modelo vigente de resolución de controversias en el bloque está contemplado en los protocolos de Brasilia y de Ouro Preto, pero tratan únicamente sobre los diferendos entre los Estados, como ya hemos visto. (Ver Capítulo II)

Unión Aduanera y Comercio multilateral

También a partir del “Programa para la consolidación de la Unión Aduanera y para el lanzamiento del Mercado Común Objetivo 2006”, en el 2005 se produjeron importantes avances para mejorar la unión aduanera con mira a la construcción de un mercado común. En primer término se decidió la eliminación del doble cobro del arancel externo común (Decisión CMC 37/05), sin perjuicio de mantener su flexibilidad (Decisiones CMC 33/05, regímenes especiales de importación; 39/05, bienes de informática y telecomunicaciones, y 40/05, bienes de capital); en segundo término se buscó la forma de solucionar asimetrías estructurales (Decisión CMC 24/05, que reglamenta el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR) como se verá más adelante.

En tercero se adoptó el Mecanismo de Adaptación Competitiva, Integración Productiva y Expansión Equilibrada del Comercio (MAC), régimen que permite la restricción temporaria de importaciones en caso de daño importante a la industria nacional, pero con la obligación de comenzar a aplicar dentro del período de noventa días un Programa de Adaptación Competitiva (PAC) a fin de reconvertir la industria afectada.³¹⁴ A continuación se presentarán los avances de dichos puntos a lo largo del período comprendido.

³¹³ El Clarín, Buenos Aires, 15 de enero, 1999.

³¹⁴ A pesar de este logro, se debe destacar que se pospuso la plena entrada en vigencia del régimen de libre comercio para el sector automotriz y el sector azucarero.

En la agenda comercial multilateral de 2005,³¹⁵ el MERCOSUR se concentró en cuatro temas de importancia: agricultura, productos manufacturados, servicios y normas de comercio. En este año se reanudaron las negociaciones para la concreción de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.³¹⁶ Esa negociación y la del ámbito plurilateral del ALCA prácticamente no registraron avances. No obstante, durante el año 2005 se dio nuevo impulso a la negociación con terceros Estados, destacándose el acuerdo con SACU (South Africa Custom Union) y la India, suscribiéndose un acuerdo marco global con Israel. Además del Acuerdo con Bolivia, existe un Acuerdo con Perú (ACE-58) recientemente protocolizado en la ALADI. El MERCOSUR sólo celebra acuerdos comerciales preferenciales externos con países en desarrollo (India y Sudáfrica) y preferencia los acuerdos TLCs intrarregionales como los alcanzados con todos los países de la CAN, lo que ha llevado finalmente a la iniciativa de creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, como se ha mencionado y que posteriormente pasó a ser la *Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR)* como se verá más adelante.

En el transcurso de la segunda mitad del año 2006, los ministros de Agricultura del MERCOSUR, (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela, y con Chile y Bolivia como miembros asociados), se reunieron en Montevideo en el ámbito del Consejo Agropecuario del Sur (CAS). Emitieron una declaración conjunta en la que señalaron que es imprescindible que los principales actores asuman propuestas más ambiciosas que permitan destrabar la Ronda Doha de Negociaciones Comerciales Multilaterales.

A la vez, funcionarios de Argentina y Brasil avanzaron en la armonización de normas para la fabricación de automóviles y en medidas conjuntas para potenciar la producción, facilitando el crecimiento de las exportaciones dentro del MERCOSUR y hacia terceros mercados. Esta acción era necesaria debido a que la Argentina utilizaba normas técnicas de seguridad, calidad y de emisiones sonoras y gaseosas similares a las europeas, mientras que Brasil se rige por reglamentaciones compatibles con las de Estados Unidos y la intención es generar una mayor competitividad de las empresas de ambos países y llevar a producción conjunta hasta los tres millones de unidades.

³¹⁵ Sarmiento, Hernán. “Renovado Avance Económico Institucional”, en *CEI: Panorama MERCOSUR*, 2005

³¹⁶ El propósito era crear una zona de libre comercio entre ambos bloques regionales

Por otra parte los Estados Parte trabajaron en la implementación del artículo 4° de la Decisión CMC 54/04 que trata sobre la eliminación del doble cobro del AEC y la distribución de la renta aduanera. En este sentido, se dio prioridad a los trabajos para finalizar el Código Aduanero del MERCOSUR (CAM). A los efectos de poder implementar la Dec. CMC 54/04, se debe definir, asimismo, un mecanismo de distribución de la renta aduanera.

En 2007, la Decisión CMC 59/07 estableció nuevos plazos para el mantenimiento de excepciones al arancel externo común: Argentina y Brasil podrán mantener hasta 100 ítems arancelarios hasta enero de 2009 y reducir la lista durante 2010, en tanto que Uruguay y Paraguay extenderán dicho plazo hasta diciembre de 2015. Así mismo, el Grupo de Alto Nivel para Examinar la Consistencia y Dispersión de la Actual Estructura del AEC (GANAEC) para Bienes de Informática, Telecomunicaciones y Bienes de Capital continúa con el análisis de la misma.

En el aspecto monetario, el CMC dio un marco al sistema de pagos en moneda local para el intercambio realizado entre los socios del bloque. Como primera etapa piloto, este sistema funcionará sólo para el intercambio comercial entre la Argentina y Brasil y luego se prevé la incorporación de los restantes Estados Parte.

También en 2007 el acuerdo de libre comercio MERCOSUR-Israel es un hecho que merece destacarse. El acuerdo, primero en su tipo con un país no latinoamericano, se refiere al libre acceso a los mercados de bienes, con la posibilidad de incorporar en un futuro el comercio de servicios y el tratamiento de las inversiones.

Asimismo es importante mencionar que un logro significativo en el 2008 en cuanto al arancel externo común ha sido la Resolución GMC N° 08/08, que contempla la reducción temporaria de la alícuota del AEC en circunstancias de imposibilidad de abastecimiento normal y fluido de ciertas mercancías en la región.

También en junio de 2008, los gobiernos de Argentina y Brasil protocolizaron el nuevo acuerdo sobre política automotriz común, pues el 30 de junio había expirado el protocolo referido a la actividad automotriz. En esencia, el nuevo establece que a partir del 1° de julio del 2013 habrá libre comercio automotriz bilateral, sin ningún tipo de restricción.

Asimetrías

En el 2006 se instauró el Fondo para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento del MERCOSUR (FOCEM) con U\$S 75 millones para el año 2007, que tiene como fin ayudar a la integración entre los países miembros del bloque. El fondo fue integrado por Brasil (70%), Argentina (27%), Uruguay (2%) y Paraguay (2%). Su utilización estará concentrada mayormente en los proyectos presentados por Paraguay (48%) y Uruguay (32%), y en menor medida para Brasil y la Argentina (10% cada uno).³¹⁷

En 2007 con respecto a este tema, el CMC avanzó en tres sentidos. En primer lugar, incorporó la cláusula “de minimis” al Régimen de Origen del MERCOSUR con el objetivo de flexibilizar el régimen a favor de los socios más pequeños. Además se prolongó hasta el 2022 el porcentaje de valor regional del 40% para Paraguay, en lugar del 60% que establece la norma general. En segundo lugar, se creó un Grupo de Alto Nivel para la elaboración de un “Plan Estratégico para la superación de Asimetrías”. Y en tercer lugar, se aprobó un tratamiento de Restricciones no Arancelarias, instruyendo al GMC a definir el tratamiento de estas restricciones y proponer la implementación de soluciones hasta diciembre de 2010 para Argentina y Brasil y hasta diciembre de 2012 para Paraguay y Uruguay.³¹⁸

En el marco del FOCEM el CMC aprobó una lista de catorce proyectos pilotos entre enero y mayo de 2007, seis correspondientes a Paraguay, cinco a Uruguay, dos presentados por la Secretaría del MERCOSUR y el proyecto conjunto “Programa de Acción MERCOSUR Libre de Aftosa.” También por decisión del CMC, se aprobó el proyecto piloto “Identificación de Necesidades de Convergencia Estructural en el MERCOSUR”, cuyo objetivo es la elaboración de un relevamiento y diagnóstico de las necesidades básicas de los socios en cuanto al desarrollo y convergencia estructural de las regiones menos desarrolladas del MERCOSUR.

Asimismo se aprobaron dos proyectos presentados por Paraguay que serán financiados a través del FOCEM: uno destinado a la construcción y mejoramiento de los sistemas de agua potable y saneamiento básico en pequeñas ciudades rurales y el otro referido a la pavimentación de un tramo alimentador de la ruta 8, corredor de integración regional.

³¹⁷ Página Web del Mercosur

³¹⁸ Brandi, Juan Pedro. “MERCOSUR entre el tratamiento de las asimetrías y el contexto internacional favorable”, en *CEI: Panorama MERCOSUR*, 2007

También se realizaron reuniones del Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Superación de las Asimetrías (GANASIM), grupo creado por la Dec. CMC 33/07. El mandato otorgado al GANASIM por la Dec. CMC 33/07 establecía cuatro pilares de lineamientos:

Pilar I: “Acciones para el desarrollo y la integración de las economías de los países sin litoral marítimo”, destacando el mejoramiento de la infraestructura física y la facilitación, expansión y diversificación de las exportaciones intra y extra zona.

Pilar II: “Acciones de apoyo a la competitividad de las economías menores”, persiguiendo la expansión de la producción y el aumento de la productividad y mejora de los sistemas logísticos de apoyo a las exportaciones.

Pilar III: “Acceso a los mercados regionales y al resto del mundo”, resaltando el tratamiento de las restricciones y medidas no arancelarias intrazonal y programas de cooperación para agilizar el acceso a los mercados regionales y del resto del mundo.

Pilar IV: “Marco Institucional”, cuyo objetivo es la implementación de programas comunitarios de desarrollo social y que contribuyan a consolidar las instituciones del mercado común.³¹⁹

Integración Productiva.

En 2006, en materia bilateral, se discutieron temas como la renegociación de la deuda que tiene Paraguay con Brasil por la usina hidroeléctrica binacional de Itaipú, la legalización del comercio fronterizo entre esos dos países, la ampliación de la cota de Yaciretá entre Argentina y Paraguay, el aumento de la provisión de gas de Bolivia a la Argentina y a Brasil y los proyectos de instalación de dos plantas de celulosa en la margen uruguaya del Río Uruguay, cuya administración es compartida por la Argentina y Uruguay.

En el 2007 el grupo de trabajo para la creación del Fondo MERCOSUR de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas (FOPyME) tuvo su primera reunión, recogiendo los resultados de los talleres de trabajo realizados oportunamente en el marco del Subgrupo de Trabajo N°7 (Industria). El objetivo general de la constitución del fondo sería mejorar las condiciones de acceso al mercado regional e internacional, fomentar inversiones para mejorar la competitividad, diversificar productos y procesos y desarrollar innovaciones en productos y proceso a través de estrategias de carácter asociativo entre pequeñas y

medianas empresas. Estos proyectos deberían contribuir a fortalecer la competitividad y complementariedad productiva en las firmas de la región y dar sustentabilidad al proceso de integración.³²⁰

Se intentaría generar instrumentos para el financiamiento de proyectos que fomenten la generación de cadenas de valor agregado integradas a nivel regional; proyectos de inserción en terceros mercados; compras conjuntas de bienes de capital, proyectos de innovación tecnológica y de asistencia técnica.

Se debe diseñar el proyecto del fondo y su reglamento operativo, los criterios de elegibilidad y la unidad de gestión operativa, lo que está siendo desarrollado.

En cuanto a esta integración productiva también se aprobó la Dec. CMC 52/07 por la cual se encomendó el diseño de un Programa de Integración Productiva a un Grupo Ad Hoc creado a tal efecto.

Durante 2008 merecen destacarse los progresos logrados en la integración productiva. Mediante la Dec. 12/08 se aprobó el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR (PIPM) y se creó el Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR (GIP), dependiente del GMC, cuya función será coordinar y ejecutar PIPM. El GIP estará integrado por representantes designados por los gobiernos de los Estados Parte.

El objetivo general del PIPM es contribuir al fortalecimiento de la complementariedad productiva de empresas del MERCOSUR, con especial énfasis en la integración de las cadenas productivas de las PyMES y de las empresas de los países de menor tamaño económico relativo, a fin de profundizar el proceso de integración del bloque.

La integración productiva es un instrumento que, complementado con otras medidas, permitirá mejorar la competitividad de las empresas del MERCOSUR y facilitar la profundización del esquema de integración.

Una de las cuestiones importantes que incluye el documento se refiere al financiamiento y la cooperación. El objetivo es disponer de recursos financieros para ser volcados a proyecto de integración productiva que involucren a las empresas de la región.

En ese sentido, se habría de evaluar la utilización de recursos del FOCEM y una vez implementado el Fondo MERCOSUR de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas creado con la Dec. 13/08, proponer alternativas para su aplicación a iniciativas de integración

³¹⁹ Lucángeli, *Op. cit.*, p 26

productivas. En una primera etapa se instrumentará un Sistema de Garantías. A tal efecto, mediante la decisión se creó un Grupo Ad Hoc, dependiente del GMC, cuya función será elaborar el marco normativo para el Sistema de Garantías mencionada. El Grupo Ad Hoc deberá además proponer otras modalidades de financiamiento para Pequeñas y Medianas Empresas involucradas en proceso de integración productiva.

El CMC aprobó también, el programa marco de ciencia y tecnología. El eje central del programa se basa en considerar a la ciencia y a la tecnología herramientas fundamentales para la elevación de la calidad de vida de la población. El programa pretende fortalecer y ampliar las oportunidades de colaboración científica y tecnológica entre los miembros del bloque regional.

Integración energética

El MERCOSUR también tuvo su capítulo energético, un aspecto de suma importancia que no se puede soslayar. Desde una visión amplia el factor energético se vincula a la seguridad de la sociedad, es decir, a la posibilidad de desarrollo y consolidación de las instituciones y a la oportunidad de crear y preservar las condiciones de autonomía para las personas. En Sudamérica, la energía puede ser también el eje de proyectos de integración que garanticen la seguridad a los Estados asociados porque en cuanto al desempeño económico, la seguridad energética es clave, pues repercute en todas las esferas de la vida nacional. Raúl Sohr señala que es necesario dejar atrás la visión de la energía como una simple materia prima desprovista de importancia estratégica pues si solamente se le ve así la visión integradora se debilita.³²¹ Es así que en el MERCOSUR en dos documentos (Memorando 10/98 y Memorando 10/99) se fijaron las pautas para la integración eléctrica y gasífera. Allí se plantearon los objetivos generales: abrir la competencia en el mercado de generación; declarar sujetas a reglas de libre comercio las transacciones que realicen los agentes de mercado reconocidos de los distintos países, y fomentar la competitividad del mercado de producción de gas natural, sin la imposición de políticas que puedan alterar las condiciones normales de competencia.

³²⁰ Lucángeli, Jorge. “MERCOSUR: progresa la integración productiva”, en *Revista CEI*, Número 12, 2008

³²¹ Sohr Raúl “Energía y seguridad en Sudamérica: más allá de las materias primas” en *Revista Nueva Sociedad*, núm 204

Sin embargo, los esquemas de integración, muy lentos en asimilar el tema energético han sido desbordados por propuestas surgidas al ritmo de las necesidades subregionales y a partir del 2004 por el impulso a proyectos de interconexión gasífera. Esto se debe como señala Roberto Kozulj a que el panorama energético global se caracteriza entre otras cosas, por el alto precio del petróleo, lo que ha llevado a incentivar un uso más intensivo del gas y el perfeccionamiento de nuevas tecnologías como el gas natural licuado. En América Latina, la integración gasífera tiene una larga historia de proyectos binacionales.³²² Gerardo Honty anota que los proyectos de articulación energética vigentes, desde la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana hasta el promocionado *Gasoducto del Sur*,³²³ apuntan solamente a construir infraestructura para bajar los precios e impulsar el crecimiento.³²⁴

Hoy a pesar de las asimetrías regulatorias y de precios, el ingreso de Venezuela como abastecedor de gas y la articulación regional a través de gasoductos amplios, como “el anillo energético”, quizás no asegurarán una reducción de precios, pero seguramente contribuirán a equilibrar el balance regional y garantizar la previsión en el largo plazo. Recordemos que Venezuela concentra más del 66% de las reservas de gas y Bolivia 13%. La energía abre una oportunidad para la integración, pero los obstáculos para concretarla son considerables. La energía como fuente de poder, es motivo de fricciones y conflictos. Además como se señaló con la excepción de Bolivia, Venezuela y Paraguay (con sus excedentes hidroeléctricos), el resto de los países sudamericanos no dispone de excedentes significativos.

En este sentido para Elsa Cardozo al examinar el panorama regional, es evidente una pugna entre dos enfoques. Quienes como el gobierno de Venezuela conciben la energía como un recurso de poder, asumen una visión restringida que la ubica como una herramienta de influencia regional, en el centro de la competencia entre los países. En cambio, la visión que la postula como un recurso sociopolítico permite aprovecharla para una integración más amplia, que contribuya a crear condiciones de seguridad y desarrollo humano, más allá de lo económico.³²⁵

³²² Kozulj Roberto “La integración gasífera latinoamericana: una perspectiva cargada de incertidumbres” en *Rev. Nueva Sociedad*, núm 204

³²³ El proyecto del Gasoducto del Sur llevaría gas desde Venezuela hasta Brasil, Uruguay y Argentina con la posibilidad de interconectarse con los gasoductos provenientes de Bolivia y Perú. Constituye un megaproyecto cuyo costo se estima en 20 000 millones de dólares, se contempla el suministro de 150 000 000m³ de gas que cubriría aproximadamente 8 000 kilómetros y además se estima que su construcción generaría empleos para un millón de personas

³²⁴ Honty Gerardo “Energía en Sudamérica: una interconexión que no integra” en *Revista Nueva Sociedad*, núm 204

³²⁵ Cardozo Elsa “La gobernabilidad democrática regional y el papel (des)integrador de la energía” en *Rev Nueva Sociedad*, núm 204

Sin embargo en diversas ocasiones Venezuela ha utilizado el petróleo y el gas para su política exterior. Si bien la iniciativa del *Gasoducto* se relaciona con el deseo de Venezuela de ingresar al MERCOSUR para crear junto con Brasil y Argentina un contrapeso frente a EE UU, también ha llegado a suministrar energía a ciudades gobernadas por la izquierda en El Salvador y Nicaragua. Asimismo se propuso modernizar en Cuba la refinería construida en Cienfuegos en la década de 1980 con la ayuda y tecnología de Rusia, para lo cual planea desembolsar entre 635 y 780 millones de dólares. En ese sentido Eduardo Mayobre explica que impulsada por el gobierno de Venezuela, Petroamerica³²⁶ es un propuesta de Integración energética que se inscribe en la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), que busca enfrentar las iniciativas integracionistas motorizadas por EU. Si bien todavía es un proyecto en formación, Petroamerica se ha diversificado en mecanismos de alcance subregional, cada uno de ellos con características propias: Petrocaribe,³²⁷ Petrosur,³²⁸ (la que integran los países del MERCOSUR) y Petroandina. El enfoque de la Integración Energética Hemisférica (IEH iniciativa promovida en el marco del ALCA) es diferente del de Petroamerica ya que está orientado al predominio de la inversión privada en el sector energético. incluidos los hidrocarburos.³²⁹

En opinión de Mayobre más allá de las ventajas o desventajas de la iniciativa, el intento de vincularla a un proyecto político y una determinada orientación económica afecta negativamente su viabilidad y pone en riesgo una idea que podría contribuir a la integración regional. Sin embargo, cuando priman intereses mayores, los conflictos políticos, reales o creados se pueden dejar de lado.

Rolf Linkohr sostiene que en América Latina la energía es inseparable de la política. El nacionalismo energético, sumado a viejos conflictos territoriales y falta de inversión, genera dificultades para lo que debería ser el objetivo de largo plazo: afianzar un mercado energético común³³⁰

³²⁶ Se trata de la creación de una empresa multinacional que estaría conformada por el conjunto de empresas estatales de la región, destinada a atender proyectos de inversión que promuevan la integración energética a la vez que garanticen el incremento del valor agregado del petróleo crudo y gas, con la producción de subproductos petroquímicos necesarios para impulsar el desarrollo sostenible.

³²⁷ En junio de 2005 se creó Petrocaribe, un acuerdo que permite a los países caribeños pagar sus cuentas petroleras con créditos a largo plazo (24 años) y tasas de 1%, y que incluso prevé un período de gracia de dos años sin intereses. En virtud de este proyecto, sólo República Dominicana ahorra gastos anuales por unos 240 millones de euros.

³²⁸ Sería un habilitador político y comercial promovido por Venezuela dirigido a establecer mecanismos de cooperación e integración sobre la base de la complementariedad.

³²⁹ Mayobre Eduardo "El sueño de una compañía energética sudamericana: antecedentes y perspectivas políticas de Petroamerica" en *Rev. Nueva Sociedad*, núm 204

³³⁰ Linkohr Rolf "La política energética latinoamericana: entre el Estado y el mercado" en *Revista Nueva Sociedad*, núm 204

La llegada al gobierno de Hugo Chávez, Lula da Silva, los Kirchner, Tabaré Vázquez, Evo Morales y Fernando Lugo hacían prever un mejor entendimiento dado los perfiles pretendidamente progresistas de sus programas y discursos. Sin embargo, la convivencia de estos mandatarios en el poder ha coincidido con el peor momento de los proyectos de integración. La energía es uno de los temas centrales de la disputa.

Una de las desavenencias ocurrió en diciembre de 2006 cuando Argentina, Brasil y Venezuela anunciaron el Gasoducto del Sur frente al hecho de que poco después Evo Morales tomaría la decisión de nacionalizar el gas natural. Uno de los primeros en acusar el golpe fue la empresa brasileña Petrobrás. Y aunque Lula fue muy moderado en sus declaraciones, varios miembros de su gobierno y buena parte de la opinión pública brasileña, consideraron que la actitud de Morales lesionaba los intereses nacionales y que el gobierno debía tomar medidas drásticas.

Paralelamente Uruguay y Paraguay se consideraron excluidos de un proyecto del cual, al comienzo ellos formaban parte (recordemos que el memorando de mediados de 2004 en que se promovió el “anillo energético“ había sido firmado por todos los países del MERCOSUR). Esto y otros desaires llevó a los presidentes de estos países junto con Bolivia a resucitar el proyecto del UruPaBol³³¹. Agregando un poco más de leña al fuego el presidente uruguayo pidió que el gasoducto se construyera sin pasar por Argentina debido al conflicto que mantienen hoy ambos países por la instalación de plantas de celulosa sobre el río Uruguay.

Como observamos la integración económica y política sudamericana ha vivido altos y bajos, en los últimos años. Por el momento el reto de la integración energética parece ambicioso. Una condición indispensable para semejante proceso es la existencia de liderazgo, de al menos un Estado que asuma la iniciativa y algunos de los costos, tanto políticos como económicos. Su ausencia no impide mientras tanto, profundizar lazos bi- y trilaterales, ni tampoco obstaculiza la posibilidad de avanzar en el desarrollo y explotación de fuentes energéticas alternativas y renovables.

Hay alianzas como la de MERCOSUR-Venezuela pero aún falta mucho por hacer. Sin embargo frente a alianzas como la mencionada, Cardozo opina que la conflictividad subnacional y las urgencias de dichos países contribuyen a que prevalezca una

³³¹ Dicho proyecto promueve un gasoducto que uniría la región gasífera de Tarija, en Bolivia, con Asunción y Montevideo

aproximación pragmática, que deja de lado los acuerdos subregionales, incluidos los compromisos con la democracia. Así la energía ha irrumpido en América Latina como un factor de decisiva importancia para la gobernabilidad democrática. No obstante en cuanto a la gobernabilidad local, la integración energética podría contribuir para el desarrollo y la incorporación de actores y recursos locales a la dinámica económica regional.

En ese sentido una América Latina energéticamente integrada podría negociar con más fuerza la venta de derechos de emisión de dióxido de carbono a la UE, avanzar en el desarrollo de la energía nuclear y explorar nuevas fuentes, como los biocombustibles, la energía eólica y la geotérmica. Aunque muchas de estas alternativas distan de ser las más recomendables pues como dice Honty la integración energética debería apuntar a mejorar los niveles de sustentabilidad, con un concepto amplio de desarrollo que contemple la biodiversidad y los aspectos sociales del crecimiento. La mayoría de los actuales proyectos se tratan en suma de una interconexión física para transportar electricidad y gas natural, que no tiene en cuenta otras cuestiones como la eficiencia energética, el cuidado del ambiente o el desarrollo sustentable. Por ejemplo el boom de los biocombustibles (bioetanol y biodiesel) que parece no tener límites tiene sus defectos.

“Brasil será, dentro de 20 o 30 años, la potencia energética más grande del planeta. Alcanzamos la autosuficiencia en materia de petróleo, en dos años vamos a producir la mayor parte del gas que consumimos y somos los más competitivos en lo que hace a la producción de etanol y biodiesel. Brasil registra una revolución energética. Ya hicimos la del etanol, y ahora vamos a hacer la del biodiesel.”

Esto declaró Lula el 25 de mayo al diario Clarín de Argentina, reafirmando una pretensión que su país viene impulsando con fuerza. Líder mundial en producción y exportación de alcohol combustible. Brasil espera obtener unos 16 000 millones de litros de etanol de la cosecha 2005-2006, de los cuales 2 500 millones serán exportados a Estados Unidos, Corea del Sur, la India, Suecia y Japón. Sin embargo esto no será inócuo para los ecosistemas brasileños.

Ahora bien, se habla poco de la energía nuclear; en cuanto a esta hay tres países que la utilizan México (Laguna Verde), Brasil (Angra dos Reis) y Argentina (Atucha y Embalse) Venezuela pretende apoyarse cada vez más en la energía nuclear y para avanzar en ese plan firmó con Brasil un acuerdo de cooperación en materia nuclear. Por otro lado, México y Argentina trabajan en un plan nuclear internacional de cuarta generación, una nueva generación de centrales seguras que estarían finalizadas en veinte o treinta años. Y

tal vez en algún momento a alguien se le ocurra emular el tratado Euratom de la UE y firmar un acuerdo latinoamericano para crear una autoridad atómica conjunta. Por cierto, Brasil y Argentina crearon en 2001 la Agencia Argentino-Brasileña de Aplicaciones de la Energía Nuclear.

Expertos de la Organización Latinoamericana de Energía (Olade) calculan que la integración energética permitiría ahorrar entre 4 000 y 5 000 millones de dólares por año. En muchas ocasiones se ha apelado a argumentos económicos para intentar eliminar las trabas políticas. No caben dudas de que sería provechoso que las corrientes eléctricas y el gas fluyeran libremente a través de las fronteras, que hubiese seguridad de inversión y jurídica y sobre todo que existiera una corte de justicia políticamente neutral, capaz de intervenir para resolver conflictos. Es por ello que las compañías de petróleo y gas radicadas en Sudamérica exigen que se redacte una *carta sudamericana de energía*, según el modelo del Energy Chapter Treaty (Tratado de la Carta de Energía) de la Unión Europea.

El hecho es que existe un problema de coordinación y de conexiones que constituye el principal inconveniente y este es un gran tema y además decisivo para la estrategia de desarrollo de los países

El Banco del Sur

Otra iniciativa de relevancia que se inscribe en el ámbito del MERCOSUR por sus objetivos y por los países que lo integran es el Banco del Sur. Es un fondo monetario, y organización prestamista propuesta por el presidente de Venezuela Hugo Chávez. Hasta el momento, además de Venezuela, se han incorporado al proyecto Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay. Chile participa como observador. Colombia solicitó -a través de su presidente- su adhesión el 12 de octubre de 2007. Pero a finales de noviembre desistió de su incorporación al Banco. Contará con un capital inicial de 7.000 millones de dólares.

La meta del Banco del Sur es incluir a cada nación de América Latina, desde México hasta Argentina. El programa prestará el dinero a cualquier nación que emprenda la construcción de programas aprobados y abrirá nuevas alternativas de financiamiento donde estarán presentes conceptos como la igualdad, equidad y la justicia social. Inicialmente su sede será Caracas, con dos sedes, una en Buenos Aires y otra en La Paz.

El banco se plantea como una alternativa al FMI, al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo y confía en la impopularidad que gozan estas instituciones en América Latina. El presidente de Venezuela Hugo Chavez ha prometido retirar a su país del FMI y anima a otros Estados miembro que hagan lo propio. Se propone que todos los países miembro contribuyan en partes iguales de modo que ninguno de los mismos tenga un control dominante. El capital inicial del banco sería de 300 a 500 millones de dólares. Estaba previsto que comenzará sus operaciones el 3 de noviembre de 2007.

Fue constituido oficialmente el 9 de diciembre de 2007, con la firma por parte de los presidentes de los países miembros en la Casa Rosada, palacio de gobierno de la República Argentina.

Sus objetivos eran actuar como un banco de desarrollo que financie obras de infraestructura y apoye a las empresas públicas y privadas de los países firmantes.

Este proyecto financiero quiere impulsar medidas de integración económica que fortalezcan la Unión de Naciones Sudamericanas y además plantea la creación de una Moneda suramericana en un plazo de cinco años aproximadamente.

Se plantea que cada país tenga derecho a voto igualitario sin importar el tamaño de sus aportaciones, tal es el caso del FMI donde Estados Unidos y la Unión Europea toman las decisiones de mayor importancia.

Después de la firma de inauguración en 60 días se definirán que aportes monetarios realizara cada país, si será en efectivo o en deuda.

Por ejemplo, el FMI es ampliamente criticado en América del Sur debido a las medidas que impuso para otorgar préstamo, y que según Nestor Kirchner llevaron a Argentina a una profunda crisis en el 2002, que concluyó con la cesación de pagos, una fuerte devaluación de la moneda y el casi colapso del sistema financiero.³³²

La Unión Sudamericana de Naciones

Es importante mencionar que otro acontecimiento de suma relevancia fue que los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela firmaron el 23 de mayo de 2008 en Brasilia, el tratado constitutivo de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) con la finalidad

de "...construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados"

El surgimiento de este nuevo esquema de integración implica un desafío importante. Actualmente en Sudamérica coexisten dos acuerdos de integración. (la Comunidad Andina de Naciones "CAN" y MERCOSUR) No es una cuestión menor el intento de integración ambos proyectos y a su vez integrar al resto de los países sudamericanos. Debe tenerse presente que la consolidación de ambos ha requerido de un esfuerzo considerable.

De todos modos, la UNASUR es una iniciativa esencialmente política. Entre los objetivos específicos (artículo 3 del Tratado) se señala " ...el fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional". En este sentido, el tratado contempla la admisión, como Estados Asociados, de otros países de América Latina y el Caribe y, cumplido cierto tiempo, ser incorporados como Estados Miembros.³³³

³³² "CEPAL y SEGIB respaldan fundación del Banco del Sur", en *Boletín Somos MERCOSUR*, 7 de diciembre de 2007

³³³ La UNASUR recién se "estreno" cuando los presidentes suramericanos se reunieron de emergencia en la capital chilena, preocupados por la fragilidad democrática en Bolivia y para buscar caminos de acercamiento entre opositores y seguidores del mandatario Evo Morales, "Nosotros queremos que este esfuerzo que hará la UNASUR tenga una continuidad con lo que va a hacer la OEA (Organización de los Estados Americanos) para instalar una mesa de diálogo para que las partes puedan llegar a una solución, respetando la institucionalidad y constitucionalidad de un gobierno legitimado por el referéndum convocado por el presidente Evo Morales", dijo el canciller chileno Alejandro Foxley. La cita en Santiago fue convocada por la mandataria chilena Michelle Bachelet, presidenta Pro Témpore de la UNASUR, quien señaló que la debutante organización no puede permanecer "impávida" ante la crisis, que dejó al menos 30 muertos. Bachelet agregó que la UNASUR puede tener una actitud "positiva, constructiva, que permita acercar las partes y buscar apoyar los esfuerzos del gobierno boliviano para ir en pos de una garantía de su proceso democrático y la estabilidad y la paz boliviana". Sin embargo, Perú fue representado por el canciller José Antonio García Belaunde. No explicó los motivos de la ausencia del mandatario peruano, aunque se sabe que Alan García, enemigo político de Evo Morales, quiso poner en el debate al gobierno de los Estados Unidos de América. * Esta información forma parte del documento Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión. Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones

4.3 Desarrollo Económico del MERCOSUR

Según la CEPAL en los años 2003-2006 puede calificarse como el de mejor desempeño económico y social de América Latina en los últimos 25 años.

Comercio intra-bloque

Haldenwang señala que a partir del 2003 ha sido posible observar una visible recuperación en el comercio interno del bloque, sustentado sobre todo por el despegue de la economía argentina.³³⁴ (Ver cuadro N° 28)

Cuadro N° 28
Crecimiento del Intercambio comercial del MERCOSUR
en millones de dólares

Destino/Origen	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Export. Intra Mercosur	17,699	15,214	10,166	12,630	17,192	20,978
Export. hacia el Resto del Mundo	66,899	72,671	78,717	93,466	118,390	142,530
Export Totales	84,598	87,885	88,883	106,097	135,581	163,508
Import Intra Mercosur	17,576	15,331	10,296	12,966	17,448	21,164
Import desde Resto del Mundo	69,046	66,294	49,416	53,176	73,530	88,180
Import totales	86,622	81,625	59,711	66,143	90,978	109,343
Comercio Intra Mercosur	35,275	30,545	20,462	25,597	34,640	42,142
Comercio Extra Mercosur	135,945	138,965	128,132	146,642	191,920	230,710
Comercio Total	171,220	169,510	148,594	172,239	226,560	272,852
Saldo Com con R del Mundo	-2,146	6,377	29,301	40,290	44,860	54,350

Fuente: CEI. En la página www.cei.uy

“El año 2005 dejó un MERCOSUR que, tras quince años de su creación formal y superada la inestabilidad macroeconómica, está cimentando la construcción del espacio económico común y es un fuerte activo a la hora de definir la inserción internacional, de cada uno de sus socios, dando gran capacidad para negociar las principales economías del

³³⁴ Christian von Haldenwang “Integración regional en América Latina” *Revista Nueva Sociedad*, núm. 195, Enero-febrero 2005

mundo. Además presenta una economía en expansión, especialmente de la Argentina y Uruguay, con un fuerte incremento de las exportaciones hacia fuera de la región y disminución en la tasa de desempleo, junto a la recuperación de las inversiones tanto de origen local como extranjero, reflejado en el alza generalizada de las importaciones de bienes de capital.”³³⁵ Sin embargo, Paraguay en el año 2005 registró un bajo crecimiento y una inflación alta, asimismo en el 2006 las perspectivas no fueron alentadoras.

También Srmiento menciona que por otra parte según el Banco Interamericano de Desarrollo el buen desempeño de las exportaciones del MERCOSUR hacia el resto del mundo en 2006 al igual que desde 2004 se debió a una combinación de factores favorables, en especial al comportamiento favorable de la economía de los Estados Unidos, y al gran aumento en la demanda de recursos naturales por parte de China e India. Este desempeño favorable también refleja la recuperación continúa del comercio intraregional en la Comunidad Andina y el MERCOSUR, y la implementación de nuevos convenios como el acuerdo entre estos.

En 2006 las exportaciones del MERCOSUR crecieron 16 por ciento, mientras que el comercio intra-bloque aumentó 21 por ciento. Las exportaciones totales del MERCOSUR alcanzaron un nivel récord de 188 billones de dólares. Uruguay lideró la región con un aumento de 19.5 por ciento en sus exportaciones totales, mientras que Argentina, Brasil y Paraguay alcanzaron aumentos en sus exportaciones de 13.5, 16.1 y 13.0 por ciento respectivamente,³³⁶ como se observa en el cuadro N° 29.

El crecimiento sostenido del comercio intra-bloque en el MERCOSUR y la Comunidad Andina fue complementado por la estrecha relación de comercio entre estos dos bloques. Esto probablemente se debió al acuerdo comercial firmado por el MERCOSUR y la Comunidad Andina, así como también a los esfuerzos de Venezuela con el fin de profundizar su integración con el MERCOSUR. En 2006 las exportaciones del MERCOSUR hacia la Comunidad Andina crecieron 41 %, mientras que el crecimiento de sus importaciones alcanzo un 72 % debido principalmente al petróleo. El comercio entre el MERCOSUR y Venezuela fue particularmente dinámico. Las exportaciones de este bloque hacia Venezuela crecieron 61 %, mientras que las importaciones provenientes del país andino fueron superadas en más del doble en los primeros 9 meses del año.³³⁷

³³⁵ Hernán Sarmiento. “Renovado Avance Económico e Institucional”, en *CEI: Panorama MERCOSUR*, 2006

³³⁶ BID *Integración y comercio en América. Una estimación Preliminar del Comercio para 2006*. Nota Periódica, Noviembre de 2006

³³⁷ *Ibidem*

Cuadro N°29

Crecimiento de las exportaciones del MERCOSUR. Estimaciones preliminares 2006

Grupos/Países Exportadores	Crecimiento de las exportaciones al grupo	Crecimiento de las exportaciones al mundo
<i>MERCOSUR</i>	<i>20,9</i>	<i>15,5</i>
Argentina	26,8	13,5
Brasil	19,4	16,1
Paraguay	-1,9	13,0
Uruguay	16,3	19,5
Chile (MERCOSUR)	50,2	47,5

Fuente: BID, Departamento de Integración y Programas Regionales

En 2007 de acuerdo a las estimaciones preliminares del Sector de Integración y Comercio del BID y del CEI, el MERCOSUR mostró el mayor crecimiento de las exportaciones totales latinoamericanas. En efecto, las exportaciones de los países del acuerdo regional crecieron un 18% respecto de 2006.

Las exportaciones intra-MERCOSUR mantuvieron su participación en torno del 15% respecto del total de las exportaciones. Quizá lo más destacable sea la caída de la participación del TLCAN en las exportaciones y una mayor participación del resto del mundo (algo más del 55%).³³⁸

No hay duda de las ventajas del comercio intra-MERCOSUR para sus países miembros y del apoyo político que por lo tanto sus Estados tendrían que darle. Entre dichos factores destaca la contribución de ese bloque comercial a la estabilización de los precios, ya que la reducción de los aranceles entre los países miembros ha obligado a los productores locales a competir con las importaciones procedentes de los países vecinos. Y en la medida que las empresas de uno y otro lado detectan mercados en expansión, se han mostrado cada vez más proclives al desarrollo del MERCOSUR.

En cuanto a los países socios, durante 2007 sus economías transitaban, especialmente durante la segunda mitad del año, una situación de los mercados financieros internacionales de alta volatilidad e incertidumbre como consecuencia de la crisis de los

³³⁸ Lucángeli, Jorge "MERCOSUR: continuaron los esfuerzos para afianzar el mercado ampliado". *Revista CEI*, Núm. 11, Mayo 2008, p. 28

créditos hipotecarios en los EU. A pesar de la desaceleración de la actividad económica mundial, las *commodities*³³⁹ continuaron su fuerte expansión y sostenidos aumentos de precios, que fueron en el orden del 16%, aunque los granos y los aceites lo hicieron en una proporción aún mayor (excluido el petróleo). La mayoría de los países exportadores de recursos naturales se ha beneficiado con estos precios más favorables. Los países del MERCOSUR tuvieron una mejora levemente superior de alrededor del 3% en sus términos de intercambio.³⁴⁰

Los socios del MERCOSUR vienen registrando una trayectoria de crecimiento que en 2007 completó un ciclo de cinco años: registraron un crecimiento del PIB mayor al promedio que fue de 5.6%, salvo Brasil que muestra una expansión del 5,4%. Esto implicó que el PIB por habitante tuviera también, un crecimiento sostenido durante estos años. La CEPAL en su *Balance Preliminar*, señala que la expansión se desaceleraría a un 4,9% para el 2008. Así sería el sexto año de crecimiento consecutivo y el producto por habitante acumularía un aumento del 23%. La duda radica en si las economías de la región podrán desligarse de los impactos negativos de la crisis financiera internacional. Aunque a su favor jugaría la influencia positiva de la mejora de los precios de las *commodities*.³⁴¹

Pero esta expansión ha tenido un impacto no deseado sobre la tasa de inflación durante 2007. Tanto Brasil como Uruguay registraron aumentos en los índices de precios, Argentina mostró una leve desaceleración y Paraguay una caída del ritmo inflacionario.

La expansión de las exportaciones en los cuatro países socios fue significativa, destacándose Paraguay que ha tenido el desempeño más dinámico de las exportaciones. Respecto de 2006, las exportaciones totales crecieron 77%; claro que el fuerte crecimiento se registró hacia los socios del MERCOSUR: las exportaciones intra-zona se incrementaron 114%. Las exportaciones de semilla de soja explican la mitad del incremento de las exportaciones totales paraguayas; en tanto el aumento de las exportaciones intra-zona es explicado en un 66% por las dirigidas hacia Argentina.

³³⁹ En el último año se ha producido una aceleración del incremento del precio de los alimentos. Hay en primer lugar, una cuestión estructural derivada del aumento de la demanda mundial de alimentos por la incorporación al mercado de una gran cantidad de consumidores provenientes sobre todo de los países en desarrollo de Asia y África. China e India. Otro elemento responde a cuestiones de largo plazo que afectan a estos mercados es la creciente producción de biocombustibles. En ese sentido, algunas estimaciones señalan que la producción de etanol comprometerá en 2010 alrededor de un 30% de la producción de maíz de los Estados Unidos, y que más de un 40% del consumo mundial de maíz entre 2000 y 2007 se debe a la demanda derivada de la producción de biocombustibles en ese país.

³⁴⁰ CEPAL *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, 2008

³⁴¹ *Ib.*, p.32

El aumento de los precios unitarios de los bienes exportados contribuyó a este crecimiento de manera importante. Sin embargo, el aumento de las importaciones superó a la tasa registrada por las exportaciones. Brasil prácticamente duplicó la tasa de crecimiento de las importaciones respecto de las exportaciones; Argentina registró un aumento de las importaciones del 31,1% y de 20% en las exportaciones y Uruguay, si bien tuvo una expansión del 17% de las importaciones, sus ventas al exterior crecieron sólo 13,8%. Paraguay es el único de los socios que ha tenido un aumento de las importaciones inferior al de las exportaciones.³⁴²

Las consecuencias de estos ritmos de crecimiento dispares ha sido un deterioro de la balanza comercial. En el caso de la Argentina y Brasil, el saldo se redujo en un 10.1% y 13.1% respectivamente. En cualquier caso, la Argentina alcanzó un superávit comercial de U\$S 12.300 millones y Brasil de U\$S40 millones. Paraguay redujo su déficit en un 7% y Uruguay lo amplió en casi 40%, alcanzando los U\$S 1.100 millones.

La conjunción de los saldos positivos de la balanza comercial (para la Argentina y Brasil) y los saldos positivos de la balanza de capital implicaron aumentos importantes de los activos de reserva. En conjunto, las reservas internacionales de los países del MERCOSUR se incrementaron en más de U\$S 100.000 millones. En el caso de la Argentina, las reservas a fines de 2007 alcanzaron los U\$s 46.200 millones, en tanto que en Brasil el monto se elevó a U\$S 180.000 millones.

Los países socios del MERCOSUR presentaron una conducta con bastantes similitudes en sus principales variables macroeconómicas. Salvo el caso de Paraguay, el desempeño fiscal de 2007 de los países del MERCOSUR fue bastante similar a lo ocurrido en 2006. El superávit se mantuvo entre 3,2% del PIB para Argentina y 4,0% del PIB para Brasil. Uruguay registró 3,4%.

Durante 2007 continuó disminuyendo en endeudamiento público externo en términos del PIB. Este fenómeno, conjuntamente con el incremento de las reservas, contribuyó a disminuir la vulnerabilidad externa de los países socios. La deuda del sector público brasileño alcanzó el 42,8% del PIB, en tanto que Argentina registró 55,5%, Paraguay el 56,2% y Uruguay 59,8%.³⁴³

³⁴² Ibidem

³⁴³ Ib., p.33

En 2008 las exportaciones de los países del MERCOSUR crecieron un 21% respecto del primer cuatrimestre de 2007. Las exportaciones intra-MERCOSUR mantuvieron su participación en torno del 16% respecto del total de las exportaciones con un crecimiento del 38%. Las exportaciones totales crecieron un 21.1% y el crecimiento fue bastante similar entre las destinadas al mercado intra-MERCOSUR y las extra-regionales. Por su parte, las importaciones tuvieron un incremento muy superior (45.1%), afectando el resultado de la cuenta corriente.

Paraguay ha tenido el desempeño más dinámico de los países socios en materia de exportaciones el fuerte crecimiento se registró tanto hacia los socios del MERCOSUR (82%) como al resto del mundo 84,5%

La Inversión Extranjera Directa

Un denominador común a los gobiernos del MERCOSUR, es que todos consideran la participación de la inversión extranjera directa en sectores estratégicos como de suma importancia para el desarrollo de sus respectivas economías.

En 2005 la IED en el MERCOSUR fue de 20.398.5 millones de dólares, un 10.6 % menos que en 2004. La disminución de las corrientes de IED hacia Brasil no representa un cambio drástico en la tendencia reciente. De hecho el año anterior se dio una situación atípica, con ingresos especialmente altos vinculados a la adquisición de la translatina Ambev por la compañía belga Interbrew. En 2005, la IED en el país sumó 15.200 millones de dólares. No hubo adquisiciones de gran escala y una mayor proporción de los recursos correspondió a nuevos proyectos productivos. La Unión Europea y Estados Unidos continúan siendo el principal bloque y el principal país inversionistas en Brasil. La participación de México se ha elevado, básicamente gracias a operaciones en el sector de telecomunicaciones. En términos del destino sectorial de las inversiones, se destaca el renovado protagonismo de la IED en manufacturas, que prácticamente igualó a los servicios, actividades que habían concentrado la atención de los inversionistas extranjeros por casi una década.³⁴⁴

³⁴⁴ BID *Integración y comercio en América. Una estimación Preliminar del Comercio para 2006*. Nota Periodica Noviembre de 2006

El comercio minorista ha profundizado su proceso de consolidación con la irrupción de un nuevo protagonista, la estadounidense Wal-Mart, la mayor compañía del rubro en el ámbito mundial. En el período reciente, la empresa Wal-Mart incrementó su hasta entonces reducida presencia en el mercado brasileño con la adquisición de los activos de algunos de sus mayores competidores mundiales. En marzo de 2004, Wal-Mart compró la cadena Bompreco por unos 300 millones de dólares a la compañía holandesa Royal Ahold, lo que representó la incorporación de 118 locales en el noreste brasileño. En diciembre de 2005, la compañía pagó 750 millones de dólares por las operaciones en Brasil de la empresa portuguesa Sonae. Como resultado Wal-Mart tiene 295 tiendas en 17 de los 26 estados del país, y se convirtió en la tercera cadena de comercio minorista, después de la francesa Carrefour y el Grupo Pao de Acucar, que cuenta con participación de la cadena francesa Casino (The Wall Street Journal Americas, 15 de diciembre de 2005).

En 2005, la IED en Argentina se incrementó un 9,1%, a 4,662 millones de dólares. En un contexto de estabilización, expansión de las exportaciones y crecimiento económico, han mejorado notablemente las perspectivas para la inversión en el país. Por lo tanto, algunas compañías han encontrado en Argentina una oportunidad para ampliar su presencia internacional. Tal es el caso del conglomerado brasileño Camargo Correa, que adquirió la firma productora de cemento Loma Negra por 1.025 millones de dólares. Así esta empresa pasó a controlar el 48% del mercado argentino del cemento, participación que podría aumentar en la medida que se materialicen las inversiones anunciadas por el grupo, que ascenderían a unos 100 millones de dólares.

Asimismo, la recuperación de la demanda interna ha estimulado a algunas empresas manufactureras de larga presencia en el país a ampliar su capacidad productiva para abastecer el mercado interno e incrementar sus exportaciones. El sector automotriz presenta un notable repunte en la actividad, luego de la contracción que se registró en los años 2001 y 2002. A partir de 2003, la producción automotriz ha crecido un 75 % y llegó a las 300.000 unidades en noviembre de 2005. Este dinamismo se refleja en los nuevos proyectos anunciados por algunas de las principales ensambladoras; entre otras iniciativas, Peugeot Citroen invertirá 125 millones de dólares en la producción de nuevos modelos destinados a la exportación y DaimlerChrysler destinaría unos 50 millones de dólares en la fabricación de un modelo utilitario de Mercedes Benz destinado únicamente a mercados fuera de América Latina.³⁴⁵

³⁴⁵ Ibidem

La inversión en el sector petrolero ha estado algo estancada, debido en parte al impuesto que grava las exportaciones petroleras con un 45 %, lo que ha reducido en gran medida los beneficios inherentes al aumento del precio internacional del crudo. Para incentivar la inversión en este sector, el gobierno lanzó en junio de 2005 el Plan Energético 2004-2008, en el cual se establece un tratamiento impositivo preferencial para las nuevas inversiones que se realicen en los sectores de petróleo y gas natural. Además, ha proseguido la desregulación del mercado del gas natural promovida por el Ministerio de Energía. Las medidas adoptadas consisten en liberalizar los precios cobrados por los productores a los grandes consumidores, que podrán negociar directamente, mientras que los distribuidores mantienen tarifas reguladas. Por último, la estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA), compraría la refinadora y distribuidora Rutilex Hidrocarburos Argentinos Sociedad Anónima (RHASA) y la red de distribuidoras en Argentina de la empresa estatal uruguaya Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP). Además la compañía proyecta construir un gasoducto que pase por la República Bolivariana de Venezuela, Brasil y Argentina. Esto último fomentaría el aprovechamiento de las sinergias existentes para la integración eléctrica de la región, en la cual la diversificación de fuentes y las economías de escala cobran especial importancia a largo plazo.

No obstante una situación de cierta normalidad, persisten algunos conflictos entre el gobierno y las empresas transnacionales, especialmente del sector de servicios públicos. En 2005, la compañía francesa Suez, accionista mayoritaria de la compañía encargada de los servicios de agua potable y alcantarillado en varias provincias de Argentina, la de Buenos Aires entre ellas, anunció su salida del país ante la imposibilidad de lograr un acuerdo con las autoridades nacionales en materia de tarifas, situación que se concretó definitivamente en marzo de 2006. El mismo camino ha seguido Électricité de France y en ambos casos existe la intención de que sean inversionistas locales los que se hagan cargo de la operación de estos servicios.³⁴⁶

En 2005, en términos relativos, Uruguay ha seguido recibiendo importantes ingresos de IED. Durante la presente década, el país ha recibido casi dos veces el monto de inversión del período del auge regional de la IED. En este sentido ha contribuido la labor de las autoridades orientada a mejorar el entorno empresarial en el país. El sector del papel y la celulosa se ha destacado como destino de la inversión que llega al país. El proyecto encabezado por la empresa finlandesa Botnia para la construcción de una planta de

³⁴⁶ Ibidem

celulosa en las cercanías de la ciudad de Fray Bentos, en la ribera del río Uruguay, está en fase de implementación. Esta iniciativa supone recursos por unos 1.100 millones de dólares y se trata de la mayor inversión de carácter industrial en la historia del país y de la más cuantiosa del sector privado de Finlandia en el exterior. La empresa española Ence ha dado inicio a otro proyecto de características semejantes, en la ribera del mismo río, por un valor total proyectado de 728 millones de dólares. No obstante, estos proyectos han encontrado una férrea oposición de diferentes grupos locales y argentinos, que protestan por la posible contaminación de las aguas del río Uruguay y sus efectos en el turismo, una de las principales actividades económicas de la zona. En marzo de 2006, los gobiernos de Argentina y Uruguay acordaron pedir un “gesto” para que simultáneamente se suspendan los bloqueos de carreteras y se detengan las obras en las plantas por 90 días para realizar un estudio de impacto ambiental independiente.

Cuadro N° 30
Entradas netas de Inversión Extranjera Directa, 1991-2005
(en millones de dólares)

	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2004	2005
Mercosur	6 445,2	36 757,1	19 883,1	22 822,1	20 398,5
Argentina	3 781,5	11 561,1	2 980,6	4 273,9	4 662,0
Brasil	2 477,4	24 823,6	16 480,7	18 145,9	15 066,3
Paraguay	103,8	185,1	53,9	69,9	69,9
Uruguay	82,5	187,2	367,9	332,4	600,3
Venezuela	943,0	4 192,2	2 319, 8	1 518, 0	2 957,0

Fuente: CEPAL. En página web de la CEPAL

En 2007 según la CEPAL el dinamismo del nivel de actividad ha estado explicado por la expansión de la demanda agregada interna y externa. El crecimiento de la inversión tuvo un papel importante en la expansión del producto bruto. En todos los países del bloque la inversión evidenció un comportamiento dinámico, alcanzando uno de los niveles tope de la década. Argentina superó el 20% en términos de PIB y Brasil alcanzó el 17,5%,

Paraguay 17,5% y Uruguay 14%. En el caso de Brasil, la inversión extranjera directa ha tenido un fuerte crecimiento respecto de 2006 y explica una parte significativa del dinamismo observado en la inversión. Entre los principales cometidos que el MERCOSUR con urgencia debería de trabajar, está la coordinación efectiva de las políticas macroeconómicas de sus miembros.³⁴⁷

Panorama Social de los países del MERCOSUR

Según la CEPAL durante 2003-2006 se avanzó en la reducción de la pobreza, la disminución del desempleo y la mejora en la distribución del ingreso en algunos países.³⁴⁸

En cuanto al ámbito de la pobreza las mejoras más notables se presentaron en Argentina y en la República Bolivariana de Venezuela. En el primer caso, se trata de un repunte después de la fuerte crisis que afectó al país en los primeros años de la presente década. De hecho a pesar de esta reducción, los niveles de pobreza e indigencia de Argentina siguen superando a los de 1999, en 1.8 y 2.5 puntos porcentuales respectivamente.³⁴⁹

El porcentaje de personas en situación de pobreza extrema cayó ostensiblemente en Brasil mientras que en Uruguay tanto la pobreza como la indigencia mostraron deterioros entre 2002 y 2005. Entre 2002 y 2004 sufrió un deterioro significativo de las condiciones de vida, y un incremento de la tasa de pobreza en algo menos de 6 puntos porcentuales. Posteriormente, entre 2004 y 2005 logró una recuperación parcial y una reducción del porcentaje de pobres de 20.9 % a 18.8%. Si bien en 2005 estos indicadores no habían disminuido lo suficiente para regresar a los niveles previos a las crisis, han retomado su tendencia a la reducción.

La comparación de la distribución del ingreso per cápita de los hogares en 2003-2005 con la registrada en torno a 1998-1999 muestra una reducción de las diferencias entre los grupos más pobres y más ricos en la mayoría de los países. En efecto, la relación de ingresos entre el 10% más rico y el 40% más pobre disminuyó entre un 8% y un 23% en Argentina, Brasil, Paraguay y Venezuela. Uruguay registró aumentos no superiores al 13%.

³⁴⁷ CEPAL, *Ensayos sobre la inserción regional de Argentina*. Documento de Trabajo N° 105, JULIO 2004.

³⁴⁸ CEPAL *Panorama Social de América Latina 2006* Documento Informativo.

³⁴⁹ CEPAL, *Panorama social de América Latina*, 2006

El uso de un indicador sintético que resume la información sobre la distribución de los ingresos de toda la población, como es el índice de Gini, corrobora la incipiente tendencia al mejoramiento distributivo. Entre 1998-1999 y 2003-2005, países como Brasil y Paraguay mostraron una disminución apreciable de este indicador que fluctúa entre el 4% y el 7%. En los últimos 15 años, Uruguay ha mostrado un mejoramiento distributivo importante con una reducción de 8% del coeficiente de Gini. En contraste, Paraguay (área metropolitana de Asunción) el indicador aumentó alrededor de un 10%, lo que representa un incremento notable de la concentración del ingreso. Argentina y Venezuela también presentaron un deterioro significativo, del 4% al 7%.³⁵⁰

En Argentina y en Venezuela, el marcado aumento de los salarios a partir del año 2003 no permitió recuperar el nivel que registraban a fines de la década pasada. En el período 2002-2005 Argentina, Uruguay y Venezuela registraron una acentuada reducción del desempleo en los estratos de menores ingresos, bajó de cerca del 43% a casi un 29%. En Argentina y Venezuela los salarios medios reales crecieron a tasas elevadas (10,8% y 4,1% respectivamente), mientras en Brasil y Uruguay se redujeron.

Asimismo como consecuencia del crecimiento sostenido del PIB durante estos últimos años, los países del MERCOSUR alcanzaron durante 2007 una tasa de desempleo de sólo un dígito. Argentina registró una tasa de desocupación del 8.4%, Brasil del 9.4%, Uruguay 9.2% y Paraguay 5.6%.³⁵¹

También se observa en los últimos años una significativa mejora de los indicadores del mercado de trabajo. El mayor nivel de actividad tiene una repercusión positiva sobre la capacidad de generar empleo de las economías de la región y esto ha permitido una reducción de la tasa de desocupación, estimada para el 2008 en un 7,5%, es decir, más de tres puntos por debajo de la tasa observada a comienzos de esta década. Asimismo el aumento del empleo es impulsado por el incremento del empleo asalariado que en caso de estar más asociado a puestos de trabajo formales, podría estar indicando una mejora de la calidad de la ocupación., porque lo que no queda claro es si son permanentes o temporales, si cuentan con servicio de seguridad social o no, si son de nómina o por honorarios.

³⁵⁰ *Ibidem*

A pesar del tipo de ocupación se puede decir que el crecimiento de la economía, la disminución del desempleo y la mejor calidad del trabajo creado, así como el aumento de los ingresos no salariales (remesas), han permitido una reducción de los niveles de pobreza que, sin embargo, continúan siendo muy elevados. Aun cuando el porcentaje de pobres en el total de la población disminuyó más de nueve puntos porcentuales entre 2002 y 2007, todavía representa más del 35% de esta y en números absolutos abarca 190 millones de personas, cifra mayor a la registrada a comienzos de los años ochenta.³⁵² Por lo cual el desarrollo social no muestra una situación muy satisfactoria.

No obstante, habría que tener cautela por que por una parte, los resultados alcanzados aunque estén por debajo de lo deseado, se lograron por un escenario internacional favorable; y por otra parte, los países tienen aún importantes cuestiones pendientes para asegurar la sostenibilidad del crecimiento. La cautela se asocia a la mayor incertidumbre vinculada con el desarrollo de la economía mundial, teniendo en cuenta la alta probabilidad de que se produzca una desaceleración del crecimiento de Estados Unidos. Aún así hay que reconocer que los países mantienen sus cuentas públicas en orden, esto incluso genera excedentes que son utilizados para disminuir los niveles de endeudamiento.

Esto último sumado a los cambios operados en los perfiles de la deuda, a favor de una mayor participación de los instrumentos expresados en moneda nacional, con tasa de interés fija y a mayor plazo, contribuye a disminuir la vulnerabilidad externa y se suma a los elementos positivos que caracterizarían esta coyuntura.³⁵³

Asimismo como ya se dijo anteriormente diversos factores se combinaron en el último año para producir un marcado aumento del precio de los alimentos que, sumado a lo ocurrido con los precios de los hidrocarburos, explica el generalizado incremento de la tasa de inflación. De acuerdo con estimaciones de la CEPAL, desde principios del 2006, y sobre todo desde 2007, el aumento de los índices de precios al consumidor de los alimentos se ha acelerado en la mayoría de las economías de la región, con un ritmo anual que oscila entre un 7% y un 30% en los distintos países y un promedio cercano al 16%.

En consecuencia, a partir de las proyecciones realizadas por la CEPAL para 2007, un incremento del 15% en el precio de los alimentos elevaría la incidencia de la indigencia en casi tres puntos, del 12.7% al 15.6%, lo que llevaría a que 15.7 millones más de

³⁵¹ Lucángeli., Op. cit., p.32

³⁵² CEPAL *Balace preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, 2008

³⁵³ Machinea, José Luis "Optimismo con cautela" en *Revista de la CEPAL*, 2007

latinoamericanos cayeran en la indigencia. Estamos frente a un hecho que no sólo tiene un claro sesgo de inequidad, sino que también provoca un aumento de porcentaje de indigentes (personas en situación de pobreza extrema) y pobres en los países de la región.³⁵⁴

En este sentido, si se parte de que es necesario avanzar en el desarrollo de la dimensión social en el MERCOSUR, con el fin de fortalecer el proceso de integración y promover el desarrollo humano integral un objetivo necesario para generar un enfoque integral en el diseño e implementación de políticas sociales en la región es la colaboración en la articulación de las políticas sociales del MERCOSUR por lo que la Decisión del Consejo del Mercado Común N° 19/06 encomendó a la CRPM la elaboración de una propuesta para la creación del Instituto Social del MERCOSUR (ISM).

Así el 18 de enero del 2007 se da a conocer que el Consejo del Mercado Común decidió crear el Instituto Social del MERCOSUR (Decisión N° 03/07) transitoriamente en el ámbito de la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR hasta que sea creada una instancia que reúna las áreas sociales integrantes de la estructura institucional del MERCOSUR. Éste fijará su sede permanente en la Ciudad de Asunción, Paraguay y tendría los siguientes objetivos generales:

1. Contribuir a la consolidación de la dimensión social como un eje fundamental en el desarrollo del MERCOSUR
2. Aportar a la superación de las asimetrías
3. Colaborar técnicamente en el diseño de políticas sociales regionales
4. Sistematizar y actualizar indicadores sociales regionales
5. Recopilar e intercambiar buenas prácticas en materia social
6. Promover mecanismos de cooperación horizontal
7. Identificar fuentes de financiamiento

El ISM tendría las siguientes funciones:

1. Proporcionar colaboración técnica en el diseño y planificación de proyectos sociales
2. Indagar y presentar ante la RMADS líneas y modalidades de financiamiento disponibles para la ejecución de los proyectos
- 3 Promover la investigación con el fin de apoyar la toma de decisión en el diseño y la puesta en marcha de políticas y programas sociales

³⁵⁴ CEPAL *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, 2008

4. Promover la realización de encuentros internacionales, regionales y nacionales sobre temas sociales
5. Sistematizar y difundir las mejores experiencias y prácticas en materia social del MERCOSUR, del continente y extracontinentales
6. Recopilar información sobre la marcha de la situación social en la región
7. Presentar un informe en cada año de sus actividades a la RMADS
8. Consultar al FCES sobre aquellos aspectos de sus competencia y recibir los Proyectos que este pueda presentar.

El ISM estaría integrado por un representante gubernamental de cada uno de los Estados Partes designado a tal fin por la RMADS, quienes definirán los lineamientos estratégicos y programáticos junto con el Director. La coordinación del ISM estará a cargo de un Director designado por el CMC a propuesta de la RMADS, que se desempeñará en forma rotativa por un período de dos años. Para el desarrollo de esta función será asistido por la CRPM. Asimismo contará con un equipo mínimo y permanente compuesto paritariamente de técnicos nacionales de cada uno de los Estados Partes.

Los Coordinadores Nacionales del FCES participarán como observadores en el ISM

El ISM trabajará coordinadamente con la Secretaría Social Permanente de la RMADS y elaborará las propuestas de plan de trabajo, y de financiamiento de las actividades que este implique y presentará sus propuestas a la RMADS la cual encomendará al Grupo para la Creación del Instituto Social que desarrolle una propuesta de primer presupuesto con base en contribuciones de los Estados Partes para poner en funcionamiento el ISM y elevarla al CMC. Una vez instalado elaborará anualmente su presupuesto, que será elevado a la consideración del CMC.

Crisis internacional y su impacto económico y social (2008)

Aunque el trabajo contempla hasta 2007 quiero incluir este pequeño apartado porque es de importancia para el posterior avance del MERCOSUR a partir del año 2007 comenzaron a observarse algunos cambios significativos en el panorama económico internacional. Por una parte, tras el intenso crecimiento de la demanda mundial, ha comenzado un período de desaceleración de ésta, sobre todo en los países desarrollados, que se inició con la crisis

del mercado de créditos hipotecarios de los Estados Unidos.³⁵⁵ Por otra parte, el aumento de la inflación a escala global ha agregado en los últimos meses un factor adicional de incertidumbre, lo que tiene un impacto negativo en el crecimiento y deteriora los niveles de pobreza.

En la primera mitad del 2008 se observaron claros signos de desaceleración de la economía mundial, sobre todo en las economías desarrolladas, aunque contrariamente a lo esperado, no es la economía estadounidense la que muestra más debilidad. A pesar de haber sido el epicentro de la inestabilidad de los mercados de crédito y de los problemas del mercado inmobiliario, la economía estadounidense creció más que la europea y la japonesa, en especial en el segundo trimestre del año.

De manera que el actual contexto internacional se caracteriza por una elevada volatilidad de los mercados financieros y una mayor incertidumbre en comparación con el escenario vigente hasta mediados del 2007. Estos cambios en el escenario global causarán impactos reales y financieros en los países emergentes. Debido a la menor vulnerabilidad externa forjada en los últimos años se prevé que el efecto inicial en la región sea menor que el de otras crisis anteriores, aunque la situación plantea claros riesgos para las economías regionales.

Por último, aunque es difícil predecir el precio de los productos básicos, la desaceleración de la demanda podría tender a reducirlo, lo que afectaría las exportaciones, el saldo de la cuenta corriente y el crecimiento de América del Sur, aunque es muy probable que los precios se mantengan por encima de los niveles registrados en la primera mitad de esta década.

Sin embargo a pesar de estas posibles consecuencias la CEPAL estima que durante el 2008 las economías de la región crecerán alrededor de un 4,7%. Este porcentaje representa una disminución respecto del 5.7% calculado para el año 2007, aunque implica que la región completará el sexto año consecutivo de crecimiento y el quinto con una tasa de aumento del PIB por habitante superior al 3%. En medio de un marcado deterioro del contexto externo, esta no deja de ser una buena noticia. Como ha ocurrido en los últimos años, América del Sur crecería más que el resto de la región.

³⁵⁵ La inestabilidad financiera tuvo su origen en el mercado de hipotecas de alto riesgo de los EU y luego se extendió rápidamente al resto del mercado inmobiliario de ese país y de otros países del mundo desarrollado, afectando además la evolución del sector de la construcción y, lo que es más importante, amenazando seriamente el valor de las garantías reales que respaldan buena parte de los créditos otorgados en esos países.

De esta forma, si bien cabe esperar que algunos de los factores contractivos mencionados no tengan un efecto pleno este año, o que explicaría que el impacto en 2008 no sea tan significativo, es muy probable que la desaceleración del crecimiento de la región se prolongue, al menos hasta la primera mitad del próximo año, por lo que para 2009 podría esperarse una nueva disminución de la tasa de crecimiento que se situaría por debajo del 4%³⁵⁶

4.4 Ampliación territorial como prioridad

La integración regional puede traer beneficios que van más allá del fomento al comercio, puede contribuir a la estabilización de las políticas exteriores y a la consolidación democrática. En el MERCOSUR la discusión se focalizó en la década pasada casi exclusivamente en la dimensión económica de la integración. Otros aspectos, como la creación de instituciones supraestatales o los efectos de la asociación regional sobre el orden político de cada uno de los países miembros, fueron tratados de una manera más bien marginal. El MERCOSUR después de una fase de estancamiento, se ha vuelto a trabajar en el fortalecimiento institucional como hemos visto.

Bajo las presidencias de Luiz Inácio Lula da Silva y Néstor Kirchner, el MERCOSUR volvió a obtener una prioridad política elevada de tal manera que se discutió la ampliación del MERCOSUR (objetivo principal de este cometido fue la región andina), y la profundización, en el sentido de una extensión del MERCOSUR hacia nuevos ámbitos políticos.³⁵⁷

³⁵⁶ Frente a esta crisis el MERCOSUR buscó una reunión extraordinaria el 27 de octubre para analizar la crisis financiera internacional y buscar una mayor coordinación macroeconómica. Tuvo como objetivo discutir medidas conjuntas ante la crisis financiera internacional, es decir, la posibilidad de tomar medidas regionales para hacer frente al derrumbe de los mercados globales. En opinión del mandatario brasileño, el origen de la crisis se encuentra en la falta de control sobre el sistema financiero y los mercados globales. "Nadie puede negociar lo que no tiene. El movimiento de recursos en forma virtual, solo vendiendo papel, es la causa de la quiebra financiera que está ocurriendo", sostuvo Da Silva, quien explicó que "hace falta una acción internacional coordinada y una reformulación de los bancos centrales de todos los países", a fin de ordenar el mercado financiero global y ponerle freno a la crisis. Paraguay, propuso un aumento en el Arancel Externo Común (AEC) del bloque que buscaría frenar una eventual "avalancha" de productos asiáticos. Según el viceministro de Economía e Integración del país guaraní, Óscar Rodríguez Campuzan: "Vamos a estar inundados de productos asiáticos, entonces es posible de que se pida la elevación del Arancel Externo Común", también preciso que la reunión buscará definir "el rumbo que deba tomar el Mercosur en esta crisis". El viceministro sostuvo que la recesión producirá la caída del consumo en Europa y Estados Unidos, por lo que los productos chinos o de otros países de Asia tendrán que buscar otros mercados a un precio incluso más bajo que el actual. "Puede haber competencia desleal, ya que si los productos no tienen colocación hay que tratar de perder lo menos posible y no habrá problemas para reducir 20, 30 ó 40 por ciento el precio de la mercancía", indicó el viceministro. También se debatió un acuerdo entre las bancas centrales. La idea es acelerar la coordinación de las políticas macroeconómicas para evitar que la inestabilidad de los mercados perjudique el equilibrio regional. En "Reunión extraordinaria del MERCOSUR analizará crisis financiera internacional y buscará una mayor coordinación macroeconómica" en *Boletín SOMOS MERCOSUR*, 14 de octubre de 2008.

³⁵⁷ Haldenwang, *Op cit.*

En este sentido y con estos objetivos, el día 4 de julio de 2006, los Presidentes de la Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela suscribieron, en la ciudad de Caracas, el Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR.

En este Protocolo de Adhesión se estableció como fecha máxima de adopción del arancel externo común por parte de Venezuela a los cuatro años de la firma del Protocolo. Asimismo, se establecieron fechas límite para la consecución del libre comercio intra-bloque. En un estudio realizado por Fernando Pioli que analiza las potencialidades para las exportaciones argentinas con el ingreso de Venezuela al MERCOSUR nos dice que:

“Durante el año 2005 las exportaciones de la Argentina hacia Venezuela alcanzaron U\$S 508 millones registrando un crecimiento respecto de 2004 del 30%. Este crecimiento de las exportaciones argentinas se evidencia desde hace dos años ya que en 2003 las ventas a ese destino apenas alcanzaban los U\$S 129 millones”³⁵⁸ Existen al menos 127 productos con alto potencial donde la Argentina tendría oportunidades de incrementar las exportaciones a Venezuela aunque enfrentará la competencia brasileña que accederá en las mismas condiciones. Asimismo hay productos que hoy no son vendidos a Venezuela pero que la Argentina podría exportar porque tiene un elevado grado de especialización a nivel internacional la mayoría son agroalimentarios, aunque también aparecen algunos productos industriales.

También la integración de Venezuela al MERCOSUR pone sobre la mesa el tema de la integración energética que debe enmarcarse en la integración económica para que sea exitosa, con objetivos claros que permitan revertir las deficiencias económicas, sociales y ambientales de la región y contribuir a aumentar su competitividad. Zanoni al respecto señala que: “Considerando la desigual distribución de los recursos energéticos, los procesos de integración subregional (como el MERCOSUR) pueden compensar el atraso relativo respecto al mundo industrializado.”³⁵⁹

El ingreso de Venezuela ha generado oportunidades y desafíos. Uno observa el peso económico de este nuevo socio, su importancia estratégica en función de sus recursos energéticos. Pero también es cierto que aunque la presencia de Venezuela presenta un

³⁵⁸ Fernando Pioli *El ingreso de Venezuela al Mercosur: potencialidades para las exportaciones argentinas*, CEI, 2006

³⁵⁹ Zanoni, José Rafael “La política energética latinoamericana entre el Estado y el mercado”, *Revista Nueva Sociedad*, núm 204, p. 183

fuerte incentivo para Brasil y Argentina a entenderse mejor, especialmente teniendo en cuenta que la relación ha enfrentado numerosas dificultades, como hemos visto, también diluye el peso del eje bilateral en la conducción del proceso de integración. Al mismo tiempo el ingreso de Venezuela estimula tensiones y diferencias que están relacionadas al tipo de impacto que la política exterior e interna venezolana tienen hoy en la región especialmente su confrontación con los EEUU. Las ventajas en materia energética que aportaría Venezuela al MERCOSUR se ensombrecen frente a los problemas que sumará al bloque un país con débiles credenciales democráticas. Recordemos que el MERCOSUR ha constituido un instrumento positivo para asegurar la continuidad democrática de los países a que ellos pertenecen.³⁶⁰

Asimismo, en carta de fecha 21 de diciembre de 2006, dirigida por el Presidente Evo Morales a la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR, el Gobierno de la República de Bolivia manifestó su predisposición de iniciar los trabajos para la incorporación del país como Estado Parte del MERCOSUR. EL CMC decidió con satisfacción que se permitiese al país la plena incorporación al MERCOSUR constituyendo para tal fin un Grupo de Trabajo Ad Hoc, integrado por representantes de los Estados Partes del MERCOSUR,

³⁶⁰ No está de más recordar la denuncia de intentona golpista al nuevo gobierno paraguayo que motivó el apoyo del MERCOSUR a Lugo y a la institucionalidad democrática "La integración regional es inseparable del pleno respeto a la democracia". La advertencia, realizada por los países miembros del Mercosur, fue explicitada en un comunicado. Allí, los países de la región hicieron público el respaldo al recientemente asumido presidente del Paraguay, Fernando Lugo. La nota, difundida por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, a cargo de la presidencia semestral del bloque regional, deja constancia del "apoyo a la institucionalidad democrática en el Paraguay y a su Presidente, legítimamente electo por el pueblo paraguayo". En el comunicado, los países del Mercosur hicieron alusión a la cláusula democrática que rige en el bloque, según la cual todo país en el que sea alterado el orden constitucional será automáticamente suspendido. Lugo, después de tres semanas de que asumió la primera magistratura, denunció la existencia de una conspiración contra su gobierno presuntamente orquestada por el ex mandatario Nicanor Duarte y el militar retirado Lino Oviedo, uno de sus adversarios en las últimas elecciones. En "Denuncia de intentona golpista al nuevo gobierno paraguayo motiva apoyo del MERCOSUR a Lugo y a institucionalidad democrática", en *Boletín SOMOS MERCOSUR*, 9. septiembre de 2008. Asimismo frente a la crisis política en Bolivia, el presidente del Parlamento del MERCOSUR, diputado Florisvaldo Fier (conocido como Dr. Rosinha) perteneciente al Partido de los Trabajadores, pidió una audiencia con el presidente boliviano Evo Morales para entregar, con otros diputados y senadores, un documento en el cual la institución manifiesta apoyo a la democracia del país vecino y condena cualquier tentativa de fraccionamiento de su territorio. De acuerdo con Dr. Rosinha, junto con el debate de la creación del Consejo de Seguridad de América del Sur se debe debatir la crisis boliviana cuyo origen está "en la resistencia de grupos que no consiguen aceptar el proceso democrático". Dr. Rosinha recordó que el Parlamento se manifestó sobre la crisis cuando ella estaba en el inicio, aprobando un manifiesto en el cual defendía la soberanía territorial del país. Otra manifestación en ese sentido fue hecha inmediatamente después del referendo que ratificó los mandatos de Evo Morales y de diversos gobernadores. Dr. Rosinha también ya había divulgado nota oficial, en nombre del Parlamento, apoyando la democracia en Bolivia. En Porto Alexandre y Telle, Oscar "El Parlamento del MERCOSUR debatirá soluciones frente a la crisis política en Bolivia", Editada por Agência Câmara de Brasil, 14 de Septiembre de 2008. Posteriormente el presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercado Común del Sur, Chacho Alvarez, repudió las actitudes divisionistas y separatistas en Bolivia y aseguró que el referendo revocatorio realizado el 10 de agosto "fue un ejemplo de ciudadanía que transcurrió en absoluta normalidad, legitimizando a sus gobernantes". Al respecto, resaltó la normalidad del referendo en el que Evo Morales fue ratificado con más del 67% de los votos,

para definir, en conjunto con la delegación de la República de Bolivia, los términos para la incorporación de Bolivia como Estado Parte del MERCOSUR, también deberá tener presente, en sus trabajos, las necesidades e intereses de todos los países involucrados y la normativa MERCOSUR aplicable, deberá presentar al CMC los resultados de sus trabajos en un plazo de 180 días, contados a partir de su primera reunión, prorrogable por igual período. Bolivia con el acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR convierte a este último como el principal mercado de sus exportaciones.

En tanto que Panamá y Ecuador fueron invitados a integrarse al MERCOSUR en calidad de país observador, en vistas de resolver una futura integración con el bloque.

A pesar de esto, el MERCOSUR sigue siendo un actor regional con escaso peso propio. Los avances en la integración son más atribuibles a los impulsos de los países miembros que a una dinámica integradora, económica o administrativa surgida de la misma estructura institucional.

Durante los últimos años las iniciativas de la integración regional en América Latina se basaron en dos enfoques alternativos: por un lado, un enfoque limitado de una zona de libre comercio de iniciativa estadounidense ALCA, que integra a países o grupos de países a la economía norteamericana a través de acuerdos de comercio bilateral con EU, en parte como reacción a las dificultades en la creación del ALCA³⁶¹, y por el otro; el fortalecimiento o la expansión de acuerdos subregionales que es un enfoque más ambicioso de una asociación política sobre la base de una unión aduanera representado por el MERCOSUR que se orienta más hacia los principios de la economía social del mercado y hacia el multilateralismo como fundamento de la política exterior y que se presenta como alternativa a una integración unipolar bajo el mandato de EU.

De esta manera se ha podido observar que durante los últimos años, y en vista de la baja dinámica del ALCA, se han ido incrementando los acuerdos comerciales bilaterales con EU. Para los países de América Latina, las ventajas de este procedimiento consisten sobre todo en un acceso más rápido a la economía norteamericana y en la consolidación de

corroborada por varias misiones de observadores internacionales, incluida la del Mercosur. En *Boletín Somos MERCOSUR*, Lunes, 20 de Oct de 2008.

³⁶¹ El ALCA se puede considerar desde cualquiera de sus versiones: como acuerdo plurilateral en su versión original o como ALCA *light* de velocidades diferentes y dando lugar a la bilateralización de los acuerdos entre Estados Unidos, Canadá y el resto del continente. En Tur Donatti, Carlos y Aguirre Álvarez, Carlos. “Escenario sudamericano: el MERCOSUR, Washington y Brasilia”, en *Anuario del Colegio de Estudios Latinoamericanos México*, UNAM, 2006

reformas orientadas al mercado. Los mecanismos formales para solucionar conflictos fortalecen la posición de los países más pequeños. Además, en algunos casos, EU presta apoyo técnico para la implementación de los acuerdos. Sin embargo, el procedimiento bilateral conlleva también importantes desventajas. Entre ellas se encuentra la deficiente capacidad de negociación de los países (o grupos de países) frente a EU. A esto se suma que la compleja trama de tal cantidad de convenios y acuerdos (“spaghetti bowl”) implica elevados costos de gestión, y dificulta la creación de posicionamientos regionales en temas relevante (como política agrícola, derechos de propiedad intelectual) del desarrollo orientado al mercado mundial.³⁶²

Por ejemplo, Uruguay, no obstante ser miembro del MERCOSUR a principios del 2007 firmó un Acuerdo Marco de Comercio e Inversión con Estados Unidos, que podría ser un primer paso para un acuerdo de libre comercio. Si bien las autoridades uruguayas niegan esa posibilidad, ya ha solicitado en el MERCOSUR una flexibilización de las restricciones para acuerdos comerciales con terceros países la idea de abandonar el MERCOSUR en busca de un horizonte comercial más ventajoso circula desde hace tiempo en la dirigencia uruguaya y un eventual alejamiento de Uruguay del MERCOSUR no constituiría un problema económico pero debilitaría políticamente la asociación, sus proyectos y su capacidad negociadora en la escena internacional.

La decisión del gobierno uruguayo tiene razones económicas pero seguramente fue también impulsada por el conflicto que mantiene con Argentina y el escaso eco que tuvieron , en el Consejo del MERCOSUR, los reclamos uruguayos por los cortes que interrumpen los pasos de la frontera argentino uruguaya.

Otro caso pero con un tratamiento diferente es Paraguay, Rodríguez explica que un viejo chiste dice que Paraguay es un territorio argentino dentro de Brasil. Durante años, el país implementó un juego diplomático de oscilación entre sus dos grandes vecinos, un modo de paliar sus desfavorables condiciones económicas y ganar cierta autonomía. Con su ingreso al MERCOSUR, Paraguay se vio obligado a subir sus aranceles, perdió mercados externos y vive sometido a la inestabilidad financiera de los socios mayores. En estas circunstancias, el país inauguró una nueva política pendular: ya no entre Argentina y Brasil, sino entre el MERCOSUR y el ALCA³⁶³

³⁶² Ibidem

³⁶³ Rodríguez José Carlos “La nueva política pendular de Paraguay” *Revista Nueva Sociedad*, núm 203, mayo-junio 2006

La pequeña ventaja competitiva derivada de ser un país fronterizo, con bajos aranceles y una economía de triangulación regional (redistribución de importaciones), entró en bancarrota con el MERCOSUR. Parte de aquella mercancía era de contrabando. Pero la elevación de los aranceles, que Paraguay fue obligado a aceptar con su ingreso al mercado común, no sólo desmanteló el contrabando, sino destruyó buena parte de su economía. Ahora Paraguay compra a sus vecinos productos industriales de mala calidad y ha perdido la posibilidad de obtener a buen precio tecnología de los países del Primer Mundo, que se volvió más cara. Se suponía que el mercado regional sería una compensación para sus productos de exportación, pero Argentina y Brasil son peores compradores que la Comunidad Europea, su tradicional destino.³⁶⁴

El autor también explica que los sacrificios, no fueron fructíferos porque Paraguay debió renunciar, entre otros a la propuesta inmediata de libre comercio con Taiwán; sufrió fuertes presiones ante una oferta de acceso libre de sus productos cárnicos hacia un estado norteamericano capaz de absorber la totalidad de su producción exportable en las próximas décadas; desmanteló su triangulación; empeoró la calidad de los bienes de capital importados; cambió mercados lejanos seguros por otros cercanos e inseguros; y sigue incrementando su déficit comercial con Argentina y Brasil. Las reglas del MERCOSUR tienen, hasta ahora, la siguiente lógica: cuando perjudican a Paraguay funcionan y cuando lo benefician, no

Aunque se supone que los fondos de compensación del MERCOSUR van a beneficiar a Paraguay, eso no resuelve la ecuación estructural. Los vínculos regionales son hoy contundentes. Sin embargo, el gobierno considera que no es posible cambiar de vecinos, y que la situación con el MERCOSUR es mala; pero sin éste sería peor, lo cual es una razón de peso que está acompañada de un profundo estancamiento, sin que se divise un escenario de salida.

Para los integrantes del MERCOSUR Paraguay siguió siendo un país “fronterizo” diplomática y comercialmente. Sus seis millones de habitantes, frente a los 150 millones de brasileños y los 40 millones de argentinos, no tiene hoy ningún peso comercial, cultural, diplomático ni político, en un subcontinente donde la desigualdad no quita el sueño a los ricos ni permite a los pobres encarar políticas exitosas en defensa de sus intereses. También Uruguay es una frontera, pero su costa marítima lo diferencia de Paraguay.³⁶⁵

³⁶⁴ *Ibidem*

³⁶⁵ *Ibidem*

Mientras Brasil y Argentina representan las dos terceras partes de sus intercambios internacionales, Paraguay no constituye para sus vecinos un porcentaje importante. Todo esto motiva otra política pendular: entre el MERCOSUR y EU.

Se puede decir que el MERCOSUR está frente a una etapa particularmente difícil en el camino de consolidación: en primer término, la decisión de Venezuela de retirarse de la CAN y de unirse al MERCOSUR, ante los acuerdos de libre comercio arribados entre Perú, Colombia y EEUU; en segundo, los conflictos en el MERCOSUR que afectan a los países menores, que demandan mayor profundización del proyecto o libertad para celebrar TLCs extrarregionales; en tercero, la creación de la Unión Sudamericana de Naciones como una estrategia brasileña de frenar la incursión norteamericana en América del Sur; y en cuarto la reciente idea impulsada por Chile de la formación de la *Comunidad de Naciones del Pacífico de América Latina*³⁶⁶ a favor de una estrategia de integración hacia fuera, en contraposición a la estrategia propiciada por el MERCOSUR (principalmente Argentina y Brasil) y Venezuela.

Esta estrategia brasileña en el MERCOSUR ha contado con el respaldo de sectores empresariales importantes en el Brasil sobre todo de aquellos donde la potencial pérdida de competitividad tanto de bienes como de servicios, es significativa ante la posibilidad de TLCs Norte-Sur. También ha contado con el respaldo de Argentina que ante los problemas de la crisis financiera y cambiaria del 2002 ha comenzado a dar un giro a su política exterior y comercial, rompiendo las fuertes vinculaciones existentes entre la administración anterior y los EU. A este eje del MERCOSUR se ha agregado Venezuela con una posición mas claramente ideológica que de política comercial y una retórica mas parecida a un nacional-populismo que a una política integracionista. En todo caso la retórica integracionista de Venezuela se define dentro de los parámetros de una alianza “anti-imperialista” en la región, desde donde se inscriben todas las iniciativas de este país con carácter de integración regional o sudamericana. Esta posición extrema, que en parte es compartida por Bolivia.

³⁶⁶ Chile es muy crítico del proceso de integración subregional que avanza a un ritmo muy lento tanto en cuanto al levantamiento de las restricciones no arancelarias, la armonización de las políticas macroeconómicas como a la apertura en servicios, inversiones y compras gubernamentales. Una lentitud muy extrema en la profundización de los proyectos de uniones aduaneras no puede ser obstáculo para una proyección necesaria de la integración latinoamericana hacia fuera. No se puede ignorar la dinámica comercial actual que se define no sólo por la multiplicación de acuerdos Norte-Sur, sino también por el aprovechamiento de los mercados de países asiáticos emergentes. En Maira, Luis et al. *La Integración en América Latina: situación y perspectivas*, Paraguay, FLACSO, 2007.

Por otro lado, la idea de la creación de una *Comunidad Latinoamericana del Pacífico* (CLP), para potenciar la estrategia aperturista, se encuentra rápidamente tomando cuerpo con la finalización de las negociaciones para los acuerdos de libre comercio entre Chile y Perú, como también Chile y Colombia y la vuelta de Chile a la Comunidad Andina como estado asociado: Aún cuando las autoridades chilenas, como propulsoras de esta idea, afirman que la misma no es incompatible con el rol que juegan los países sudamericanos del Pacífico en la UNASUR, se observa claramente que ambos proyectos responden a estrategias comerciales diferentes.

En 2005 sostenía Haldenwang que era decisivo para el MERCOSUR que las negociaciones con la Unión Europea se lograrán concluir a la brevedad. El MERCOSUR, fortalecido de esta manera, sería desde el punto de vista de Brasil el mejor actor para enfrentar negociaciones con EU con respecto a la integración general de América Latina.

CONCLUSIONES

En este apartado la primera observación es que el MERCOSUR a partir del problema que representa el desafío de adherirse a un proceso de integración, en una situación de subdesarrollo, tiene que plantearse en primer lugar superar los retos que van surgiendo en la evolución misma de la integración y además tiene que lidiar con los problemas inherentes del subdesarrollo que irremediablemente afectan o repercuten en el proceso, lo cual implica desde el inicio una amenaza o limitación para su avance y para la consolidación del mercado común. De tal forma que la explicación de cómo *la crisis económica de 1999-2002* repercutió en el proceso de integración del MERCOSUR y evidenció las *debilidades institucionales* que tiene desde su conformación, vinculadas con las condiciones económicas, políticas y sociales de los países presentadas en los capítulos de este trabajo fue muy importante para distinguir con mayor claridad sus avances y asimismo los retos y desafíos que enfrenta actualmente para consolidar su proceso de integración.

La presente investigación expuso algunos elementos que fundamentan esta situación a través de analizar históricamente el proceso de conformación y consolidación del MERCOSUR (1986-2007) como proyecto de integración económica con base en la explicación de la situación política, económica y social de los países del MERCOSUR y dentro de ese proceso, de manera especial la superación de la crisis de 1999-2002 para poder transitar hacia la consolidación del bloque subregional.

Es así que se recogen las preocupaciones centrales, comprendidas en las hipótesis formuladas, cuya verificación se hizo de manera explícita al abordar en los capítulos de este trabajo las temáticas a las que dichas hipótesis se refieren. Es decir, al estudiar los retos y desafíos que enfrenta el MERCOSUR desde el año 2003 para consolidar su proceso de integración está relacionado con la superación de la crisis 1999-2002, que constituye la primera hipótesis de esta investigación.

Cabe advertir que dada la complejidad y diversidad de la problemática abordada no es posible llegar siempre a conclusiones definitivas. En muchas ocasiones se trata más bien de un esfuerzo reflexivo sobre aspectos cruciales para el desarrollo del MERCOSUR en lo general y para las economías de los países que lo integran en lo particular.

Por lo que los principales desafíos que se lograron vislumbrar en este trabajo fueron: a) el incumplimiento de los compromisos contraídos y b) las crisis económicas, éstos son dos de las dificultades que dicho bloque enfrenta para consolidar la unión aduanera y avanzar hacia la creación del mercado común, que padece de una mínima institucionalidad y de graves asimetrías estructurales, como revela el análisis histórico del MERCOSUR. Porque efectivamente a partir de la segunda hipótesis de este análisis se demostró el origen de la crisis de 1999-2002, en las dificultades que ha tenido la consolidación de la Unión Aduanera y su desarrollo hacia la consolidación del mercado común y dentro de las dificultades se reconocen: la debilidad institucional y estructural que tiene el MERCOSUR desde sus orígenes y que está vinculado a la situación política, económica y social de los países que le constituyen.

Mencionaremos más ampliamente estos señalamientos, sin dejar de sostener que asimismo se confirmó que los avances en la integración registrados por el MERCOSUR no han logrado consolidarse porque a dicho bloque le ha hecho falta: 1) una efectiva reestructuración productiva de sus economías; y 2) una verdadera coordinación de sus políticas macroeconómicas consecuencia de la falta de voluntad política de los Estados miembros. La viabilidad de un esquema de integración pasa por interrogantes como: a) las relativas a la dimensión de los mercados, b) al papel del nivel de desarrollo relativo de los países participantes y c) hasta donde son permisibles o tolerables las disparidades para que marche un proyecto de esta naturaleza. Por otra parte, la integración también pasa por determinadas certezas ineludibles como son: 1) la cohesión interna manifiesta en la capacidad de negociar políticamente las discrepancias, 2) su reconocimiento internacional como entidad e instancia de negociación frente a terceros y 3) finalmente supone la capacidad del proceso de integración como instancia de enfrentamiento a la crisis.

Con relación a este último punto, si recurrimos a esta experiencia histórica que se abordó en el trabajo, se puede decir que el proceso de integración está concebido para las épocas de bonanza. Las crisis han sido momentos de fractura y estancamiento, como observamos en el Capítulo III; en los momentos de crisis o desestabilización se jerarquizaron las opciones nacionales y se dieron rebotes de proteccionismo y fracturas de lo acordado entre los socios. No obstante esta situación, el MERCOSUR se ha conservado porque si bien la devaluación del real puso a prueba a este proceso de integración, una enseñanza de la crisis

fue que el MERCOSUR tuvo que trascender la adopción de políticas concentradas en la esfera comercial para poder conservar los logros alcanzados en esa área y evitar tanto fracturas internas en el bloque como la desarticulación de sus posiciones negociadoras especialmente frente a los polos de poder de la economía mundial.

En diversas ocasiones la estabilidad económica del MERCOSUR se ha puesto en duda, primero en 1998 cuando el contagio de los mercados emergentes asiáticos cundió en el MERCOSUR a través de los circuitos de las finanzas globales. Lo cual mostraba la fragilidad de la soberanía monetaria cuando se está muy endeudado, segundo la problemática de la economía argentina, mostró que aunque es importante partir de los intereses nacionales, la ausencia de instituciones comunitarias no favorecen la conformación de un mercado común si este es el objetivo a alcanzar.

Durante la crisis 1999-2002 en Argentina y Brasil el Tratado de Asunción tuvo violaciones en diferente grado que inciden negativamente en el proceso de liberalización comercial pactado. También hubo excepciones en las decisiones que se toman por consenso, por ejemplo, Brasil durante la crisis, instrumentó una serie de medidas (como la devaluación de su moneda) sin antes consultar a sus socios comerciales; a pesar de que éstas dañarían el funcionamiento del MERCOSUR y después Argentina se vio en la necesidad de hacer algo similar. Un problema que se presenta a la fecha es que el MERCOSUR, no obstante el desarrollo institucional que tuvo en su *Relanzamiento*, carece del contrapeso de una autoridad supranacional que resguarde sus intereses e indique las pautas para regresar a los compromisos adquiridos ya que no ha sido capaz de construir las instituciones que le permitan estar a la altura de los desafíos que enfrenta. Algunos ejemplos de ello los tenemos en las debilidades de la estructura institucional que se evidencian cuando en épocas de crisis, los incentivos de los gobiernos para colaborar activamente en el avance de la integración disminuyen de manera importante; así los encuentros presidenciales no son suficientes para sostener y aumentar el compromiso político de las partes y en épocas electorales la presión de grupos en conflicto pueden afectar el avance del proceso de integración económica. Aunque sería explicable este comportamiento si se recuerda el tipo de fuerzas político-sociales de corte oligárquico que padecen una visión de corto plazo frente a los intereses nacionales y que siguen actuando con preponderancia al interior de cada país miembro como se expuso en el trabajo.

Es indispensable que el MERCOSUR analice de forma objetiva las soluciones que posibiliten garantizar un buen desempeño, el crecimiento y cobertura de las etapas que le falta enfrentar a dicho proceso.

Por otra parte, la viabilidad del MERCOSUR vista desde su cohesión interna requiere la solución tanto de los problemas en las relaciones Argentina-Brasil como de las divergencias relativas a las estrategias nacionales de desarrollo. La convergencia de las estrategias nacionales de desarrollo sería lo que permitiría que los dos países pudieran aprovechar equilibradamente de un mercado común, la transformación de su estructura productiva y el contenido tecnológico del comercio exterior.

Así, uno de los elementos que mayor incertidumbre produce en el seno del MERCOSUR es su funcionamiento en condiciones de alta inestabilidad. Este escenario podría ser cíclico de manera que el bloque estaría expuesto a episodios desgastantes y laceradores de su credibilidad. Es así que el colapso del sistema financiero internacional (2008), indudablemente repercutirá en los países que integran este proceso y para el MERCOSUR puede significar un estancamiento y hasta es posible vaticinar que podrían darse retrocesos resultantes de la reemergencia de medidas proteccionistas y de fracturas del AEC e incluso del bloque mismo como instancia de negociación. Al respecto no se aconseja la renuncia a la unión aduanera y la consolidación del MERCOSUR como zona de libre comercio porque este escenario también puede significar una oportunidad para afianzar y avanzar más en la integración. Por eso este trabajo es un primer acercamiento a la comprensión del proceso de integración del MERCOSUR a partir del contexto político, económico y social de los países miembros y considerando el escenario internacional y nacional en que se encuentran inmersos.

En cuanto a la estructura institucional del MERCOSUR, ésta presenta limitaciones importantes como se pudo observar más específicamente en el Capítulo II. Un ejemplo de ello es que más allá del órgano decisorio fundamental (CMC), se carece de órganos ejecutivos fuertes y bien constituidos. La Secretaría Técnica tiene atribuciones muy limitadas y en yuxtaposición a ella se ha creado el CRPM sin que los titulares de ambos cuerpos hagan las veces de Ejecutivo del MERCOSUR. Otra de las limitaciones es que solamente un 50% de las normativas o resoluciones adoptadas se encuentran en discusión o en vigencia, provocando un retraso importante en la profundización del proceso de

integración. El hecho es que el MERCOSUR optó por un modelo intergubernamental, lo que quiere decir que no se escogió una construcción supranacional (Ver capítulo II). Dicha construcción hubiera llevado a una institucionalización que diluiría de una manera automática las soberanías nacionales de los países en los temas específicos del proceso de integración. Hay que discutir un poco esta idea y preguntarnos si la experiencia europea es necesariamente el modelo que debemos seguir, es decir, habría que cuestionarnos si existe un paradigma o si más bien cada caso merece su especificidad. Esto también significa que el MERCOSUR no tiene una burocracia propia con capacidad de conducción del proceso de integración. Como observamos en los Capítulos I y II este proceso convive y es simultáneo a los procesos de construcción y de profundización de las democracias de los respectivos países. Se tienen problemas institucionales dentro de los países que terminan proyectándose sobre este proceso. El carácter intergubernamental y el déficit institucional dentro de los propios Estados terminan absorbidos por el proceso de integración.

En cuanto a los resultados políticos hoy son más visibles que los económicos básicamente porque es la agenda económica la que ofrece en estos momentos grandes dificultades. Sin embargo, como se evidenció en el capítulo II una fuerte voluntad política y el proceso de estabilización en la década de los '90 hicieron que este proceso de integración se acelerara, y que aumentara rápidamente el comercio intrarregional como consecuencia de la desactivación arancelaria e incremento de las inversiones en los países. Frente al *boom* de los acuerdos de libre comercio a nivel mundial en los primeros años del siglo XXI, el proceso de integración subregional sufre un estancamiento y aparecen estrategias comerciales contrapuestas para hacer frente al doble desafío de profundización del proyecto y de complementación o no de los mismos con acuerdos extrarregionales. Es por esto, que el comercio intrarregional ha ido perdiendo presencia y velocidad en el período 2000-2005 su crecimiento fue de apenas 5%. El MERCOSUR sufre pérdidas en su comercio intrarregional a partir de 1999 y sólo logra recuperar su nivel histórico más alto en el 2005. Frente a un sólo 5% de crecimiento en el comercio intrarregional en el período mencionado el comercio extrarregional del mismo bloque crece en nada menos que 135% como se mencionó en el Capítulo IV. Este importante giro se explica por el aumento de los precios de los *commodities* agrícolas, agroindustriales y minerales, y por lo tanto por una fuerte demanda de estos rubros por parte de los mercados de extrazona. El mercado asiático es el

principal dinamizador del comercio extrarregional del MERCOSUR. Como hemos visto en el MERCOSUR sólo el 22% de sus exportaciones se encuentran beneficiadas o cubiertas por el propio acuerdo regional más acuerdos bilaterales firmados casi exclusivamente en forma intrarregional.

Básicamente el MERCOSUR funciona hoy como una Zona de libre comercio (ZLC) con un arancel externo común promedio del 12%. Aún cuando todavía persisten excepciones importantes al AEC recientemente se ha resuelto la libre circulación de mercaderías en el MERCOSUR mediante la eliminación del doble cobro arancelario con vigencia a partir del 2009. Es decir la construcción del territorio aduanero único y por lo tanto sin régimen de origen, mediante mecanismos de distribución de la renta aduanera, del código aduanero común y de la informatización de las aduanas. Al mismo tiempo se ha aprobado un régimen para la integración de procesos productivos en algunos de los Estados integrantes con la utilización de bienes no originarios de la subregión.

En este sentido se podría concluir que la principal limitación del proyecto MERCOSUR consiste en la ausencia de una política comercial común reflejada en la falta de normativas comunitarias sobre defensa comercial (salvaguardias, antidumping), normas técnicas y de calidad como las sanitarias y fitosanitarias. Tampoco los trabajos para consensuar la reglamentación de varias de estas normas han tenido avances sustantivos. En cuanto al AEC, los países aún discuten la adopción de niveles definitivos, volviéndose a establecer nuevos plazos para mantener bienes con aranceles preferenciales y regímenes de excepción. Todo ello no colabora al levantamiento de las principales barreras no arancelarias existentes al interior del MERCOSUR y permite la creación constante de nuevas restricciones al libre comercio.

Al mismo tiempo, el avance en materia de armonización macroeconómica ha sido escaso. Más allá de un trabajo en marcha para estandarizar indicadores fiscales y monetarios en cada uno de los países, el MERCOSUR ha hecho pocos progresos en el cumplimiento de metas macroeconómicas específicas. Tampoco hay esfuerzos por armonizar medidas fiscales o similares que ocasionan un tipo de asimetrías diferentes a las estructurales: aquellas derivadas de la subvención e incentivos a las inversiones y exportaciones.

No obstante, a pesar de la falta de una política comercial común, de una lentitud en derribar restricciones al comercio y en caminar hacia la unión aduanera, y de una debilidad institucional, el comercio intrarregional del MERCOSUR se ha presentado como el más dinámico de todos los sub-grupos de integración regional. De representar solo el 8% del total de las exportaciones intrarregionales en 1990, esta proporción se elevaba al 25% en 1998, alcanzando nada menos que a US\$ 19 mil millones. Si bien es cierto que hoy la participación de las exportaciones intrarregionales es menor que en la década pasada, las mismas han seguido su curso ascendente en los últimos años, alcanzando cifras absolutas incluso más elevadas que en 1998. Este dinamismo del comercio intrarregional ha contribuido definitivamente a la diversificación de las exportaciones de cada uno de los países, permitiendo un mayor intercambio de valor agregado dentro de un comercio básicamente interindustrial. Sin embargo y luego de las crisis monetarias de 1999 y 2002, han sido los países menores los más afectados no sólo en términos de volumen de exportación intrarregional, sino también en términos de la calidad de estas exportaciones, como se explicó en el Capítulo IV.

Como hemos visto, un incremento de las restricciones de acceso al mercado al interior del MERCOSUR, acompañado de un freno en el proceso de profundización de la unión aduanera y de un aumento importante de las exportaciones extrarregionales, han producido fisuras internas muy importantes poniendo en cuestionamiento la estrategia comercial sostenida hasta entonces para el bloque, incluso dentro del propio Brasil. Ello ha llevado además, al aumento de conflictos entre los socios. Una de las críticas más relevantes es que el bloque no ha logrado cerrar acuerdos preferenciales con EU, Europa y Asia, zonas con las cuales se ha incrementado el comercio notablemente desde fines de los años noventa. Una de las críticas que se hace es en relación con la poca voluntad de realizar concesiones para avanzar en la construcción de una política comercial común, como de reducir las disparidades en la competitividad de los países. Asimismo, los países de economías menores reclaman que cada vez obtienen menos beneficios del proceso de integración.

La estrategia comercial del MERCOSUR aparece hoy, como la más difusa porque los ritmos de la agenda interna y externa no se armonizan, se postergan los plazos de profundización del proyecto y porque comienzan a aparecer disensos muy importantes en el seno del bloque, proveniente principalmente de los países menores. (Ver Capítulo IV).

Pero más allá de estos problemas y de la estrategia comercial frente a terceros, permanece el compromiso de la integración en sí y de su profundización para cumplir sus propios objetivos, los cuales son obtener mayores economías de escala como bloque de países, permitir una mayor conexión física y comunicacional entre los mercados integrados, impulsar la sostenibilidad de la estabilidad macroeconómica, promover la competitividad y el crecimiento de las economías involucradas, y por lo tanto convertirse la integración en el principal factor de desarrollo y bienestar de los miembros integrantes.

Como se expuso en este trabajo los países del MERCOSUR se encontraban hasta 2007 en una coyuntura favorable con mayor crecimiento del PIB, déficit fiscales controlados o superavitarios, bajos niveles inflacionarios y ausencia de riesgos financieros en cuanto a la deuda pública. Así ante un ciclo económico favorable, se encuentra ausente la convergencia política que acompañe a la convergencia comercial producida por este proceso evitando que este último se potencie y consolide. El crecimiento económico muestra un cambio de tendencias a partir del año 2002/2003 y desde la crisis hasta el 2002 las tendencias de crecimiento fueron negativas o de muy bajo crecimiento. Esta tendencia comenzó a cambiar en el año 2003, ese año los países tuvieron un crecimiento mayor al promedio regional, que fue de un 2%. En los años 2004 y 2005 las cifras de crecimiento alcanzan un 6% y un 4%, y en el 2006 un 5% y para 2007 alcanzó un 4.7%.

Por otra parte, la politización del tema de las asimetrías pone en riesgo la continuidad del proceso de integración, el MERCOSUR como se señaló en su momento nace como uno de los proyectos de integración mas dispares en términos de tamaño y competitividad de sus economías. Los niveles de asimetrías estructurales han sido recientemente reconocidos como tales y una de las primeras medidas para hacer frente a las mismas ha sido la creación del FOCEM, en el 2005. El presupuesto del FOCEM para 2006-2007 fue por un monto de 125 millones de dólares A mi juicio esto representa una primera iniciativa que deberá ser acompañada por un conjunto mucho más amplio y efectivo de medidas.

Ahora bien en cuanto a la afinidad política de muchos de sus gobiernos no se traduce necesariamente en nuevas convergencias entre los países. La inclinación hacia la izquierda por parte de Tabaré Vázquez y Néstor Kirchner no logró contener el desarrollo de un conflicto político inusitado entre la Argentina y Uruguay por el tema de las papeleras. Esta misma afinidad tampoco limitó las diferencias entre la Argentina y Brasil con Bolivia luego

de la decisión de Evo Morales de nacionalizar los hidrocarburos El giro a la izquierda de los países que lo componen no ha ayudado a superar sus *impasses* porque ellos obedecen a factores de naturaleza económica.

Es así que el denominado “regionalismo abierto” impulsado a través de los procesos de integración tenía como uno de los objetivos principales volver a recuperar el peso comercial latinoamericano en el mercado internacional. Ello no se lograría solo aumentando los niveles de comercio intrarregional, sino tejiendo a través de este mayor comercio intrarregional una plataforma de inserción más competitiva y fuerte en el mercado internacional, impulsando una mayor capacidad de exportación para el resto del mundo.

Para algunos países como Chile la profundización del proceso de integración y la simultánea negociación con terceros no son opciones excluyentes. Sin embargo no sería ventajoso postergar la profundización de la integración a cambio de múltiples acuerdos con terceros. Si así ocurriera, considero que se perdería rápidamente la calidad de la integración. En la medida en que se entienda que una profundización del proceso de integración favorece una participación mas o menos igual y creciente de todos los miembros asociados en el comercio intrarregional y sobre todo en el mercado internacional, este proceso estaría contribuyendo de una forma significativa a mejorar la competitividad y el bienestar de los países involucrados como también aumentar la capacidad negociadora para los acuerdos extrarregionales.

Por un lado la posición no aperturista ha sido sostenida en sus inicios por el MERCOSUR bajo el liderazgo de Brasil, posición a la cual se unió fuertemente Argentina a partir del 2002. De acuerdo a esta posición, el MERCOSUR no podría concretar ningún acuerdo extrarregional con Europa y EU, mientras los países desarrollados en la Ronda Doha defiendan una reducción significativa de los subsidios e incentivos agrícolas en los países latinoamericanos sin que ellos apliquen en su interior esa misma política. Sin embargo, ante la gradual conformación de dos posiciones comerciales opuestas en América del Sur, la agenda de la UNASUR no se ha orientado a conciliar estas posiciones sino a simplemente abrir un diálogo en aquellos temas donde pueden existir convergencias para ayudar a un mayor acercamiento económico y comercial de los países. De ahí que la agenda de la Unión Sudamericana no discuta las estrategias de integración como eje central, sino solamente se concentra en aquellos de “cooperación” en los cuales pueden coincidir los países

sudamericanos, sin importar si se tratan de aperturistas o no aperturistas. Por el momento la posición proteccionista norteamericana favorece a la posición de los países y/o bloques alineados a una posición no aperturista.

Para los países latinoamericanos y principalmente para los bloques subregionales persiste sin embargo la disyuntiva; integración hacia adentro (no aperturista) o integración hacia afuera (aperturista). La decisión de los países del MERCOSUR de aumentar los acuerdos extrarregionales pero solamente con países en desarrollo, con mayor énfasis en TLCs con países asiáticos de donde actualmente provienen la mayor parte de demandas de rubros con ventajas competitivas del MERCOSUR, es decir, un mayor acercamiento a los países asiáticos, podría converger con intereses de los países latinoamericanos del Pacífico.

No obstante, una compatibilización entre acuerdos extrarregionales Norte-Sur puede ser más costosa en términos de desvío de comercio y de pérdidas sensibles de mercado, sobre todo para las economías medianas y pequeñas. Ello es así tanto por una mayor diversificación de los mercados de destino de las exportaciones sudamericanas, como por la necesidad que tienen estas economías de incrementar sus ventas externas al interior de los subgrupos regionales.

Si los '80 fueron los años de la democratización política, los años '90 parecen haber sido los años de la reforma económica, y la agenda social de inicios del siglo XXI se ha instalado sobre el eje de las reparaciones sociales, básicamente consecuencia de los efectos negativos de las políticas económicas aplicadas durante la década pasada. Sin embargo ante la perspectiva de que no mejoren sustancialmente las condiciones de vida de la población directamente vinculadas a las fallas estructurales que presentan estas economías subdesarrolladas y que sumadas a las implicaciones del modelo neoliberal; la presencia de Venezuela ha llevado a la inclusión de la agenda social como una prioridad para el MERCOSUR. Esta es la contribución política más importante de esta nueva presencia y que se institucionalizó con la creación de un Instituto Social del MERCOSUR en la Cumbre del 2006 en Córdoba. El MERCOSUR con esta integración ganó mayor poder de atracción de otros países sudamericanos y de cohesión interna, contribuyendo a superar disensiones entre los países miembros plenos, pues es notoria como se evidenció, la disposición venezolana de destinar sus recursos financieros al desarrollo de la región y a la infraestructura de integración.

Por otra parte aunque con la integración venezolana existe la posibilidad de ampliar y agregar tensiones políticas, pero vemos que la probabilidad es mínima y se ha exagerado en este punto. Considero en base a lo planteado que, por el momento, esta integración tiene un peso más positivo que negativo porque Venezuela como potencia energética y financiera puede neutralizar factores de desintegración, resulta irrefutable que la integración venezolana dio nuevos alientos al proceso. La presidencia del presidente Hugo Chávez reanimó un poco el MERCOSUR, creó la expectativa del fondo de compensación con algún financiamiento de Venezuela, aunque este tema podría ser tratado con mayor profundidad en otra investigación.

Como destino de inversiones productivas, el MERCOSUR está obligado a contar con una trayectoria de largo aliento. Si no demuestra una conducción congruente con ese objetivo, corre el riesgo de perjudicar su credibilidad internacional y regional. La profundización y consolidación del MERCOSUR como esquema dependería del cumplimiento de los plazos establecidos en los acuerdos; de la elección de un solo sistema cambiario; de la coordinación de políticas macroeconómicas y de la armonización tributaria. Se ha avanzado sobre en materia de estabilización macroeconómica; pero no a nivel de la llamada microeconomía. Debe tenerse en cuenta que muchos de los problemas que aquejan al MERCOSUR no son resultado del proceso de integración en sí mismo, sino de las diferencias a nivel macroeconómico de ahí la importancia de la coordinación.

En síntesis se pueden mencionar varias explicaciones sobre el freno del desarrollo del MERCOSUR a partir del año 2000; primero, los desequilibrios de orden macroeconómico que sufren países claves como Brasil y Argentina y que repercuten sobre la capacidad de exportación de sus socios. En segundo lugar, un incremento importante de los precios internacionales y de la demanda de materias primas agrícolas y mineras que hace que las exportaciones se dirijan mas fuera que dentro de la región. Y por último una falta de voluntad política de avanzar hacia la armonización de normas y del desarrollo de instituciones que vayan conformando la unión aduanera.

Considero que si el MERCOSUR se consolidara podría contribuir a un orden mundial multipolar y podría elevar la capacidad de negociación de ese grupo de países. Si no se consolida la unión aduanera y se dan los pasos para la creación de un mercado común, el MERCOSUR corre el peligro real de un vacío de contenido y de su disolución real en el ALCA o en la multilateralización de las preferencias arancelarias en el marco de la OMC.

El fracaso o debilitamiento del MERCOSUR podría alentar la formación de zonas de libre comercio tipo NAFTA. Asimismo su estancamiento podría implicar la posibilidad de que los acuerdos queden en letra muerta y no constituyan un compromiso real con lo cual el MERCOSUR subsistiría, pero dejaría de ser un instrumento útil para los socios.

Por otra parte, no se puede apostar a un MERCOSUR en el que haya diferencias muy fuertes, en donde el proceso no tenga ninguna incidencia en el crecimiento económico ni en el bienestar de los países o que tenga beneficios muy concentrados en algunas regiones del MERCOSUR. Creo que es una tarea de los cuatro países, pero fundamentalmente es una responsabilidad de Argentina y Brasil hacia dónde se va con el MERCOSUR. Estos planteamientos deben ser llevados a la reflexión y al debate.

Los procesos de integración han pasado a constituirse en una demanda urgente e indispensable en el contexto de la globalización. La influencia de los bloques regionales en la economía mundial constituye una clara evidencia de que a pesar del fenómeno de la globalización, el mundo paradójicamente se está dividiendo por zonas geográficas.

A favor del MERCOSUR cabe reconocer que el marco institucional responde al menos al interés de las partes por darle viabilidad a la integración de sus economías y no someterla a escollos políticos. Entre éstos estaba la solicitud, no por todos compartida, de dotar al MERCOSUR con un status jurídico de características supranacionales porque los esfuerzos se centraron en hacer avanzar el comercio intra bloque. Los sectores productivos de los países miembros veían en el nuevo espacio económico creado, una oportunidad para reestructurar sus plantas productivas y expandir sus respectivas capacidades exportadoras.

Como se ha mencionado la crisis del sistema financiero internacional puede significar una oportunidad para que se fortalezca el MERCOSUR o por el contrario. Ello no significa que el bloque regional esté exento de problemas. Es cierto que la unión aduanera disminuyó su ritmo de avance en los últimos años. Eso no debe sorprender ni desesperar. Los procesos de integración no son lineales, sino que tienen sus avances y retrocesos. Se debe trabajar en la construcción paciente de las instituciones faltantes, pero no hay que contaminar el debate con visiones apocalípticas sobre la integración regional, que tanto dañan su credibilidad externa. Disolver el bloque tendría altos costos de reputación y de capacidad de negociación. Como se argumentó retroceder a una zona de libre comercio no resolvería nada.

Bibliografía:

Aguirre, María Teresa. “América Latina en la economía mundial. Una mirada de mediano plazo.” en *América Latina: Historia, Realidades y Desafíos*, De los Ríos Méndez Norma y Sánchez Ramos Irene (coord), México, UNAM, 2006

ALADI. “Brasil: Comercio exterior global”, Secretaría General, enero-diciembre, 2006.

Arteaga, Juan José. *Breve historia contemporánea del Uruguay*, México, FCE, 2000

Bauman, Renato. “Mercosur: orígenes, logros, desencuentros y perspectivas“, en *La integración económica y la Globalización. ¿Nuevas propuestas para el proyecto latinoamericano?* Puyana, Alicia (coord), México, Plaza y Valdes editores, FLACSO, 2003

Bizzozero, Lincoln, “Nueva etapa del Mercosur frente a los diez años de Ouro Preto” en *Revista Nueva Sociedad*, N° 195, Nov- Dic. 2004

BID. *Integración y comercio en América. Una estimación Preliminar del Comercio para 2006*. Nota Periódica, Noviembre de 2006

Brandi, Juan Pedro. “MERCOSUR: entre el tratamiento de las asimetrías y el contexto internacional favorable”, en *CEI*, 2007

Bulcourt, Alberto y Cruz Vazquez “Las aristas del Mercosur: una sistematización básica de sus dimensiones”, en *Hacia un proyecto de institucionalidad social*, Edel Mendicoa, Gloria (comp), Buenos Aires, Espacio, 2004

Bustelo, Pablo. *Los orígenes de la crisis financiera de Argentina*, Boletín Económico de Información Comercial Española, n°2715, enero de 2002

Balassa Bela, A. *Teoría de la integración económica*. México, Uteha, 1964

Best, Edward. “Sistemas institucionales para la integración regional“. *CEFIR*, Uruguay, 1998.

Boscovich, Nicolás. *Geoestrategia para la integración regional*, Buenos Aires, 1999.

Cardozo, Elsa “La gobernabilidad democrática regional y el papel (des)integrador de la energía” en *Rev Nueva Sociedad*, núm 204, Julio-Agosto de 2006

Caetano, Gerardo y Rilla, José. *Historia contemporánea del Uruguay. De la Colonia al MERCOSUR*, Uruguay, Fin de siglo, 1994

Caputo, Orlando y Galarce, Graciela *Aspectos de la situación social en los países del Mercosur*, Universidad Arcis, 1998

Carrera, Jorge y Sturzenegger, Federico. “Los resultados de la integración en el MERCOSUR” en *Coordinación de políticas macroeconómicas en el MERCOSUR*, Buenos Aires, FCE, 2000.

CEPAL. “Debilidades y fortalezas de la inserción internacional“, Comunicado de Prensa, 14 de febrero, 2001

CEPAL “Panorama Social de América Latina 2006” Documento Informativo, 2006

CEPAL “Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe”, 2008

CEPAL, “Ensayos sobre la inserción regional de Argentina”. Documento de Trabajo N° 105, JULIO 2004

CEPAL. “Ensayos sobre la inserción regional de la Argentina“, Documento de Trabajo N° 81, Oficina de Buenos Aires, julio, 1998.

CEP, “El efecto de la proximidad geográfica en las exportaciones mundiales: una visión comparada del MERCOSUR y Argentina“, Notas de la Economía Real, N° 10.

CEP, “El MERCOSUR no es parte del problema sino la solución”, Notas de la Economía Real, 2003

Coia, Anthony. “El largo camino del MERCOSUR“, *Latin Trade*, noviembre, 2000.

Dabat, A. “Coyuntura mundial de los noventa y nuevos capitalismos emergentes”. *Rev. Comercio Exterior*, México, noviembre de 1994

De la O Romero, Ana Cecilia *El sistema económico latinoamericano como experiencia de integración regional y su evolución hasta nuestros días (2001)*, México, 2002.

Di Tella, Torcuato. *El Modelo Político Paraguayo* Buenos Aires, Ediciones La Crujía, 2003

Dimasi, Jorge Rafael “La contribución del MERCOSUR a un proyecto de integración regional en América Latina” en *Del TLC al Mercosur. Integración y diversidades en América Latina*; López Villafañe, Víctor (coord.), Buenos Aires, Siglo XXI, 2002,

Espinoza Martínez, Eugenio. *El MERCOSUR y la actual crisis internacional*, Universidad de la Habana, FLACSO-CUBA 2000

Fausto, Boris. *Historia concisa de Brasil, Argentina*, Fondo de Cultura Económica, 2003.

Garriga y P. Sanguinetti. “Es el MERCOSUR un bloque natural: efectos de la política comercial y la geografía sobre el intercambio regional“, *CEI*, 1994.

Giacalone, Rita, “La Comunidad Sudamericana de Naciones: ¿ una alianza entre izquierda y empresarios?” en *Revista Nueva Sociedad* , Núm. 202, Marzo-Abril 2006.

Giambiagi, Fabio. “Por un nuevo pacto Brasil-Argentina: entre la ambición y la miopía”, *Revista CEI*, 2005

Godio, Julio. *El MERCOSUR, los trabajadores y el ALCA. Un estudio sobre la relación entre el sindicalismo sociopolítico y la integración en el Cono Sur*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2004

Gonzalez-Oldekop, Florencia. *La Integración y sus instituciones. Los casos de la Comunidad Europea y el MERCOSUR*, Buenos Aires, ediciones Ciudad argentina, 1997

Honty, Gerardo “Energía en Sudamérica: una interconexión que no integra” en *Revista Nueva Sociedad*, núm 204, Julio-Agosto de 2006

IRELA, “El MERCOSUR en la encrucijada“, Madrid, 30 de septiembre, 1999.

Isuani, Aldo Ernesto. *Situación y escenarios futuros en el MERCOSUR*, Documento de Trabajo N° 17 CEFIR, Uruguay, 1999

Katz, Jorge. “Cambios en la estructura y comportamiento del aparato productivo latinoamericano en los 90’s: después del Consenso de Washington que?”, *CEPAL*, Serie Desarrollo Productivo N° 65, 2000.

Kozulj, Roberto “La integración gasífera latinoamericana: una perspectiva cargada de incertidumbres” en *Rev. Nueva Sociedad*, núm 204, Julio-Agosto de 2006

Lambert, Peter y Nickson Andrew *The transition to Democracy in Paraguay*, New York, Macmillan Press, St Martin’s Press, 1997

Linkohr, Rolf “La política energética latinoamericana: entre el Estado y el mercado” en *Revista Nueva Sociedad*, núm 204, Julio-Agosto de 2006

López Villafañe, Víctor (et al.) *Del TLC al MERCOSUR, integración y diversidades en América Latina*, (coord. Jorge Rafael Di Masi) México, Siglo XXI, 2002

Lucángeli, Jorge. “MERCOSUR: continuaron los esfuerzos para afianzar el mercado ampliado“. *Revista CEI*, Núm. 11, Mayo de 2008

- Lucángeli, Jorge “MERCOSUR: progresa la integración productiva”, en *CEI*, 2008
- Luna, Félix. *Historia de la Argentina*. Editorial Planeta, Argentina S.A.I.C. Buenos Aires, 1997
- Machinea, José Luis “Optimismo con cautela resume el diagnóstico sobre la actual fase de crecimiento de América Latina y el Caribe”, CEPAL, 2006
- Maira, Luis. *La integración en América Latina: situación y perspectivas*. Asunción Paraguay, FLACSO, 2007
- Mayobre, Eduardo. “El sueño de una compañía energética sudamericana: antecedentes y perspectivas políticas de Petroamerica” en *Rev. Nueva Sociedad*, núm 204, Julio-Agosto de 2006
- Menendez, Cristina y Kerz, Mercedes *Autocracia y Democracia Brasil: un camino al Mercosur*, Buenos Aires, Editorial Belgrano, 1993
- Moreno Otero, Karina. *Los procesos de integración regional en América Latina: un análisis desde una perspectiva geoestratégica, política y de la economía mundial. El MERCOSUR, un estudio de caso*, México, 2002
- Molle, Graciela “Participación de la Argentina en las importaciones de Brasil en el año 2005” *Revista CEI*, 2005
- Oliver Costilla, Lucio. “El Estado latinoamericano en la integración: ¿actor o entidad pasiva?” en *Uniones Monetarias e Integración en Europa y las Américas*, (coord. Rosa María Piñón), FCPyS y Comisión de la Delegación Europea en México, 2000.
- Orozco Alvarado, Javier y Fletes Corona, Ricardo (coords.) *Estrategias nacionales y regionales frente a la integración económica mundial*, México, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, 1996
- Oropeza García, Arturo. *México-MERCOSUR: un nuevo diálogo para la integración*, México, UNAM, 2002
- Petras, James y Morley, Morris “Los ciclos políticos neoliberales: América Latina “se ajusta” a la pobreza y a la riqueza en la era de los mercados libres”
- Pioli, Fernando. “El ingreso de Venezuela al Mercosur: potencialidades para las exportaciones argentinas”, *Revista CEI*, 2006
- Piñón Antillón, Rosa María *La inserción de América Latina en la economía global vía el regionalismo*, México, UNAM, 2002

Portos Pérez, Irma. *Dos experiencias actuales de integración económica regional en América Latina: Brasil y el MERCOSUR, México en el TLCAN: el caso de la industria textil*, 2003

Pelkmans, Jacques. “Comparando las integraciones económicas: prerequisites, opciones e implicaciones”, *CEFIR*, Uruguay, 1998

Quijano, José Manuel. “Mercosur: ¿el relanzamiento?”, *Rev. Nueva Sociedad*, núm.199, Sep.-Oct. de 2005.

Resenha Mercosul N° 070, Brasil, 12 de abril, 2001.

Rodríguez Mendoza, Miguel. “La construcción del ALCA y la convergencia de los procesos de integración en América Latina y el Caribe”, *CEFIR*, Uruguay, 2001.

Regueiro Bello, Lourdes Ma. “MERCOSUR: ¿un esquema diferente” en *La nueva integración económica de América Latina y el Caribe. Balance y perspectivas en el cambio de siglo*, López Kollo, Armando (et al) México, Asociación por la Unidad de Nuestra América Cuba y Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2000

Rodríguez, José Carlos “La nueva política pendular de Paraguay” *Revista Nueva Sociedad*, núm 203, mayo-junio de 2006

Romero, Luis Alberto. *Breve Historia Contemporánea de la Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1994

Sánchez, F. “Globalización y reestructuración energética en América Latina”. *Rev. de la CEPAL* #56, Agosto de 1995.

Sarmiento Hernán. “Renovado Avance Económico e Institucional”, *CEI*, 2006

Sarmiento Hernán. “Se afianza el crecimiento del MERCOSUR”, *CEI*, 2006

San Martino de Drom, María Laura. *Argentina Contemporánea de Perón a Menem*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996.

Sohr, Raúl “Energía y seguridad en Sudamérica: más allá de las materias primas” en *Revista Nueva Sociedad*, núm 204, julio-agosto de 2006.

Sotelo Valencia, Adrian. *La Teoría de la Dependencia en América Latina*, México, FFyL UNAM, 2005

Saxe-Fernández, John (coordinador). *Globalización: crítica a un paradigma*, México, UNAM, 1999

SELA, “El tratamiento de las asimetrías en los procesos de integración regionales y subregionales“, Documentos del SELA, 1998.

SELA. “El proceso de integración regional y el comercio intrarregional“, Revista capítulos, N°45, enero-marzo, 1996

SELA, “Tendencias y opciones en la integración de América Latina y el Caribe“, Institute of Latin American Studies, University of Texas, 2001

Stahinger de Caramuti, Ofelia (coord) *El MERCOSUR en el siglo XXI*, Buenos Aires, 1998

Tur Donatti, Carlos y Aguirre Álvarez, Carlos. “Escenario sudamericano: el MERCOSUR, Washigton y Brasilia”, en *Anuario del Colegio de Estudios Latinoamericanos*, México, UNAM, 2006.

Valle Lomuto, Valeria Marina. *Alternativas que presenta la Unión europea a América Latina a partir de los años '90: los casos de México y el MERCOSUR*, México, 2002

Vacchino, Juan Mario. “Retos en el nuevo siglo: inserción internacional e integración regional en un escenario de globalización“, *Revista Capítulos del SELA*, N° 60, septiembre-diciembre 2000.

Vial, Alejandro “Paraguay, ¿ un nuevo comienzo?” en *Revista Nueva Sociedad*, núm 189, enero-febrero 2004

Von Haldenwang Christian “Integración regional en América Latina” *Revista Nueva Sociedad*, núm. 195, Enero-febrero 2005

Zanoni, José Rafael “La política energética latinoamericana entre el Estado y el mercado“, *Revista Nueva Sociedad*, núm 204, julio-agosto de 2006.

Páginas WEB:

www.mercosur.int/MSWEB/portal

www.sela.org

“Preocupa a ALADI magro crecimiento del comercio en MERCOSUR”, 6 de septiembre de 2006.

www.prensamercosur.com.ar :

“MERCOSUR, el mejor destino comercial argentino”, Agencia Periodística del Mercosur (APM), 28 de febrero de 2007

Roy, Joaquín. “La paradoja de Venezuela”, agosto de 2006

Boletín SOMOS MERCOSUR:

“Reunión extraordinaria del MERCOSUR analizará crisis financiera internacional y buscará una mayor coordinación macroeconómica”, 14 de octubre de 2008.

“Denuncia de intentona golpista al nuevo gobierno paraguayo motiva apoyo del MERCOSUR a Lugo y a institucionalidad democrática”, 9 de septiembre de 2008.

“Corrigiendo asimetrías: tras el visto bueno de CMC, comunidades indígenas de Paraguay tendrán agua potable y saneamiento”, 21 de enero de 2008

www.cei.gov/uy

www.cep.gov/ar

www.Observa.com.uy :

“MERCOSUR discutirá sobre posible moneda única”, EFE, 29/08/2006

www.Clarín.com :

“MERCOSUR: buenas y malas noticias”, Opinión Editorial, 30/01/2007