



## LA DIMENSIÓN POLÍTICA DEL MERCOSUR: ESPECIFICIDADES NACIONALES, ASPECTOS INSTITUCIONALES Y ACTORES SOCIALES\*

*Mónica Hirst\*\**

**P**asados casi tres años de la firma del Tratado de Asunción, es ahora posible vislumbrar la dimensión política del proceso de formación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). La diversificación de intereses y actores, sumada al manejo de un número creciente de desafíos, han dado a esta iniciativa un perfil propio en la agenda política, doméstica e internacional, de sus países miembros. Naturalmente, a medida que la agenda integracionista se extiende y profundiza, es mayor la tentación de encontrar elementos de identificación entre este proceso y otras experiencias de integración regional, particularmente la Comunidad Económica Europea (CEE)\*\*\*. Mientras tanto, a medida que se conocen con más detalle los factores políticos que influyen en la formación del MERCOSUR, se torna visible que se extrapola la variable del tiempo tan frecuentemente utilizada con el principal elemento de diferenciación entre ambas. Esta constatación no implica desconocer el potencial de enseñanza que la experiencia comunitaria europea

\* Agradezco la colaboración de Marcos Mendiburo.

\*\* Cientista política brasileña, coordinadora del Área de Relaciones Internacionales de FLACSO - Argentina.

\*\*\* Actualmente Unión Europea.

ofrece a la joven iniciativa mercosureña, lo que de hecho está siendo explorado a través de un canal de diálogo y cooperación CEE-MERCOSUR. No obstante, se debe evitar la utilización de paradigmas que, tanto a nivel político como analítico, puedan inducir a falsas expectativas que en el futuro dieran lugar a descalificaciones.

Un análisis político del MERCOSUR debe partir de su caracterización como un proceso de negociación intergubernamental, condicionado por dos tipos de factores igualmente influyentes: primero, aquellos impuestos por los contextos domésticos de sus países miembros, incluido el universo de las tres P (política externa, política económica y política interna); y, segundo, la política integracionista *per se*, en la cual se articulan aspectos institucionales-burocráticos, sociales y culturales. El primer tipo de factores corresponde a los condicionantes políticos exógenos del proceso, en tanto que el segundo a sus condicionantes políticos endógenos. Ambos, articulados, indican la voluntad política que mueve el proceso de integración subregional.

Se debe aun mencionar que estos dos tipos de factores están subordinados a los condicionantes externos del proceso, su economía política internacional. Es innegable la fuerza de los estímulos económicos internacionales para explicar en diferentes momentos el impulso integracionista europeo. Tanto el impacto del Plan Marshall y la actitud originalmente positiva de Estados Unidos en los años cincuenta (Maier, 1991), como la percepción de que sólo a partir de una plataforma comunitaria se podrían alcanzar las condiciones de economía de escala y avance tecnológico que permitirían enfrentar a los competidores estadounidenses y japoneses en los años ochenta (Ceccini, 1992), son hechos destacados para explicar la comunión de intereses entre la burocracia de la Comunidad, las grandes empresas y los gobiernos. Al mismo tiempo, los resultados obtenidos en el sentido de consolidar un mercado comunitario transformó a la CEE en un actor de primera línea en el proceso de regionalización que conduce a la formación de bloques geoeconómicos.

De la misma manera que la CEE, la formación del MERCOSUR también fue impulsada por factores económicos externos. No obstante, el carácter estructural de estos factores es significati-

vamente diferente. Para los países que participan en esta iniciativa la vinculación con el proceso de globalización, marcado por el más rápido crecimiento de variables internacionales que nacionales, y por la profundización del intercambio tecnológico entre naciones industrializadas, obligó a la adopción de estrategias de crecimiento volcadas hacia afuera. Se trata esencialmente de una estrategia defensiva, la opción por un proceso de integración subregional buscó ampliar la competitividad internacional de las economías de los países miembros vía nuevas posibilidades de comercio e inversiones. En este sentido, el MERCOSUR no constituye una respuesta aislada sino que debe entenderse como un impulso subregional vinculado a las actuales políticas comerciales liberalizantes en América Latina. También puede desvincularse el Tratado de Asunción del conjunto de respuestas en la región al *impasse* creado en el régimen multilateral de comercio, a partir del estancamiento de las negociaciones de la Ronda Uruguay. Además, su evolución se da bajo la influencia del modelo de armonización asimétrica introducido en la región por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que si bien no supera los dilemas estructurales de una relación Norte-Sur, sí logró potenciar las vinculaciones en el proceso de globalización.

El propósito de este trabajo no será analizar la economía internacional del MERCOSUR. Sin embargo, es fundamental señalar que ésta incide de manera decisiva sobre la dimensión política del proceso. Un último punto que deseo previamente señalar es que se dará un especial énfasis al eje Argentina-Brasil, por ser éste el nódulo político central del proceso mercosureño. Después del análisis de los factores políticos exógenos del proceso, se presentan algunas consideraciones finales que procuran retomar una perspectiva comparativa frente a la experiencia de la Comunidad Económica Europea.

## 1. Condicionantes políticos exógenos

En esta sección se analizarán las variables políticas nacionales que condicionan el comportamiento de los países miembros del MERCOSUR en el proceso de integración regional. La identificación de estas variables parte de una situación macropolítica

común a los cuatro Estados miembros, que es la vigencia de la democracia como sistema de gobierno. La identificación del régimen político como una variable explicativa de la actuación externa de los países de la subregión ya mereció considerable atención por parte de la literatura latinoamericana especializada (Nohlen, Fernández y Van Klaveren, 1991). De forma diferenciada los procesos de transición y consolidación democrática tuvieron repercusión sobre la política externa de Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Chile. Además de proporcionar una nueva imagen externa, la progresiva desmilitarización de la agenda política interna de estos países, en los últimos diez años, permitió desarrollar nuevos campos de cooperación intrarregionales, particularmente en las áreas económico-comerciales, de seguridad, energía y comunicaciones. Para todos los países de la subregión el proceso de democratización pasó a constituir una variable de decisiva influencia sobre las respectivas agendas externas, ya sea por la diversificación de los actores gubernamentales y no gubernamentales en sus cotidianos políticos, por los nuevos condicionamientos transmitidos por las naciones industrializadas, o por la presencia creciente de redes intersociales en el proceso asociativo intra-regional. Desde el punto de vista analítico se tornó pertinente, por lo tanto, evocar el modelo kantiano que vincula la cooperación regional al funcionamiento de regímenes políticos democráticos (Hirst, 1992; Schmitter, 1989).

Debe resaltarse, no obstante, que la condición democrática de los gobiernos de la región constituye un requisito necesario pero no suficiente para asegurar un proceso de integración exitoso. Cada vez más se debaten en el ámbito del MERCOSUR, y particularmente en el eje Argentina-Brasil, las implicaciones de la creciente falta de convergencia entre las opciones políticas de estos países en los tres niveles interligados. Se argumenta que en los campos de la política externa, de la política económica y en las agendas políticas domésticas de estos países, las vocaciones que prevalecen encuentran puntos de convergencia precarios. Esta constatación se ha introducido en el nuevo debate político sobre el futuro del proceso de integración subregional, en el cual se cuestionan las fronteras entre diversidad y divergencia. Naturalmente, este cuestionamiento tiende agudizarse en situaciones de

politización extrema, que buscan obstruir el proceso en nombre de incompatibilidades intrarregionales. Seguidamente serán examinados los tres niveles políticos mencionados.

#### *a. Las políticas externas*

En su etapa previa –conocida como PICE 1985/1989– el proceso de integración Argentina-Brasil estuvo fuertemente apoyado en el marco de las convergencias generado en torno a las políticas externas de ambos países. Tanto la política externa argentina como la brasileña buscaban ligar las estrategias autonomistas a las nuevas oportunidades de credibilidad internacional que ofrecía la transición democrática, al concebirse la asociación bilateral como un instrumento político de contención a las presiones y vulnerabilidad internacionales. A partir de 1990, este marco de convergencias se tornó cada vez menos relevante para el proceso asociativo, que cambió notablemente su señalamiento político. Como resultado, pasaron a convivir en el MERCOSUR dos concepciones de inserción política externa, que revelaban las opciones diferenciadas de políticas globales surgidas con el fin de la Guerra Fría. Por un lado, Argentina se mueve a partir de la percepción de que los costos de las inevitables desigualdades entre Estados a nivel regional pueden ser superados al subordinarse las asimetrías estructurales que determinan la inserción global de estos Estados. Por otro, Brasil actúa en el sentido de atenuar los costos de las inevitables asimetrías entre los Estados a nivel global, con lo que busca fortalecer sus coaliciones interestatales en el ámbito regional. En otras palabras, la opción argentina busca compatibilizar la asociación con Brasil con un nuevo padrón de relaciones con Estados Unidos a fin de atenuar las asimetrías que condicionan sus negociaciones con su principal vecino. La política brasileña externa, en cambio, busca apartarse de una relación especial con Estados Unidos, al otorgar prioridad a su proyección regional y comenzar por profundizar la relación con Argentina. En este cuadro se configura un triángulo de intereses en el cual se superponen las relaciones argentino-brasileñas, argentino-estadounidenses y brasileño-estadounidenses. El resultado más palpable de esta sobreposición es un creciente vaciamiento del diálogo político argentino-brasileño, al

abandonarse el marco de convergencias de los años ochenta. De acuerdo con esta tendencia, dichas relaciones pasaron a concentrarse en temas esencialmente económicos, vinculados al proceso de integración subregional.

Una única pero importante excepción al cuadro descrito arriba han sido los avances realizados en el campo de la seguridad internacional. La superación del dilema de seguridad en América del Sur está directamente relacionada con la proliferación de gobiernos democráticos en la región, gracias a lo cual ha producido una cadena de iniciativas de cooperación y construcción de medidas de confianza en el campo de la seguridad regional. Entre las negociaciones argentino-brasileñas en este terreno merecen destacarse especialmente el Acuerdo Nuclear Cuatripartito y la revisión del Tratado de Tlatelolco. No es claro, sin embargo, cuál será el nivel de compromiso bilateral en el futuro para mantener una política de compromiso bilateral frente a la comunidad internacional, particularmente ante las presiones no prolíficas de Estados Unidos. Para Brasil esto constituye un capítulo delicado de sus relaciones con aquella nación. La expectativa inicial de Itamaratí era que se podía aplicar una política de vinculación *-linkage policy-* en la que la firma del Acuerdo Nuclear con Argentina y la ratificación del Tratado de Tlatelolco tuviesen como contrapartida la flexibilización de la posición estadounidense, contraria al desarrollo de tecnologías duales. Una posición argentina flexible en temas como la firma del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) afectaría inevitablemente la eficacia de esta estrategia.

Se torna particularmente ilustrativo, desde este momento no convergente de las políticas internacionales argentina y brasileña, la construcción diferenciada de nuevas autoimágenes por parte de los dos países. El convencimiento de que se dispone de capacidades que legitiman la presencia en foros multilaterales tradicionalmente vedados por la estructura asimétrica del poder internacional revela la intención de ambos de ampliar su proyección externa. Argentina busca maximizar los beneficios de la Guerra Fría para tener una vinculación duradera con su coalición vencedora. Desde su apoyo a las fuerzas occidentales en la Guerra del Golfo, Argentina actúa en el sentido de fortalecer las

iniciativas de seguridad colectiva ensayadas por Estados Unidos, en colaboración con las Naciones Unidas. Este empeño está estrechamente relacionado con el nuevo padrón de relaciones cívico-militares de la actual etapa de consolidación democrática argentina. No obstante, la transformación de Argentina en una puerta de acceso para la implantación de nuevos mecanismos de seguridad regional que profundicen la subordinación militar-estratégica sudamericana, encontrará fuertes resistencias por parte de Brasil. Éste, a su vez, busca cumplir su deseo histórico de transformarse en miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, a partir de su ampliación prevista para 1995. En este caso, se reabriría para toda América del Sur el debate sobre la funcionalidad de las potencias regionales y sobre la oportunidad de impulsar una plataforma de negociación Norte-Sur, lo que no parece convergente con la actual agenda internacional argentina.

Las diferencias observadas entre las políticas externas argentina y brasileña, a pesar de constituir materia de preocupación, no incluyen a los países menores del MERCOSUR. Tanto Uruguay como Paraguay son meros observadores, que buscan restringir su agenda de negociaciones intrarregionales al ámbito económico-comercial. Portadores de agendas internacionales menos complejas, ambos países perciben la formación del MERCOSUR como el tema central de sus políticas externas. Vale la pena aún mencionar que es inexistente entre estos países un vínculo político que permita mayor coordinación frente a los socios mayores de la subregión.

### ***b. Las políticas macroeconómicas***

La aproximación argentino-brasileña que condujo primeramente a la negociación del Acta de Buenos Aires –julio de 1990– y después al Tratado de Asunción –abril de 1991– parecía sustentarse en el nuevo marco de convergencias de las orientaciones macroeconómicas perseguidas en ambos países. Resultó funcional para los dos lados crear una articulación positiva entre sus reformas neoliberales y su ambicioso calendario integracionista, que previera desde la formación de una zona de libre comercio hasta un mercado común en un plazo de cinco años. Sin embargo,

ya en 1991 los caminos políticos y económicos recorridos por los dos países en lugar de sumar convergencias revelaron diferencias significativas. No es nuestra intención desarrollar aquí una caracterización profunda de las políticas macroeconómicas argentina y brasileña, sino simplemente llamar la atención respecto al inevitable impacto político de tales diferencias sobre el proceso de integración.

En el mismo mes en que se firma el Tratado de Asunción, Argentina inaugura una nueva etapa económica, formalizada por el Plan de Convertibilidad, en el cual destacan la profundización de la política de liberación comercial, la fijación del tipo de cambio con libre convertibilidad, un extenso programa de privatizaciones de las empresas estatales —que cubre las áreas productiva y de servicios— y una amplia desregulación de las actividades económicas. Las medidas implantadas tuvieron un efecto importante sobre el país, particularmente sobre sus condiciones de estabilidad económica, su imagen internacional y la reactivación de su aparato productivo. En contrapartida, se tornan gravosos para diversos sectores fabriles los costos de la nueva política cambiaria, lo que se reflejará en la balanza comercial argentina. Muchos segmentos industriales perdieron franjas significativas del mercado interno, que empezó a registrar un aumento vertiginoso de la participación de bienes importados en el consumo local.

Por su parte, la trayectoria neoliberal brasileña, iniciada en 1991, tuvo fuertes tropiezos políticos y económicos que llevaron a que se desviara de su dirección original. Al partir de forma semejante que Argentina, de la idea del agotamiento del modelo sustitutivo, Brasil entró en una etapa de desorganización económica en la que el único compromiso de liberación que se mantuvo fue el de la apertura comercial unilateral. Con una profunda crisis política, como telón de fondo que condujo a la destitución de su mandatario y a un desempeño macroeconómico negativo durante el bienio 1991/92, las élites políticas, económicas y burocráticas de Brasil no lograron construir un consenso pro-estabilización del estilo argentino. Apoyada en un *mega-superávit* de las cuentas de capital y de comercio, la economía brasileña por un lado postergó el ajuste, al desarrollar un perverso *modus*

*vivendi* con altas tasas de inflación, y por el otro, reforzó su vocación industrial por medio de un proceso semiespontáneo de modernización tecnológica y diversificación de su aparato productivo. Poco a poco gana nuevo impulso en Brasil el debate sobre los costos y beneficios de la adopción de un control cambiario como mecanismo antinflacionario, aunque prevalece la idea de que debería optarse por un programa de dolarización más flexible que el argentino. Esta posibilidad aún es rechazada por segmentos importantes de las élites económicas del país, que temen por la pérdida de la competitividad industrial brasileña.

Desde el punto de vista de las relaciones argentino-brasileñas, las diferencias señaladas generan una situación de crecientes tensiones conducentes a dos tipos de impactos. Por una parte, dan lugar a un desacuerdo ideológico en torno a las opciones de endoso o rechazo de las recetas recomendadas por el *consenso de Washington* y, por la otra, comienzan a percibirse efectos dañinos sobre el intercambio bilateral, resultado de las diferencias macroeconómicas entre ambos países. Como corolario de la falta de consenso ideológico, en 1992, surgió en Argentina un curioso debate: el *falso* dilema entre mantenerse en el MERCOSUR o adherir al TLCAN. Los dos tipos de tensiones constituyen actualmente las principales fuentes de politización anti-MERCOSUR, tanto en Argentina como en Brasil. No vamos a detallar aquí este proceso de negociación intergubernamental, actualmente en curso. Sin duda, el MERCOSUR se transforma en un espacio de coalición de dos modelos económicos, uno neoliberal y otro neoindustrial, que encuentran en Argentina y Brasil bases de apoyo y de críticas vehementes. Y al mismo tiempo que esta coalición promueve la compatibilización de prácticas librecambistas con otras de comercio administrativo, genera tensiones que muy bien podrían colocar en riesgo político el futuro del MERCOSUR.

En este caso, también los países menores de la subregión actúan como meros expectadores, si bien su participación estará más favorecida cuanto más asegurada se encuentre la vocación industrialista del proceso. Esta afirmación es particularmente correcta para el caso uruguayo, que necesita ajustar su caída productiva a una estrategia de especialización productiva.

### ***c. Los escenarios políticos internos***

En términos históricos, estamos en presencia por vez primera de una aproximación argentino-brasileña que se procesa con un trasfondo de varias y marcadas diferencias políticas. La identificación entre los procesos populistas de Vargas y Perón, los modelos desarrollistas de Frondizi y Kubitscheck, la naturaleza militar de los gobiernos de Videla y Figueiredo, y los proyectos de transición democrática conducidos por Alfonsín y Sarney, no encuentran una correspondencia en el periodo actual. Este hecho limita un campo crucial en los procesos de integración regional: el de la diplomacia presidencial. Las perspectivas de que esta carencia pueda ser resuelta en el futuro son inciertas, dado el conjunto de indefiniciones que aún predomina en los escenarios políticos argentino y brasileño.

Existen aún contrastes entre ambos países en lo relacionado al perfil y la fuerza relativa de sus instituciones, organizaciones y fuerzas políticas. Vale la pena destacar aquí cuatro aspectos que, además de cruciales para la caracterización de ambas realidades, inciden directamente sobre el proceso de integración subregional.

El primero se refiere a la relación Ejecutivo-Legislativo. En tanto la democracia argentina experimenta una etapa de notable verticalismo, en la que el Legislativo revela márgenes limitados de autonomía política, en Brasil el Parlamento se tornó una fuerza independiente y extremadamente poderosa. Naturalmente, este contraste está en gran medida determinado por las diferentes estructuras partidistas de ambos países. En Argentina existe una sólida dinámica bipartidista en la cual el partido gobiernista tiene asegurada una amplia base de sustentación en el Parlamento. En Brasil opera una volátil estructura multipartidista que exige al Ejecutivo —que cuenta con una base parlamentaria mínima— el montaje de coaliciones de apoyo, a partir de esfuerzos permanentes de negociaciones con las diferentes bandadas en el Congreso.

El segundo se refiere a la presencia de las fuerzas armadas. El actual gobierno argentino eliminó la presencia castrense en el sistema político local, al sofocar sus segmentos antidemocráticos y dismantelar sus principales proyectos de tecnología sensible.

En contrapartida, se ha puesto en marcha una nueva agenda internacional para las fuerzas armadas, mediante su participación activa en los esfuerzos de preservación de la paz. En Brasil, el segmento militar constituye un actor político independiente, que ejerce un poder de veto informal y reconocido, con un ámbito de poder relevante en las posiciones internacionales del país.

El tercero se refiere al poder de presión del empresariado. En Argentina, este segmento no representa un actor político con identidad propia en la estructura de poder y en la formulación de políticas económicas. Su actuación es fragmentada y sólo el sector que opera por medio de grandes grupos económicos tiene asegurado el acceso al poder. En cambio, en el caso brasileño, el empresariado, a pesar de estar también fragmentado, actúa intensamente en el ámbito del Ejecutivo y del Legislativo, y tiene organizaciones e intereses reconocidos por la burocracia de Estado.

El cuarto se refiere a la capacidad de movilización de las organizaciones sindicales. El periodo reciente de la historia argentina está marcado por la desarticulación de sus organizaciones sindicales y su descaracterización como fuerza política. En el caso brasileño, ocurre lo contrario; se observa una creciente proyección política de las organizaciones obreras.

Los contrastes entre los cuatro aspectos señalados conducen a una macrodiferencia entre las condiciones actuales de los procesos de consolidación democrática en Argentina y en Brasil. En tanto que en Brasil la democracia funciona de acuerdo con prácticas constantes de negociación y enfrenta repetidas dificultades para conciliar intereses divergentes, en Argentina existe una tendencia creciente a la generación de círculos consensuales capaces de mantener al margen a los focos de discordancia. Y a estas dinámicas hay que agregar tendencias ideológicas diversas. En Argentina, el programa económico del gobierno actual ha fortalecido posiciones neoliberales en las que la cuestión social y la presencia del Estado ocupan un espacio marginal en el debate nacional. En Brasil, por su parte, gana fuerza un ideario neodesarrollista en el cual se destacan la cuestión social y la definición del interés nacional.

## 2. Los condicionamientos endógenos

El proceso de formación del MERCOSUR ha revelado en los últimos dos años y medio una dinámica política propia, determinada tanto por la evolución de las negociaciones intergubernamentales, como por el desarrollo de un número creciente de actores en su constitución. A pesar de la percepción ampliamente compartida de que sus metas originales no podrán ser alcanzadas en el plazo establecido, los países miembros reconocen la importancia de los avances realizados y la necesidad de dar continuidad al proceso.

Sin duda alguna, este proceso se mueve gracias a la actuación de los segmentos principales: los equipos técnicos nacionales, que operan en las respectivas cancillerías, auxiliados por otras agencias gubernamentales; y los segmentos empresariales, crecientemente interesados en explorar las oportunidades generadas por un mercado subregional. A su vez, el contexto político democrático en el que la integración avanza, ha estimulado lentamente involucrar a las fuerzas sindicales y legislativas de los países miembros, que perciben su participación más como un desdoblamiento inevitable que deseable.

Por otra parte, la diversidad de intereses y actores involucrados se manifiesta poco a poco en el ámbito burocrático del proceso. En cierta medida, el subgrupo técnico núm. 11, dedicado a los temas sobre el trabajo –véase anexo–, cumple la función de un pequeño laboratorio de las negociaciones Estado(s)-sociedad(es), en el cual se entrecruzan posiciones nacionales y sociales. Para los segmentos diplomáticos mercosureños –los *mercócratas*– este tipo de interacción obliga a romper con un tradicional aislamiento y transformar la gestión de un área particularmente dinámica de las políticas externas de estos países en una oportunidad de conocimiento de otras realidades propias y ajenas.

En la siguiente sección se analizará la dimensión política endógena del MERCOSUR, a partir de su dos subdimensiones: su perfil político institucional y el comportamiento de los actores políticos y sociales involucrados en el proceso.

### *a. La faceta institucional*

El Tratado de Asunción presenta carencias en el campo institucional, dado que se trata de un acuerdo sobre principios generales y declaraciones de intenciones que sólo pretende asegurar un compromiso político de sus signatarios. Su contenido establece una jerarquía de objetivos, en donde la formación de una zona de libre comercio tiene una clara preferencia en esta etapa. El Tratado de Asunción previó la creación de una estructura administrativa transitoria que de hecho otorga una estructura cuatripartita a las negociaciones previamente realizadas entre Argentina y Brasil, formalizadas en el Acta de Buenos Aires. El establecimiento del Consejo del Mercado Común sigue la misma orientación del Tratado argentino-brasileño de 1988, pero a éste lo acompañan unos órganos técnicos llamados Grupos Mercado Común (GMC), que cumplen funciones operativas. Son los Ministerios de Relaciones Exteriores los que coordinan el funcionamiento de dichos órganos y son responsables de las reuniones del Consejo y de los trabajos ejecutados por los GMC y sus once subgrupos técnicos -véase anexo. Este formato institucional sigue una dinámica esencialmente intergubernamental, que evita durante la etapa formativa del MERCOSUR la creación de instancias supranacionales. Además, en lo referente a la mecánica decisoria, se opera por consenso y no por votaciones mayoritarias, lo que refuerza el carácter intergubernamental del proceso.

Desde el punto de vista interburocrático, cada gobierno armó su propia base nacional centralizada por las cancillerías locales. En todos los países del MERCOSUR la coordinación interministerial constituye una tarea que debe ser perfeccionada, pues se carece de los recursos humanos y materiales necesarios para cumplir con las agendas establecidas por la secretaría del MERCOSUR. También es deficiente la articulación entre el gobierno federal y los provinciales, en donde se percibe una falta de comunicación entre ambos, tanto en las negociaciones intergubernamentales como en el desarrollo de actividades comunes entre los países de la subregión.

La iniciativa intergubernamental de mayor envergadura para dar sustancia al Tratado de Asunción fue el Cronograma de las Leñas (julio de 1992). Este instrumento avanzó en dos direc-

ciones principales: por una parte, se establecieron los procedimientos básicos para la creación de una Tarifa Externa Común y, por la otra se incluyó por primera vez el asunto de la institucionalización en la agenda del MERCOSUR. Si con respecto al primer tema, las negociaciones avanzaron de forma bastante ajustada al Cronograma, en el caso del tema institucional los progresos fueron más tímidos. No obstante, se asumió el compromiso de definir instituciones, atribuciones y mecanismos de toma de decisiones. La expectativa en el presente es que 1994 será decisivo para encaminar estos tres subtemas, a partir del supuesto de que éstos deberán pautarse por necesidades mínimas, evitando soluciones costosas y con excesivo peso burocrático. La iniciativa principal se concentrará en otorgar personalidad jurídica al MERCOSUR, con la finalidad de reforzar la seguridad de las negociaciones y de los compromisos asumidos por sus Estados miembros.

Con respecto al sistema decisorio, actualmente se estudian tres posibilidades: mantener el sistema consensual en el cual cada país representa un voto; establecer un sistema de votación calificada, basada en atributos específicos (población, PIB, territorio, etc.); adoptar un sistema mixto que optase por los sistemas de unanimidad, mayoría simple y/o mayoría calificada, de acuerdo con la naturaleza de la cuestión. Naturalmente, el sistema consensual favorece a los países menores y el de votación calificada a los Estados de mayor porte. Un sistema mixto introduciría una jerarquización en los temas de la agenda, cuya principal ventaja sería hacer más ágil el sistema decisorio. Vale la pena mencionar que el hecho de que el MERCOSUR aún cuente con un número de miembros limitado dificulta la práctica de las coaliciones entre pequeños, al estilo de la CEE. El conjunto de definiciones aludido obligará a los países del MERCOSUR a producir un nuevo instrumento legal que podría constituir tanto un complemento del Tratado de Asunción como un acuerdo adicional.

En lo referente al campo jurídico, también predomina una estrategia orientada por la prudencia y el gradualismo. El Protocolo de Brasilia crea un mecanismo de solución de controversias cuya vigencia pretende eliminar en forma temporal la necesidad de un tribunal permanente. El sistema de arbitraje, mediante la

convocatoria de tribunales *ad hoc* ofrece ventajas de costos y reduce las posibilidades de coalición con los ordenamientos jurídicos preexistentes en los Estados miembros. Se prevé, sin embargo, que en su etapa siguiente, el MERCOSUR tendrá que disponer de un foro constitucional independiente, legitimado por un derecho comunitario, cuyos laudos sean acatados en los respectivos países miembros.

Después de su etapa formativa, el MERCOSUR deberá perfeccionar su estructura administrativa a partir de los órganos de que ya dispone. De hecho, un GMC y sus subgrupos de trabajo con personalidad jurídica significará un primer paso en dirección a la supranacionalidad, con lo que se asegurará un margen de autonomía al ámbito administrativo del proceso.

Desde un punto de vista práctico, a partir de enero de 1995 el MERCOSUR corresponderá parcialmente a una zona de libre comercio y a una unión aduanera. En dos casos ya se han previsto plazos adicionales –que deberán tener una reglamentación especial– para completar los respectivos procesos, en atención a las sensibilidades nacionales y sectoriales. A pesar de que el Tratado de Asunción menciona la creación de un mercado común, en la actual etapa no serán tomadas medidas que conduzcan a su constitución, pues éstas no podrían dejar de contemplar algún nivel de armonización o, al menos, coordinación de políticas micro y macroeconómicas, las que, con la excepción nada despreciable del área de comercio exterior, fueron postergadas para otra fase del proceso.

### ***b. Actores políticos y sociales***

La participación de actores políticos y sociales en la formación del MERCOSUR se ha dado en forma lenta y desigual, condicionada por los procesos de transición y consolidación democrática de sus países. A medida que avanzan las negociaciones intergubernamentales, surge, entre los propios segmentos burocráticos, la necesidad de ampliar la base de sustentación doméstica de sus decisiones, tratando de evitar la sedimentación de focos de resistencia a nivel local. No obstante, la relación entre los técnicos y las fuerzas vivas de la sociedad corresponden a un capítulo que aún deberá ser mejorado en el futuro, en función de una agenda

sustantiva y de los intereses que habrán de ser favorecidos o perjudicados a lo largo del proceso. Por otra parte, el hecho de que la conclusión del periodo de transición del MERCOSUR coincida con el término de los mandatos presidenciales de tres de sus cuatro países miembros, deberá estimular algún tipo de politización doméstica en torno al futuro del proceso.

A continuación se trazará un primer mapa de las posiciones de las fuerzas políticas y sociales frente al MERCOSUR.

### *c. El ámbito parlamentario*

El Tratado de Asunción prevé la creación de una Comisión Parlamentaria Conjunta, sin que le haya sido atribuida una función específica. En realidad, esta Comisión fue constituida de forma paralela a los órganos del MERCOSUR (septiembre de 1991) y encuentra aún dificultades para desarrollar un campo propio de actividades. Sus vínculos con los órganos técnicos del MERCOSUR son de naturaleza informal, al no existir ningún tipo de constreñimiento político a las deliberaciones de éstos. Hasta el presente, la movilización parlamentaria en torno a la agenda integracionista es limitada, por lo que la aprobación unánime del Tratado de Asunción por los Congresos de los cuatro países debe interpretarse más como la manifestación de un consenso pasivo que como un entusiasta apoyo.

Al contrario de lo que se observa en el contexto europeo, los partidos políticos de los países mercosureños no cuentan con redes interpartidistas que propicien prácticas interactivas en la subregión. Cada país tiene una estructura partidista propia cuyas organizaciones no encuentran correspondencia político-ideológica en los otros países. Esta mezcla explica la dificultad para crear una trama de intereses comunes que va ya más allá de la defensa de la democracia.

En Argentina la participación en el MERCOSUR se identifica con un proyecto bipartidista que representa el único punto de continuidad entre los dos gobiernos democráticos. Al mismo tiempo que el partido gobernante se preocupa por dar mayor especificidad a su contribución en la formación del MERCOSUR, el relativo desinterés del actual mandatario en crear una diplomacia presidencial activa respecto al tema inhibe la movilización de

su bancada en torno al proceso. En Brasil, si bien el apoyo parlamentario al proceso de integración fue concedido luego de su inclusión en la carta constitucional de 1988, el interés por el MERCOSUR está concentrado en los representantes de los estados del sur del país, preocupados por los intereses de los agricultores de esta área. La actual porosidad del poder legislativo brasileño deberá llevar a que esta movilización se expanda, a medida que crezca el compromiso del país en este proceso, ya sea a nivel gobierno o sectores privados. Dos tipos de movilización parlamentaria pueden preverse en este caso; uno por parte de los segmentos más nacionalistas, que ya han manifestado sus temores de que su vinculación con Argentina corresponda a una *maniobra* para orillar a Brasil hacia recetas neoliberales, y otra que expresa las preocupaciones de las organizaciones sindicales que comienzan a tomar una posición respecto a este tema. Vale la pena señalar que, hasta el momento, el Partido de los Trabajadores no participa en la Comisión Interparlamentaria del MERCOSUR.

En el caso uruguayo la movilización parlamentaria frente al MERCOSUR fue más expresiva en la etapa inicial, cuando el gobierno buscaba asegurar un amplio apoyo interno a su decisión de adherirse al Tratado de Asunción. En cambio, en Paraguay la clase política representa uno de los dos focos de resistencia a la participación del país en el MERCOSUR, que apoya la mayoría de los sectores privados que perciben en este proceso mayores costos que beneficios.

#### ***d. El ámbito empresarial***

Forzados a operar en un contexto de creciente liberación comercial —fruto de políticas unilaterales—, la clase empresarial latinoamericana, en general, y la mercosureña, en particular, están siendo obligadas a abandonar viejas prácticas defensivas, que fueran tan útiles durante el periodo de vigencia del modelo sustitutivo. Al mismo tiempo, en la mayoría de los casos el programa de liberalización comercial corresponde a una espada de Damocles que en los últimos dos años ha empezado a imponer nuevas reglas de convivencia interempresarial. Las grandes, medianas y pequeñas empresas, desarrollan nuevas estrategias, en

las que se buscan conciliar métodos que mejoren la competitividad y el acceso a nuevos mercados. Las condiciones para la implantación de estas estrategias, sin embargo, son bastante desiguales, y varían según el porte de la empresa, las políticas económicas locales, el segmento productivo y el poder de presión política frente al Estado.

En relación con el proceso de integración subregional, tanto los empresarios argentinos como los brasileños tuvieron que adaptarse a la sustitución de una estrategia sectorial utilizada en la etapa del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) a una esencialmente comercial inaugurada con el Acuerdo de Complementación Económica (ACE), No. 14. Los acuerdos sectoriales adoptados para las industrias de la siderurgia y la petroquímica constituyen sólo un artificio temporal que revela la fragmentación de intereses y una capacidad diferenciada de negociar medidas defensivas. Las empresas multinacionales, por su parte, son las más activas en vinculaciones intrafirmas, y en muchos casos han adoptado estrategias regionales para la planificación de sus actividades.

De una manera general, el empresariado industrial argentino y más aún aquel que opera en pequeñas y medianas empresas, encuentra dificultades para mantener un nivel competitivo frente a su par brasileño, al tener que lidiar simultáneamente con las asimetrías de dimensión y de costos entre los dos países y con el impacto de una política cambiaria desfavorable. Esta situación propicia ciclos de politización anti-MERCOSUR en el ámbito empresarial argentino, en el cual está incluido un debate doméstico sobre el devenir del modelo económico de su país. El abandono de una vocación industrialista, en el contexto de una asociación económica con Brasil, genera reacciones alimentadas por la ausencia de convergencias entre las políticas macroeconómicas de ambos países. La respuesta del gobierno argentino a las presiones de sus industriales se han expresado como ocasionales medidas proteccionistas, algunas de las cuales hieren frontalmente los compromisos establecidos en el Tratado de Asunción.

Del lado brasileño el interés por el MERCOSUR en el ámbito empresarial atraviesa una etapa de expansión y diversificación.

El aumento de las exportaciones industriales a los mercados vecinos y, especialmente, a Argentina, constituye la mejor evidencia en este sentido. Tanto la gran industria paulista como los segmentos de las pequeñas y medianas empresas desparrramadas por los Estados del sur se están beneficiando de las nuevas condiciones de acceso generadas por el programa de liberación comercial. Subsisten, sin embargo, preocupaciones en relación con el futuro del proceso integracionista y los costos de una unión aduanera y/o de un mercado común. La disposición a avanzar en el terreno de políticas comunes que implican sesión de soberanías, en un contexto de reglas del juego tan diferentes, es bastante limitada y lo que entre muchos segmentos se prefiere es limitar el MERCOSUR a la formación de un área de libre comercio.

En el caso de Uruguay y Paraguay, al mismo tiempo que el peso de su comercio con Argentina y con Brasil les obliga a participar en el MERCOSUR, sus preocupaciones empresariales son múltiples. Para los productores uruguayos, en la medida en que la especialización se ha tornado la estrategia más apropiada, el proceso MERCOSUR debe necesariamente llevar a la formación de un mercado común. Y en tanto eso no sea posible, el país procurará continuar contando con los acuerdos preferenciales previos, el Convenio Argentino-Urugayo de Cooperación Económica (CAUCE), y el Programa de Expansión Comercial (PEC), que aseguran el acceso de sus productos a los mercados vecinos. En cambio, en Paraguay el sector empresarial ha mostrado poco interés por el MERCOSUR, al percibir mayores ventajas en el mantenimiento de su economía informal.

### *e. El ámbito sindical*

Los riesgos de que el proceso de integración reduzca puestos de trabajo, genere prácticas de *dumping* social y acentúe el desempleo causado por situaciones recesivas son las principales preocupaciones de los líderes sindicales de los países del MERCOSUR. A pesar de que la movilización, en cada caso, obedece a estímulos diferentes, acordes con el tipo de actuación de las organizaciones sindicales en los escenarios políticos nacionales, comienza a emerger una agenda de intereses comunes. El primer paso en

esta dirección ha sido la homogeneización de las pautas internacionales de las políticas laborales de los cuatro países, en especial su adhesión a los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En segundo lugar, actualmente se debate la elaboración de una carta social para el MERCOSUR. En el ámbito del subgrupo núm. 11, que se dedica a los temas de trabajo, las representaciones sindicales del MERCOSUR analizan con funcionarios de gobierno y representantes empresariales temas como los de permanencia, residencia y trabajo, reconocimiento de títulos y aptitudes profesionales, condiciones de seguridad en el trabajo y armonización de las legislaciones laborales. Estas acciones también han propiciado un mayor activismo de la Coordinación de las Centrales Sindicales del Cono Sur -que también incluye a Chile.

Para los líderes sindicales argentinos el MERCOSUR constituye más una fuente de preocupación que de movilización. Se teme que las dificultades al competir con el producto brasileño legitimen políticas de flexibilización laboral y que la libre circulación de mano obra dé lugar a una avalancha migratoria que aumentaría aún más las tasas de desempleo en Argentina. El hecho de que el sindicalismo en este país atraviese por un periodo de fragmentación y desmovilización limita su capacidad de presión en el proceso integracionista, lo que ha conducido a una actuación de bajo perfil, incluso por parte de instituciones poderosas como la Confederación General del Trabajo (CGT).

En el caso brasileño se observa una creciente movilización del medio sindical frente a la formación del MERCOSUR, preocupado tanto por sus posibles consecuencias sobre el mercado de trabajo como por la percepción de que este proceso podría transformarse en un instrumento de proyección subregional de los modelos políticos de organización sindical. En este sentido, el *nuevo* sindicalismo brasileño, encarnado por la Confederación Unica de Trabajadores (CUT), comienza a inquietarse por la posible adopción de soluciones al estilo chileno, de excesiva liberación del mercado de trabajo. Otra fuente de preocupación se refiere al tipo de políticas que siguen las empresas multinacionales, las cuales operan con estrategias productivas regionalizadas e ignoran especificidades nacionales y sectoriales en las negocia-

ciones salariales. Y en este contexto, el MERCOSUR es percibido como una oportunidad para ampliar la agenda política de las organizaciones sindicales, al exigir un conocimiento más profundo de los procesos productivos y de las utilización de las nuevas tecnologías que serán desarrolladas como resultado de la creación de un mercado regional.

### Comentarios finales

Los aspectos políticos brevemente analizados en este documento podría conducir a un *merco-pesimismo* que cuestione las posibilidades de éxito del proceso de integración subregional. Sin embargo, debe tenerse claro que hasta las experiencias más logradas respecto a la formación de un espacio integrado vivieron etapas de expansión y retracción. La evolución de la CEE y los diferentes momentos que ha recorrido conforman este zigzag, resultado de la trama de intereses contradictorios de las naciones y sociedades que dificultan la plena materialización –en los plazos previstos– del Tratado de Roma, del Acta Única Europea y del Tratado de Maastricht. En el caso del MERCOSUR, al legado de una historia de malogrados intentos –representados por los fracasos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio/Asociación Latinoamericana de Integración (ALALC/ALADI)– se suma como adversidad la economía política internacional en que éste se encuentra inmerso, confiriendo particular sensibilidad a la construcción de un modelo asociativo Sur-Sur.

De hecho, la coyuntura política del MERCOSUR se transformó en un factor que si bien no llega a obstruir su proceso, sí lo dificulta. La retracción de su voluntad política, causada por la menor convergencia de los tres tipos de políticas que analizamos en la primera sección de este documento, ha limitado el desarrollo de una diplomacia presidencial que dé mayor impulso al proceso integracionista. Este tipo de limitación tiene mayor incidencia por tratarse de democracias presidencialistas en las cuales las simpatías y los humores de los respectivos mandatarios constituyen una variable de valor innegable. La inexistencia de redes interpartidistas, también señalada anteriormente, impide que tal carencia sea llenada por una diplomacia interpar-

tidista. Finalmente, este marco de diversidad también afecta la llamada agenda de opinión pública, directa e indirectamente relacionada con la formación del MERCOSUR. Este proceso no dispone de medios de comunicación adecuados y esto se hace más evidente cuando ocurren situaciones de gravedad en cada país o se comprueban dificultades en el curso de la integración.

En los estudios comparativos, es más frecuente apuntar aspectos semejantes del MERCOSUR con el BENELUX –Bélgica-Holanda-Luxemburgo– que con la CEE. La idea de que se trabaja con el horizonte de una unión aduanera parece más factible y menos ambiciosa, al permitir que se reintroduzca el método gradualista abandonado en 1990. La experiencia BENELUX también convive con el tema de la diversidad de formas menos amenazadoras. Las diferencias entre soluciones políticas y macroeconómicas que adoptaron Holanda y Bélgica a fines de los años cuarenta no inhibieron la negociación de una tarifa externa común o su participación posterior en el proceso comunitario europeo.

Lo que se desea subrayar por lo tanto, es que las realidades contrastantes que se observan entre los principales socios del MERCOSUR no constituyen necesariamente obstáculos para su materialización, siempre y cuando se eviten procesos radicalizados de politización. La diversidad debe ser tratada como un elemento de integración y no de fragmentación; no debe verse como un obstáculo a la creación de un espacio común de interacción que habrá de ser consolidado sobre una base institucional pequeña, más sólida. Ésta consta de la agenda de preocupaciones de los gobiernos mercosureños, que enfrentarán en 1994 el desafío de definir el futuro institucional del MERCOSUR. Una base institucional deberá significar un espacio supranacional ampliado, que siga el modelo comunitario europeo. En este caso, la diversidad sí constituye un impedimento político para avanzar en la construcción de un ámbito integracionista autónomo que disponga de autoridad propia. El modelo intergubernamental deberá así ser mantenido y el futuro de corto y mediano plazo del MERCOSUR dependerá de la capacidad de negociación de diferencias más que de la identificación de intereses comunes.

No obstante, en la medida en que se desvanezcan las sombras que oscurecen el futuro del proceso integracionista y se compruebe su dinámica expansiva, decrecerán las inseguridades generadas por la conciencia de las diversidades y que aun hoy alimentan el temor de que la cesión de soberanía es un juego de suma cero.

*Traducción de Alicia Ziccardi  
Buenos Aires, febrero de 1994.*



BIBLIOGRAFÍA

- CECCINI, Paolo. *The European Challenge, 1992: The Benefits of a Single Market*. Aldershot: Wildwood House, 1988
- HIRST, Mónica. "El MERCOSUR y las nuevas circunstancias para la integración", en *Revista de la CEPAL*, no. 46, abril, 1992.
- MAIER, Charles S. "The Politics of Productivity: Foundations of American International Economy Policy after World War II", en Charles S. Maier (editor), *The Cold War in Europe. Era of a Divided Continent*. Wiener Publishing: Nueva York, 1991.
- NOHLEN, Dieter; Mario Fernández y Alberto Van Klaveren, *Democracia y política exterior en América Latina*. GEL: Buenos Aires, 1991.
- SCHMITTER, Philippe. "Idealismo, cambio de régimen y cooperación regional: lecciones del cono sur de América Latina", en *Estudios Internacionales*, enero/marzo, 1989, año XXII, no. 85.

## ANEXO

El Tratado de Asunción determina que durante el periodo de transición para la formación del MERCOSUR deberán crearse los siguientes órganos:

- El Consejo del Mercado Común (CMC): el art. 10 define el Consejo como un órgano superior y de conducción política que tomará las medidas necesarias para la implantación del MERCOSUR. Este órgano, compuesto por los ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los Estados miembros, puede reunirse cuantas veces lo juzgue necesario, debiendo hacerlo por lo menos una vez al año, con la presencia de los mandatarios de los cuatro países. Estas reuniones son coordinadas por los ministros de Relaciones Exteriores, que pueden invitar a otros ministros o autoridades de nivel ministerial. La presidencia del Consejo será rotativa, con duración de seis meses (art.12). Las decisiones del CMC son tomadas por consenso, con la presencia de todos los Estados miembros (art. 16).

- El Grupo Mercado Común (GMC): éste es el órgano ejecutivo del CMC y es coordinado en cada país por su ministro de Relaciones Exteriores o equivalente (art. 13). El GMC corresponde a un órgano intergubernamental, tiene la facultad de iniciativa y cumple las siguientes funciones: velar por el cumplimiento del Tratado; tomar las providencias necesarias para el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el Consejo; proponer medidas concretas para la aplicación del programa de liberación comercial, la coordinación de políticas macroeconómicas y el rechazo de acuerdos con terceros países; establecer programas de trabajo que conduzcan a la formación del mercado común; constituir subgrupos de trabajo que juzgue necesarios para cumplir con sus objetivos. El GMC dispone de facultades para establecer su reglamento interno, el cual fue aprobado en diciembre de 1991 por el Consejo.

Este órgano está integrado por 32 técnicos –ocho por país–; que representan a los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía (o equivalente) y al Banco Central. Este órgano cuenta con el apoyo de reuniones de ministros –por ejemplo de Trabajo, de Educación, Justicia Agricultura, etc.– y reuniones especializadas –para tratar temas como turismo, ciencia y tecnología, medio ambiente, etcétera.

- Los Subgrupos Técnicos (SGT): éstos fueron constituidos por el GMC y la mayoría en el Acta de Buenos Aires –junio de 1990–, firmada por Argentina y Brasil. La metodología de los SGT fue ratificada por el Tratado de Asunción, que a partir de entonces se tornó cuatripartita. El GMC define el alcance y objetivos de los SGT, aprueba su agenda de trabajo y avala los resultados alcanzados, con el deber de

encaminarlos posteriormente para el examen de reuniones del Consejo. La mayoría de las reuniones de los SGT deben realizarse en la Secretaría del MERCOSUR, con sede en Montevideo. Actualmente funcionan once grupos, a saber:

SGT 1: Asuntos Comerciales

SGT 2: Asuntos Aduaneros

SGT 3: Normas Técnicas

SGT 4: Política Fiscal y Monetaria

SGT 5: Transporte Terrestre

SGT 6: Transporte Marítimo

SGT 7: Política Industrial y Tecnológica

SGT 8: Política Agrícola

SGT 9: Política Energética

SGT 10: Coordinación de Políticas Macroeconómicas

SGT 11: Relaciones de Trabajo

- Secretaría Administrativa, con sede en Montevideo, cumple las siguientes funciones:

- a) Organización del archivo documental del MERCOSUR.
- b) Difusión de la documentación del MERCOSUR.
- c) Función como centro de comunicaciones para el intercambio de informaciones.
- d) Facilitar el contacto directo entre las autoridades del GMC.
- e) Organización de los aspectos logísticos de las reuniones realizadas en el marco del GMC.

- La Comisión Parlamentaria Conjunta: establecida por el art.24, y constituida en Montevideo, en diciembre de 1991. Está compuesta por 64 miembros, 8 senadores y 8 de cada Estado parte. Esta Comisión debe transmitir sus recomendaciones a los Poderes Ejecutivos del MERCOSUR y cada subcomisión nacional debe mantener informado a su respectivo parlamento sobre la evolución del proceso de integración.