
EL PROCESO DE INTEGRACION EN AMERICA LATINA Y LA AGENDA GUBERNAMENTAL EN EL MERCADO COMUN DEL CONO SUR

LINCOLN BIZZOZERO⁽¹⁾

I. Introducción

Uno de los hechos salientes en América Latina en estos últimos años es la aceleración de los acuerdos subregionales de cooperación, de libre comercio y de instrumentación de un Mercado Común. En el Cono Sur, la incorporación de Paraguay y Uruguay en agosto de 1990, al proceso de integración entre Argentina y Brasil, dio comienzo a una nueva etapa en la subregión con la firma del Tratado de Asunción en marzo de 1991, que dio origen formal al MERCOSUR.

En definitiva, el proceso de integración ha tomado un nuevo impulso en América Latina, el cual se acompaña con los cambios que se han ido sucediendo en el sistema internacional. Entre los mismos ubicamos el proceso de reestructuración productiva que alteró el perfil de los productos intercambiados; la modificación del papel e importancia de los países en el comercio mundial; el alto grado de inestabilidad que

generaron los desequilibrios financieros y comerciales; la incapacidad de los Estados Unidos para continuar siendo la locomotora del crecimiento mundial y las presiones que ejerció sobre sus socios económicos para paliar los desequilibrios del planeta. Este conjunto de modificaciones llevó a partir de mediados de los ochenta a que la temática de la integración se planteara nuevamente con renovado vigor. El Acta Unica europea de 1986, la modificación de la estrategia de Japón al buscar el desarrollo del espacio articulado en el sudeste asiático, la firma del acuerdo Estados Unidos-Canadá son muestras del nuevo impulso de la integración con la rápida configuración de grandes espacios económicos que ofrecen mayor estabilidad relativa.

Presentado en su dinámica, el proceso de integración en América Latina repercutió en los esquemas anteriores de integración y articuló propuestas y perspectivas en torno a la Iniciativa Bush y la cumbre iberoamericana. Esta apertura latinoamericana a propuestas integracionistas de otros países, constata esa imbricada trama que se ha ido construyendo entre los temas de la agenda

(1) Investigador responsable del Área de Política Internacional de la Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Oriental.

internacional, la regional, subregional, nacional y local. La interacción entre los distintos niveles plantea la correspondencia de problemáticas y temas entre el sistema internacional y el Estado por una parte y entre la sociedad y el Estado por la otra. Si los temas de la agenda internacional no ingresan en la agenda gubernamental o lo hacen lateralmente, tendremos una tensión que se manifestará en la política pública externa del gobierno. En cambio, si las demandas del colectivo societal no son incorporadas y reformuladas por el gobierno, tendremos una tensión que se manifestará en las políticas públicas internas. Ello lleva a que el gobierno tenga un rol de intermediación acentuado en la relación interno/externo, en comparación con décadas pasadas.

A su vez si tomamos distancia y observamos el comportamiento subregional frente a esas tensiones, tendremos distintos escenarios posibles que incidirán notoriamente en los niveles de cooperación o bien podrían llevar a la defeción. Esta incertidumbre subregional sobre la marcha y resolución de los temas de la agenda gubernamental explica en buena medida las *insuficiencias* del Tratado de Asunción, a pesar del ímpetu integracionista y los objetivos propuestos.

De esta manera se perciben tres contradicciones en el MERCOSUR: desde el punto de vista del proceso, el ímpetu integracionista no se ha visto reflejado en las prioridades de las agendas gubernamentales; desde la perspectiva de los actores políticos, el apoyo del sistema político no se ha reflejado en reflexión y propuestas; y finalmente desde el marco gubernamental, el incremento de encuentros subregionales y la complejidad de asuntos no se condice con las insuficiencias del Tratado de Asunción.

Este artículo analiza en primer lugar el nuevo impulso del proceso de integración en

América Latina, la permeabilidad con el sistema internacional que le otorgan dos ejes articuladores del proceso y las dificultades que apareja la nueva situación. En segundo orden, se analiza la incidencia de la agenda gubernamental en los niveles de cooperación subregional y las dificultades que le acarrea a los gobiernos la tensión entre los planos nacional, subregional e internacional. Finalmente, se examina el Tratado de Asunción y sus insuficiencias, las cuales provienen de la ausencia de un proyecto de integración regional y del marco restrictivo que plantea la agenda internacional.

II. El nuevo impulso del proceso de integración en América Latina

Uno de los aspectos centrales del proceso de integración en América Latina, es el nuevo impulso que ha manifestado el mismo en los últimos años. Además de ese hecho, otros dos aspectos ocurridos a comienzos de la década de los noventa resaltan en el proceso de integración en América Latina: la iniciativa Bush para las Américas y la cumbre iberoamericana. Estos dos aspectos permean el proceso de integración en América Latina con el sistema internacional.

Si bien los tres aspectos se interrelacionan, cada uno de ellos tiene una dimensión específica, que merece su tratamiento aparte. En cuanto a la nueva vitalidad del proceso de integración en América Latina, cabe resaltar que se procesaron varios acuerdos y se definieron distintos movimientos subregionales que de por sí son significativos a la hora del balance.

En el Cono Sur luego de la definición como objetivo de un mercado común en el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, firmado en noviembre de 1988 entre Argentina y Brasil, se aceptó la incorporación de Paraguay y Uruguay en agosto de 1990. La misma fue negociada en el

Grupo Mercado Común Argentina-Brasil los días 5 y 6 de setiembre de 1990, para ser formalizada posteriormente en el Tratado de Asunción en marzo de 1991. En el caso del Pacto Andino, la IV reunión del Consejo Presidencial realizada el 30 de noviembre de 1990 en La Paz, planteó un cronograma de acciones cuyo objetivo es el mercado común para 1995. Finalmente el denominado Grupo de los Tres constituido por Colombia, México y Venezuela, reafirmaron en la cumbre iberoamericana las resoluciones de marzo de 1990 cuando decidieron avanzar en la integración económica, selectiva, sectorial y gradual entre los países y coordinar la cooperación hacia los países de América Central y Caribe. Por otra parte varios países establecieron compromisos para conformar zonas de libre comercio. Se trata de los acuerdos asumidos por Chile con Argentina (29/8/90 y 2/8/91), México (2/10/90 y 9/91) y Venezuela (10/10/90 y 7/4/91); por México con Chile como se señalara, los países de América Central (10-11/1/91) y por Argentina con Chile y Venezuela (28/9/90).

Este nuevo ímpetu integracionista planteó la necesidad de redefinir el modelo de integración, de identificar los espacios subregionales y de flexibilizar el marco institucional de ALADI. Estos temas conformaron parte de la agenda del proceso de integración de América Latina durante 1991.

Más allá de las problemáticas planteadas con la renaciente vitalidad de los procesos de integración que pasan por definiciones geográficas (espacio ocupado por cada uno de los procesos), programáticas (ritmos de la liberalización e instrumentos reguladores de la misma), normativas (marco competitivo para las empresas y productores), e institucionales (estructura y funciones de los órganos), existen algunos presupuestos comunes que orientan los mismos. Estas ideas compartidas por los decisores políticos de

los países latinoamericanos se remiten a los puntos siguientes: la definición de una zona de libre comercio antes de concretar las modalidades y características del mercado común; la liberalización masiva del comercio intrarregional que plantea términos perentorios para la reducción de aranceles, el mantenimiento de excepciones y el incremento de los intercambios; y la necesidad de compatibilizar, flexibilizar y ordenar los distintos esquemas de integración (Halperín, M., 1991).

Aparte de este aspecto que sobresalió en el proceso de integración en América Latina, hubo dos ejes articuladores del mismo: la iniciativa Bush para las Américas y la concreción de la primera cumbre iberoamericana. Estas dos iniciativas obraron como paraguas del proceso de integración latinoamericano y se insertaron en el mismo por distintas razones. Por una parte la Iniciativa Bush para las Américas que fuera planteada a mediados del año noventa, fue uno de los temas de la agenda desde los últimos meses de ese año en los distintos ámbitos institucionales. La Iniciativa fue tópico de debate en sus objetivos económicos (ALADI, SELA), políticos (Grupo de Río) y estratégicos vinculados con una reformulación del sistema interamericano (Grupo de Río, Organización de Estados Americanos). Por otra parte tampoco estuvo ausente de la mesa de negociaciones de los pactos subregionales de integración (Pacto Andino, MERCOSUR).

El debate sobre la Iniciativa para las Américas se cruzó con otros en los distintos marcos institucionales. En el contexto de la ALADI, algunos gobiernos exigieron una definición explícita de apoyo y la reformulación del esquema institucional. El SELA por su parte analizó la Iniciativa señalando aspectos positivos y negativos y proponiendo una acción común en América

Latina con un objetivo definido, cuyo parámetro podía ser el Convenio de Lomé que rige las relaciones de la Comunidad Económica Europea con los países A.C.P. (África, Caribe y Pacífico, ligados por sus raíces coloniales con los países europeos) (SELA, 1990).

El primer aniversario de la Iniciativa para las Américas fue objeto de una ceremonia diplomática en Washington. Durante el acto Estados Unidos suscribió acuerdos marco con Nicaragua y Panamá respectivamente, para reducir las barreras comerciales, fortalecer la inversión, facilitar la repatriación de utilidades y proteger la propiedad intelectual. Una semana antes del aniversario, los Estados Unidos y los países participantes del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), suscribieron un convenio marco sobre comercio e inversión. El convenio fue denominado Acuerdo de la Rosaleda y establece la creación de un consejo consultivo bilateral para impulsar las relaciones comerciales y financieras; apoyar la armonización de las políticas nacionales; dirimir controversias en materia de subsidios agrícolas, barreras proteccionistas y propiedad intelectual y sentar las bases para futuras negociaciones comerciales.

El aniversario señaló entonces un punto de inflexión en la cantidad de países que suscribieron acuerdos en el marco de la Iniciativa para las Américas. Hasta el mes de mayo de 1991 habían suscrito un acuerdo los siguientes países: Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Perú y Venezuela. Durante el mes de junio como señaláramos suscribieron un acuerdo con los Estados Unidos los países integrantes del MERCOSUR, Nicaragua y Panamá. Finalmente, en el mes de julio Estados Unidos y los países integrantes de la CARICOM (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice,

Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal-Nevis, Santa Lucía, San Vicente y Granadinas, y Trinidad y Tobago) suscribieron un acuerdo marco sobre comercio e inversión. Con la suscripción de ese acuerdo, bajo el paraguas de la Iniciativa Bush para las Américas, veintinueve países del continente americano concretaron acuerdos con los Estados Unidos, restando pocos países sin formalizar los mismos por razones políticas, ideológicas o de oportunidad (Guatemala, Haití, República Dominicana y Cuba).

Finalmente el otro eje del proceso de integración durante 1991 fue la realización de la primera cumbre iberoamericana. En este caso no se debió al hecho de que estuviera presente en la agenda de las reuniones de las distintas instancias de integración, como sucediera con la Iniciativa Bush. La cumbre iberoamericana revitalizó el proceso de integración por dos motivos: por la reafirmación de la presencia ibérica en el continente en un nuevo aniversario del descubrimiento y el consentimiento latinoamericano a renovar ese contacto con el Viejo Mundo y por el hecho de que se eligió esa instancia para que varios mecanismos subregionales de integración mostraran sus avances.

Los antecedentes de la cumbre ilustran sobre el proceso que llevó a esa renovación del contacto iberoamericano. Hace un decenio surgió en España la idea de realizar en 1992 la celebración del quinto centenario del descubrimiento de América. El proyecto se encontró limitado por el hecho de que el continente estaba cortado por una división entre gobiernos dictatoriales y democráticos. Los cambios que se procesaron en América Latina desde mediados de los ochenta dibujaron un nuevo mapa de gobiernos democráticos en el continente, lo cual provocó la reconsideración de la idea concebida anteriormente. En una visita oficial de los

reyes españoles a México en enero de 1990 el tema fue planteado. En esa reunión el Presidente mexicano realizó dos sugerencias que a la postre resultaron determinantes en el cauce seguido posteriormente. En primer lugar se confirmó la idea de que la celebración del nuevo centenario tendrá como referente semántico la expresión *Encuentro de Dos Mundos* y no la de Descubrimiento de América. Esta idea fue impulsada por el conjunto de países latinoamericanos, aún cuando México tuvo especial participación en su impulso. En segundo término, el Presidente mexicano sugirió que en vez de una reunión del centenario, se institucionalizarán reuniones anuales, que comenzarían en México en 1991 y continuarían en España en 1992. Una vez que la propuesta fuera aceptada, los dos gobiernos acordaron difundir simultáneamente la realización de los dos primeros encuentros. El presidente mexicano aprovechó la instancia del encuentro de Presidentes del Grupo de Río, que se realizó en Caracas en octubre de 1990, para invitar a los mismos a la primera reunión en Guadalajara, mientras el Rey Juan Carlos invitaba para la reunión de Sevilla en 1992.

La primera cumbre iberoamericana tuvo la participación de 23 jefes de Estado y de Gobierno de 19 naciones de América Latina y de España y Portugal. La reunión tuvo como resultado la declaración de Guadalajara, en la cual además de historiar el significado de la cumbre, el espacio cultural y humano representado y principios generales reivindicados, se señalan algunos puntos que se encuentran presentes en la agenda de las relaciones iberoamericanas. Así encontramos temas que se refieren al corte Norte-Sur, al respeto de la diversidad cultural y a la promoción y cooperación en el entorno iberoamericano.

Algunos temas ilustran las diferencias entre el viejo y el Nuevo Mundo en cuanto a

su diferente inserción en el sistema internacional. Entre los mismos ubicamos la reafirmación de que la deuda externa es uno de los principales obstáculos al crecimiento y estabilidad de la región (punto 11), la necesidad de una cooperación multilateral frente al deterioro ecológico provocado por modelos de desarrollo predominantes en los países industrializados (punto 13) y, la preocupación frente a la posibilidad de que el bipolarismo ideológico sea sustituido por una división entre el Norte rico en capital y tecnologías y el Sur sin dichos elementos y sin perspectivas (punto 9).

El reconocimiento de la diversidad se plantea como corolario de la contribución de los pueblos indígenas al desarrollo y pluralidad de las sociedades latinoamericanas (punto 8). De ahí surge el compromiso por el respeto de sus derechos y de su identidad cultural y por conseguir su bienestar económico y social.

Finalmente, varios temas son propios de la comunidad iberoamericana, ya sea por su origen (educación y cultura), por solidaridad del marco cooperativo (desarrollo económico y social), o por convergencia de principios y posición en el sistema internacional (vigencia del derecho internacional). Esos temas fueron fijados como objetivos a ser analizados y seguidos por la instancia de la cumbre que se definió en Guadalajara: la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno.

La cumbre fue el ámbito en el cual se reafirmaron o se plantearon nuevos avances de los procesos subregionales de integración latinoamericanos. Los países del MERCOSUR anunciaron en Guadalajara la disposición a recorrer la etapa institucional, aspecto en el cual hasta el momento ese proceso de integración es netamente deficitario. A su vez Argentina y Brasil,

suscribieron un compromiso de uso pacífico de la energía nuclear y de salvaguardias atómicas recíprocas. En otros términos los dos países llegaron a un acuerdo de control del armamento no convencional.

El Grupo de los Tres creó en la cumbre de Guadalajara nueve comisiones para alcanzar niveles de integración en áreas prioritarias: energía, comercio, telecomunicaciones, transporte marítimo y aéreo, finanzas, cultura, turismo y cooperación en la cuenca del Caribe y América Central.

El Pacto Andino reafirmó el objetivo de crear un mercado común para 1995. Finalmente México se presentó como el vocero latinoamericano del Tratado de Libre Comercio que ha comenzado a procesarse en América del Norte con Canadá y los Estados Unidos.

En conclusión, el actual impulso del proceso de integración en América Latina no es solamente endógeno. Los acuerdos de libre comercio que se sucedieron a comienzos de los noventa, tienen dos incentivos: la aceleración de los cambios del sistema internacional y la Iniciativa Bush para las Américas, la cual actúa como bisagra entre América Latina y el escenario internacional. Ello apareja diversas consecuencias que se extraen del movimiento integracionista de estos últimos años en América Latina. En primer lugar, el continente como tal no es un actor autárquico que sigue los pasos de otros procesos. En segundo lugar, al interior del continente, salvo casos aislados, el conjunto de países ingresaron en una aceleración de los acuerdos de libre comercio, lo cual ubica a todos bajo la misma óptica frente a la temática del comercio exterior, asunto que no es menor en la agenda gubernamental. Finalmente la interacción iberoamericana-integración muestra que existen diferentes planos cuando se observa el proceso

integracionista en América Latina: uno centrado en los acuerdos latinoamericanos; otro que recorre el sistema interamericano incluyendo los Estados Unidos y Canadá (ALCAN, Iniciativa Bush); y finalmente otro que liga al continente con los antecedentes ibéricos y europeos.

III. La agenda gubernamental y los niveles de cooperación

El impulso que tuvo el proceso de integración en América Latina en estos últimos años lleva a pensar que dicho tema se ubica prioritariamente en la agenda gubernamental de los países de la subregión. Ahora bien, la integración no se encuentra entre los temas de la agenda internacional y solamente se ubica como asunto relevante para los socios menores del MERCOSUR, es decir Paraguay y Uruguay. Esta constatación, que ha sido expresada por los representantes gubernamentales de los distintos países, lleva a considerar que para los socios centrales del proceso, son otros asuntos los que enmarcan el mismo y dan contenido a la integración. En definitiva, la integración no tiene por el momento un contenido positivo en tanto proyecto a realizarse, sino uno secundario relacionado con los temas de la agenda a resolución.

Los temas que se encuentran presentes en la actualidad en la agenda internacional son: las relaciones Este-Oeste, los nuevos temas de seguridad, el narcotráfico, el medio ambiente, la inmigración, comercio, reestructuración industrial, deuda externa (Russell, R., 1990; Pérez Llana, C., 1990). A su vez, las problemáticas que tienen presente los gobiernos de los países del Cono Sur a comienzos de los noventa son: la defensa de la democracia, la reformulación de la política, la reestructuración del Estado, la apertura de la economía, el comercio, narcotráfico, medio ambiente y deuda externa. Si tomamos la agenda internacional y la compara-

mos con la subregional, veremos que obviamente algunos temas se encuentran en ambas (Tomassini, L., 1991)⁽²⁾. Esos temas corresponden al ámbito internacional y los canales para resolverlos serán los de la cooperación, ya sea a través de las Naciones Unidas, o por organismos multilaterales con respaldo internacional.

El tema ambiental constituye un ejemplo típico de la necesaria cooperación internacional. En la reunión de Jefes de Estado y de Gobiernos celebrada en La Haya en marzo de 1989, uno de los postulados fue "nuestro país es el planeta". Posteriormente en la cumbre de países industrializados celebrada en julio en París, la referencia a la problemática ambiental estuvo presente. Por otro lado varias convenciones y protocolos han señalado deberes y obligaciones para proteger al ambiente, como es el caso de la Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, el Protocolo de Montreal para dejar de utilizar los clorofluorcarbonos, y el Protocolo de Marpol sobre polución marítima. En todos estos acuerdos, se parte de la base de una necesaria cooperación para salvar el planeta, ya que no existen por el mundo, mecanismos de contralor supranacionales.

Al tomar los asuntos de la agenda internacional y de la agenda nacional, y su incidencia en el espacio subregional en tanto *subsistema*, podemos establecer tres planos analíticos de acuerdo a la relación del tema con la sociedad nacional, el espacio subregional o el internacional. Todos ellos incidirán diferentemente en los niveles de cooperación y en el proceso de integración. Con fines heurísticos podemos aceptar la idea de que la distancia de asunto en relación

al espacio subregional, tendrá una carga menor de incidencia en las interacciones cooperativas entre los miembros del subsistema. De ahí que, a pesar de la permeabilidad del espacio subregional, en relación al sistema internacional, las demandas subregionales tendrán mayor peso en los niveles de cooperación alcanzados. A su vez las demandas nacionales e internacionales podrán incidir en mayor o menor medida en el espacio subregional de acuerdo a tres dimensiones diferentes: los *recursos* de cada uno de los Estados y su peso en la estructura del sistema internacional; el *tipo de relaciones* existentes entre los Estados (simétricas o asimétricas); y las *características* del sistema (homogeneidad o heterogeneidad) (Luján, C., 1991)⁽³⁾.

En el sistema internacional bipolar de posguerra, la heterogeneidad del mismo, llevó a que el tipo de relaciones existentes con las potencias tomaran un papel relevante en relación a los recursos de poder. En cambio, en la homogeneidad del sistema internacional del presente, los recursos de cada uno de los Estados, inciden diferentemente en la estructura del mismo y en el tipo de relaciones.

En el primer plano, en que ubicamos temas de la agenda internacional relacionados con la posición de los países en el sistema, las respuestas de los Estados de la subregión han sido más o menos convergentes. Al analizar la posición de los socios grandes, Argentina y Brasil, frente a distintos asuntos como la seguridad internacional, los temas ambientales, el narcotráfico y el comercio, se observa que mientras Argenti-

(2) En el libro de Luciano Tomassini "La política internacional en un mundo postmoderno", se analiza la relación entre los temas de la agenda internacional, la percepción gubernamental y la formulación de la política.

(3) Carlos Luján en su artículo "La era pos Gorbachov: los desafíos de un mundo internacional en transformación", realiza una tipología adecuada del sistema internacional a partir de las contribuciones de K. Waltz (1988), R. Keohane, J. Nye (1988) y R. Aron (1985).

na prioriza una aproximación a los Estados Unidos, Brasil no cibe la formulación de su política, sino que busca tener peso propio en el escenario internacional. (Bizzozero, L., 1991).

Estas orientaciones divergentes en lo internacional no aparejan necesariamente un conflicto o una defección frente a la integración. En este plano podríamos señalar la existencia de desajustes en las políticas exteriores mutuas de Argentina y Brasil, en sus respectivos posicionamientos en el escenario internacional. La compra de carne y trigo subsidiados por parte de Brasil a la Comunidad Económica Europea y los Estados Unidos a pesar de la protesta argentina, la participación de las fuerzas armadas argentinas en el bloqueo de las Naciones Unidas a Irak sin previo aviso a Brasil y los países de la subregión, son ejemplos de desajustes en este nivel. Estas opciones divergentes no obstaculizan por el momento el proceso de integración subregional, aun cuando condicionan el mismo y pueden afectarlo en el futuro. A esta situación se arribará una vez que se ingrese en un umbral cooperativo superior, como ya sucediera en los años sesenta con Francia en la Comunidad Económica Europea. En el caso de alcanzar ese umbral, la necesidad de recentrar las políticas exteriores de los diferentes Estados miembros, pasa a ser una condición del proceso.

En un segundo nivel, ubicamos los temas de la agenda internacional relacionados con las políticas públicas internas a la reestructuración económica y la deuda externa. En estos asuntos observamos que existe una convergencia en las demandas provenientes de los organismos de financiamiento internacional, relacionadas con la condicionalidad de los créditos. Ello ha obrado como fuerza centrípeta en las políticas públicas internas de los países de la

subregión. La lucha contra la inflación y el déficit fiscal, la reforma del sistema de seguridad social, la disminución del rol del Estado y su reestructura, la atenuación y modificación del papel de las fuerzas armadas, son asuntos que los gobiernos de los países de la subregión están de acuerdo en cambiar.

Estos puntos se cruzan con las demandas nacionales y societales, por lo que en este plano es posible que se produzcan desfasajes en el nivel de cooperación subregional. Ello se producirá siempre que surjan conflictos a nivel nacional, generados por la reacción frente a la aplicación de determinadas medidas y por la restricción en las políticas públicas internas. Aquí los gobiernos de la subregión se encuentran en un frágil equilibrio entre los imperativos del financiamiento condicionado, la aplicación de nuevos parámetros para el desarrollo y la seguridad de las respectivas sociedades civiles.

Finalmente entre los temas que pertenecen al ámbito de resolución nacional ubicamos la defensa de la democracia, la reformulación de la política, la reestructuración del Estado y la apertura económica. El régimen político y el modelo económico son básicos para sentar las bases de un proceso de integración, como ya fuera definido entre los propios países del MERCOSUR. Por otra parte, los países del Cono Sur coinciden en alterar el *status quo* del funcionamiento de la política y de la dimensión del Estado. Las demandas de reestructuración del Estado que parten de la sociedad convergen con las demandas de los organismos de crédito internacional, aun cuando no coincidan en los ritmos, plazos e instrumentos adecuados.

En los asuntos con mayor connotación internacional, son los socios grandes del MERCOSUR los que tienen mayor interés, ya que intentan definir su posición en el sistema internacional. En este plano, se

encuentran los desajustes más grandes en las políticas externas de los países, las cuales dejan planteada la posibilidad de un conflicto.

En el segundo plano, en que los asuntos internacionales y nacionales se confrontan, la homogeneidad de las demandas externas de los organismos internacionales de crédito, fija pautas de acción cuyos lineamientos acotan los márgenes de la flexibilidad y la defección.

En el plano nacional, el sistema político (con su tradición y proyección) y la sociedad civil tienen sus propias demandas y no aceptan pasivamente los dictados homogeneizadores de los organismos internacionales. Es justamente en los niveles nacional y subregional donde las divergencias entre los distintos países pueden hacer fracasar el proceso de integración. Ello resulta meridianamente claro en los dos socios grandes, mientras que si Paraguay o Uruguay se apartan o son descartados del proceso, no afectaría drásticamente la continuidad del mismo.

El rol bisagra de los temas del segundo plano (internacionales conectados con las políticas públicas de los países de la subregión), otorga un marco de homogeneidad a la subregión. Es justamente este marco de homogeneidad asentado en la condicionalidad crediticia externa y que tiene como contenido el impulso a la reestructura del Estado, el que permite hablar de un espacio subregional. Es este espacio el que permitió formalizar el Tratado de Asunción, aun cuando en su concreción, se constatan insuficiencias, debido al carácter secundario que tiene hasta el momento el tema de la integración. De ahí que el Tratado defina un espacio cooperativo, que abre una instancia común hasta el año 1994, fecha en la cual podrá plantearse una nueva etapa. El

análisis del Tratado de Asunción y su comparación con el Tratado de Roma en la institucionalidad del proceso y en sus instrumentos, lo cual es analizado en el punto siguiente, permite visualizar el techo que alcanzó el MERCOSUR en esta etapa.

IV. El Tratado de Asunción

El impulso del proceso de integración y la incidencia de los temas de la agenda internacional en los gobiernos del MERCOSUR, muestran las dificultades y condicionamientos de esos países. A su vez señalan las diferencias con otros procesos de integración anteriores en el tiempo, donde el Estado fue el marco ordenador de la seguridad y desarrollo de las sociedades. En cambio, en los países del MERCOSUR, en la medida que el Estado se encuentra en debate, no existe aún un modelo alternativo y la sociedad no ha absorbido los espacios dejados por el Estado, no se definió todavía un marco ordenador, aun cuando existe convicción de los puntos que no deben incluirse.

En esta sección analizaremos la formalización del Tratado de Asunción y señalaremos las insuficiencias anotadas anteriormente. A su vez el análisis comparativo con el Tratado de Roma, nos permitirá extraer conclusiones sobre las diferencias marcadas que existieron entre los dos proyectos en su gestación, lo cual reforzará las hipótesis de base señaladas en los numerales anteriores.

La formalización en Tratados -el de Roma y el de Asunción- nos permite analizar la distribución de poder y de competencias entre los Estados miembros y las instituciones; el grado de "supranacionalidad" alcanzado y la transferencia de soberanía de los Estados miembros. Estos distintos aspectos resultan relevantes en lo que se refiere a la voluntad implícita del tratado. En otros términos, el análisis de estos puntos señala

el alcance del acuerdo de los Estados: pautas para un proceso de aproximación; fijación de reglas de funcionamiento; coordinación de políticas públicas; lineamientos para el intercambio comercial; cooperación económica y/o política; integración sobre la base de normas materiales (estilo Comunidad Económica del Carbón y el Acero); integración a partir de una estructura institucional supranacional.

En primer término al tomar el dominio de aplicación material de los tratados, no se constatan diferencias de fondo entre el de Roma y el de Asunción. La base de ambos es la idea de intercambios entre Estados, cada uno de los cuales conserva su propia estructura y autonomía. Las instituciones por otra parte deben encargarse de asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos del Tratado. En definitiva las instituciones deben garantizar la libre circulación de los productos económicos y de los factores de producción. El resultado de la interacción Estado-instituciones comunitarias lleva como consecuencia en ambos procesos en lo que respecta a la competencia material, es decir a la distribución de poder en sentido estricto, a la salvaguardia de los Estados en su ámbito interno y a la posibilidad de intervención e influencia en lo que se refiere a decisiones comunitarias. En el Tratado de Asunción son requisitos para la toma de decisiones institucionales: el consenso y la presencia de todos los Estados partes. De esta manera se garantiza mediante una fórmula intervencionista a favor del Estado en las relaciones con las instituciones subregionales, la autonomía estatal en el ámbito interno. Esta fórmula tradicional en el derecho internacional para un Tratado marco como el de Asunción, podría quedar matizada con la distribución de competencias en sentido funcional, pero ello queda pospuesto para el año 1994, como surge del art. 18 del Tratado. De acuerdo a su tenor,

antes del 31 de diciembre de 1994, "los Estados parte convocarán a una reunión extraordinaria con el objeto de determinar la estructura institucional definitiva de los órganos de administración del Mercado Común, así como las atribuciones específicas de cada uno de ellos y su sistema de adopción de decisiones".

En definitiva, los Estados partes salvaguardan su autonomía en relación a las políticas públicas de sus respectivas sociedades civiles (lo cual puede llevar a la defecación), y también su derecho de intervención en el ámbito institucional comunitario ya que tendrán voz y voto a la hora de definir su estructura, competencias y requisitos para la adopción de decisiones. Es claro que la posibilidad de defecación está amortiguada por el propio art. 16, que requiere el consenso de los Estados partes para la continuidad del proceso, lo que garantiza un avance más o menos gradual de acuerdo a los resultados del "juego central" entre Argentina y Brasil.

Pasando a un segundo nivel de análisis, el de la distribución de competencias en un sentido funcional, observamos que existen diferencias importantes entre ambos tratados. El Tratado de Roma estableció un abanico de medios de acción para que las instituciones comunitarias se encargaran de orientar el funcionamiento de determinados sectores, mientras el Tratado de Asunción solamente definió dos órganos con potestades ejecutivas en relación a los objetivos y a los medios para llegar a los mismos.

La diferencia no es menor en cuanto al avance logrado entre los Estados en su voluntad común de trascender el interés nacional. En el Tratado de Roma, se delimita la distribución material de competencias de la funcional. Es en este segundo plano que las instituciones comunitarias fueron dotadas

de una intrincada red de medidas pasibles de ser utilizadas en distintos niveles (jurídicos, políticos, económicos, financieros entre otros). Ese conjunto de medidas que diseñó el Tratado de Roma, fue definido por sectores de actividad. Las competencias adjudicadas a las instituciones comunitarias para orientar el funcionamiento de esos sectores dependió de la actividad involucrada. Así, las instituciones comunitarias dispusieron de una mayor competencia funcional en el sector de circulación de bienes que en el de servicios. Esta diferenciación en la distribución de competencias permitió el avance de la Comunidad Económica Europea en determinados sectores cuyo funcionamiento pasó a ser del "espacio europeo".

El Tratado de Asunción en cambio limita la competencia funcional de las instituciones en su estructura y en los sectores de actividad involucrados. En su estructura ya señalamos que las decisiones del Consejo del Mercado Común y del Grupo Mercado Común deben ser tomadas por consenso y con la participación de todos los Estados partes. El único resquicio en el funcionamiento institucional lo constituyen los subgrupos de trabajo del Grupo Mercado Común que de acuerdo al anexo V son los siguientes: asuntos comerciales, asuntos aduaneros, normas técnicas, política fiscal y monetaria relacionada con el comercio, transporte terrestre, transporte marítimo, política industrial y tecnológica, política agrícola, política energética y coordinación de políticas macroeconómicas. Sin embargo, las propuestas de los subgrupos de trabajo tienen como objetivo la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales las que en definitiva dependen de los Estados miembros. Por otra parte, los límites a la competencia de las instituciones provienen también de las omisiones a la regulación de sectores de actividad imprescindibles para la conformación de un Mercado Común.

Entre esas omisiones podemos señalar las que se refieren a la circulación de personas (integración laboral, derechos de los trabajadores, libre desplazamiento, prestaciones sociales); a la agricultura (mecanismos de excedentes y déficit, problemas de abastecimiento, entre otros); a los servicios (definición, actividades); pesca e inversiones extranjeras (Magariños, G., 1991).

El avance del Tratado de Roma en la distribución de competencias entre los Estados y las instituciones comunitarias, explica en buena medida la denominada supranacionalidad de su estructura. Si nos atenemos a la definición de Pierre Pescatore, de que la "supranacionalidad" significa autonomía de poder y de acción otorgada a las instituciones y colocada al servicio de los objetivos de varios Estados (Pescatore, P., 1973), llegamos a la conclusión de que esos requisitos no se cumplen en el Tratado de Asunción. La autonomía de poder y de acción se manifestó en el Tratado de Roma en su estructura colectiva, en la distribución de competencias y en el potencial desarrollo institucional. El Tratado de Asunción en cambio dejó abierta la dilucidación de las características del espacio subregional, aun cuando el mismo tenga como objetivo la ampliación de las dimensiones de los mercados nacionales.

Llegamos por último al tema de la transferencia de soberanía, aspecto en el cual también existen diferencias importantes entre ambas experiencias de integración en su formalización. El Tratado de Roma limitó la soberanía irrestricta de los Estados miembros en varios sectores de actividad en distintos planos, señalando a su vez la primacía de la norma comunitaria sobre la normativa nacional (Constantinesco, L., 1973; Vander Elst, R., 1986). De ahí surgió jurídicamente la distinción entre el derecho interno, el internacional y el comunitario, prevaleciendo

do la norma comunitaria sobre las otras, debido a su carácter supranacional. El Tratado de Asunción en cambio proyecta para un futuro, diciembre de 1994 más precisamente, la relación entre el espacio nacional, subregional e internacional. No solamente ello surge de la decisión de los Estados en la definición de la estructura institucional y en la coordinación de políticas que dependen de los gobiernos, sino también en las negociaciones comerciales con terceros Estados, donde solamente se plantea como única restricción la celebración de consultas y la voluntad de no afectar los intereses de la otra parte ni los objetivos del Mercado Común (art. 8).

El análisis de esos distintos aspectos de los dos tratados nos permite aproximarnos a los objetivos de los Estados signatarios de ambos documentos. En el Tratado de Roma se planteó desde el comienzo un proceso de integración, basado en el otorgamiento de un abanico de medios de acción a las instituciones comunitarias en acuerdo con los Estados, en un conjunto de sectores de actividad que fueron delineando un "espacio europeo". La supranacionalidad definió conceptualmente ese consentimiento de los Estados en permitir que determinados intereses y sectores trascendieran el espacio nacional. En cambio el Tratado de Asunción definió niveles de aproximación entre los Estados signatarios, que van desde la negociación hasta la concertación, no planteándose al menos por el momento ninguna instancia institucional supranacional). Es por ello que podemos definir el MERCOSUR como un espacio subregional de cooperación hasta el año 1994. Dicho plazo permitirá testar la voluntad de aproximación subregional, que se definirá a partir de las reformas que se estructuran al interior de los Estados y en las interacciones entre los mismos.

V. Conclusiones

El análisis realizado parte de la novedosa vitalidad que se ha manifestado en el proceso de integración en América Latina. A partir de ese elemento se podría esperar que se ubicara dicho tema entre los asuntos relevantes de las agendas gubernamentales de los países del Cono Sur. Sin embargo, la conformación del Mercado Común del Cono Sur entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, no aparejó la inclusión del tema en los gobiernos de los respectivos países, salvo para los socios pequeños, en particular Uruguay.

Al no verificarse la inclusión del tema Mercado Común en las agendas de Argentina y Brasil ocupando una posición relevante, surge una contradicción entre el impulso que ha tomado el proceso de integración y su consideración por los gobiernos. Ello lleva a pensar que el proceso de integración acompaña otros temas relevantes para los gobiernos del Cono Sur de América Latina. Por otra parte, como se señala en el primer numeral, el impulso del proceso de integración en América Latina tuvo en los últimos años ejes articuladores provenientes del sistema internacional. Ellos fueron en primer lugar la Iniciativa Bush para las Américas, que incorporó varios asuntos relevantes como la apertura económica, la deuda externa y la temática ambiental; y la cumbre iberoamericana que impulsó una nueva aproximación de Europa a América Latina.

La conformación de distintos planos de interacción en la integración de América Latina y la permeabilidad del proceso con el sistema internacional lleva a descartar la imagen de una integración autogenerada y endógena. Por otra parte esa permeabilidad plantea la especificidad del proceso de integración de cada subregión en América Latina, frente a las demandas del sistema inter-

nacional. Finalmente esta interdependencia entre América Latina y el sistema internacional, nos lleva a interrogarnos sobre la continuidad del proceso de integración y sus características en la medida que los temas de la agenda internacional se orienten de una u otra forma.

La relación entre los temas de la agenda gubernamental con su *pertenencia* en términos espaciales y su *incidencia* en el espacio subregional nos permitió problematizar sobre los niveles de cooperación alcanzados y sobre el objetivo buscado de integración subregional. Por una parte se dividió a los temas por su *pertenencia* en internacionales vinculados con la proyección cooperativa externa; internacionales con incidencia en las políticas públicas internas; y nacionales. Por otra parte, por su *incidencia* en el espacio subregional, se constató que los temas internacionales con incidencia en las políticas públicas internas y los nacionales son los que más influyen en los niveles de cooperación y en la posibilidad de lograr la meta de la integración subregional.

La apertura de la economía y el régimen político constituyen una condición para que pueda hablarse de un espacio subregional en proceso de integración. Por otra parte la reestructuración económica y la deuda externa son asuntos que ayudan a homogeneizar el espacio subregional en esta etapa dada la similar condicionalidad de los organismos financieros internacionales en sus líneas crediticias. La reestructuración del Estado constituye un tema relevante en las agendas gubernamentales de los países integrantes del MERCOSUR, aun cuando no lo sea a nivel internacional (Guimaraes, 1990)⁽⁴⁾. Es

(4) En el artículo de R. Guimaraes "El Leviatán acorralado: continuidad y cambio en el papel del Estado en América Latina", señala que mientras en las economías capitalistas desarrolladas los gastos representan un promedio del 39.8% del PNB, en los países del Cono Sur se ubican en el 28.8%.

por ello que puede afirmarse que los temas comunes al espacio subregional son la reconversión económica, la nueva dimensión del Estado y la reformulación de la política. En los dos primeros convergen las demandas externas de los organismos financieros internacionales y de otros Estados desarrollados y las demandas internas de la sociedad civil. En esos asuntos es que se manifiesta un frágil equilibrio en la gestión gubernamental, como lo señalan los recientes sucesos en Venezuela. El tema de la reformulación de la política, en cambio, obra como variable dependiente de los anteriores, en la medida que se lo presenta como un asunto de eficiencia estatal.

La evaluación del conjunto de temas de las agendas gubernamentales, muestra que la integración no se ubica en un lugar relevante en los gobiernos de Argentina y de Brasil y además que no existen temas pertenecientes directa y originariamente al espacio subregional. Ello se reflejó en la redacción del Tratado de Asunción como no podía ser de otra manera. El Tratado ratifica la ausencia de instrumentos para forjar una institucionalidad subregional, al menos hasta el año 1994. La ausencia de supranacionalidad en el Tratado se conjuga con las insuficiencias normativas en sectores de singular relevancia para la conformación del Mercado Común.

La firma del Tratado de Asunción y su puesta en vigencia en noviembre del año 1991, confirma de todas formas la importancia de la conformación de este espacio subregional. El hecho de la creación del Mercado Común del Cono Sur no solamente ha significado la confirmación del impulso integracionista en América Latina, sino que también ha llevado a su reconocimiento en el sistema internacional. De todas formas, no se trata por el momento de un proceso de integración, sino cooperativo, como se extrae del análisis de los temas de la agenda

gubernamental y formal del Tratado de Asunción. Ello lleva a descartar toda similitud con el Tratado de Roma, tanto en sus contenidos como en la identificación del sistema internacional y de los actores involucrados, como ya señalara en otro trabajo (Bizzozero, L., 1991b).

La conclusión final en relación a las perspectivas del proceso cooperativo en el Cono Sur para después del año 1994, momento en que de acuerdo al Tratado de Asunción, debe definirse la estructura institucional definitiva y los mecanismos de adopción de decisiones, es que en esta etapa los gobiernos intentan encauzar sus respectivas sociedades en los temas comunes: reconversión económica, reestructura del Estado, reformulación de la política. Las demandas de los organismos internacionales y la ausencia de alternativas homogeneizan por el momento el proceso en el espacio subregional. Hacia el futuro inmediato existen dos posibles techos en dicho proceso: las demandas de las sociedades nacionales y la defeción de un socio grande, debido a que su proyecto de inserción internacional no coincida con el subregional.

Bibliografía

- ARON, R. (1985). "Paz y guerra entre las naciones". Alianza, Madrid.
- BIZZOZERO, L. (1991). "La guerra del golfo Pérsico y el sistema internacional del siglo XXI". *Cuadernos del Centro Latinoamericano de Economía Humana*, núm. 60.
- (1991b). "El surgimiento del MERCOSUR y de la CEE. Un análisis comparativo". *Revista de la Facultad de Derecho*. Segunda Epoca. Num. 1.
- CONSTANTINESCO, L. (1973). "Las relaciones del derecho comunitario con el derecho

de los Estados Miembros de la CEE" en *Instituto para la Integración de América Latina "La dimensión jurídica de la integración"* BID/INTAL. Bs. Aires.

- GUIMARAES, R. (1990). "El Leviatán acorralado: continuidad y cambio en el papel del Estado en América Latina". *Estudios Internacionales* núm. 89. Santiago de Chile.
- HALPERIN, M. (1991). "El Mercado Común del Sur y un nuevo sistema de relaciones económicas multilaterales". *Integración Latinoamericana* núm. 167. INTAL, Buenos Aires.
- KEOHANE, R.-NYE, J. (1988). "Poder e interdependencia. La política mundial en transición". GEL, Buenos Aires.
- LUJAN, C. (1991). "La era pos-Gorbachov: los desafíos de un mundo internacional en transformación". *Cuadernos del Centro Latinoamericano de Economía Humana*, núm. 60.
- MAGARIÑOS, G. (1991). "Uruguay en el MERCOSUR" F.C.U., Montevideo. Uruguay.
- PEREZ LLANA, C. (1990). "Los noventa: una nueva agenda internacional para una nueva década" núm. 91. Santiago de Chile.
- PESCATORE, P. (1973). "Distribución de competencias y de poderes entre los Estados Miembros y las Comunidades Europeas" en INTAL "La dimensión jurídica..." op. cit.
- RUSSELL, R. (1990). "La agenda global en los años '90: antiguos y nuevos temas" en RUSSEL, R. (ed.). "La agenda internacional en los años '90". RIAL/GEL. Bs. Aires.
- Secretaría Permanente del SELA (1990). "La Iniciativa Bush para las Américas: análisis preliminar". XVI reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano. Caracas
- TOMASSINI, L. (1991). "La política internacional en un mundo postmoderno". GEL, Buenos Aires.
- VANDER ELST, R. (1986). "Droit International Privé". P.U.B. Bruselas.
- WALTZ, K. (1988). "Teoría de la política internacional". GEL, Buenos Aires.

RESUMEN

Este artículo analiza la incidencia de los temas de las agendas gubernamentales de los países que conforman el Mercado Común del Sur en el diseño del espacio subregional. Para ello, se comienza examinando el reciente impulso del proceso de integración en América Latina y la incidencia que han tenido en el mismo la Iniciativa Bush para las Américas y la Cumbre Iberoamericana. El impulso de estos dos estímulos y la marcha del proceso no han llevado a que el tema integración ocupe un rango jerárquico en los socios mayores del MERCOSUR. El análisis de las agendas gubernamentales señala que existen temas que constituyen los techos a esta etapa del proceso de integración. Las insuficiencias del Tratado de Asunción se explican, en esta perspectiva, por la necesidad de preservar la soberanía funcional de los Estados Partes.

ABSTRACT

This article analyzes the influence of items included in the governmental agenda of the "Mercado Común del Sur" (Southern Common Market) on the sub-regional space design. To this effect, it first examines the recent impel of Latin America's integration process and the incidence on this process of the "Iniciativa Bush para las Américas" (Bush Initiative for the Americas). Neither these two stimulus nor the course of the process have persuaded the larger MERCOSUR members to confer primacy to the integration issue. The analysis of the governmental agenda shows that there are matters which constitute a prior condition to any integration intercourse, while others turn homogeneous the sub-regional space. The different incidence of the items on the agendas and the national societies' demands limit this stage of the integration process. The insufficiencies of the "Tratado de Asunción" (Asunción Treaty) are herein explained by the necessity to preserve functional sovereignty of the State Parties.