

EL TRATADO DE ASUNCION CONSTITUTIVO DEL MERCADO COMUN DEL CONO SUR (MER- COSUR).

El proceso de unión europea re-
presenta el modelo de integración
económica más exitoso de los últimos
decenios. Por ello, no puede extrañar
que su dinámica influya en las inicia-
tivas integradoras promovidas en el
continente latinoamericano. Tal es el
caso del recientemente creado
MERCOSUR, que constituye el último
y más audaz intento de integración
regional de América del Sur. La Revista
de Estudios Regionales constituye un
lugar adecuado para favorecer el
conocimiento de esta iniciativa.

El documento que presentamos
a nuestros lectores, el Tratado de
Asunción, fue firmado el 26 de marzo
de 1991 en la capital paraguaya por
los presidentes Collor de Brasil,
Rodríguez de Paraguay, Menem de

Argentina y Lacalle de Uruguay y sus
respectivos cancilleres.

1. CUATRO PAISES MUY DES- IGUALES.

Ante todo, quizás convenga tener
presente la enorme disparidad y
asimetría de los países que han
constituido este nuevo Mercado Co-
mún suramericano. Junto a dos gran-
des países, Argentina y Brasil -este
último, más que grande, gigantesco-
, se integran dos pequeños países -
Uruguay y Paraguay-, a su vez de muy
diferentes características entre ellos.

Sirva de referencia una compa-
ración con la CEE actual: 340 millones
de habitantes (frente a los casi 190
de MERCOSUR); 2,37 millones de
km² (frente a los casi 13 de
MERCOSUR); una renta per cápita de
13.500\$; una esperanza de vida de

Cuadro 1
Algunos indicadores físicos y socio-económicos

	<i>Argentina</i>	<i>Paraguay</i>	<i>Uruguay</i>	<i>Brasil</i>
Población (miles)	31.928	4.007	2.981	150.000
Superficie (miles Km ²)	2.766,9	406,7	176,2	8.512
Tasa de analfabetismo	4,5	22,8	4,7	18
Renta per capita (US\$)	2.520	1.180	2.470	2.058
Esperanza de vida (años)	67	64	67	65
Carreteras asfaltadas (km)	57.070	1.922	2.580	133.900
REd Ferroviaria (km)	34.509	441	2.991	30.000
PIB (Mill. \$ USA)	74.500	5.000	7.500	351.900

74 años; un PIB global de 4,6 billones de dólares USA...

2. LA INTEGRACION EN AMERICA LATINA: UNA "SELVA" DE INICIATIVAS INOPERANTES

No es este el lugar de analizar detenidamente los variados intentos de integración regional que han tenido lugar en América Latina y en los que han intervenido alguno o algunos de los países firmantes del Tratado de Asunción¹.

Tras la constitución de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en la década de los años 40, este organismo fue con posterioridad uno de los principales defensores y difusores de la idea de la integración económica regional. Una simple lista de las iniciativas integradoras latinoamericanas, sorprendentemente larga, deja al observador un tanto escéptico sobre la real virtualidad de estos procesos:

¹ Véase, por ejemplo, al respecto: Carlos Camino.- *La integración regional en América Latina y la búsqueda de un interlocutor global para Europa (I y II)*. **Boletín Económico de Información Comercial Española**. Nº 2291 y 2292, 2 y 9 de septiembre de 1991, págs. 2717 y 2797. Ernesto Lorenzi. *El Mercado Común Latinoamericano y sus perspectivas futuras*. **Boletín Económico de Información Comercial Española**. Nº 2250, 1-7 octubre 1990, págs. 3568-3571.

- Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) - Montevideo 1960. (Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú, Uruguay - 1960; Colombia y Ecuador - 1961; Venezuela - 1966).

- Mercado Común Centroamericano (primer Tratado en 1960).

- Pacto Andino (Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia y Chile) - 1969.

- Comunidad del Caribe (CARICOM) - 1973.

- Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) - Montevideo 1980 (transformación de ALALC).

- Grupo de los Tres (Colombia, Venezuela y Méjico) - 1990.

- Tratado de Libre Comercio México-Canadá-Estados Unidos (NAFTA) - 1991.

- Otros acuerdos bilaterales: Chile-México (1990); Chile-Venezuela (1990); Chile-Argentina (1990); Argentina-Venezuela (1990).

Que tantas iniciativas hayan resultado en su mayoría fallidas sólo puede explicarse por una o varias de estas razones: las graves y endémicas dificultades económicas de la región: la gran inestabilidad política

marcada por multitud de procesos dictatoriales; el escaso apoyo exterior, muy en particular, de los Estados Unidos nada interesados hasta fechas muy recientes en el fortalecimiento de estas alianzas comerciales supranacionales; la enorme sensibilidad y susceptibilidad nacionalista de la mayoría de los países del área, sumamente reticentes en la práctica a los procesos de cesión de soberanía y muy celosos de su propia identidad e independencia nacional; la ausencia de una verdadera cultura integradora -a pesar de la comunidad cultural, lingüística, religiosa etc. de estos países- y la difícil asimilación de unas pautas culturales (típicamente cartesianas, norteeuropeas y sajonas) de organización, de negociación, de consenso y de cumplimiento de los compromisos adquiridos y de los pactos firmados; etc. etc.

En cualquier caso no deja de ser significativa la aceleración experimentada en los últimos dos años por los procesos de integración, aceleración que tiene sin duda mucho que ver con el fin de algunos largos conflictos bélicos, con la caída de las dictaduras en países claves del área, con el proceso democratizador generalizado -a niveles muchas veces más cosméticos que reales- y con los cambios de acento de la política norteamericana en el subcontinente.

3. UN ANTECEDENTE FUNDAMENTAL: EL PROGRAMA DE INTEGRACION Y COOPERACION ARGENTINA-BRASIL (PICAB)².

Para comprender mejor el alcance de este Tratado conviene tener en cuenta que Argentina y Brasil venían desarrollando una intensa tarea de colaboración diplomática que se había traducido -al menos en lo firmado- en abundantes acuerdos y protocolos de cooperación.

La primera iniciativa argentino-brasileña en este sentido fue el Acta de Iguazú (noviembre de 1985), cuyo propósito era incrementar las relaciones comerciales, la complementación industrial y la cooperación tecnológica, con especial énfasis en el sector nuclear. Con posterioridad, se desarrolló una intensa actividad diplomática integradora materializada entre 1985 y 1989 en la firma de una serie de protocolos, cuya relación aparece a continuación:

- Protocolo 1. Bienes de Capital (firmado en diciembre de 1986).

- Protocolo 2. Trigo (firmado en julio de 1986)

² Antonio Sánchez Gijón.- *Hacia un mercado común Argentina-Brasil. Política Exterior*. Nº 11, verano 1989, pág. 209 ss.

- Protocolo 3. Complementación del abastecimiento alimenticio (firmado en 1986).
- Protocolo 4. Expansión comercial (firmado el 29 de julio de 1986)
- Protocolo 5. Empresas bi-nacionales (firmado en julio de 1986).
- Protocolo 6. Asuntos financieros (firmado en julio de 1986).
- Protocolo 7. Fondo de inversión (firmado en julio de 1986).
- Protocolo 8. Energía (firmado en 1986).
- Protocolo 9. Biotecnología (firmado en 1986); establece el Centro brasileño argentino de biotecnología.
- Protocolo 10. Estudios económicos (firmado en 1986) crea el Centro Brasileño Argentino de Altos Estudios Económicos.
- Protocolo 11. Información inmediata y asistencia recíproca en caso de accidentes nucleares y emergencias radiológicas (firmado el 30 de noviembre de 1985).
- Protocolo 12. Cooperación aeronáutica (firmado el 17 de enero de 1986).
- Protocolo 13. Siderurgia.
- Protocolo 14. Transporte terrestre (firmado el 10 de diciembre de 1986).
- Protocolo 15. Transporte marítimo (firmado el 10 de diciembre de 1986).
- Protocolo 16. Comunicaciones (firmado el 10 de diciembre de 1986).
- Protocolo 17. Cooperación nuclear (firmado el 10 de diciembre de 1986).
- Protocolo 18. Cultural (firmado el 5 de julio de 1987).
- Protocolo 19. Administración Pública.
- Protocolo 20. Moneda común (se trataba de la creación de una unidad monetaria llamada *gaúcho*, no circulante, como unidad de cuenta para saldar cuatrimestralmente las cuentas entre ambos países).
- Protocolo 21. Industria automovilística.
- Protocolo 22. Industria alimentaria (firmado en abril de 1988).
- Protocolo 23. Regional fronterizo.
- Protocolo 24. Planificación económica y social (firmado en agosto de 1989).

Dada la importancia de estos dos países, que dominan de forma abrumadora el espacio económico de MERCOSUR, es obvio que estos protocolos constituyen los antecedentes naturales y la base del nuevo y más ambicioso Tratado de Asunción.

4. ANTECEDENTES INMEDIATOS DEL TRATADO DE MERCOSUR.

A continuación nos vamos a detener sólo brevemente en los pasos previos a la firma el Tratado.

Ante todo, conviene tener en cuenta que la concepción original del PICAB se vio directamente afectada por los procesos de inestabilidad macroeconómica en Argentina y Brasil, marcados especialmente por coyunturas recesivas y escaladas inflacionistas así como por sistemáticas oscilaciones de los tipos de cambio. De hecho, la mayor parte de los protocolos han sido inoperantes, y fue necesaria una revisión de su estrategia inicial. La revisión estuvo condicionada por tres factores: la persistencia de una voluntad política en ambos países, por encima de los procesos polarizados y traumáticos de cambios de gobierno; la sintonía entre las reformas económicas introducidas por los nuevos gobiernos; los modestos resultados positivos de algunos protocolos (en particular bienes de capital, industria alimenticia, trigo...).

Los gobiernos argentino y brasileño firmaron en julio de 1990 el Acta de Buenos Aires, fijando la fecha del 31 de diciembre de 1994 para la formación definitiva de un Mercado Común. En diciembre de 1990 ambos países firmaron un Acuerdo de Complementación Económica que consolidaba el conjunto de entendimientos bilaterales ya formalizados y estipulaba un programa gradual de liberalización comercial, eliminación de tarifas y restricciones no tarifarias que debería realizarse el primero de enero de 1995. También se constituyó un Grupo Mercado Común como el objetivo de negociar la armonización de las política de ambos países en los siguientes campos: comercial, fiscal, monetario, industrial, agrícola y de transportes terrestres y marítimos.

En este mismo contexto, los países decidieron otorgar una inmediata proyección regional de este proyecto a través de Mercosur, con la incorporación de Paraguay y Uruguay. Tal es el origen de MERCOSUR.

5. BREVE ANALISIS DE LOS TERMINOS DEL TRATADO³.

No vamos a hacer un análisis muy pormenorizado del texto. En pocas

³ Hemos utilizado el excelente análisis del

palabras, el propósito del Tratado es liberalizar completamente el tránsito de mercancías y factores productivos entre los países del área, mediante un proceso gradual que culminaría en 1994 para Argentina y Brasil y un año más tarde, en 1995, para el conjunto de los cuatro signatarios.

La estrategia adoptada es la disminución escalonada de los aranceles y la reducción gradual de las excepciones hasta llegar en 1995 a una tarifa general cero.

Paralelamente se afirma la voluntad política de los cuatro países de alcanzar una arancel exterior común frente a países terceros y coordinar las políticas macroeconómicas.

Comienza el Tratado con siete párrafos genéricos que expresan la buena voluntad y las buenas intenciones de la iniciativa, sus efectos beneficiosos, expresando la inserción

Tratado y de su génesis que se encuentra en: Virginia Castro Vaz.- Antecedentes e perspectivas da integração latino-americana.- Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS. São Leopoldo (Rio Grande do Sul, Brasil), diciembre de 1991. Agradecemos a la autora la remisión del texto, aún no publicado de su investigación. Cfr. también: Dinarte Belatto.- *Mercosul: os pontos chaves*. Tocha Universitaria. UNIJUI, Abril 1992, pp. 4-5. Naúm Minsburg. *El Mercosur, un camino hacia la integración*. **Boletín de Información Comercial Española**, 1-7 de julio de 1991, pp. 2225-2228.

de la región en la dinámica de la economía mundial. Afirma de entrada que *la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituyen condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social.*

La parte sustantiva del documento se compone de 24 artículos, entre los que cabe destacar los siguientes:

- Artº 1. MERCOSUR implica la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, arancel exterior común y coordinación de políticas macroeconómicas.

- Artº 3. Fija el período de transición hasta el completo funcionamiento del Tratado previsto para el 31 de diciembre de 1994. En este período *los Estados Partes adoptan un Régimen General de Origen, un Sistema de Solución de Controversias y Cláusulas de Salvaguardia que constan como Anexos II, III y IV al presente Tratado*. El Tratado de Brasilia dio comienzo a la implementación de las tareas indicadas, firmado en la reunión de los cuatro Presidentes el día 17 de diciembre de 1991.

- Artº 4. Implícitamente se aceptan las reglas de liberalización de los mercados en la negociación de la Ronda Uruguay del GATT.

- Artº 5. Establece un programa de liberalización comercial gradual, con rebajas arancelarias progresivas lineales y automáticas, para llegar a 1994 con tarifa cero y sin restricciones no arancelarias.

- Artº 7 y 8. Extiende a los países miembros cualquier privilegio concedido a productos de terceros países miembros de la Asociación Latino-Americana de Integración (ALADI).

- Artº 9, 10 y 11. Establece que el Consejo del Mercado Común del Sur es el órgano superior de MERCOSUR formado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los Estados miembros.

- Artº 12 y 13. Crea un órgano ejecutivo denominado *Grupo Mercado Común*, con cuatro miembros por país, que incluye, además de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía, los representantes de los Bancos Centrales. A este órgano le corresponde la ejecución de las decisiones del Consejo, así como poner los medios necesarios para llevar a la práctica las decisiones.

- Artº 16. Establece que las decisiones serán tomadas por consenso.

- Artº 19. Establece la duración indefinida del Tratado.

- Artº 20. Deja abierta la posibilidad de negociar la entrada de otros miembros.

- Artº 21 y 22. Determina las condiciones de desvinculación y denuncia del Tratado.

- Artº 23. Fija el nombre del Tratado: Tratado de Asunción.

- Artº 24. Establece una *Comisión Parlamentaria de MERCOSUR*, obligando a los Ejecutivos de los Estados Miembros a mantener informados a los respectivos Poderes Legislativos sobre la evolución del Mercado Común.

Anexos: el Tratado comprende además cinco Anexos; en ellos se indican las medidas necesarias para la formación de MERCOSUR:

- En el Anexo I se establecen las excepciones para Uruguay y Paraguay en lo tocante al cronograma de las reducciones arancelarias.

- En el Anexo II se establecen los requisitos para la cualificación de los productos de origen.

- En el Anexo II se prevé la posibilidad de controversia y se establecen los mecanismos de negociación.

- En el Anexo IV se prevén cláusulas de salvaguardia.

- El Anexo V trata de la formación de subgrupos de trabajo (10 en total).

Habrá que esperar para ver los efectos de este nuevo proceso de integración que viene a sumarse a tantas iniciativas anteriores, ya citadas, prácticamente inoperantes.

De hecho el 27 de junio de 1992 se celebró en Las Leñas (Argentina) la segunda cumbre de presidentes de MERCOSUR, en la que se confirmó la voluntad política de llevar adelante el proyecto antes del 1 de enero de 1995, aprobándose un cronograma de medidas y un calendario para la coordinación de las políticas macroeconómicas sectoriales e institucionales⁴.

6. UNA EVALUACION MUY PRELIMINAR DE MERCOSUR.

Hoy día nadie parece discutir la conveniencia de la ampliación de los mercados para favorecer las dinámicas de crecimiento económico en países atrasados con potencialidades económicas importantes. Ello es tan más cierto cuando los mercados interiores son de tamaño reducido. Tal idea básica estuvo sin duda en los orígenes de la firma del Tratado de

Roma que creaba la Comunidad Económica Europea. Otro ejemplo claro lo constituye el proceso de integración centroamericana, tantas veces iniciado y nunca llevado a efecto, aunque actualmente parece tener algunas mayores posibilidades de éxito. A pesar de que MERCOSUR comprende a un país gigantesco y a otro grande, aquellas economías experimentan la necesidad de una ampliación natural de sus mercados hacia unos perímetros más amplios situados a poca distancia de sus fronteras nacionales.

Sin embargo, la instrumentación de este Tratado parece muy difícil por una serie de razones:

a) La enorme diversidad y asimetría de los firmantes, dado que el nuevo espacio económico estará presumiblemente dominado por el peso del gran Brasil y, en mucho menor medida, por Argentina. No es sólo cuestión de tamaño; las enormes diferencias, por ejemplo, en los procesos inflacionistas son un obstáculo difícilmente salvable. Argentina ha conseguido, a base de un durísimo programa de ajuste, dominar la inflación, mientras Brasil sigue sumergido en un proceso hiperinflacionario con tasas del 20% mensual. Es cierto que también la CEE sabe de la integración de países con muy diferente peso económico y territorial; el resul-

⁴ *El País*, 29 de junio de 1992, p. 41.

tado ha sido satisfactorio a condición de haber evitado el peligro de que los países grandes *arrasen* a los pequeños, lo que se garantizó mediante adecuados procedimientos institucionales y mecanismos de contrapesos en las tomas de decisión. Pero nunca existieron por ejemplo entre los países que fundaron la CEE unas diferencias tan grandes en la evolución de los precios.

b) La escasa entidad de los órganos o instituciones comunes previstos. Esta es a nuestro entender una de las mayores debilidades de MERCOSUR. Uno tiene la impresión -que se ve reforzada por ejemplo por la observación sobre el terreno del clima político brasileño- de que en la iniciativa y en el actual desarrollo de este proceso integrador hay una fuerte dosis de voluntarismo político muy personalizado en la figura de los presidentes de aquellas repúblicas, en particular los presidentes de Brasil y Argentina. La experiencia europea aconseja la erección de sólidas instituciones, alguna de ellas con la suficiente autonomía de iniciativa (como la Comisión de Bruselas) que garanticen la continuidad del proceso integrador, más allá de los avatares políticos internos de cada país.

c) La crisis económica grave por la que atraviesan los países firmantes. No conviene olvidar que el Mer-

cado Común europeo nació y se consolidó en una etapa de auge económico sin precedentes de los países de Europa occidental y que nunca las épocas de crisis fueron un terreno abonado para el desarrollo de iniciativas de liberalización comercial.

d) El escaso margen de tiempo previsto para la constitución plena del mercado común. Los plazos para el desarme arancelario de MERCOSUR son muy cortos. Uno no puede menos de recordar que en la primitiva CEE a seis, fueron necesarios 10 años para llegar al desarme arancelario total y a la plena adopción de la tarifa exterior común. Incluso el período transitorio para España ha sido de seis años para la mayor parte de los sectores. Los países firmantes del Tratado de adhesión pretenden recorrer, en una coyuntura económica muy precaria, en sólo 3 o 4 años un trayecto similar. A simple vista, parece apresurado.

e) Por último, la escasa cultura integradora de estos países, a la que nos hemos referido más arriba. Una integración como la que pretende MERCOSUR exige la puesta en acción de una serie de características culturales que no constituyen precisamente el acervo tradicional de estos países: rigor, pragmatismo, cartesianismo, capacidad de consenso, organización administrativa eficiente,

cumplimiento riguroso de lo acordado, mantenimiento en el tiempo del esfuerzo integrador etc. etc. No es que desde España podamos dar muchas lecciones de todo ello a los latinoamericanos. Pero si algo está aportando a nuestro país la aventura europea en la que aceleradamente estamos embarcados, es que, habiendo vivido durante casi dos siglos de espaldas a Europa, nos encontramos actualmente comprometidos en un esfuerzo considerable para recuperar el terreno perdido con respecto a nuestros vecinos europeos...

José J. ROMERO RODRIGUEZ
*Departamento de Economía,
Ciencias Jurídicas y Sociales
Facultad de CC. Económicas y
Empresariales (ETEA) adscrita a la
Universidad de Córdoba*