

Factores críticos que ha atravesado el Mercosur en su proceso de integración: una perspectiva desde el ámbito político

Jeannette Valverde Chaves
Universidad Nacional de Costa Rica
Recibido: 24/03/2012 • Aceptado: 7/7/2012

Resumen

A lo largo de sus 20 años de vigencia, el Mercosur ha promovido la democratización, la paz y la estabilidad de sus miembros y ha procurado un diálogo político de alto nivel y consolidado la cooperación interna e internacional. Sin embargo, desde el último Documento de Estrategia Regional de 2002, el bloque ha enfrentado factores críticos en el ámbito político que le han imposibilitado progresar hacia la realización de una unión aduanera concreta y de un mercado común estructurado.

Palabras claves: Mercosur, integración, integración regional, política, crisis.

Abstract

Throughout its 20 years of existence, Mercosur has promoted democratization, peace and stability of its members and sought political dialogue and consolidated senior internal and international cooperation. However, since the last Regional Strategy Paper 2002, Block has faced critical factors in politics that have prevented progress toward the realization of a specific customs union and a common market structured.

Keyword: Mercosur, Regional Integration, Politics, Crisis

Introducción

Alrededor de la integración económica regional se han planteado una serie de aspectos a su favor, tales como la posibilidad de alcanzar economías con rendimientos dinámicos crecientes, mayor estabilidad y credibilidad de las políticas económicas como consecuencia de los compromisos pactados por los Estados miembros



en los procesos de unificación, la globalización financiera y sus consecuencias en los mercados de capital, relativa estabilidad económica que conlleva a un incremento de la inversión extranjera directa, la posibilidad de incrementar el poder de negociación mediante acuerdos conjuntos, la presencia e interés por los temas sociales y ambientales en la agenda internacional, y la solución oportuna de los eventuales conflictos que puedan suscitarse en la región y, sin duda, el activismo de los sectores privados por mejorar sus relaciones comerciales y por ende, su rentabilidad.

Pero, dicho proceso trae aparejado costos que deben ser atendidos de manera oportuna por los Estados partes para poner en funcionamiento los acuerdos alcanzados, por ejemplo, la apertura de su mercado para las importaciones provenientes del bloque del cual se es parte, la cesión de soberanía para la toma de decisiones y modificaciones en algunas estructuras internas para cumplir con la normativa y la legislación común que se establezca como parte del proceso de integración.

Hasta hace poco tiempo los diferentes procesos de integración se orientaban casi de manera exclusiva

a la apertura comercial, hoy dichos procesos contemplan además de la apertura de mercados, aspectos sociales tales como las migraciones, leyes laborales, salud, educación, cultura, normas ambientales, ideas étnicas, derechos humanos, aspectos religiosos, inversión de capitales e inversión extranjera directa, tecnología, seguridad pública, empleo, entre otros tópicos.

Por lo anteriormente indicado, es importante visualizar la integración como un proceso complementario y parte de una alternativa hacia una inserción más dinámica en la economía internacional y no como la única opción para lograr dicha inserción. En otras palabras, la integración se trata de un medio para alcanzar algunos logros y no debe verse como un fin en sí misma.

Dentro de esos procesos, sobresale el Mercosur, constituido en marzo de 1991 por los gobiernos de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, quienes mediante el Tratado de Asunción, se comprometieron a crear un mercado común al finalizar lo que denominaron el periodo de transición de cuatro años. Los objetivos de ese mercado se centrarían en la liberalización comercial de bienes, servicios y factores de producción, la



adopción de una política comercial externa común, la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales y la armonización de un mecanismo para eliminar los aranceles, así como un régimen de origen y un mecanismo de salvaguardias para proteger temporalmente a las importaciones nacionales frente a los incrementos imprevistos de importaciones de la región.

Adicional a los avances en materia de política comercial, en el caso del Mercosur la puesta en marcha de los compromisos de integración, ha representado también una estrategia para insertarse como bloque en los procesos económicos mundiales, y es un instrumento efectivo para afianzar, crear o proyectar los vínculos comerciales con terceros estados o/y bloques.

En el Mercosur, como en otros escenarios latinoamericanos, los acuerdos de integración no han surgido de una forma aislada, sino más bien han sido influenciados por los diversos cambios políticos y comerciales del escenario internacional, que han hecho que los acuerdos evolucionen de forma tal que sus regulaciones se acoplen a las nuevas realidades, así como a las necesidades particulares de cada Estado.

El Mercosur reviste especial importancia porque pese a sus momentos de auge y de crisis interna, continúa siendo una subregión con gran potencial económico. El bloque cuenta con alrededor de doscientos millones de habitantes y sus trece millones de kilómetros cuadrados representan un tercio del comercio exterior latinoamericano y un tercio de las inversiones extranjeras en la misma zona, habiéndose convertido en la cuarta zona del mundo en importancia económica.

Los países del Mercosur tienen una larga trayectoria en la promoción de las actividades productivas, generalmente tratando de estimular la producción y las exportaciones de manufacturas. En la década de los noventa hubo un cambio de enfoque y las tradicionales políticas de reserva de mercado fueron perdiendo peso en relación con otros instrumentos orientados a la promoción del desempeño competitivo de las firmas en un contexto de economías más abiertas.

Además, a lo largo de sus 20 años de vigencia, el Mercosur ha promovido la democratización, la paz y la estabilidad de sus miembros y ha procurado un diálogo político de alto nivel y consolidado la cooperación



interna e internacional. Sin embargo, desde el último Documento de Estrategia Regional de 2002, se ha progresado poco hacia la realización de una unión aduanera concreta y de un mercado común estructurado.

Por lo anterior, el presente artículo aborda el periodo de transición del bloque y algunos de los factores críticos que ha atravesado el bloque durante varios años en el ámbito político que han impedido avanzar en la construcción de la unión aduanera y cumplir con el propósito de transformarse en un mercado común.

1. El periodo de transición

A partir de la entrada en vigencia del Tratado de Asunción, en marzo de 1991, los gobiernos acordaron establecer un periodo de transición hasta el 31 de diciembre de 1994. Durante ese periodo debía crearse la zona de libre comercio, tal como se indica en el artículo 3 de dicho Tratado:

Artículo 3. Durante el período de transición, que se extenderá desde la entrada en vigor del presente Tratado hasta el 31 de diciembre de 1994, y a fin de facilitar la constitución del Mercado Común, 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 del Tratado (1991: s/p).

Seguidamente, en el artículo 5 del Tratado en mención se hace referencia a los instrumentos que debían poner en práctica los Estados para lograr la creación y consolidación del Mercado Común.

Dada la trascendencia y los intereses de los países miembros del nuevo bloque que se gestaba, y en aras de lograr una adecuada inserción internacional en un contexto marcado por la consolidación de los grandes espacios económicos, el Mercosur requería de acuerdo con el pensador latinoamericano, Joao Bosco Machado Mesquita (1999) lo siguiente:

...aprovechamiento más eficaz de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía (Machado, 1999:49) (Traducción libre de la investigadora).

En ese marco, los países debían armonizar sus estrategias financieras y cambiarias para facilitar la ejecución



de la política nacional de estabilidad, promover la integración y fortalecer la posición negociadora externa. El modelo consideraba, además, que no se debía depender de los movimientos de capital de corto plazo, más bien estos debían ser regulados para evitar los efectos negativos sobre la economía.

Además, es importante mencionar que los gobiernos de los países miembros del Mercosur, apostaban a una estrategia solidaria, colectiva y significativa para la transformación productiva de sus miembros, de manera tal que los problemas especialmente aquellos originados en las políticas e instrumentos del Mercosur pudieran ser considerados como problemas de todos a fin de lograr el equilibrio entre las partes. Para dicho fin, el mismo texto del acuerdo establece en su artículo 6 del Tratado, lo siguiente:

Artículo 6. Los Estados Partes reconocen diferencias puntuales de ritmo para la República del Paraguay y para la República Oriental del Uruguay, las que constan en el Programa de Liberación Comercial (1991: Anexo I).

Con el propósito de lograr una integración que respondiera al ritmo de cada economía y a los intereses de cada país, los gobiernos acordaron

un conjunto de directrices para que la puesta en práctica del Tratado fuese más funcional para cada uno y se lograra cumplir con las metas acordadas. Como parte de los compromisos asumidos, los Estados miembros del Mercosur propusieron que los vínculos con el exterior se organizaran en torno a las ventajas competitivas que permitan ampliar el potencial exportador basado en la dotación actual de los recursos. Sin embargo, su cumplimiento ha sido muy dispar debido a que en buena medida las relaciones externas han dependido del país que asume en cada periodo la presidencia pro t m pore y no de las estrategias comunes.

La estrategia de integración del Mercosur inicialmente se propuso eliminar el desfase de conocimientos de las importaciones y las exportaciones de la región y corregir el desequilibrio estructural del comercio exterior de los países especializados en las exportaciones de productos primarios al añadir conocimiento y valor agregado a esos bienes. Dicha propuesta al considerar que el capital extranjero se debe orientar para la expansión de la capacidad productiva y que las exportaciones generan divisas necesarias para futuras transferencias de utilidades, se orient  a la estabilidad de los precios, el



equilibrio fiscal, las exportaciones y el ahorro interno.

Se asumió también en el planteamiento discursivo del Mercosur que la estabilidad de las tasas de interés posibilitaba la existencia de tasas de cambio competitivas para promover las exportaciones no tradicionales y el equilibrio de la balanza comercial. Y en esas condiciones la conducción de la política económica ganaría libertad de acción para realizar acciones dinámicas y orientar los recursos para los fines prioritarios de integración. En consecuencia, la reducción del riesgo en países sólidamente estables atrae la inversión no especulativa.

Además, se planteó desde el Tratado de Asunción que la solidez de la estabilidad y de los equilibrios macroeconómicos facilitarían la convergencia de las políticas cambiarias de los países miembros del Mercosur y la estabilidad de las monedas nacionales estimularía el intercambio y la toma de decisiones de los agentes económicos privados.

En el discurso político del Mercosur se plantea que la globalización de la economía mundial debe coexistir con la posición decisiva que ocupan los mercados y el ahorro interno en las economías nacionales y en la sub

región (Machado Mesquita, 2006). Sin embargo, en la práctica opera una clara desarticulación entre las políticas de cada país. Debido a que las condiciones políticas han venido cambiando y en consecuencia el interés de cada país sobre el bloque también ha cambiado.

Sin duda alguna, no se puede dejar de lado la incesante solicitud de los países más pequeños, Uruguay y Paraguay de tener un trato diferenciado en virtud de sus asimetrías en relación con los países grandes, Brasil y Argentina. Estas marcadas diferencias así como la dinámica de la política económica de cada país incidieron de manera importante para que la propuesta inicial del Mercosur se tornara con poco nivel de ejecución y mínima integración productiva de los sectores económicos de cada país.

Al respecto, el economista del Banco Interamericano de Desarrollo, Mauricio Mesquita Moreira (2003) en su artículo “*O Mercosul que faz sentido*”, afirma lo siguiente:

...el Mercosur fue concebido como un instrumento facilitador de la integración de los países miembros en la economía mundial. No fue creado como alternativa para la integración mundial,



sino como estrategia para maximizar los beneficios de ese proceso (2003:41) (traducción libre).

El diseño del Mercosur era la formación de un mercado común donde el concepto de región fuese cada vez más importante y el logro de los objetivos comunes entre los socios condujera a una sesión de soberanía voluntaria y compartida para promover la especialización y complementación intra-industrial en el contexto de un comercio equilibrado (Giambiagi y Markwald, 2000). No obstante, el plazo planteado por los países para lograr ese cometido se agotó y los gobiernos no pudieron asumir lo pactado.

Con la entrada en vigencia del Mercosur, el primero de enero de 1995, finalizó el periodo de transición establecido en la agenda de Las Leñas para la creación de una unión aduanera. No obstante, al llegar a esa fecha tan ansiada, la unión no fue una realidad y apenas se logró construir un área de libre comercio con una tarifa externa común definida para una pequeña fracción de los bienes intercambiados. Sobre este particular, de acuerdo con el pensador latinoamericano Dr. Joao Bosco Machado esta situación fue producto de lo siguiente:

... es resultante de un proceso de integración forzado o presionado por el tiempo y comprometido por la escasez de recursos, metas demasiado ambiciosas en términos de armonización de políticas e instrumentos fijados fuera, sin que los países movilizaran los recursos materiales y humanos necesarios para su consecución. Estas condiciones fueron todavía agravadas por el surgimiento de los contenciosos comerciales y por la imposición de obstáculos al comercio intra regional generados por la ausencia de convergencia macroeconómica capaz de asegurar la estabilidad de las paridades cambiarias de la región. (Machado, 1999:56) (Traducción libre de la investigadora).

A pesar de los esfuerzos realizados y de las múltiples intenciones plasmadas en los diferentes discursos políticos de los gobiernos miembros, en 1996 ya era más que evidente que el Mercosur no estaba avanzando al ritmo esperado y más bien estaba muy lejos de constituir un mercado común. Lo anterior, se produjo porque el libre acceso al mercado intra-regional era obstaculizado por diversas regulaciones nacionales, la adopción de políticas comerciales comunes como el arancel externo común eran muy incipientes, los temas sobre movilidad de factores de



producción, todavía a esa fecha no habían sido discutidos. Durante ese periodo, el denominador común fue un nivel de interdependencia económica notable entre los Estados miembros, producto de los vínculos comerciales intra-regionales que lograron expandirse de manera acelerada, al igual que la cooperación empresarial y los flujos de inversión tanto financiera como directa (Bouzas, 1996).

Como resultado de esos vaivenes el bloque ha atravesado por los siguientes factores críticos que han afectado el desempeño y ejecución de la propuesta formulada desde el Tratado de Asunción:

2. Algunos factores críticos desde la perspectiva política

2.1. No existe una agenda compartida entre los socios

Dadas las oscilaciones políticas, económicas y financieras que han atravesado los países que conforman el Mercosur, no existe confianza para desarrollar un proyecto conjunto que contemple una agenda común que acerque a los países.

Las profundas crisis financieras que sufrieron Brasil en 1999 y Argentina

en el 2000 y 2001 incidieron de manera importante en el desarrollo de las políticas comunitarias. En el plano político, tal y como se evidencia en los discursos oficiales, en los comunicados de la Cancillería y en los distintos foros de diálogo, las prioridades de Brasil durante la administración de los presidentes brasileños Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula Da Silva, como líderes del bloque y principal gestor de la agenda externa del Mercosur, estuvieron dirigidas prioritariamente a negociar con terceros países cuyos intereses políticos responden a la estrategia de inserción de Brasil en otros procesos bilaterales y multilaterales.

De manera particular, durante la administración del presidente Lula da Silva, las relaciones externas de Brasil se encaminaron a establecer alianzas con Rusia, los países del Medio Oriente, Sudáfrica e India. Además, de su rol protagónico en la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio, donde gran parte de su capital negociador ha estado presente en la negociación de acuerdos multilaterales.

Además, Uruguay ha manifestado en diversas oportunidades su interés de renunciar a su condición de miembro pleno y convertirse en



miembro asociado. Dicha condición le permitiría negociar acuerdos bilaterales con otros países en las que se incluyan preferencias arancelarias.

Como parte de ese objetivo, el 25 de enero del 2007, Uruguay firmó un acuerdo marco sobre comercio e inversiones con Estados Unidos, conocido como TIFA, que si bien no contempla compromisos de apertura preferencial para ambos mercados, prevé la posibilidad de negociar en el futuro próximo un Tratado de Libre Comercio con ese país del norte.

Lo anterior es evidente en la definición de prioridades de la agenda de la presidencia pro témpore, en la cual cada país la delimita en función de sus intereses particulares y no en el interés común. Como ejemplo de ello, durante el primer semestre del 2007 cuando la presidencia fue asumida por Uruguay los objetivos se centraron en cumplir la resolución decisión CMC 54/04 sobre la eliminación del doble cobro del AEC y la adopción de un mecanismo para distribuir la renta aduanera, mientras durante la presidencia de Argentina en el 2008 el interés se centr  en elaborar una propuesta para avanzar en el proceso de la integración productiva regional.

2.2. Existen diferentes ritmos y criterios para la aplicación de la legislación común entre los socios

De acuerdo con Ramón Torrent (2006), la profundidad de cualquier acuerdo internacional u organización puede ser definida en términos del número y el alcance de las materias que abarca. La profundidad se refiere al grado que dichas áreas están sujetas a reglas o actividades públicas comunes, la cual no es fácil de determinar, en particular en materia de normas.

De ahí que según Torrent, el mejor criterio para determinar la profundidad es el grado en que los Estados miembros siguen siendo libres de regular de manera distinta temas específicos. En el caso concreto del Mercosur, los instrumentos utilizados para desarrollar el proceso de integración han sido dos: las normas y los instrumentos diplom ticos¹ como el diálogo y la cooperación. Sobre este particular, argumenta el autor Ramón Torrent que:

1 Durante la administración del presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso se puso en práctica como estrategia la diplomacia presidencial la cual utilizó como elemento diferenciador de la región, la consolidación de un clima de paz, la estabilidad democrática y la cooperación en la región.



El Mercosur se concibió como un proceso creado y que se debía desarrollar a través de la producción de normas jurídicas. A los quince de su creación, debe concluirse que la producción normativa no ha seguido los criterios claros en cuanto a la articulación entre el derecho primario, es decir los fundamentos básicos y permanentes de la integración y el derecho secundario, es decir, los aspectos complementarios y más cambiantes de la integración (2006:23-43).

Entre los países miembros del Mercosur no hay un estatus jurídico homogéneo y aún peor cuando muchas de las normas no han entrado en vigencia² en todos los Estados miem-

bros se crea nueva normativa. Esto sucede porque en varias ocasiones los gobiernos de los Estados miembros han tratado de convertir en normas regionales los acuerdos políticos que se toman en las Cumbres Presidenciales, aunque de antemano se conozca que nunca van a entrar en vigor (Torrent, 2006).

Solo para citar un caso de la diferencia en la aplicación de las normas en el Mercosur, en Argentina los tratados tienen primacía sobre la Constitución Política, mientras en Brasil no ocurre así, lo que según Giambiagi, "...genera una asimetría incómoda para los socios y una potencial de indefinición en la región" (Giambiagi, 2000:29).

2 El Artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto de 1994 establece que "Con la finalidad de garantizar la vigencia simultánea en los Estados partes las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR previstos en el artículo 2 de este Protocolo, deberá seguirse el siguiente procedimiento:

- a. Una vez aprobada la norma, los Estados partes adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunicarán las mismas a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR,
- b. Cuando todos los Estados Partes hubieran informado de la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la Secretaría Administrativa del MERCOSUR comunicará el hecho a cada Estado parte

-
- c. Las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados partes 30 días después de la fecha de la comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, en los términos del literal anterior. Con ese objetivo, los Estados parte, dentro del plazo mencionado, darán la publicidad del inicio de la vigencia de las referidas normas por intermedio de sus respectivos diarios oficiales.

Artículo 42:

Las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR tendrán carácter obligatorio y cuando sea necesario, deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país."



Además, según argumentaba José Tavares de Araujo en el artículo *Os intereses brasileiros e a agenda da ALCA* (1998) Brasil no dispone de una ley que establezca las condiciones de competencia en el mercado interno y en esa medida garantice las relaciones de largo plazo, ni dispone de normativa en materia de cooperación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo para cambiar las tarifas u otros instrumentos de regulación y facilitación del comercio. No existen mecanismos de supervisión y acompañamiento de las medidas vigentes, y la información disponible para el público, incluyendo para los empresarios es escasa y fragmentada.

En este orden de ideas, resulta relevante mencionar que el contenido efectivo de la integración del Mercosur, es decir, la aplicación de las normas comunes está concentrada en las siguientes áreas que han sido reguladas:

- a. “Eliminación de aranceles intra-zona.
- b. Algunos compromisos más amplios y profundos en materia de acceso a mercados intrazona y trato nacional en el área de servicios, pero que no van más allá del mantenimiento del status quo previo decidido unilateralmente.
- c. Algunos esfuerzos para armonizar ciertos aspectos de la política comercial extra-zona, principalmente en materia de aranceles, así como un avance reciente hacia el reconocimiento del principio de la libre circulación de las mercancías importadas con arancel cero que puede estar condicionado a la finalización exitosa de las negociaciones en curso con la Unión Europea.
- d. Cierta grado de armonización de estándares y normas técnicas.
- e. Ciertos avances sumamente limitados en otras áreas no directamente ligadas al avance hacia un mercado común” (Torrent, 2006:33).

Lo anterior permite indicar que en materia de incentivos, por ejemplo, aunque el bloque dispone de un instrumento jurídico propio como es la declaración del CMC 210/94 que regula la concesión de los incentivos para las ventas intra bloque, la diferente interpretación entre los socios ha generado que los efectos concretos de ese compromiso sean realmente parciales.

De la misma forma, el Protocolo de Defensa de la Competencia



conocido como el Protocolo de Fortaleza aprobado mediante la decisión del CMC 18/96, de 1996 a diciembre del 2000, cuando se publicó el Informe del Mercosur N.º.6, aún no había entrado en vigencia. Y quince años más tarde, es decir, en el 2011, el protocolo continúa todavía en revisión, dado que los países están discutiendo si se incluye políticas públicas de incentivos.

Otro claro ejemplo de las diferencias en la aplicación de las normas es el Protocolo de Buenos Aires sobre las inversiones extra bloque firmado desde 1994, pero vigente a partir de diciembre del 2005, mediante el cual se permite a los Estados miembros adoptar sus propios mecanismos de incentivos, de acuerdo con su propia legislación; situación que sin duda genera competencia entre los socios por la atracción de inversiones y en consecuencia controversias por las medidas aplicadas en cada país.

Por su parte, el Protocolo de Ouro Preto en su artículo 38 sobre la Aplicación Interna de las Normas Emanadas de los Órganos del Mercosur define el compromiso de los Estados partes de adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las dichas normas, debiendo

informar a la Secretaría Administrativa del Mercosur las medidas adoptadas para este fin. Y el mismo protocolo en su artículo 40 establece el siguiente procedimiento para la aprobación de las normas:

- i) Una vez aprobada la norma, los Estados Partes adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunicarán las mismas a la Secretaría Administrativa del Mercosur;
- ii) Cuando todos los Estados Partes hubieren informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la Secretaría Administrativa del Mercosur comunicará el hecho a cada Estado Parte;
- iii) Las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Partes 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del Mercosur, en los términos del literal anterior. Con ese objetivo, los Estados Partes dentro del plazo mencionado, darán publicidad del inicio de la vigencia de las referidas normas, por intermedio de sus respectivos diarios oficiales” (Protocolo de Ouro Preto, 1994).



Es importante mencionar que a pesar que los países miembros del Mercosur han realizado algunos esfuerzos para poner en práctica acciones comunes que beneficien al bloque como un todo, aún persiste una heterogeneidad en los modelos de regulación de los mercados y en la ejecución de las reformas. Como ejemplo de lo anterior, durante el periodo de marzo de 1996 a marzo del 2006, el Mercosur aprobó 1712 normas, sin embargo sólo 1156, equivalente al 67,5% tiene vigencia en los cuatro Estados miembros. Esas 1712 normas se dividen en: 426 decisiones, de las cuales están vigentes 295, 1310 resoluciones vigentes, solamente 750 y 156 normas de tipo directivas, con vigencia 111 (Informe del Mercosur N.11, 2007:ii y 74).

Adicionalmente en el Mercosur, existe un problema de transposición de las normas en cada Estado parte, lo que significa que la incorporación de los reglamentos comunes depende del compromiso de los miembros para realizar todos los esfuerzos que sean necesarios para su entrada en vigencia, puesto que no existen plazos ni obligaciones que vayan más allá de la buena voluntad de los gobiernos. Sobre este particular de acuerdo con Bouzas y Fanelli los países asumen el compromiso de internalizar

la norma, pero no necesariamente de aplicarla, por lo que “estos actos pueden concebirse como actos legales, pero incompletos, equivalentes a acuerdos internacionales firmados pero no ratificados” (2002:151).

En muchos casos, la falta de aplicación de las normas se debe a factores políticos, legales, administrativos, burocráticos o a dificultades para lograr la armonización de las normas (Machado Mesquita, 2006).

Por otra parte, a pesar de que algunos autores (Torrent, 2006, Peña, 2004) justifican la necesidad de que existan instancias institucionales formales y/o supranacionales, lo que se requiere son compromisos comunes para una legislación colectiva que les permita a los miembros atender los asuntos del Mercosur.

2.3. Prevalen profundas asimetrías entre los socios

El tema de las asimetrías entre los socios es quizás el que mayor relevancia ocupa dentro del Mercosur. Desde el inicio de las negociaciones del bloque, los gobernantes tuvieron presente la necesidad de considerar las diferencias entre las naciones como el elemento clave que debía ser atendido para lograr equilibrio entre los



socios. Sin embargo, las diferencias entre los socios comerciales son sumamente claras, en especial entre los dos países mayoritarios, Argentina y Brasil y los estados menores, Uruguay y Paraguay. Adicionalmente entre estos dos últimos también hay diferencias, a pesar de que ambos son economías pequeñas, Paraguay es un país sin litoral, y cuenta con la menor renta por habitante entre los miembros del bloque; mientras Uruguay tiene una renta por habitante relativamente elevada.

En materia de apertura comercial, la cual se obtiene al dividir las importaciones menos las exportaciones sobre el producto interno bruto, las asimetrías también son notorias entre los socios. De acuerdo con la información del Anuario Estadístico de la CEPAL, (2010) Argentina y Brasil son países menos dependientes del mercado externo, puesto que el primer país tiene un nivel de apertura de 45.1%, y el segundo 29.5%, respectivamente. Mientras los dos países pequeños son mayoritariamente dependientes de las importaciones para el consumo interno y de las exportaciones para colocar sus excedentes de producción. Así, Uruguay tiene un grado de apertura de 60.5 y Paraguay que es la economía más pequeña es la más abierta,

su grado de apertura es de 105.9, lo que significa que su economía es altamente dependiente del mercado externo lo que a su vez la hace ser la economía más vulnerable ante los cambios del sistema internacional.

En el Mercosur, la mayor parte de las asimetrías se relacionan con políticas tributarias, financieras, crediticias, regímenes de compras estatales y regímenes especiales de importación.

De acuerdo con Roberto Bouzas y José María Fanelli (2002), el Mercosur ha avanzado muy poco en el tratamiento de las asimetrías porque los estados se han resistido a someter sus prácticas a una mayor disciplina regional.

Para lograr equilibrio en las políticas aplicadas dentro del bloque, es preciso no sólo conocer cuáles son las asimetrías sino y más importante identificarlas. Las asimetrías en un proceso de integración económica como es el Mercosur "...son básicamente, disparidades de competitividades relativas originadas en diferentes causas, que afectan o pueden afectar, en distintos grados los flujos de comercio y de inversión entre y hacia los socios" (Peña, 2004:13).

Entre las asimetrías más comunes y significativas se destacan aquellas



originadas en la dimensión económica relativa entre los socios; es decir, las derivadas del tamaño económico, la dotación de recursos, la ubicación geográfica y de ventajas competitivas; la población, de los modelos de desarrollo económico, las estrategias de transformación productiva; el grado de flexibilidad de los mercados, los efectos a través del tiempo de las políticas macroeconómicas, cambiarias, tributarias y sectoriales y el nivel de desarrollo económico. En el caso concreto del Mercosur, las asimetrías en términos de tamaño son evidentes al respecto:

Brasil ocupa 2/3 de la superficie total del bloque y tiene más de 3/4 de la población y de su producto. Uruguay y Paraguay, considerados en conjunto, representan poco más del 4% del territorio y de la población del Mercosur y menos del 3% del PIB agregado del bloque. Argentina, a su vez, representa el 29% del territorio, el 17% de la población total y poco menos del 20% del producto del Mercosur (Informe del Mercosur N.º.11, 2007:64).

Conjuntamente con esas asimetrías en el Informe del Mercosur N.º.10, de diciembre del 2005, también se hace referencia a las asimetrías artificiales, las cuales según dicho informe surgen

como consecuencia de las decisiones de política pública puestas en prácticas por los propios gobiernos. Esas asimetrías son transmitidas a través de la estructura de impuestos, subsidios y marcos regulatorios.

Por su parte, el Informe del Mercosur N.º.11, de 2007, destaca las asimetrías políticas, las cuales según dicho documento:

Se generan por la adopción de políticas públicas o por intervenciones regulatorias basadas en preferencias, elecciones o características institucionales, e implican el uso de un conjunto variado de instrumentos, como los incentivos fiscales, los programas de promoción de inversiones o de exportaciones, los regímenes especiales de importación y la concesión de financiación a tasas preferenciales, además de subsidios de diversos tipos. El problema de las asimetrías de política es que ellas pueden generar externalidades regionales negativas, con la consiguiente pérdida de eficiencia y el surgimiento de problemas potencialmente capaces de minar la cohesión política del proyecto de integración. (2007:64).

A pesar de que las asimetrías insauradas en el Mercosur son tantas y de tan diversa naturaleza, durante



mucho tiempo el tema no recibió atención y fue hasta el primer semestre del año 2003, cuando Paraguay asumió la presidencia pro témpore del bloque que se empezó a analizar el tema con dedicación y seguidamente durante el segundo semestre de ese mismo año, bajo la presidencia de Uruguay que se tomaron las primeras resoluciones al respecto, entre las que se destacan las siguientes:

- a. La Decisión CMC N.º. 28/03 sobre el otorgamiento de trato diferenciado para Paraguay en las negociaciones con terceros mercados, en reconocimiento a su condición de país de menor desarrollo relativo y sin litoral marítimo,
- b. La Decisión CMC N.º.29/03 sobre el establecimiento de un contenido regional diferenciado en el Régimen de Origen del Mercosur en beneficio de Paraguay,
- c. La Decisión N.º. CMC N.º.31/03 y N.º. 32/03 sobre la autorización a Paraguay y Uruguay para que presenten listas adicionales al AEC así como alícuotas reducidas es decir, la parte proporcional, el valor porcentual establecido para

aplicarse sobre la base imponible a fin de determinar el tributo que el contribuyente debe pagar al fisco por un determinado impuesto, para la importación extra bloque de bienes de capital, informática y telecomunicaciones y determinadas materias primas e insumos agropecuarios y

- d. La decisión CMC N.º. 27/03 sobre Fondos Estructurales que promovía la realización de estudios para la institución de tal instrumento en el Mercosur”. (Informe del Mercosur N.º.11, 2007:67)

Fue hasta ese momento cuando los socios percibieron que de manera particular requerían atención las asimetrías resultantes de las disparidades en la dimensión económica y en los grados relativos de desarrollo entre sus socios al poner especial atención a las necesidades y ritmos de Paraguay y de Uruguay, quienes han sido los más perjudicados por la poca atención dedicada al tema. De manera particular, Paraguay demanda un tratamiento especial y diferenciado, flexibilidad, excepciones y apoyo técnico, mientras Uruguay exige que se cumplan los compromisos asumidos por los países del Mercosur.



En respuesta a la solicitud de Paraguay una de las decisiones quizás, más importantes fue la creación en el 2006 del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), al cual ese país aporta un 1% de los recursos pero recibe el 48% de los desembolsos.

Adicionalmente, en el 2006 Paraguay presentó un documento en el cual demandaba políticas comunitarias de fomento al desarrollo, programas de apoyo a la competitividad, acceso a los mercados regionales y del resto del mundo y el diseño institucional. Dado que ese documento fue muy general, en mayo del 2007 en el marco de la V Reunión Extraordinaria del CMC, Paraguay presentó nuevamente un documento, en el cual sugirió que se privilegie a corto y mediano plazo, la ampliación del FOCEM y la ejecución de los programas de cooperación. En dicho documento claramente Paraguay indicaba lo siguiente: “La construcción de un proyecto ambicioso, tipo integración profunda, debe necesariamente incluir entre sus políticas, acciones concretas orientadas a reducir las asimetrías entre los integrantes”. (Mercosur/V CMC EXT./DI N.º 02/07 disponible en <http://www.mercosur.int/actas>).

Tal y como se indica en el informe del Mercosur N.º. 11 publicado en el año 2007, el poco avance en atender las asimetrías se debe entre otras razones a las siguientes:

- a. La idea de privilegiar la reciprocidad en las negociaciones era el concepto dominante en la fase final de la Ronda de Uruguay, que optó por la adopción de un marco normativo homogéneo y trató de evitar una excesiva fragmentación e ineficacia de las reglas. La constitución del Mercosur ocurrió por tanto en un contexto poco favorable a la consideración de las asimetrías que solo cambiaría con la Ronda de Doha, cuando resurgieron conceptos como los de trato especial y diferenciado y reciprocidad asimétrica.
- b. Al firmarse el tratado de Asunción se argumentó también que el beneficio resultante de la ampliación del mercado era mucho mayor para los países menores que para Brasil y Argentina, pues brindaba a los primeros la posibilidad de promover el aprovechamiento de las economías de escala y la atracción de flujos de inversión externos provenientes de los países pertenecientes y no pertenecientes al bloque.



c. Simultáneamente a la discusión del Tratado de Asunción, en diciembre de 1990 Brasil y Argentina negociaron bilateralmente el ACE 14, que preveía la eliminación de los aranceles entre los socios en un plazo de 4 años y en la práctica el acuerdo diluía y eliminaba las preferencias obtenidas por Paraguay y Uruguay en los mercados de Brasil y Argentina en el marco de la ALADI, lo que condujo a la decisión de esos países de integrarse al Mercosur, aún sin la cláusula de trato especial.

d. El Tratado de Asunción consagró la regla de la decisión por consenso, hecho que contribuyó de manera decisiva a la aceptación del principio de reciprocidad de derechos y obligaciones.

Adicionalmente a lo indicado, desde el año 2003 el investigador Roberto Bouzas, consideraba que en el caso específico de las economías menores, Uruguay y Paraguay han visto limitados sus beneficios derivados del comercio, porque las exportaciones están concentradas en un pequeño grupo de productos, y la cantidad de empresas que comercian con el exterior ha permanecido estable.

Sobre este mismo tema, Paraguay es el caso que requiere una mayor atención, atendiendo las significativas diferencias en la composición de la producción. La producción en dicho país es altamente dependiente del sector primario (29%) y sus exportaciones en un 60% dependen de productos agrícolas con poco valor agregado; mientras que Brasil, Argentina y Uruguay son países más bien industriales. El 85% de las exportaciones del Brasil son de origen industrial, en el caso de Argentina es 80% mientras que en Uruguay se registra un 63% (Bouzas, 2003).

En términos generales, las asimetrías entre los socios de este bloque se evidencian en los siguientes aspectos:

- a. la diferencia tecnológica de las industrias en cada país,
- b. la complejidad de los procesos políticos que condicionan las reformas,
- c. en la diversidad de la organización de las empresas,
- d. en el intercambio comercial, el nivel de empleo, el desarrollo de infraestructura,
- e. en los indicadores macroeconómicos, entre otras.

Aspectos todos de gran relevancia para avanzar hacia la integración, por



lo que se requiere un trabajo intenso y decidido por parte de los Estados miembros para minimizar los efectos negativos que estas asimetrías provocan en el desarrollo del proceso de integración y la buena voluntad de todos los socios para tomar acuerdos que beneficien a la mayoría de los países y no solo a los grandes.

Además, es imperativo señalar que a pesar de que los gobiernos de los países miembros han realizado esfuerzos³ para atender y regular las asimetrías existentes entre los socios las

declaraciones se han quedado solamente en intenciones y los avances efectivos son bastante escasos y en algunos casos del todo nulos. Como ejemplo de lo anterior en la XXXIII Cumbre del Mercosur, celebrada del 29 de junio al 01 de julio del 2007, en Asunción, los principales temas de debate fueron la superación de las asimetrías entre los socios, la integración regional, la unificación aduanera y la cuestión energética. Sin embargo, de nueva cuenta no se aprobaron medidas concretas para favorecer a Uruguay y a Paraguay como socios menores del bloque.

3 Uno de ellos fue el Comité Técnico para examinar las políticas públicas sobre la competencia, que se creó en 1994, sin embargo, posterior a su creación éste permaneció inactivo durante tres años. Otro ejemplo fue el inventariado de los instrumentos de política comercial e industrial y los incentivos a la inversión vigentes en cada país en 1998, pero esto no pasó de ser un ejercicio que condujo a un listado de temas, sin ninguna aplicación concreta. Y el último esfuerzo fue la creación del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) en el año 2004 que consiste en un fondo para corregir o atenuar las asimetrías, con un presupuesto anual de US\$100 millones que se complementarían en un plazo de tres años (50% el primer año, 75% para el segundo año y 100% para el tercer año). (Informe del MERCOSUR N.º.11, 2007:67) Mediante la XXXIII Cumbre del MERCOSUR celebrada en junio-julio del 2007 se aprobó una ampliación de dicho Fondo.

En dicha Cumbre solamente se propuso la creación de un Grupo de alto nivel para que un plazo de seis meses elaborara un plan con medidas de corto, mediano y largo plazo para atender las asimetrías y fomentar la integración productiva, a su vez se creó un Fondo de Promoción de Ayudas para la PYMES que pretende fomentar la asociación de pequeñas y medianas empresas y otorgarles financiamiento a tasas de interés subsidiadas. Lo particular de esta decisión es que no se definieron responsables, plazos ni compromisos.

Luego de más de una década y media de fuerte expansión del comercio intrarregional, las asimetrías entre los



países sudamericanos no solamente siguen presentes, sino que se han agudizado.

2.4. El bloque presenta debilidades institucionales

A la fecha el bloque ha creado una gran estructura organizativa, con 92 distintas instancias entre grupos ad hoc, comités, grupos y subgrupos de trabajo, comisiones, entre otras figuras, lo que en gran medida hace que el proceso de ejecución de acuerdos sea sumamente lento, porque el proceso de toma de decisiones, sobre todo de puesta en práctica de las medidas tomadas debe pasar por un filtro muy amplio, lo que sin duda afecta la gobernabilidad del bloque como un todo.

Con suma frecuencia, los socios del Mercosur proponen la creación de más instancias formales, lo que sin duda, implica un costo muy alto desde la perspectiva económica para los miembros del bloque y un esquema más para la toma de decisiones, lo que eventualmente podría significar una lentitud mayor en la ejecución de los proyectos y programas.

No solo la cantidad de las instancias formales han constituido un tropiezo en el desarrollo del Mercosur, sino

también como lo plantea el pensador Félix Peña (2004) hay un problema de calidad institucional por lo que se requiere la definición de reglas claras y estables para lograr un proceso de integración que represente ganancia (ganar-ganar) para todos los componentes del bloque, y no solamente para los más grandes.

Un aspecto por tomar en cuenta es que si bien existen gran cantidad de órganos, solamente tres de ellos tienen carácter vinculante entre los estados partes, las demás son solamente instancias de representación que emiten recomendaciones a sus miembros, las cuales en muchas ocasiones no pasan de ser buenas intenciones escritas a la luz de una reunión regional sin trascendencia para la construcción y sobre todo el avance del proceso de integración productiva.

Además, la única institución con carácter supranacional es el Parlamento del Mercosur, el cual inició funciones del 7 de mayo del 2007. Actualmente, se encuentra en la primera fase de su constitución política, con participación de miembros electos directamente por los parlamentos de los gobiernos miembros para analizar la normativa común del bloque. Sus resoluciones



tampoco tendrán carácter de obligatoriedad para los miembros.

2.5. Existe rigidez y falta de consenso en las negociaciones multilaterales

En el año 2006, de manera explícita el presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez demandó a los socios comerciales del Mercosur flexibilidad en las negociaciones externas, a través de la bilateralidad tanto en las negociaciones conjuntas como permitiendo la individualidad. Sin embargo, y a pesar que cuenta con el apoyo de Paraguay, en el 2010 esta solicitud no ha sido acogida por los socios mayoritarios.

Solamente a manera de compensación el gobierno de Brasil propuso la creación de un grupo de alto nivel⁴ para que elabore un Plan Estratégico para la Superación de las Asimetrías que incluye:

4 El GANASIM (Grupo de Alto Nivel para la Superación de las Asimetrías del MERCOSUR fue creado por el Consejo del Mercado Común para que a corto, mediano o largo plazo presenten propuestas orientadas a la creación de un Plan Estratégico para la Superación de las Asimetrías que permita avanzar en las disparidades entre los Estados miembros del bloque.

- a. Acciones para la integración de las economías de los países sin litoral marítimo
- b. Acciones para el desarrollo de la infraestructura
- c. Acciones para el apoyo a la competitividad
- d. Acceso a mercados
- e. Acciones en el marco institucional
- f. Definición de instrumentos comunitarios (Decisión CMC N.º. 57/07 y Decisión CMC N.º. 33/07)

También en el 2006 mediante la decisión CMC N.º. 16/07, Brasil propuso el otorgamiento de un tratamiento más flexible en materia de origen para Paraguay y Uruguay y la anticipación de la eliminación del doble arancel externo común a favor de esos dos países. Sin embargo, a diciembre del 2008 solamente la primera propuesta fue refrendada por los miembros.

Sobre este mismo tema varios autores latinoamericanos (Bouzas, Machado, Markwald y otros) coinciden en que, quizás, el dilema estuvo que al negociarse el Tratado de Asunción se dejó deliberadamente de lado todo tratamiento especial para Paraguay y Uruguay. Solo se reconocieron diferencias puntuales de ritmo en la aplicación del programa de liberación comercial consensuándose



para estos dos países, un año más para completar el cronograma de apertura regional y un mejor número de excepciones a dicho programa y luego en el Arancel Externo Común. Por ejemplo, en el Protocolo de Ouro Preto (1994) se hace mención al principio de reciprocidad, pero este se refiere específicamente a la estructura institucional.

A manera de ejemplo, se han suscrito decisiones conducentes a tratamiento preferencial⁵, pero este no se concentra en los países sino en las regiones menos desarrolladas, es decir Tierra del Fuego y Manaus, lo que sin duda, nuevamente deja fuera a los países más pequeños.

En ese sentido, vale la pena resaltar el caso de Paraguay, el cual no solo es un país pequeño en términos demográficos y de superficie como lo es Uruguay sino que además ocupa en prácticamente todas las dimensiones el rango más bajo dentro del Mercosur. Sus estructuras institucionales, su aparato estatal, su sistema

5 Por ejemplo, el Programa de Liberalización comercial, el Régimen de Adecuación Final a la Unión aduanera, la Convergencia de los Bienes de Capital al AEC, las Zonas Francas, Zonas de Procesamiento de Exportaciones y Áreas Aduaneras Especiales. (Informe del MERCOSUR N.º.11, 2007)

político y de partidos, el tejido ciudadano, y en general las estructuras de la sociedad civil son bastante frágiles. Solo para citar un ejemplo, el tamaño del mercado otorga a las economías más grandes mayores beneficios en el aprovechamiento de las economías de escala y en la atracción de inversiones, (las cuales se han dirigido de manera más intensa hacia Brasil), la diversificación productiva, la infraestructura y el grado de desarrollo tecnológico.

En buena medida, el ritmo de las negociaciones y la priorización de la agenda común depende de los intereses puntuales del país que presida el bloque, razón por la cual no existe un conjunto de lineamientos estratégicos a ser desarrollados en el mediano plazo, sino que la construcción de la agenda se va dando en el día tras día.

2.6. Los recurrentes conflictos bilaterales entre los socios

En el caso del Mercosur, los conflictos y las tensiones bilaterales generalmente tienen un origen estructural, es decir, son producto de las asimetrías de competitividad entre los sectores industriales de los países socios del bloque.



Los problemas entre todos los países miembros del bloque han sido más que recurrentes, basta con revisar los informes del Mercosur para darse cuenta que la tensión siempre ha estado alta, sobre todo cuando se trata de intercambio comercial. No obstante, las tensiones más álgidas las han vivido Argentina y Brasil y durante el último año Argentina y Uruguay por el conflicto de las plantas de celulosa.

Al respecto, el Presidente del Centro de Estudios Bonaerense (CEB) y ex Secretario de Industria, Comercio y Minería de Argentina, Dante Sica en el artículo *Mudança estrutural, investimento externo e intercâmbio comercial nas duas maiores economias do Mercosul* (2004), afirma que históricamente el Mercosur ha enfrentado dos líneas de conflicto en su interior:

Por un lado las demandas de los dos países pequeños, Uruguay y Paraguay, abogando por un bloque regional más abierto y reglas de origen menos estrictas, así como la concesión de un tratamiento preferencial en función de su tamaño y nivel de desarrollo relativo y por otro lado los conflictos comerciales casi de carácter cíclicos entre Argentina y Brasil. (2004: 25) (Traducción libre de la investigadora).

2.6.1 Conflictos bilaterales entre Argentina y Brasil

Es importante mencionar que para Argentina, el Mercosur, es esencialmente un instrumento económico para mejorar la eficiencia y colocar más adecuadamente sus recursos. Un instrumento para aumentar su crecimiento, explorar su potencial de recursos en una perspectiva dinámica y un instrumento que le permita mejorar su capacidad de negociación con el resto del mundo. Mientras para Brasil, el Mercosur de acuerdo con el diplomático brasileño, Luis Felipe de Seixas Corrêa, citado por Markwald, en el artículo *A estratégia de inserção do Brasil na economia mundial: Mercosur ou "Lonely Runner?"* en el ámbito político.

Para Brasil, el Mercosur había sido, en sus inicios, un proyecto de gobierno y más específicamente de la diplomacia nacional, que veía en la integración una oportunidad histórica para crear un nuevo marco de estabilidad, seguridad y desarrollo para el conjunto de América del Sur. Producto de esa evaluación, la Cancillería de Brasil estuvo siempre al frente de la conducción del proceso, defendiendo posturas negociadoras que llevasen a una conciliación recíproca y equilibrada de los intereses. La visión de largo plazo era



más importante para Brasil que la contabilización inmediata de ganancias o pérdidas comerciales. (Markwald, 2000:21) (Traducción libre de la investigadora).

Además, para Brasil, el Mercosur tiene sentido económico, y fue también un instrumento de consolidación de ciertas políticas en la década de 1990. Fue un instrumento de política externa, de acción internacional, una relación de cooperación con Argentina. Es según el autor Roberto Bouzas "...una condición necesaria para desarrollar más conscientemente el papel de protagonista en el plano internacional, especialmente en América Latina" (2001:5).

Los conflictos entre estos dos socios se han generado principalmente porque ambos países presentan claras divergencias en la estructura productiva, los flujos de inversión extranjera directa, la política pública dirigida al sector productivo; lo que se traduce en posiciones cerradas por parte de los empresarios e incluso en algunos ocasiones hasta de parte de los funcionarios de gobierno que no siempre están dispuestos a negociar dentro de la unión. Un ejemplo de ellos fue el conflicto suscitado entre Argentina y Brasil, por la incorporación de los sectores especiales: el azúcar y el sector automotriz.

A finales de 1994, los estados del Mercosur se comprometieron a liberalizar el comercio intrazona y a adoptar una política común para las importaciones de azúcar a partir del 2001. Hasta tanto no aprobara el régimen común, los países acordaron mantener sus aranceles totales tanto para el comercio intrazonal como para el comercio fuera de la región. No obstante, antes del vencimiento del plazo, no se habían registrado progresos en la negociación de un régimen común. La principal dificultad es que Argentina mantiene un sistema de protección al sector azucarero que consiste en un arancel ad valorem de 23%, más un derecho específico móvil fijado de acuerdo con la variación en el precio internacional del azúcar.

En el caso del sector automotriz, el intercambio entre Argentina, Uruguay y Paraguay se rige por los acuerdos bilaterales negociados en el marco de la ALADI, reconociendo las autopartes originarias del socio como si se tratara de nacionales. Sin embargo, Brasil en 1997, ofreció incentivos fiscales y arancelarios a las terminales automotrices que se instalaran en las regiones norte, nordeste y centro oeste de Brasil, lo cual provocó la reacción de Argentina porque esa medida afectaba las reglas del juego pactadas en cuanto a costos. Paraguay no



produce automóviles. (Bouzas, 2002 e INTAL, 2000).

En el caso particular de estos dos socios, durante los años de crisis de ambos países (1999-2001) los conflictos fueron muy intensos, tanto que ameritaron la negociación diplomática para resolver las diferencias. Sin embargo, en los últimos años los conflictos han disminuido porque en el plano de la geopolítica para Brasil preservar el Mercosur es un objetivo importante dentro de su política externa, particularmente el bloque resulta útil para avanzar en las negociaciones con terceros mercados, incluso fuera de la región americana y de esa manera fortalecer la posición política en el escenario internacional.

Tal y como se indica en el Informe del Mercosur N.º.10 del 2005, haciendo alusión a un informe desarrollado por la Confederación Nacional de la Industria (CNI) de Brasil, los conflictos comerciales entre los dos principales socios del bloque (Argentina y Brasil) están localizados en seis sectores, en los cuales la participación de las ventas brasileñas no han dejado de crecer. La experiencia ha demostrado la importancia que tienen los conflictos derivados de la brecha entre los niveles de productividad de países

involucrados en procesos de integración económica regional. Cita dicho informe que en las relaciones comerciales entre Argentina y Brasil, desde el año 1999, se han intentado poner en práctica iniciativas de administración de comercio bilateral, las cuales en la mayoría de los casos se traducen en arreglos de restricciones voluntarias a las exportaciones en el comercio bilateral.

Un ejemplo de lo anterior fue la devolución de la moneda brasileña y la promoción de un cambio significativo en las condiciones de competitividad intra bloque, en enero de 1999, lo cual incidió directamente en Argentina, por lo que el gobierno de este segundo país, reglamentó un sistema de salvaguardias ante las importaciones provenientes de Brasil, situación ante la cual este país reaccionó argumentando que no correspondía aplicar esa norma en el comercio intra bloque⁶.

Ante ese hecho Argentina derogó su decisión, no obstante, durante 1999, nuevamente las autoridades comerciales argentinas pusieron en práctica una salvaguardia de transición por un

6 La reacción de Brasil se produjo sobre todo porque la medida se propuso a menos de dos semanas después de que el plazo otorgado por la decisión CMN N.º.05/94 mencionada anteriormente había caducado.



periodo de tres años sobre las importaciones de hilados de algodón e hilados mixtos originarios de Brasil, China y Pakistán. Esta circunstancia generó una controversia en el seno de la Organización Mundial del Comercio promovida por Brasil ante la cual Argentina debió suspender la medida impuesta. (Informe del Mercosur N.º.11, 2007).

Como mecanismo para disminuir las tensiones en el ámbito bilateral en octubre del 2003 se creó la Comisión Bilateral de Monitorio del Comercio como respuesta a la solicitud del sector privado de Argentina, con el objetivo de servir de instancia para la negociación empresarial entre Brasil y Argentina y un año después, en octubre del 2004 se creó el Consejo Empresario del Mercosur con el propósito de promover el diálogo entre los empresarios de ambos países, profundizar la integración, fortalecer las cadenas productivas y el apoyo de los gobiernos en el diseño de estrategias comunes para el desarrollo y de negociación de foros económicos y comerciales internacionales. (Informe del Mercosur N.º. 11, 2007).

El último avance inscrito a la fecha es la firma del Protocolo Adicional al Arancel Externo Común 14 Adaptación competitiva, integración productiva y expansión equilibrada

y dinámica del comercio⁷, documento suscrito por Argentina y Brasil el 01 de febrero del 2006. No obstante esos logros, prevalecen todavía áreas que requieren atención para la toma de acuerdos como la remoción de barreras no arancelarias, definidas como procedimientos aduaneros, tributarios y financieros que limitan el acceso a los mercados de los socios del Mercosur.

En síntesis es importante tener claro que aunque los objetivos y los intereses nacionales de los países cambian a lo largo de los procesos de integración, se les debe poner atención porque aunque en ciertos momentos pueden revitalizar el proceso, pueden también crear confusión y conflictos que a la postre reorienten el proceso hacia otros fines para los cuales no fue creado o conduzcan a la pérdida de vista de lo que el proceso es en

7 “El Mecanismo de Adaptación Competitiva consiste en un conjunto de reglas y disciplinas que han de seguirse en caso de que se produzca desde algunos de los países un aumento sustancial de las importaciones que cause daño o amenace causar daño a una rama de la producción nacional de un producto similar o directamente competidor del otro Estado parte. Es el escenario para justificar la imposición de medidas de protección en el comercio intra bloque”. (Informe del Mercosur N.º.11, 2007:58) (Para ampliar sobre los alcances e impacto de este instrumento en el sector empresarial, véase el Informe del Mercosur N.º11, 2007).



realidad, sobre todo si no se tiene claridad sobre los compromisos y los plazos establecidos por cada socio en cada etapa de la integración.

2.6.2 Conflicto de las plantas de celulosa entre Argentina y Uruguay

Desde 1989, Uruguay inició una serie de investigaciones conducentes a desarrollar un área forestal de plantas de eucalipto⁸; estudios que poco a poco fueron dando forma al perfil de un proyecto para la instalación de dos plantas de celulosa que se ubicarían en la margen izquierda del Río Uruguay⁹,

8 La plantación de eucalipto y la instalación de plantas de celulosa es una estrategia productiva que se está generalizando en Sudamérica. Las plantaciones de eucalipto y pino en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay representan el 40% de las 10 millones de hectáreas de las plantaciones de árboles de rápido crecimiento. En el caso de Argentina, las plantaciones de eucalipto se han concentrado en las provincias de Corrientes y Entre Ríos, sobre todo esta última, alcanzando 220.000 hectáreas entre ambas para el año 2005. Argentina cuenta con 10 plantas de celulosa de cierta envergadura y produce 0,8 millones de toneladas anuales. (http://es.wikipedia.org/wiki/Conflicto_ArgentinaUruguay_por_plantas_de_celulosa)

9 Para ampliar sobre el conflicto, véase el Informe del Mercosur N.º 11 del 2007, publicado por el INTAL y la Declaración de Gualeguaychú (Octubre de 2003), Informe de Impacto Ambiental de BOTNIA

en la región uruguaya de Fray Bentos y la argentina de Gualeguaychú.

En el 2002, el entonces Presidente de Uruguay Jorge Batlle negoció con dos empresas multinacionales, la Empresa Nacional de Celulosa Española (ENCE) de capital español y Oy Metsä-Botnia de Finlandia (Botnia), para la instalación de dos plantas de celulosa. El proyecto de ENCE se llama Celulosa M' Bopicuá y pretende producir 500.000 toneladas al año y el de Botnia se denomina Orion y estima producir 1.000.000 toneladas anuales; de concretarse el proyecto esta sería la planta de celulosa más grande el mundo¹⁰. Ambos proyectos tienen una inversión estimada de US\$1.860

(Enero del 2005), Informe de Evaluación Preliminar de la Ombudsman de la CFI ante el reclamo de la población de Gualeguaychú (Nov. 2005), Borrador de Estudio de Impacto Ambiental Acumulado del Banco Mundial (Dic. 2005), Uruguay: Resolución 63/2005 del MVOTyMA, Autorización ambiental a Botnia, (Del 14/02/05), Uruguay: posición ante la Comisión Binacional (Enero de 2006) Argentina: posición ante la Comisión Binacional (Enero 2006) y El Informe de expertos independientes para la CFI (Abril-2006).

10 Es importante mencionar que aunque en varios comunicados se prensa se hace referencia al conflicto de las papeleras, lo que el proyecto pretende desarrollar son fábricas de pulpa de celulosa que la materia prima para producir papel y no fábricas de papel.



millones de dólares y la vida útil de las plantas está estimada en 40 años. (http://es.wikipedia.org/wiki/Conflicto_Argentina-Uruguay-12/07/07).

El conflicto entre ambos miembros del Mercosur inició en el 2002 cuando Argentina se enteró de manera informal sobre la posibilidad de que se instalara una planta de celulosa en la margen del Río Uruguay, por lo que solicitó al gobierno de ese país vecino información sobre el tema en el ámbito de la Comisión Administradora de dicho río.

Al respecto, se indica en el Informe N.º. 11 del Mercosur y en el documento sobre la intervención del Canciller de Argentina ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de Argentina, que la información suministrada fue incompleta, tardía y no se procesó por los canales previstos en el Estatuto del Río Uruguay de 1975¹¹.

11 “El Estatuto del Río Uruguay de 1975, fue firmado por Argentina y Uruguay en cumplimiento a lo dispuesto en el Tratado de Límites suscrito entre ambos países en 1961, con el propósito de fijar los mecanismos comunes necesarios para el óptimo y racional aprovechamiento del río. Según el Estado si una parte proyecta la realización de obras de magnitud suficiente para afectar la navegación, el régimen del río o la calidad de las aguas, ella deberá hacer una comunicación a la

Este conflicto se intensificó cuando Uruguay una vez previstos los plazos establecidos en la legislación nacional, autorizó el 9 de octubre del 2003, a través del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente del Uruguay a las empresas ENCE y Botnia a instalar las plantas¹².

Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) con la información técnica pertinente para que dicha comisión determine si el proyecto puede producir un perjuicio sensible a la otra parte. En la eventualidad de producirse una controversia en esa materia, el Estatuto establece algunas normas de procedimiento, fijando plazos y concediendo a la parte afectada el derecho a solicitar información adicional, inspeccionar las obras con la intención de verificar si ellas se ajustan al proyecto presentado e incluso sugerir alteraciones o modificaciones. Si subsisten los desentendimientos, el Estatuto recomienda el establecimiento de negociaciones entre las partes. Si esa instancia fracasa y cumplido el plazo de 180 días, se determina que cualquiera de las partes puede presentar el caso a la Corte Internacional de Justicia” (Informe del Mercosur N.º.11, 2007:79).

12 De acuerdo con la Intervención del Canciller de la República ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de Argentina “Esta autorización se brindó sin respetar el mecanismo de consulta e información previas previsto expresamente en el citado Estatuto del Río Uruguay, conforme el cual el Estado que proyecte la realización de toda obra de entidad suficiente para afectar la



En octubre del 2003, el grupo ENCE obtuvo la Certificación Ambiental Previa (APP) para instalar y operar la planta, la cual se ubicaría a 12 km. de la ciudad de Fray Bentos, en la margen izquierda del Río Uruguay, frente a la ciudad argentina de Gualeguaychú, que pertenece a la provincia de Entre Ríos, y utilizar la Terminal Logística de M'Bopicuá, que ya está en funcionamiento.

En junio del 2004, Argentina y Uruguay habían llegado a un acuerdo con la Comisión Administradora del Río Uruguay para la instalación de las plantas. Sin embargo, las tensiones fueron en aumento de nuevo y en el marco de esas diferencias el 30 de abril del 2005, y durante 45 días un grupo de manifestantes de ambos países se pronunciaron con protestas

en el puente internacional que une a estos dos Estados, lo que provocó que el conflicto nuevamente tomara relevancia ahora ya no solo en el ámbito fronterizo birregional sino también internacional.

Tiempo después, el 5 de julio de 2005, Uruguay autorizó la construcción de una terminal portuaria que sería utilizada para la construcción y operación de una de las plantas proyectadas. Y posteriormente en octubre del 2005¹³, según el informe N.º 11 de Mercosur, la empresa Botnia obtuvo el permiso ambiental para la instalación de la planta con un tamaño tres veces más grande que

navegación, el régimen del Río Uruguay o la calidad de sus aguas deberá hacerlo saber al otro Estado, a fin de que ambos países puedan evaluar conjuntamente el impacto ambiental de dicho emprendimiento sobre el ecosistema asociado al Río. Este mecanismo no es una mera exigencia burocrática: permite hacer efectivo uno de los principios más importantes del derecho internacional ambiental, conforme el cual un Estado debe asegurar que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados. Disponible en <http://mrecic.gov.ar/> 11/05/2009

13 "La información prometida no solo no llegó sino que el Uruguay decidió sorpresivamente vulnerar por segunda vez el derecho internacional al autorizar, el 14 de febrero de 2005, la construcción de una segunda planta, proyectada por la empresa finlandesa Botnia S.A., con el doble de capacidad de producción que la anterior, vecina de esta. Ambas representan más del doble del total de la producción argentina, con el consiguiente impacto ambiental acumulativo. Las dos plantas con un 1 millón de toneladas por año y 500.000 toneladas por año suponen en una localización de 6 kms una producción anual que equivale al doble de toda la producción argentina y está concentrada en 6 Km frente a la ciudad importante como es Gualeguaychú". Disponible en <http://mrecic.gov.ar/> 11/05/2009



la planta que pretende desarrollar el grupo español¹⁴. Dicha situación conllevó a que los pobladores de Gualeguaychú se organizaran y crearan la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú, la cual a partir de diciembre del 2005 movilizó intensamente a los manifestantes quienes bloquearon los tres puentes que unen a los dos países.

Poco tiempo después, dado que en Uruguay iniciaba en ese momento un nuevo gobierno y por el impacto de esos bloqueos, los presidentes Néstor Kirchner de Argentina y el nuevo presidente Tabaré Vázquez de Uruguay, se reunieron y acordaron en agosto del 2005 crear una Comisión Binacional que denominaron Grupo Técnico de Alto Nivel (GTAN) para analizar el impacto ambiental. Sin embargo, la Comisión después de doce sesiones fracasó el 31 de enero del 2006 porque no se lograron acuerdos debido a que

14 Según el Informe del Mercosur N.º.11, 2007 las plantas alegan su estricto cumplimiento de las normas del referente Document on Best Available Techniques in the Pulp and Paper Industry (BREF) que explicitan el concepto de mejores técnicas disponibles (BAT) para la concesión de autorizaciones al funcionamiento de emprendimientos en la industria del papel y la celulosa (Informe del Mercosur 11, 2007:77).

Uruguay apoyó el informe ambiental presentado por el Banco Mundial¹⁵ mientras Argentina cuestiona la localización de las plantas. (http://es.wikipedia.org/wiki/Conflicto_Argentina-Uruguay, 12/07/07 e Informe del Mercosur N.º.11, 2007).

Algunas de conclusiones del Grupo Técnico de Alto Nivel son las siguientes:

1. Al autorizar unilateralmente las plantas proyectadas, la República Oriental del Uruguay vulneró las obligaciones asumidas en virtud del derecho internacional general y del Estatuto del Río Uruguay de 1975. Además, las empresas que proponen los proyectos no cumplieron con los recaudos jurídicamente requeridos en sus países de origen en

15 Dicho informe de la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial afirma que las emisiones de las plantas no tendrán efectos perjudiciales en la calidad del agua del río Uruguay, ni en la costa argentina ni en la uruguaya. Respecto a la calidad del aire establece que no afectará la salud humana, aunque agrega que podría detectarse olor entre cuatro y diez veces por año en zonas próximas a las plantas y posiblemente en Fray Bentos. Aval a las papeleras en el Banco Mundial, publicado por el periódico La Nación, de Argentina el 10 de octubre de 2006.



- los casos de proyectos que pueden tener efectos ambientales transfronterizos.
2. Tanto los Estudios de Impacto Ambiental de las empresas proponentes de estos proyectos como el Borrador de Estudio de Impacto Ambiental Acumulado presentado por la Corporación Financiera Internacional, carecen de la explicitación de los criterios para la selección de la localización de las plantas, de un análisis de alternativas y de la correspondiente justificación del sitio elegido para la instalación de los proyectos, tema que es requerido por la práctica internacional en la materia. Cuando el asunto fue planteado por la parte argentina, la Delegación Uruguaya respondió que “el motivo por el cual la planta se instaló en determinado lugar es ajeno al Grupo y que no es una de sus competencias, ya que además de ser una decisión incluso anterior al actual gobierno, ya es un hecho”.
 3. La Delegación del Uruguay se negó a considerar la propuesta argentina de que se suspenda la construcción de las plantas proyectadas a fin de poder determinar, de manera objetiva y fehaciente, el impacto acumulado transfronterizo de dichos emprendimientos sobre el ecosistema asociado al Río Uruguay. Cuando la Delegación Argentina hizo llegar esta propuesta, su contraparte manifestó que, “... Uruguay ha respondido negativamente (tanto) a la solicitud de imponer una medida de ‘no innovar’ por un plazo de 180 días y/o a la eventual relocalización de las plantas”.
 4. El proceso kraft propuesto en los proyectos es intrínsecamente contaminante por lo que requiere la adopción de medidas para prevenir el impacto ambiental que pueden producir los efluentes líquidos, las emisiones gaseosas y los residuos sólidos, en este sentido, uno de los principales defectos de la información disponible es la ausencia de medidas concretas y específicas para prevenir la liberación de elementos contaminantes en los efluentes líquidos y las emisiones gaseosas, mitigar el impacto ambiental de los contaminantes que resulten liberados a pesar de esas medidas de prevención, y establecer un sistema de gestión ambiental y para el control de



- las contingencias que puedan suscitarse.
5. Teniendo en cuenta el carácter contaminante del proceso llamado “kraft”, la magnitud y concentración geográfica de los emprendimientos que se consideran; su proximidad con centros urbanos y zonas de producción agrícola ganadera; las características del cuerpo hídrico receptor, que es en general limpio, pero contiene cantidades críticas de fósforo y niveles recurrentes ya detectados de eutrofización en verano lo que lo califica como ecosistema acuático frágil que conserva un grado de calidad que es posible y necesario proteger; y los usos del agua para consumo, uso recreativo y pesca;
 6. En el área se concentra más del 90% de la producción pesquera del tramo compartido, que supera las 4500 toneladas anuales. La zona es también área de cría de las poblaciones de peces migratorios propias del Río Uruguay, con rutas de deriva de larvas que pasan por las zonas de descarga de efluentes de las dos plantas proyectadas para la elaboración de pasta de celulosa. El área puede sufrir el impacto en la biota acuática de descargas de alta concentración y poca duración de sustancias contaminantes, como por ejemplo las valoradas como AOX, DQO y DBO5. También, puede verificarse la acumulación de dioxinas y furanos en la biota y el medio ambiente acuático.
 7. El monitoreo limitado de los gases que emitirán las plantas propuesto por las empresas es insuficiente. Además, los modelos de dispersión de gases utilizados no pueden ser aceptados como bases válidas por falta de datos meteorológicos, errores en las distancias geográficas y en los cálculos, y por no contemplar la influencia del Río y las complejidades de los TRS.
 8. La evaluación del tratamiento de residuos sólidos carece de precisiones sobre aspectos básicos como la caracterización, cuantificación y destino de los residuos generados, localización de los eventuales vertederos/rellenos, falta del proyecto ejecutivo en esos sitios y los elementos para su construcción (taludes, membranas, colección de lixiviados y gases), y un plan de gestión que incluya procedimientos de separación, transferencia



y monitoreo. Debe tenerse en cuenta que los lixiviados de los rellenos son de alta toxicidad y una fuga de los mismos al río provocaría un daño considerable.

9. La eventual operación de las plantas proyectadas impactará negativamente en el territorio de la provincia de Entre Ríos, afectando las condiciones de productividad, las actividades industriales y comerciales, particularmente con respecto al turismo, los valores de los inmuebles urbanos y rurales, y la salud de los habitantes, los animales y los vegetales de la zona. Desde el balneario argentino Ñandubaysal se observaría como fondo una chimenea gigante de la cual emanarían gases. Este efecto no se verificaría, en cambio, desde las playas del balneario uruguayo de Las Cañas". (http://es.wikipedia.org/wiki/Conflicto_Argentina-Uruguay 12/07/07)

Por su parte uno de los argumentos de Uruguay ha sido el siguiente:

Argentina tiene una conducta violatoria del derecho internacional, específicamente del Tratado de Asunción que en el artículo I, señala que el Mercosur, implica la libre circulación de bienes,

servicios y factores de producción entre los países. Y el conflicto debe ser resuelto por el Mercosur. (http://es.wikipedia.org/wiki/Conflicto_Argentina-Uruguay 12/07/07)

En el ámbito de su defensa, Uruguay considera que respetó el estatuto y el derecho internacional y que las plantas no provocarán contaminación ambiental, porque la tecnología que utilizarán es de avanzada.

Mientras, Argentina considera que Uruguay violó ese Estatuto al autorizar sin previa notificación, la construcción y operación de dos plantas de celulosa y la instalación de estructuras portuarias para uso exclusivo de una de ellas.

Posteriormente, en abril del 2006 el conflicto se agravó de nueva cuenta y el 3 de mayo Uruguay apeló el mecanismo de solución de controversias acordado en el ámbito del Mercosur, con el alegato de pérdidas por casi US\$500 millones por los bloqueos en los puentes binacionales. Además, este país afirmó que

...la demanda era no sólo por los daños económicos sino por la omisión del gobierno de Argentina en adoptar medidas para prevenir los cortes en los puentes, lo



que significa una violación al Tratado de Asunción que garantiza el libre tránsito entre los miembros. (Informe del Mercosur N. 11, 2007:81)

Sobre ese particular, de acuerdo con el Informe del Mercosur N. 13 del 2008, el Tribunal ad hoc, ante el cual Uruguay presentó sus argumentos, reconoció que los bloqueos y la omisión de Argentina en adoptar medidas eran incompatibles con los compromisos adquiridos por los Estados en el Mercosur, en el sentido de garantizar la libre circulación de bienes y servicios en sus territorios. No obstante, dicho tribunal no sancionó, ni impuso medidas correctivas a las partes.

A partir de ahí el 04 de mayo del 2006, Argentina presentó su demanda ante la Corte Internacional de Justicia, con el siguiente argumento:

A pesar del trabajo conjunto en la CARU, estaba pendiente una cantidad de información que nunca fue provista, que no existen estudios sobre el lugar de localización de las plantas o sitios alternativos, que los informes realizados por las empresas son insuficientes y que para determinar la sustentabilidad ambiental de las plantas, debiera realizarse un estudio independiente de las

partes en conflicto. (http://es.wikipedia.org/wiki/Conflicto_Argentina-Uruguay-12/07/07)

Adicionalmente, de acuerdo con el informe del Mercosur N.11, 2007 los cuestionamientos se centran en cuatro aspectos, a saber:

- a. La elección de la ubicación de las plantas
- b. La elección de la técnica de producción y,
- c. las medidas y tecnologías contempladas en esos proyectos para el tratamiento de los efluentes líquidos, las emisiones de gases y la gestión de los residuos sólidos,
- d. la omisión y consiguiente falta de consideración tanto en los estudios ambientales como en el proceso de tramitación y aprobación de los proyectos, de los potenciales impactos negativos transfronterizos que producirán ambos emprendimientos. (Informe del Mercosur No.11, 2007:77)

Uno de los elementos principales de Argentina fue solicitar a la Corte Internacional de Justicia que, como medida provisional, ordene que se suspenda la construcción de las plantas proyectadas hasta que pueda determinarse, de manera objetiva



y fehaciente, el impacto ambiental acumulado de las plantas de celulosa sobre el ecosistema asociado al Río Uruguay. No obstante, la Corte ha realizado dos audiencias, el 8 y 9 de julio del 2006 en las cuales se negó la solicitud de Argentina de exigir a Uruguay que solicite a las empresas ENCE y Botnia que suspendan las obras de construcción de las plantas.

Poco tiempo después, el 29 de noviembre del 2006, Uruguay reclamó medidas cautelares contra Argentina ante la Corte Internacional de Justicia por los cortes de ruta realizados por la Asamblea de Galeguaychú, acción que incluso llevó al gobierno de Uruguay a tener presencia militar en la zona. Esta solicitud fue conocida por la Corte en audiencias de presentación el 18 y 19 de diciembre del 2006, y rechazada el 23 de enero de 2007.

Durante todo ese tiempo las manifestaciones de vecinos de la zona y ambientalistas siguen y el conflicto en el plano político y diplomático se mantiene, tanto así que se solicitó la participación del Rey Juan Carlos I de España para que medie en esta disputa.

Seguidamente, el 9 de noviembre del 2007 se puso en funcionamiento la planta de celulosa de Botnia, y Uruguay cerró temporalmente el

puente Fray Bentos-Galeguaychú, para evitar eventuales manifestaciones de argentinos frente a la planta. Simultáneamente la ONG Green Cross dio a conocer el 20 de enero de 2008 un informe que señala que:

“A 70 días del comienzo de las operaciones de la planta de Botnia en Fray Bentos, el primer monitoreo independiente que se conoce realizado en la margen argentina del río Uruguay concluye que el aire de Galeguaychú no sufrió ningún impacto de gases contaminantes por la producción de celulosa”.

En enero del 2009 el gobierno de Uruguay expresó que no aceptará diálogo con el gobierno de Argentina mientras continúen los cortes de ruta sobre el paso fronterizo entre ambos Estados, por considerar que se trata de una conducta violatoria del derecho internacional, especialmente, del Tratado de Asunción que en su artículo 1º señala que el Mercosur implica la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países.

De modo que se vislumbra como este conflicto entre los socios del Mercosur, responde en gran medida a una diferencia de interpretación de las normas acordadas entre los



miembros del bloque concretamente al Estatuto del Río Uruguay y además a la falta de transparencia y confianza entre las partes para desarrollar sus intereses y políticas nacionales, que tienen un impacto regional y a la carencia de confianza en las instituciones del bloque porque además, de la Corte Internacional de Justicia, este conflicto se dirime también en el Tribunal Arbitral ad hoc del Mercosur.

Dicho conflicto ha sido hasta la fecha una de las mayores discrepancias intra socios, cuyos efectos han sido no solo económicos sino también políticos, situación que pone aún más en evidencia las profundas asimetrías y demandas entre los socios, fundamentalmente los más pequeños.

Finalmente, aunque se trate de un conflicto jurídico ambiental entre los dos Estados, las acciones tienen incidencia directa en el proceso de integración que lleva adelante este bloque suramericano, por lo que las tensiones entre los socios se agudizan cada vez más y los avances en materia de coordinación de políticas se estancan a medida que continúan los desacuerdos.

Como se ha podido observar los factores críticos que ha atravesado el

Mercosur en el ámbito político le han dificultado cumplir su cometido de operar como un mercado común y su solución requiere de gran dedicación y voluntad política por parte de los actores claves en cada país para poder echar a andar un proyecto visionario que puede generar desarrollo para esta región suramericana.

Consideraciones finales

Las diferencias en la toma de decisiones de los gobiernos y los intereses nacionales de cada país han incidido significativamente afectando la evolución del bloque y no han permitido un mayor avance hacia un estadio mayor de la integración en el plano económico y comercial, de ahí que los logros no han sido del todo significativos.

De ahí que resulta imperativo no olvidar que la integración regional, por importante que sea, es tan sólo un medio y nunca debería convertirse en un fin en sí misma. Los objetivos de los sistemas políticos de los Estados miembros tomados en su respectivo conjunto son más amplios que aquellos a los que sirve la integración. La integración puede ser un éxito en sí misma sin necesariamente ser un éxito en términos



de estos objetivos más amplios (Torrent, 2006).

América Latina requiere de un diálogo formalizado entre los líderes de los países latinoamericanos, y hacer un esfuerzo concertado sobre convergencias en las políticas nacionales. Se requiere proteger la diversidad que nos distingue como pueblos y la integración económica latinoamericana podría multiplicar los efectos de las buenas políticas.

Una de las condiciones claves para que los procesos de integración avancen hacia otras etapas y logren incrementar los beneficios entre sus socios es la definición de reglas del juego claras, compromisos y plazos puntuales por parte de los participantes y la existencia de mecanismos de coordinación en cuanto a la política macroeconómica y social.

Se requiere retomar los principios definidos en el Tratado de Asunción y poner en práctica los acuerdos tomados en los diferentes foros de discusión y en las diversas instituciones tomadoras de decisiones del bloque, donde se reitera el desarrollo humano, la protección del medio ambiente, la integración sostenible, participativa y la transformación de todos

los socios del bloque como pilares de la integración productiva.

Para que la integración camine y efectivamente el Mercosur avance hacia el mercado común se requiere integrar primero a las personas. Una vez que los países avancen en esas áreas podrán aprovechar las lecciones aprendidas durante 20 años de vigencia del bloque y utilizar ese aprendizaje para identificar mejor y explotar de manera más efectiva las convergencias e intereses comunes de los socios con la convicción de que una mayor cooperación en materia científico-tecnológica y de innovación productiva en el ámbito del Mercosur es no solo necesaria debido a los nuevos desafíos competitivos planteados por la globalización económica, sino también posible aún en el estado actual del proceso de integración del bloque regional.

Quizás sea necesario repensar el modelo de los expresidentes Raúl Alfonsín, de Argentina y José Sarney de Brasil para avanzar en la integración productiva, en virtud de las condiciones actuales de cada sector para promover la ampliación del comercio bilateral, asegurar la consolidación de las estructuras productivas nacionales mediante un intercambio comercial equilibrado entre las



economías y atenuar las presiones de los segmentos del sector privado frente a los eventuales impactos negativos de la integración sobre la industria doméstica, para recuperar el nivel de transacciones bilaterales y corregir los desequilibrios sistemáticos de los flujos de comercio; es decir, se requiere volver a pensar la región desde la región.

Bibliografía

- BID – INTAL (2006). *Informe Mercosur*. Buenos Aires, 2006 Informe N.º. 10. Primer semestre 2004-segundo semestre 2005.
- BID – INTAL (2007). *Informe Mercosur*. Buenos Aires, 2007. Informe N.º. 11. Segundo semestre 2005-primer semestre 2006.
- BID – INTAL (2007). *Informe Mercosur*. Buenos Aires, 2007. Informe N.º. 12. Segundo semestre 2006-primer semestre 2007.
- BID – INTAL (2008). *Informe Mercosur*. Buenos Aires, 2008. Informe N.º. 13. Segundo semestre 2007-primer semestre 2008.
- BID – INTAL (2009). *Informe Mercosur*. Buenos Aires, 2009. Informe N.º. 14. Segundo semestre de 2008-primer semestre 2009.
- Bouzas, Roberto (1997). “Mercosur y liberalización comercial preferencial em América Del Sur: resultados, temas y proyecciones”. En Meller, P. y Lipsey, R. *Nafta y Mercosur: un diálogo canadiense-latinoamericano*. Chile, CIEPLAN, Dolmen Ediciones.
- Bouzas, Roberto (1995). “Integración económica e inversión extranjera: la experiencia reciente de Argentina y Brasil”. En *De la Balze. Argentina y Brasil, Enfrentando el siglo XXI*. Asociación de Bancos de Argentina.
- Bouzas, Roberto (2004). “Aonde conduz a reta final da Alca?” Em Revista Brasileira de Comercio Exterior. N.º. 78, Janeiro/março, de 2004; Ano XVIII Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Rio de Janeiro, Brasil.
- Bouzas, Roberto (2002). “A Argentina depois das reformas”. Em Revista Brasileira de Comercio Exterior. N.º. 71 abril/junho de 2002; Ano XV Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Rio de Janeiro, Brasil
- Bouzas, Roberto (1996). “La agenda del Mercosur: Desafíos de política a corto y mediano plazo”. En Revista Integración y Comercio. N.º. 0, Enero-abril de 1996; Año I Instituto para la integración de América Latina y El Caribe- Banco Interamericano de Desarrollo, Buenos Aires, Argentina.
- Bouzas, Roberto (1999). “Uma saída política”. Em Revista Brasileira de Comercio Exterior. N.º. 61, outubro/dezembro, de 1999; Ano XIII Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Rio de Janeiro, Brasil.
- Bouza, Roberto y Fanelli, José María (2002). *Mercosur: Integración y crecimiento*. Argentina, Editorial Altamira.



- Banco do Brasil (1997). "O Mercosul e as novas parceiras". Em *Revista Comércio exterior*, Ano V, N.º. 15
- Banco do Brasil (1997). "As quatro estrelas de um Mercado Comum (por enquanto)". Em *Revista Comércio exterior*, Ano V, N.º. 15
- Sica, Dante (2004). *Mudança estrutural, investimento externo e intercâmbio comercial nas duas maiores economias do Mercosul*. Em *Revista Brasileira do Comércio Exterior*, N.º. 81
- Fiori, José Luis (2001). "O Brasil no espaço". Em *Revista Brasileira de Comercio Exterior*. N.º. 62 janeiro/ março de 2000. Ano XIII Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Rio de Janeiro, Brasil.
- Freer, Aldo (1998). "América Latina y la globalización". En *Revista CEPAL*. Número Extraordinario. Chile
- Ferrer, Aldo. (1997) "Mercosul: Entre o Consenso de Washington e a integração sustentável." Em *Revista Brasileira de Comercio Exterior*. N.º. 51, Abril, maio, junho de 1997; Ano XIII Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Rio de Janeiro, Brasil.
- Giambiagi, Fabio y Markwald, Ricardo (2002). "A estratégia de inserção do Brasil na economia mundial: Mercosul ou "Lonely Runner". Em *Revista Brasileira de Comercio Exterior*. N.º. 71 abril/junho de 2002; Ano XV Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Rio de Janeiro, Brasil.
- Machado, Joao Bosco (1999). "E preciso despolitizar o diagnóstico e aprimorar os instrumentos". Em *Revista Brasileira de Comercio Exterior*. N.º. 61, outubro/dezembro, de 1999; Ano XIII Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Rio de Janeiro, Brasil.
- Markwald, Ricardo Andrés (2005). "Política externa comercial do governo Lula: O caso do Mercosul". Em *Revista Brasileira de Comercio Exterior*. N.º. 83 abril/junho de 2005; Ano XIX Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Rio de Janeiro, Brasil.
- Mesquita Moreira, Mauricio (2003). "O Mercosul que faz sentido". Em *Revista Brasileira de Comercio Exterior*. N.º. 77, outubro/dezembro, de 2003; Ano XVII Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Rio de Janeiro, Brasil.
- Peña, Félix (2004). "Perspectivas para avaliação e propostas de ação". Em *Revista Brasileira de Comercio Exterior*. N.º. 81, Abril, outubro/dezembro de 2004; Ano XVIII Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Rio de Janeiro, Brasil.
- Sen, Amartya y Kliksberg, Bernardo (2007). *Primeró la gente*. Editorial Deusto. España.
- Sica, Dante (2004). "Mudança estrutural, investimento externo e intercâmbio comercial nas duas maiores economias do Mercosul". Em *Revista Brasileira de Comercio Exterior*. N.º. 81, Abril, outubro/dezembro de 2004; Ano XVIII Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Rio de Janeiro, Brasil



Torrent, Ramón (2004). "Como pensar a arquitetura de uma Alça light?". Em Revista Brasileira de Comercio Exterior. N.º. 78, Janeiro/março, de 2004; Ano XVIII Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Rio de Janeiro, Brasil. (No estaba en el documento impreso, sin embargo, continué con el patrón de corrección)

Tratado para la constitución de un mercado común entre las Repúblicas Argentina, Federativa de Brasil, del Paraguay y Oriental del Uruguay. 1991.

