

El regionalismo abierto: Mercosur

Aída Lerman Alperstein *

Introducción

En el mundo del capitalismo histórico, las cadenas de mercancías de cierta importancia han atravesado las fronteras estatales y por ello la transnacionalidad de las mismas es un rasgo descriptivo, tanto del mundo capitalista del siglo XVI como del XX. Sin embargo, las palancas más eficaces de ajuste del capitalismo histórico a nivel político han sido las estructuras estatales, cuya misma construcción fue uno de sus logros institucionales centrales. El Estado-nación ha sido el mecanismo crucial para la acumulación de capital y es inútil especular con que el capitalismo podría haber florecido sin el papel activo del Estado moderno.¹

Como afirma el historiador Eric Hobsbawm, entre 1914 y 1990 el mundo ha avanzado notablemente en el camino que ha de convertirlo en una única unidad operativa, puesto que las antiguas unidades,

economías nacionales defendidas por la política de los Estados territoriales, han quedado reducidas a la condición de cómplices de las actividades transnacionales. A medida que la economía transnacional consolidaba su dominio mundial iba minando una grande y desde 1945 prácticamente universal institución, el Estado-nación, puesto que tales Estados no podían controlar más que una parte cada vez menor de sus asuntos.²

Con la innovación tecnológica en las comunicaciones, la globalización del sistema financiero, el rápido crecimiento y multiplicación de los mercados de capital, la transformación del sistema productivo, de gestión empresarial y el notable incremento del papel de las empresas transnacionales, como agentes de innovación tecnológica, inversión directa y flujos comerciales, se ha configurado la globalización económica y un nuevo contexto mundial que está modificando

* Profesora-investigadora del Departamento de Producción Económica y del Área Problemas de América Latina, UAM Xochimilco

¹ Immanuel Wallerstein, *El capitalismo histórico*, México, Siglo XXI, 1989.

² E. Hobsbawm. *Historia del siglo XX*, Barcelona, Crítica, 1995.

las relaciones internacionales vigentes, en las cuales los Estados nacionales han tenido el carácter de actores principales y predominantes del sistema.

Como respuesta a la actual etapa de globalización, y por ende al hecho de que el Estado-nación está en proceso de transformación, se presenta el fenómeno de la regionalización, que si bien no es un dato nuevo, sí lo son las bases sobre las que se asienta puesto que a partir de los años ochenta, con las políticas de ajuste y de apertura comercial, se buscan mecanismos institucionales que permitan consolidar la reforma económica en curso, siendo los acuerdos regionales un medio tan o más importante que el GATT para la negociación de barreras arancelarias y no arancelarias y demás obstáculos al comercio.

En los países latinoamericanos y caribeños se está generalizando la idea de que los acuerdos entre ellos son una alternativa a los límites que el mercado nacional significa para el actual proceso de acumulación capitalista. Así, el regionalismo puede ser el mecanismo más inmediato y eficaz para la expansión de los mercados, la atracción de nuevos flujos de inversión, tecnología y aumento de la competitividad.

Es en ese contexto que la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha presentado la propuesta de *regionalismo abierto*, definido como el proceso que busca conciliar la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y la tendencia de liberalización comercial

en general. Lo que se persigue es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y que la complementen. Lo que diferenciaría al regionalismo abierto de la apertura y la promoción no discriminatoria de las exportaciones es que comprende un ingrediente preferencial reflejado en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región.³

También se expresa que un objetivo complementario es hacer de la integración un cimiento que favorezca una economía internacional más abierta y transparente en vez de convertirse en un obstáculo que lo impida, limitando así las opciones al alcance de los países de América Latina y el Caribe.

La respuesta de los países latinoamericanos a esta etapa de globalización-regionalización ha sido la de reactivar antiguos esquemas regionales como subregionales y crear otros nuevos. El Mercado Común del Sur (Mercosur) es uno de ellos y en este estudio abordaré algunos rasgos de su origen y desarrollo.

Mercado Común del Sur: Mercosur

Durante el siglo pasado, el proceso de desarrollo del capitalismo correspondió a la conformación de los Estados-nación, cada uno de los cuales trataba de ligarse directamente al mercado mundial para obtener, con esa vinculación individual, los máximos

³ CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 1994, pp. 12-13.

beneficios. El modelo de crecimiento hacia afuera, fundado en la exportación de productos primarios, los relacionó con Europa y Estados Unidos como los referentes externos más significativos. La "balcanización" de América Latina fue entonces la única realidad, no obstante los continuos llamados a la integración desde el momento mismo de concretarse la independencia.

En los países que hoy constituyen el Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) fue así y continuó incluso con más énfasis después de los años treinta de este siglo, cuando Argentina y Brasil, centralmente, se embarcaron en los procesos de industrialización basada en la sustitución de las importaciones.

El proteccionismo afectó el comercio bilateral que no superó en esa época el 5% de su comercio exterior total, y ello porque ninguno de los dos era proveedor principal del otro en bienes de capital, tecnología y materias primas para el desarrollo industrial. El intercambio se mantuvo limitado y concentrado en los productos primarios según las ventajas comparativas de cada uno de ellos.

Entre ambos países prevalecía una rivalidad, que si bien no se plasmó en disputas reales por el control territorial o los mercados (como sí había acontecido en los siglos pasados), era una rivalidad latente, que obedecía, entre otras razones, a las estrategias de los Estados Mayores de las fuerzas armadas, compartidas por las élites gobernantes y los sectores económicos aliados a ellas y a la diferente inserción y alineamiento internacional: Argentina hacia Europa y Brasil hacia los Estados Unidos.

Hubo, sin embargo, intentos de integración, por ejemplo durante la Segunda Guerra Mundial con el proyecto argentino de constitución del Bloque Austral, que comprendía también a Brasil. En 1941 se reunieron los representantes de los países de la Cuenca del Plata con el fin de discutir la creación de una unidad aduanera regional y se firmó un tratado comercial entre ambos países, en cuyo preámbulo se afirmaba la voluntad de adoptar un régimen de intercambio libre que permitiera llegara una unificación aduanera abierta a la adhesión de los países limítrofes del Cono Sur. Luego de la Conferencia de Río de Janeiro en el año de 1942, las distintas posturas adoptadas frente a la guerra, el gobierno de Brasil pro aliados y Argentina a favor de la neutralidad (considerada como pro Alemania), implicó la suspensión de las negociaciones para la integración.

Durante los primeros años de la década de los cincuenta, cuando Europa avanzaba en la constitución de la Comunidad Económica, nuevos intentos de aproximación se realizaron a partir de la iniciativa de Juan D. Perón, presidente de Argentina, y apoyada por el general Ibáñez de Chile y Getulio Vargas de Brasil. No obstante el acuerdo, la propuesta no prosperó porque sectores del gobierno brasileño la consideraban una maniobra argentina para erigirse en la potencia hegemónica del área.

También en la misma década, la CEPAL propugnó por la idea de la creación de un Mercado Regional Sudamericano para acelerar el proceso de industrialización, cuando los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay presentaron el proyecto de una Zona de Libre Comercio. Al reiterar la CEPAL la propuesta en 1958, nuevamente

los representantes de los gobiernos aludidos llegaron a la conclusión de que sería más conveniente plantearse una política de liberación progresiva de sus comercios recíprocos, puesto que no estaban dispuestos a contravenir los compromisos asumidos con el GATT en lo referente al artículo 24, que autorizaba a conformar proyectos de zona de libre comercio o de unidades aduaneras pero no esquemas parciales y limitados de reducciones tarifarias. Por consiguiente, era claro que los países latinoamericanos no deseaban apartarse del multilateralismo fuertemente impulsado por los Estados Unidos en ese momento. » En el año de 1960, con la firma del Tratado de Montevideo, se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que se basó en el proyecto presentado por los cuatro países mencionados, cuyo objetivo era crear un Mercado Común Regional a partir de la conformación de una Zona de Libre Comercio. A finales de la década se produjo la fractura dentro de la ALALC entre los países comercialistas: Argentina, Brasil y México, y los llamados desarrollistas, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú quienes decidieron fundar el Sub-Grupo Regional Andino (al cual se adhirió Venezuela en 1973 y del que se retiró Chile en 1976).

Durante la década de los setenta no se avanzó en el proceso integracionista y como los esquemas de desgravación aduanera tampoco progresaban, se decidió la revisión del programa de liberalización que culminó con la transformación de la ALALC en ALADI, en 1980.

Simultáneamente, Brasil y Paraguay firmaban un Tratado Bilateral por el cual se

constituyó Itaipú Binacional (para la construcción de una central hidroeléctrica); Uruguay desarrollaba sus relaciones comerciales con los vecinos básicamente a través de dos instrumentos: el Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) con Argentina y el Programa de Expansión Comercial (PEC) con Brasil; ambos significaron un régimen preferencial con el propósito de fomentar el intercambio de Uruguay con los dos vecinos, objetivo que efectivamente se logró, puesto que los mercados argentinos y brasileños representaron un tercio de sus exportaciones en los últimos quince años.

Sin embargo, también se abrió una etapa caracterizada por el recrudecimiento de las rivalidades políticas, militares y económicas de Argentina y Brasil, que se enfrentaron diplomáticamente por el aprovechamiento de los recursos hídricos de la Cuenca del Plata, para finalmente llegar a una solución en 1979 con la firma del Acuerdo Tripartito entre Argentina, Brasil y Paraguay sobre las centrales hidroeléctricas de Itaipú y Corpus.

Este acercamiento se afianzó con el retorno a la democracia en ambos países, porque generó un clima de distensión que permitió la firma en 1985 de la Declaración de Iguazú por los presidentes Alfonsín y Sarney, la cual expresaba la firme voluntad de acelerar el proceso de integración bilateral mediante la Comisión Mixta de Alto Nivel. Al siguiente año, en Foz Iguazú, el Acta para la Integración Argentina-Brasil estableció el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) fundado, entre otros, en los principios de *gradualidad, equilibrio y realismo*, y cuyo núcleo estratégico fue la aprobación de los 24 protocolos sectoriales.

El mayor interés del programa era incentivar la integración intraindustrial por medio de la ampliación del intercambio de insumos industriales semielaborados, superando así las limitaciones que la recesión imponía a cada economía nacional y moderando los efectos deficitarios en el comercio exterior de una futura reactivación. Si bien los intercambios comerciales de bienes primarios y de bienes industriales terminados eran parte importante, el fin estratégico era fortalecer y agilizar vinculaciones entre dos economías que se mantenían relativamente protegidas en relación con el mercado internacional.

Los protocolos incluidos (24) se referían a la colaboración científica, tecnológica y cultural, incluyendo industria militar, energía nuclear y biotecnología; industria editorial, cinematográfica, televisión y la promoción de diversas actividades en el ámbito educativo.

Se creaba así un marco para una nueva propuesta de desarrollo que era al mismo tiempo selectivo (negociaciones por sector y por producto) y multidimensional (no se basaba solamente en intercambios comerciales). El gradualismo del proceso tenía tanto la intención de dar tiempo para que los sectores productivos de ambos países se adaptaran a las contingencias que creaba esta apertura parcial y selectiva de mercados, como de sedimentar intereses entre todos los participantes y desarrollar proyectos compatibles con la realidad económica de cada país.

El proceso culminó el 29 de noviembre de 1988 con la firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre los dos países, que entró en vigor el 23 de agosto de 1989, invitándose a Uruguay a incorporarse al acuerdo. El Tratado estableció una primera etapa

de diez años para la remoción gradual de los obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio de bienes y servicios; la armonización de algunas políticas (aduanera, comercial, ciencia y tecnología, etc.) y la coordinación de las políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria y de capitales). *A posteriori* se armonizarían otras políticas con el fin de lograr constituir el Mercado Común.

Sin embargo, el programa de Integración Argentina-Brasil se hizo en momentos difíciles, cuando en ambos países habían estallado con fuerza procesos altamente inflacionarios y para combatirlos se implementaron similares políticas coyunturales. El Plan Austral y el Plan Cruzado plantearon una fuerte reducción del déficit fiscal, una profunda reforma monetaria que incluyó la creación de una nueva moneda y el congelamiento de precios y salarios. Con el posterior fracaso de ambos, la inestabilidad macroeconómica se asentó fuertemente en estas naciones, aunada a que en ambos países la efervescencia electoral redujo la posibilidad de un cambio sustancial en las respectivas políticas gubernamentales. La sucesión de crisis económica-política entre los años de 1988 y 1990 condujeron a que el proceso integrador fuera perdiendo la fuerza y energía iniciales.

La revitalización del proyecto, junto a un cambio de estrategia, se produjo a partir del Acta de Buenos Aires firmada el 7 de julio de 1990 y suscrita por los recién electos presidentes Menem y Collor de Melo, por la cual se decidió acelerar el proceso de constitución del Mercado Común para el 31 diciembre de 1994 sobre la base de rebajas generalizadas, lineales y automáticas de todo el universo arancelario y la eliminación simultánea de

barreras paraarancelarias. Aun cuando el acta preveía la posibilidad de utilizar los protocolos sectoriales anteriormente aprobados, en la práctica el núcleo pasó a ser el desmantelamiento de las barreras al comercio recíproco. Finalmente, con la incorporación de Uruguay y Paraguay el 29 de marzo de 1991, se firmó el Tratado de Asunción, que extendió a los cuatro países la estrategia y las metas definidas por el Acta de Buenos Aires; el Tratado entró en vigencia el 29 de noviembre de ese año.

En los primeros párrafos del Tratado de Asunción se especifica que la ampliación de las actuales dimensiones de los mercados nacionales a través de la integración constituye una condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social, a partir de la evolución de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de grandes espacios económicos.

En el artículo 3 se expresa que durante el periodo de transición, que se extiende desde la entrada en vigor del presente Tratado hasta el 31 de diciembre de 1994, se adoptan: un *Régimen General de Origen*, que establece los requisitos que deben cumplir los productos originarios de los Estados Parte para acogerse a los beneficios del programa de liberación; un *Sistema de Solución de Controversias*, que establece los procedimientos a seguir en caso de que surjan diferencias entre los Estados Parte como consecuencia de la aplicación del Tratado, y *Cláusulas de Salvaguardia*, que habilitan a los Estados Parte a aplicar medidas restrictivas a la im-

portación de los productos que se beneficien del Programa de Liberación Comercial, en caso de que causaran daño o amenaza de daño grave a sus mercados.

En el artículo 5 se aclara que los principales instrumentos para la constitución del Mercado Común serán: un Programa de Liberalización Comercial, que consistirá en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas por la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes; la Coordinación de políticas macroeconómicas en forma convergente con los programas de desgravación arancelaria, un Arancel Externo Común y la adopción de Acuerdos Sectoriales, con el fin de optimizar los factores de producción y alcanzar escalas operativas eficientes.⁴

Además se define claramente que la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países es el objetivo a lograr a través, entre otros mecanismos, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente. Igualmente plantea la adopción de una política comercial común en relación con terceros Estados o agrupaciones y la coordinación de posiciones en foros económicos, comerciales, regionales e internacionales. Asimismo, se sostiene la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Parte, como las de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal monetaria, cambiaria y de capitales, comunicaciones y otras, con el fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia

junto a la armonización de las legislaciones en las áreas correspondientes.

Por lo expuesto podemos deducir que se produjo un cambio en la estrategia de la integración de los países que conformarían el Mercosur. ¿Por qué este cambio en la orientación del proceso de integración? ¿Por qué se abandonaron los principios de gradualidad, flexibilidad, simetría, equilibrio, tratamiento preferencial frente a terceros países, armonización progresiva de políticas y participación planteados por el PICE y se pasó a un acuerdo de desgravación lineal y automática a razón de un 20% anual para culminar el 31 de diciembre de 1994 con la liberación total del comercio (plazo que se extendió a un año para Uruguay y Paraguay)? ¿Por qué el interés central del Mercosur pasó a ser la liberalización comercial?

Una interpretación factible es que el cambio de orientación respondió al lanzamiento, en junio de 1990, de la *Iniciativa de Empresa para las Américas* (recordemos que el Acta de Buenos Aires se firmó en julio), orientada a acompañar las transformaciones políticas y económicas que se venían registrando en América Latina y a ofrecer una nueva vinculación de los Estados Unidos con la región, centrada en el comercio, las inversiones y en la solución al problema de la deuda, para crear en el año 2005 el Área de Libre Comercio de las Américas: "La Iniciativa para las Américas (que los gobiernos latinoamericanos apoyan) parece constituir un dispositivo más de presión, y sobre todo a países como Bra-

sil que alcanzó el mayor grado de desarrollo relativo de la región a partir de una política de orientación proteccionista, en el sentido de forzarlo ahora a una reconversión liberal".⁵

Efectivamente, de todos los países del área, Brasil ha sido el más ambiguo en la aceptación de la nueva ortodoxia liberal, puesto que, por ejemplo, la liberalización comercial ha quedado muy por atrás de la emprendida por sus vecinos y un amplio programa de privatización se ha pospuesto en forma reiterada por la fuerte controversia que desata entre amplios sectores empresariales y sindicales. Incluso a nivel de política externa se presentan dudas acerca de si los Estados Unidos podrían estar realmente interesados en concretar acuerdos de libre comercio más allá de México, quizás con Chile, y porque además se considera que no obstante la profundidad de la crisis, Brasil tiene opciones mejores al resto de la región, situación que aconsejaría mantener una posición a favor del multilateralismo, sin dejar de promover el Mercosur y otros arreglos, como por ejemplo el Pacto Amazónico.⁶

Igualmente podemos encuadrar el Tratado de Asunción en el interés de Estados Unidos por el regionalismo y la suscripción de acuerdos de libre comercio con países del hemisferio, en particular aquéllos involucrados en esquemas regionales de integración. Esto explicaría, además, el dinamismo que experimentó la integración regional, cuando las políticas en pro del ajuste y la apertura comercial obligaron a buscar mecanismos

⁵ H. Alimonda. "Nueva agenda democrática frente al Mercosur", en Caracas, *Nueva Sociedad*, 1993, p.28.

⁶ Ver A. Lowenthal y G. Treverton. *América Latina en un mundo nuevo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 215.

que impulsaran una participación más activa en las negociaciones comerciales, expansión de mercados y el aumento de la competitividad.

Caracterización y comparación de situaciones nacionales

Para conocer la relevancia del espacio económico regional que se conforma a partir del Tratado de Asunción, es de utilidad considerar que el Mercosur está integrado por países de muy diferente tamaño geográfico, demográfico y económico (ver cuadros 1 y 2). Como se indicó, el centro del proceso integracio-

nista lo constituyeron las dos grandes economías de la región, Argentina y Brasil, al cual se incorporaron Paraguay y Uruguay, caracterizados por una dimensión provinciana en relación con los países eje. Para los dos países pequeños, dada su gran dependencia comercial y económica con respecto a sus vecinos, no había alternativa: o se integraban o sufrían la pérdida de un mercado que se había conquistado a partir de los años setenta, sobre todo para Uruguay. "A nivel gubernamental y empresarial se entendió para el caso de Uruguay que era preferible asumir los riesgos de la apertura del mercado interno a la competencia regional sin protección arancelaria que afrontar una pérdida de los mercados argentino y brasileño".⁷

Cuadro 1
Datos macroeconómicos de los países del Mercosur (1994)

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Mercosur
Territorio (miles kms ²)	2,766	8,512	407	177	11,863
Población (millones)	34	162	4.7	3.1	203.8
PIB (miles de mili. US\$)	281.4	518.3	7.8	15.2	822.7
PIB <i>per capita</i> (US\$)	8,270	3,200	1,660	4,900	4,036
PIB en relación con el PIB del Mercosur (%)	34	63	1	2	100
Tasa de inflación (%)	4	910	18	4	4
Del comercio total imp.-exp. se comercia con el Mercosur (%)	23	12	46	45	

Fuente: Revista *Perfiles Liberales*, núm. 48, Bogotá, julio-agosto de 1996, p.34.

⁷ Luis Stolovich. "Los empresarios, la apertura y los procesos de integración regional: contradicciones y estrategias en el Mercosur", en *Política y Cultura*, núm. 2, México, Depto. de Política y Cultura, UAM.X, p. 171.

Cuadro 2
Exportaciones según destino de los países del Mercosur, 1994.
(En porcentajes)

	Brasil	Argentina	Paraguay	Uruguay	Resto del mundo	Total
Brasil		9.50	2.30	1.70	86.50	100.00
Argentina	19.00		2.70	3.90	74.40	100.00
Paraguay	21.30	14.60		0.95	63.15	100.00
Uruguay	21.50	21.20	1.20		56.10	100.00

Fuente: Semanario *Búsqueda*, Montevideo, 29 de diciembre de 1994, p.32.

En relación con los intercambios comerciales, las fuentes consultadas apuntan que el comercio entre los miembros del Mercosur ha crecido mucho más que los otros intercambios latinoamericanos. De 1985 a 1994 el primero aumentó seis veces y el segundo, tres. En 1985 el comercio entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay representaba 28% de los intercambios al interior de la ALADI; en 1994 superó el 43%. Los negocios en otras esferas, como servicios bancarios, transportes y seguros, inversiones privadas directas de los países del Mercosur y diversos acuerdos entre empresas, son más intensos en la subregión que en el resto de América Latina. El mayor dinamismo del Mercosur respecto a los otros intercambios intralatinamericanos se debe en gran medida a que el eje Sao Paulo-Buenos Aires abarca la región más desarrollada e industrializada de América del Sur.⁸

Otros dos factores que influyeron en el mismo sentido fueron, por una parte, el margen de preferencia arancelaria y, por la otra, el comercio administrado, que tiene mayor importancia relativa para las exportaciones argentinas, puesto que abarca principalmente los acuerdos sobre comercio de productos agrícolas, petróleo e industria automovilística.

A partir del 1 de enero de 1995, cuando entró en funcionamiento el Mercado Común del Sur, está vigente la Tarifa Externa Común para el 85% del universo arancelario, con un promedio de 14% y un máximo de 20%. Cada uno de los países ha establecido aranceles distintos entre 0 y 35% para el restante 15% del universo arancelario. Las excepciones abarcan los bienes de capital, informática y telecomunicaciones. Existen, además, listas nacionales de régimen de adecuación con 29 productos en el caso de Brasil y 221 en el

⁸ Un aspecto del fenómeno de la regionalización es que el proceso no corresponde con las unidades nacionales que formalmente la integran. La regionalización no abarca a los países en su conjunto, sino que tiende a segmentarlos por regiones, hecho que por otra parte responde al proceso de desarrollo capitalista que históricamente tendió a la diferenciación regional y, por lo tanto, a la concentración de la actividad económica.

de Argentina, que no gozarán transitoriamente de la preferencia tarifaria para el comercio entre los países del Mercosur. En estos casos continúan en vigencia las tarifas nacionales con una convergencia gradual en un plazo de cuatro años (de cinco para Paraguay y Uruguay).

Respecto al tipo de productos que se intercambian, un porcentaje importante de las exportaciones argentinas está centrado en productos primarios tradicionales, provenientes de la agricultura y la ganadería, como también lo es en el caso de Paraguay y Uruguay. En las exportaciones brasileñas, las manufacturas ocupan más del 40% de las mismas. Igualmente, en el intercambio argentino-brasileño es de destacar que a partir de 1985 el componente de bienes manufacturados es mayor que en sus respectivas exportaciones al resto del mundo. En el caso argentino representan 45% de las exportaciones a Brasil frente a 25% correspondientes a los envíos al resto del mundo. En el caso de Brasil, los valores correspondientes son de 83 y 55% respectivamente. De 1985 a 1994 las manufacturas han aumentado su participación en las exportaciones totales de uno a otro país y, además de ser el componente más dinámico, contribuyen al desarrollo industrial de los dos países.⁹

La cercanía geográfica resulta ser, como se ha visto, un factor determinante para la consolidación del proceso de integración y por ello resulta relevante el hecho de que el 25 de junio de 1996, después de sortear una serie de obstáculos, Chile firmó un acuerdo

de asociación con el Mercosur. Se destaca que es importante para Chile esta asociación ya que, en promedio, 74% de los envíos chilenos a este pacto ingresan con preferencias arancelarias negociadas en el marco de la ALADI, que caducaron el 31 de diciembre de 1995. En términos de países, 80% de las exportaciones chilenas entran con preferencias a Argentina, mientras que 95% lo hacen a Brasil, 65% a Paraguay y 58% a Uruguay. En ese aspecto, el Mercosur es el socio comercial más dinámico para Chile en el presente y, como se constata en el cuadro 2, también lo es para Paraguay y Uruguay.¹⁰

Los problemas sociales y laborales en el Mercosur

No obstante que a nivel comercial se observa asimetría entre los países, el proceso de integración apunta, según la información presentada, a una mayor dinamización del mercado regional que beneficia también a los países más pequeños, considerando tanto su tamaño como su población y recursos productivos; sin embargo, un rasgo fuerte de heterogeneidad, que todavía no es abordado plenamente y que motiva fricciones, es el referido a las cuestiones laborales. Es en los mercados laborales donde se presentan diferencias claras tanto en el tratamiento impositivo sobre el factor trabajo como en materia previsional. Particularmente importantes son los costos laborales, que se estiman a partir de los salarios medios pagados a los que se agregan los costos

⁹ Aldo Ferrer. "Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas". México, *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 11, 1995.

¹⁰ H. Madariaga. *Análisis de las Políticas sociales*, Asunción, UNICEF, 1995, p.32.

adicionales que origina el empleo de la mano de obra, los aportes y contribuciones que efectúan las empresas, las previsiones legales, sueldo anual complementario, accidentes del trabajo, costos por despido, días pagados por vacaciones, etc., y la productividad media de la mano de obra. Con base en los datos aportados por una encuesta realizada en los cuatro países, se estimó que los salarios medios más altos se encuentran en Argentina con 973 dólares por persona ocupada (en empresas de la industria manufacturera y actividades financieras), el segundo lugar lo ocupa Brasil con 873 dólares, luego aparece Uruguay con 691, y por último Paraguay con un salario promedio de 338 dólares.¹¹

Se señala esta disparidad como un obstáculo para constituir un mercado laboral unificado, como también el tamaño relativo y peso del Estado en el proceso de toma de decisiones, el nivel de descentralización política y el nuevo rol del sector privado en los asuntos económicos y sociales, que motivan diferencias importantes en la marcha del proceso de integración.

Asimismo, se presentan disparidades a nivel de la distribución del ingreso y la incidencia e intensidad de la pobreza, que se plantea como un problema para los gobiernos y que de hecho se reflejará en el Mercosur. Las estimaciones realizadas evidencian que las

diferencias existentes en la distribución del ingreso entre los estratos sociales de los países miembros, incluido Chile, son notables. Brasil y Uruguay aparecen como los extremos en la mayor y menor concentración del ingreso, respectivamente. Un estudio de la CEPAL señala que el grado de desigualdad en la distribución del ingreso familiar es mayor en 1990 con respecto a 1980 en Argentina, Brasil y Chile. Asimismo, la pobreza constituye otro fenómeno extendido en los países del Mercosur y se indica que la cantidad de hogares y de personas que no alcanzan a cubrir las necesidades básicas superan el 35% de la población, alcanzando la mayor magnitud en Brasil, Paraguay y Chile y relativamente menor en Uruguay y Argentina.¹²

Estos datos plantean un problema que rebasa el ámbito económico y que por el momento no es contemplado en forma prioritaria en el seno del Mercosur, puesto que, como se ha expresado, lo económico en general y lo comercial en particular constituyen el núcleo actual del Mercosur. En ese sentido, son las organizaciones sindicales las más involucradas en esta problemática y por ello las más activas participantes en el Foro Consultivo Económico-Social.¹³

Desde 1991 las organizaciones sindicales de la región del Mercosur se han incorporado a la negociación de los principales temas para la integración, presentando

¹¹ *Ibid.*, p.25

¹² CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, septiembre de 1993.

¹³ Órgano de representación de los sectores económicos y sociales, integrado por igual número de representantes de cada Estado Parte, cuya función es consultiva y se manifiesta mediante recomendaciones al Grupo Mercado Común, organismo ejecutivo del Consejo del Mercado Común, órgano superior responsable de la conducción de la política y la toma de decisiones.

la propuesta de la Carta Social o Carta de los Derechos Fundamentales, que contiene 80 artículos y constituye un instrumento fundamental para la defensa de los trabajadores, pues "la integración involucra aspectos y efectos ineludibles, que demandan la necesidad de afrontar la cuestión de la *dimensión social* de la integración",¹⁴ agregando que los Estados deben comprometerse a desarrollar un proceso que no se limite al espacio y los efectos económicos, a las normas de comercialización y a la libre circulación de mercancías y capitales, sino que desarrolle simultáneamente una comunidad jurídica, política, humana, laboral, social y cultural inspirada en los imperativos de solidaridad y cooperación regional. En esta Carta se enumera una serie de artículos referidos al derecho al trabajo y en uno de ellos se plantea que la política económica se debe orientar al logro del pleno empleo y que los Estados se obligan a desarrollar políticas con metas prioritarias de conservación y ampliación del empleo, adoptando las medidas necesarias para la superación de los efectos sociales resultantes de los procesos de reconversión tecnológica o reestructuración productiva, junto a la creación de fondos específicos para apoyar dicha reconversión.

El órgano de difusión de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur¹⁵ permite conocer cómo conciben los trabajadores el proceso de integración: "para

nosotros el proceso de integración debe asentarse en una política de complementación regional, lo que requiere la implantación de políticas de desarrollo nacional fomentando la especialización y la modernización tecnológica. Destacamos la importancia de la adopción de sistemas e instrumentos de compensación para la protección de los sectores y regiones (internas) de menor desarrollo. Y principalmente reivindicamos como indispensable la implementación de políticas sociales, de promoción del empleo y la capacitación profesional".¹⁶ La Coordinadora Sindical ha llamado a la "Globalización Sindical" como la única alternativa a la globalización económica de carácter neoliberal. Este movimiento, que no tiene precedentes en la historia sindical es, podríamos decir, el lado positivo de la globalización-regionalización. Si bien la participación del sector sindical es relevante, porque ha generado una respuesta global a la problemática actual, también se han dado respuestas unificadas por parte de los sectores agrarios, campesinos e indígenas, que sin embargo no han adquirido todavía el peso de la participación sindical.

Comentarios finales

Entre los países latinoamericanos se está generalizando la idea de que los acuerdos regionales constituyen un medio eficaz

¹⁴ Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur. *Carta de los Derechos Fundamentales del Mercosur, Propuesta de los Trabajadores*, julio de 1995.

¹⁵ Integrada por la CGT de Argentina; COB de Bolivia; CGT, CUT Y Forca Sindical de Brasil; CUT de Chile; CUT de Paraguay; PIT-CNT de Uruguay.

¹⁶ Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur. "Reconstruir el Mercosur sobre bases sociales y democráticas", Asunción, *Infosur*, julio de 1995.

tanto para superar las limitaciones que hoy presenta el mercado nacional como para expandir los intercambios comerciales, atraer inversiones, tecnología, y sobre todo porque resulta ser un mecanismo que permite competir en mejores condiciones en el mercado mundial.

De allí la denominación dada al reciente proceso de formación y/o consolidación de bloques regionales en América Latina como de *integración abierta o regionalismo abierto*, puesto que lo que se busca es conformar un bloque para lograr una mejor inserción en la cada vez más globalizada economía. La regionalización es vista hoy como un instrumento complementario, y de ninguna manera alternativo, para evitar la fragmentación mundial que la formación de bloques pudiera generar si su carácter es de cerrazón y no de apertura al sistema mundial.

En América Latina se considera la propuesta de bloques regionales (por parte de algunos de los organismos que lo impulsan) como un momento en el camino hacia la constitución del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) propugnada por los Estados Unidos.

Considero que el Mercosur está inscrito dentro de esta perspectiva, y de allí el carácter económico y principalmente comercial del Tratado de Asunción, puesto que en la práctica su núcleo lo constituye el desmantelamiento de las barreras al comercio recíproco. En ese sentido, se observa que efectivamente se ha dado una mayor dinamización del mercado regional que beneficia incluso a los países más pequeños. Sin embargo, por enfatizar el carácter comercialista, se ha marginado lo referido a lo laboral y social, dimensiones que no han sido suficientemente abordadas en el referido Tratado, si bien incorporadas posteriormente en las discusiones del Foro Consultivo Económico-Social, órgano representativo de los sectores económicos y sociales como así también en el Sub-grupo de Trabajo número 11, referido a las relaciones laborales, de empleo y seguridad social.

El involucramiento de amplios sectores sociales resultará ser la única posibilidad de evitar que el Mercosur sea apenas un nuevo modelo de liberación comercial y por tanto incapaz de contribuirá resolver los problemas fundamentales de las mayorías. Ése es el gran desafío.