

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

### La no consolidación político-económica del MERCOSUR

(Un análisis sobre cómo los procesos de integración afectan a la soberanía de los Estados)

*Matías Nicolás Döring*

En la actualidad podemos observar claramente una importante proliferación de Organizaciones Internacionales (OI) integradas por Estados que comparten ciertos intereses comunes y que abordan temáticas y problemáticas muy distintas y abarcativas desde diferentes escalas geográficas: intercontinentales, continentales, interregionales, regionales y subregionales. Como afirma Guillermo Figari, las OI en todas sus formas, <<son verdaderos actores internacionales, en el sentido que toman parte activa en las medidas adoptadas por la comunidad internacional>> (Figari, 1977; p. 25); una afirmación que apunta a la importancia que tienen las OI como espacios en los que los Estados se relacionan y regulan sus conductas respecto de los demás ante objetivos o problemas comunes. Sin embargo, Guillermo Figari advierte al mismo tiempo que

(...) el derecho internacional es (...) un medio en el que se desarrollan las relaciones internacionales (...) sin autoridad suprema, cuya elaboración, interpretación y cumplimiento sigue dependiendo de la voluntad y consentimiento de sus mismos "súbditos" [los Estados]. Por eso podemos aseverar que las OI son parte de esa realidad social que es la comunidad internacional, la cual trata de ordenarse mediante normas de derecho internacional, pero que también continuamente es desbordada por los hechos que se producen en su ámbito, debido a la interrelación de los objetivos perseguidos por los actores, entre quienes no se puede dejar de considerar los objetivos de las OI>>

(Figari, 1977; p. 25)

Esta afirmación no significa que no existan las conductas que se espera que los Estados cumplan según sus compromisos asumidos en base a los principios de derecho internacional y sus roles como miembros de las OI. Muestra en realidad que sobre ellas siguen siendo determinantes los comportamientos guiados por la voluntad y preferencias de los Estados, condicionando sus relaciones entre sí y, en cierta medida, el curso de las OI y el derecho internacional. En este sentido, el presente trabajo intentará mostrar en forma general cómo los procesos de institucionalización o integración regional afectan la soberanía de los Estados y, por tanto, la dinámica de sus relaciones de interdependencia en el marco de estas OI.

En otras palabras, interesa mostrar cómo paradójicamente los Estados crean un marco institucional de integración con el objetivo de fortalecer sus posiciones y aliviar los constreñimientos del sistema internacional pero no siempre comportándose consecuentemente. Por el contrario, generalmente existen ciertas reticencias a delegar funciones en el proceso de toma de decisiones comunes. Así, las OI aparecen como una nueva y diferente limitación al interés de los Estados por el grado de compromiso asumido en la institucionalización.

Podría decirse que hay cierta competencia entre los intereses particulares de los actores parte de la OI que afecta al tránsito normal de los objetivos consensuados a través de la misma.

Teniendo en cuenta estas problemáticas, y para simplificar las variables por analizar, se operará sobre la relación entre los Estados más relevantes de las OI. Concretamente, se estudiará el aún incipiente Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y, en particular, la relación entre los que se consideran sus actores principales: Argentina y Brasil, <<de cuyas relaciones dependerá el éxito o fracaso de esta OI>> (Rapoport, 2006; p. 330).

Se plantean los siguientes interrogantes: ¿es factible considerar que hay una competencia entre los intereses particulares de Argentina y Brasil por sobre los del MERCOSUR? Si así fuera ¿incide ello sobre las potencialidades de la consolidación político-económica de la OI?

Este tema de las relaciones internacionales trabaja en base a nociones básicas de la disciplina y supone el desarrollo de conceptos claves íntimamente interrelacionados que serán desarrollados en base a autores como Manuel Diez de Velasco Vallejo, de quien se abordará la definición de OI y algunas de sus características. Por otra parte, el profesor Stephen Krasner nos ilustrará sobre conceptos estructurales de nuestro trabajo: la soberanía del Estado y las dinámicas que la limitan, entre ellas las que resultan de las conductas de los Estados, quines habitualmente, según este autor, priorizan en la medida de lo posible sus intereses particulares. Y finalmente, se tratarán, según la teoría liberal de las relaciones internacionales, los costos que la integración puede presentar a los Estados y el concepto de interdependencia compleja.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

La idea central es intentar demostrar que efectivamente en el MERCOSUR está pendiente la conformación de una real consolidación político-económica, y por tanto una verdadera vía de generación de densidad política regional. Sostenemos este argumento basándonos en ineficacias y debilidades funcionales al momento de poner en práctica las decisiones conjuntas y reglas de juego previamente aceptadas.

Para ilustrar dichas disfuncionalidades, se hará una comparación de tres momentos históricos que llegan hasta la actualidad, buscando establecer una línea de conducta política entre Argentina y Brasil, y asimismo una explicación de sus consecuencias sobre dos aspectos fundamentales del MERCOSUR: los aspectos orgánicos y los factores económicos de integración. En síntesis, el objetivo general del presente escrito es mostrar el estado de situación de esta OI a diecisiete años de su funcionamiento.

### Primera parte – Entendiendo el marco teórico...

#### ¿Qué es una Organización regional?

El catedrático de derecho internacional público Manuel Díez de Velasco Vallejo define la organización internacional (OI) como <<una asociación voluntaria de Estados establecida por acuerdo internacional, dotada de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta a la de sus miembros>> (Velasco, 1994; p. 41). Si bien el autor aclara que ésta es en realidad una definición muy somera dadas las dificultades que los variados tipos de estructuras, objetos y competencias de las OI presentan, resulta funcional a nuestra explicación.

Siguiendo a Velasco entendemos las OI como constituidas exclusivamente por Estados soberanos y creadas a partir de un acto jurídico que habitualmente toma la forma de un tratado multilateral; por lo que estarán regidas por las normas del derecho internacional público. Ello las hace distintas de las confederaciones, los Estados federales y, sobre todo, de las organizaciones *no gubernamentales*.

Introduciéndonos en la definición de OI regionales, el autor especifica que están <<restringidas a un número limitado de Estados entre los que existe determinadas afinidades objetivas (como contigüidad geográfica) y/o subjetivas (similitudes políticas, económicas, religiosas, etc.)>> (Velasco, 1994; p. 46). Y, según la escala geográfica, pueden subdividirse en intercontinentales, continentales, interregionales, regionales y subregionales.

También Velasco distingue entre OI regionales de *coordinación* y de *integración*. Las primeras son las más frecuentes y <<constituyen una vía clásica [de cooperar para alcanzar objetivos colectivos], respetuosa de la soberanía de sus Estados miembros, [que] trasvasa la técnica de la negociación y de la adopción de decisiones por unanimidad a unos órganos comunes y permanentes>>. Las segundas implican <<transferencia de competencias soberanas [de los Estados] a favor de sus instituciones, [cuyas decisiones] podrán tener (...) autoridad directa e inmediata en los órdenes jurídicos nacionales>> (Velasco, 1994; p. 48-49).

Como se puede observar en los tratados y protocolos constitutivos del MERCOSUR, esta OI se plantea como objetivo final la conformación de una integración regional plena; tendencia que será puesta en duda en este trabajo según las variables que se presentarán más adelante. El análisis empírico de esta OI intentará demostrar que sus disfuncionalidades aún la distinguen más como una OI regional de coordinación.

#### ¿Qué se entiende por soberanía del Estado?

Gran parte de la literatura de las relaciones internacionales ha utilizado el concepto de “soberanía del Estado” en formas muy distintas y poco claras. Algunos analistas<sup>1</sup>, por ejemplo, se refieren a ella como un adjetivo declarativo; otros como al ejercicio de ciertas medidas y disposiciones de los gobernantes hacia el interior del Estado, o hacia el exterior como un patrón de relación con otros Estados.

La falta de definición concreta al utilizar este concepto ha hecho particularmente difícil la discusión que han mantenido dichos autores sobre las formas en que la soberanía puede llegar a ser limitada o incluso, según han afirmado, erosionada por diversas presiones: globalización, escasez de recursos, no reconocimiento mutuo, expectativas de la sociedad internacional como el reconocimiento de Derechos Humanos universales o la preocupación por problemas ambientales, o simplemente ciertas preferencias de los países más poderosos.

<sup>1</sup> Siguiendo la comparación de Stephen Krasner (2001, p. 13), eg.: Cerny (1990), pág. 86-87 y Rosenau (1990), pág. 13; Lisboa (1995), Fowler y Bunk (1995) y Gottlieb (1993) sobre el deterioro de la soberanía; Bull (1977) y Jackson (1990) sobre la importancia de la sociedad internacional.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

El profesor de relaciones internacionales Stephen Krasner propone reconocer cuatro tipos de soberanía (Krasner, 2001; p. 22-43). Por un lado se encuentra la “soberanía interna”, entendida como la organización formal de la autoridad política dentro del Estado y la capacidad de las autoridades de ejercer el control efectivo dentro de las fronteras del mismo. Esta acepción es la desarrollada por el pensamiento clásico de la ciencia política. Autores como Hobbes y Bodin, por ejemplo, intentaron proporcionar una base teórica para legitimar una fuente de autoridad última en el centro mismo del Estado que garantice el orden y el bienestar humano. La existencia del Estado estaba fundada en la concentración del poder, es decir, en el ejercicio de “soberanía”.

Como los individuos en el derecho interno según la teoría liberal del Estado, La “soberanía legal-internacional” se refiere al reconocimiento mutuo entre Estados como unidades territoriales con independencia jurídica más allá de sus diferentes capacidades económico-materiales. Esto los hace sujetos susceptibles de obligaciones y derechos internacionales, capaces de realizar tratados o acuerdos con sus semejantes.

Este autor también distingue la “soberanía interdependiente” como la capacidad de las autoridades públicas de regular el flujo de información, ideas, bienes, personas, capitales, etc., a través de las fronteras en cuestión. En esta acepción, muchos autores coinciden en que se ha perdido “soberanía” por la imposibilidad que ha generado la globalización, en todos los ámbitos, de controlar todos los elementos y dinámicas que puedan afectar al Estado (económicos, sociales, políticos, ambientales, etc.).

Finalmente, Krasner define la “soberanía westfaliana” como la exclusión de estructuras de autoridad externas de un territorio dado, cuyas propias autoridades políticas constituyen los únicos árbitros de la conducta legítima. En forma ideal, los gobernantes serían libres de elegir las instituciones y políticas que consideren óptimas, pero en ocasiones pueden sentirse presionados por el contexto exterior al verse afectados, por ejemplo, por acciones coercitivas (llamadas por Krasner “intervención”): otros actores con mayores capacidades materiales y/o políticas pueden forzar cambios violando el principio de derecho internacional de la “no intervención”, lo cual sería incompatible con la soberanía legal internacional al desconocer, como elemento constitutivo de los Estados, la autoridad central con control efectivo de su territorio.

Pero la soberanía westfaliana también puede verse afectada por acciones voluntarias del propio Estado (para Krasner, “invitación”): los gobernantes pueden establecer, aceptar o recibir estructuras de autoridad supranacionales o extranacionales que limiten la propia autonomía interna, sin violar en este caso su soberanía legal internacional porque ello implicaría un consentimiento previo del Estado afectado.

Por supuesto que, según el Estado del que se trate, los ejercicios de estas soberanías pueden ser independientes unos de otros o afectarse mutuamente para bien o para mal; unas pueden estar disminuidas y otras maximizadas al mismo tiempo. Dada la temática que se desarrollará, se operará principalmente en función de las acepciones westfaliana e interdependiente. Nuestro argumento es que pertenecer a una OI subregional interestatal implica que no ha habido problema con el reconocimiento o soberanía legal internacional entre los actores miembros; y agregar la variable interna de los Estados haría a este análisis mucho más extenso y complicado, si sólo se quiere enfocar en la relación entre los países.

### Argumento teórico a demostrar

Siguiendo el argumento de Krasner, existen a nivel internacional ciertos principios de relaciones políticas y jurídicas que son aceptados en común por los Estados. Pero la práctica indica que, con frecuencia, estos actores utilizan algunos de estos principios para contrarrestar otros según convenga. Ello es conceptualizado por Krasner en un juego de oposición entre dos líneas de conducta. En éste se impone una *lógica de las circunstancias* por sobre una *lógica de la pertinencia*. La primera es la conducta que los gobernantes creen más conveniente para maximizar un conjunto de preferencias determinadas (políticas, económicas, materiales, etc.). La segunda es la conducta adecuada que se espera de los gobernantes según los principios, roles o identidades que se atribuyen en consonancia con una situación dada (la cuál bien podría estar regida por reglamentos institucionales y el derecho internacional) (Krasner, 2001; p. 16-22).

Evidentemente, para que una conducta se imponga sobre la otra, las dos deben existir. El análisis que aquí se presenta se pregunta en forma general cuál es la relación entre éstas lógicas al trasladarlas del ámbito internacional (lugar en que Krasner lo ubica) al interior de las OI regionales. Así, se analizará esa dinámica en la interacción de los actores de mayor importancia de estas integraciones. ¿Cómo podría plantearse esto?

Los Estados están inmersos en un ambiente anárquico de incertidumbre con múltiples presiones que limitan y superan la “soberanía” (Bergsten, 2001; p. 361-363). Siendo imposible enfrentarlo individualmente, los Estados

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

recurren a conformar instituciones, integraciones o acuerdos en áreas políticas, económicas y/o sociales determinadas que involucran actores que comparten los mismos intereses (Figari, 1977; p. 25). Además de resolver carencias en recursos y abrir nuevos mercados, el objetivo de estos acuerdos es fortalecer la soberanía en las acepciones ya elegidas, generando lo que denominamos “densidad política”: una unidad de comportamiento consensuada entre actores que fortalezca sus posiciones y actitudes a nivel internacional por el hecho de estar abaladas por un conjunto de Estados, buscando así reducir constreñimientos.

Así, en un primer momento, la lógica de la pertinencia pareciera detectar la existencia de una problemática que supera el margen de maniobra de los Estados, y se decide actuar en conjunto, bilateralmente o por procesos institucionales de toma de decisiones según los roles de los países a nivel regional. Pero en mayor o menor medida, según de cuál de las actuales integraciones se hable, cuando se logra una solución consensuada, el comportamiento habitual indica que la mayoría de las veces cuesta llevarla a la práctica o, incluso, no tiene efectividad. Ello ocurre porque surge una paradoja: intentando aliviar constreñimientos provenientes del sistema internacional estableciendo integraciones regionales, éstas ahora plantean nuevas formas de limitación a la soberanía por el grado de compromisos asumidos por los Estados (Bergsten, 2001; p. 363-366). Es lo que Krasner denomina como “invitación”, una limitación a la soberanía westfaliana.

Así, los actores principales entran en escena y actúan según la lógica de la circunstancias. Manifiestan intenciones de maximizar sus preferencias y crear liderazgo regional para conducir la decisión tomada, cada uno según sus propios “estilos personales”. Surge una competencia política, o choque de voluntades, en que ninguno de estos Estados principales permitirá que los compromisos limiten sus soberanías en mayor grado que al otro. Cuanto más grave es esta competencia, más se tiende en definitiva a la no consolidación político-económica de la integración y a la falta de una conducta como unidad regional en los casos que se requiera.

Para concretar el área de estudio de este trabajo, se aplicará empíricamente esta oposición entre la lógica de las circunstancias y de la pertinencia, a la relación entre Argentina y Brasil, los Estados más relevantes del aún incipiente MERCOSUR. ¿Se ha consolidado político-económicamente esta OI? ¿o es factible considerar que en el MERCOSUR prima la lógica de las circunstancias por sobre la de la pertinencia?

### El concepto de la interdependencia compleja y los costos de la institucionalización

Para entender cómo puede surgir una competencia entre los intereses particulares de los Estados más relevantes de las OI de integración, utilizaremos parte de la teoría institucionalista de las relaciones internacionales desarrollada por Robert Keohane y Joseph Nye. Ambos conciben el concepto de “interdependencia compleja” como uno de los factores analíticos de las interrelaciones entre Estados.

A diferencia de la “dependencia” – relación unidireccional en que un actor es afectado por una fuerza externa –, la “interdependencia” implica efectos recíprocos entre los actores interrelacionados. Dichos efectos mutuos pueden estar representados por los flujos de capitales, bienes, personas y mensajes que traspasan las fronteras internacionales. Ahora, <<si los intercambios generan costos recíprocos (no necesariamente simétricos o de beneficio mutuo), hay interdependencia; pero cuando las interacciones no implican efectos de costos mutuos significantes, simplemente hay “interconexión”>>. (Keohane y Nye, 1988; p. 22 - 23)

Así, las relaciones interdependientes siempre generan costos que reducen la autonomía<sup>2</sup> y hacen difícil determinar en qué medida superan o no los beneficios. La dificultad también está en decidir cómo se dividirán las ganancias (si las hay). Ello dependerá de los valores y naturaleza de la relación entre actores. Según los autores, el incremento de las ganancias conjuntas no necesariamente alivian los conflictos distributivos.

En la política tradicional que responde a la escuela realista de relaciones internacionales, existen juegos de suma cero (una parte gana lo que pierde otra) o intenciones de mantener un *statu quo* por considerarlo beneficioso para ambas partes (en el que si una de ellas lo quiebra se vuelve a la relación de suma cero). Por el contrario, Keohane y Nye aseguran que en política de interdependencia, sobre todo económica, las ganancias conjuntas o relativas implican “competencia” entre las partes. (Keohane y Nye, 1988; p. 24)

Al continuar con su análisis, estos autores también sugieren cautela para <<no definir “interdependencia” completamente en términos de “dependencia mutua equilibrada”>>, ya que son las asimetrías las que más probablemente determinen las acciones de un Estado respecto de los demás; es por las asimetrías que suceden en los

<sup>2</sup> **Autonomía:** nivel de capacidad que tiene un actor por sí mismo para conducir, crear o alterar sus propias reglas, acciones y/u objetivos, respecto de las fuerzas externas que recibe. (Keohane y Nye; 1988).

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

procesos de negociación política. Así, los actores menos dependientes se encuentran a veces ante la posibilidad de usar las relaciones interdependientes como fuentes de poder en la negociación; entendiendo “poder”, en el caso de la interdependencia asimétrica, como el <<control sobre los recursos o como el potencial para afectar los resultados>>. (Keohane y Nye, 1988; p. 24-25).

Para entender el rol de este concepto de poder en las negociaciones interdependientes, Keohane y Nye distinguen dos dimensiones: la “sensibilidad” se refiere al nivel de costos que una acción externa al Estado genera hacia su interior en determinadas áreas; y la “vulnerabilidad” alude a la disponibilidad de políticas alternativas frente a dicha sensibilidad y los costos que pueda implicar la ejecución de cada una de ellas. El grado de vulnerabilidad refleja la capacidad de acción de un actor frente a su nivel de sensibilidad, y ello define las negociaciones entre Estados cuando compiten por distribuir los beneficios obtenidos en conjunto.

Según estos autores, <<el rápido crecimiento de la sensibilidad a menudo lleva a la queja sobre la interdependencia y a los esfuerzos políticos por contrarrestarla [y disminuir la vulnerabilidad], especialmente en países con sistemas políticos pluralistas>>. Es decir que, mientras más sensible se sea ante los constreñimientos o compromisos provenientes de actores externos (como otro Estado o una OI a la que se pertenece), más evidentes serán los intentos por revertirlo o atenuarlo. Keohane y Nye lo resumen bien al decir que <<las estrategias de manipulación de la interdependencia, [sea el actor más o menos dependiente], muy probablemente conduzcan al surgimiento de contraestrategias>>. En una palabra, esto es manifestación de la “competencia” entre los intereses particulares de los Estados. (Keohane y Nye, 1988; p. 31).

Por otra parte, estos dos autores afirman que <<las relaciones de interdependencia a menudo ocurren dentro de – y pueden ser afectadas por – redes de reglas, normas y procedimientos que regulan los comportamientos y controlan sus efectos>>; normas y procedimientos que

no son ni tan completas ni tan obligatorias como en los sistemas políticos internos; las instituciones tampoco son tan poderosas ni tan autónomas. Las reglas de juego incluyen algunas reglas nacionales, otras internacionales, algunas privadas y amplias zonas donde no existen normas en lo absoluto. La debilidad de las OI y los problemas de la obligatoriedad del derecho internacional a veces despistan [y hacen] pensar que los regímenes [jurídicos] internacionales son insignificantes y que pueden ignorarse por completo. Pero aunque la integración global generalizada sea débil, a menudo [esos] regímenes internacionales tienen importantes efectos sobre las relaciones de interdependencia que involucran a unos pocos países – o a muchos – en un problema específico.

(Keohane y Nye, 1988; p. 35)

Estos efectos bien pueden estar refiriéndose, por ejemplo, a los costos que asumen los Estados al comprometerse con la institucionalización de sus relaciones, los cuales representan algunas de las limitaciones que sufren sus soberanías con la integración. Ellos son:

- De oportunidad: costo de crear una OI en determinado contexto histórico;
- De inicio: costo de asumir determinada conducta para el comienzo de la coordinación;
- De permanencia: costo de adaptar y consensuar la agenda regional y mantener la relación con el otro actor;
- De salida: costo de romper la relación con la OI y los vínculos que en ella se tenía con los demás Estados.

(...) En algunos casos estos regímenes han sido formales y amplios; en otros, informales y parciales. Su eficacia ha variado según las áreas de conflicto y en función del tiempo. (...) [varían] no sólo en amplitud sino también en el grado de adhesión que reciben de los actores más importantes. [Y] cuando no existen normas de acuerdo ni de procedimiento, o cuando las excepciones a las reglas son más importantes que las instancias de adhesión, se produce una situación de “falta de régimen”.

(Keohane y Nye, 1988; p. 35-36)

Para estos autores, la forma en que se distribuyen los recursos de poder entre los Estados afecta profundamente la naturaleza de las OI y por tanto a la mayor o menor rigidez del conjunto de normas formales e informales que son relevantes para el sistema. De esta manera, Keohane y Nye atribuyen a las OI ser factores intermedios entre las estructuras de poder del sistema internacional y las negociaciones político-económicas que se producen al interior de aquellas.

Finalmente, una de las características de la interdependencia compleja es la dificultad en jerarquizar los temas a ser considerados “comunes” por los Estados. Suelen surgir en las negociaciones aquellos que más bien corresponden

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

a la política interna, por lo que <<la diferenciación entre temas internos y externos se vuelve muy borrosa>> (Keohane y Nye, 1988; p. 50- 52). Nos referimos, por ejemplo, a los problemas energéticos, sobre recursos, medio ambiente, población, empleo, Derechos Humanos, desarrollo científico-industrial, etc. La mala coordinación de estos temas implica importantes costos y distintos grados de conflicto.

Ahora bien, los autores de esta teoría reconocen que la asimetría de la interdependencia no explica por sí sola los resultados de las negociaciones. El poder medido en términos de quién posee más recursos o potencial no necesariamente determina el poder sobre los resultados de la negociación política. La diferenciación competitiva de los Estados en determinada actividad o recursos de influencia política, económica o social puede dar la posibilidad al actor más dependiente de obtener un mayor beneficio. Y ésta es la motivación de la competencia de intereses: el actor más fuerte no tiene asegurada por completo la victoria en la negociación, y el Estado más débil siempre tiene oportunidades de lograr mayores beneficios. He aquí cómo el juego en que se impone la lógica de las circunstancias por sobre la de pertinencia se traslada desde el sistema internacional (donde lo sitúa Krasner) hacia el interior de las OI de integración.

### Segunda parte – Argentina, Brasil y el MERCOSUR...

#### Las relaciones políticas entre los protagonistas

#### La relación entre Argentina y Brasil desde mediados del siglo XX

Para entender las dinámicas de los comportamientos de Argentina y Brasil hacia el interior del MERCOSUR, es necesario comprender primero sus antecedentes histórico - políticos.

A partir de fines de los años '40, los proyectos de integración y cooperación subregional y bilateral fueron cada vez más formales. Como el nuevo orden internacional de posguerra conducía a Argentina a dejar atrás la relación especial con Inglaterra, la nueva política exterior de Perón intentó crear un bloque económico sudamericano del que resultaron algunas acciones genuinas (uniones aduaneras y otras formas de complementación). Pero los países vecinos lo percibieron como una actitud expansionista antes que cooperativa. Argentina intentaba ambiguamente el fortalecimiento de la región ante el nuevo poderío de EEUU (que acaparaba las relaciones internacionales del hemisferio), manifestando a la vez las intenciones de maximizar preferencias nacionales.

Russell y Tokatlian (2003; p.31) resumen el papel activo argentino en negociaciones político-económicas internacionales: no alinearse con EEUU; alto perfil en foros internacionales de paz, desarme y distensión Este-Oeste; rechazar organismos o regímenes internacionales y supranacionales que congelen la distribución mundial del poder y que coarten la autonomía y el desarrollo argentinos; impulso gradual de integración latinoamericana, considerando desigualdades económicas nacionales; desarrollo mediante sustitución de importaciones para superar debilidades del modelo agroexportador; e introducción de reformas económico-financieras, contemplando los intereses de los países en desarrollo.

No obstante, para Brasil, el otro actor importante de la región, las aspiraciones argentinas de liderazgo y posibles uniones con ese país resultaban una amenaza a sus intereses nacionales, determinados por su participación en la última contienda mundial y su correlativa relación especial con EEUU; además las fuerzas armadas brasileñas profesaban una doctrina estratégica de rivalidad geopolítica con Argentina.

Si bien a fines de los '50 parecía que este esquema competitivo podía quebrarse, sólo fue una ilusión. Las presidencias de Frondizi y Quadros compartían ciertas visiones sobre la realidad mundial y regional por la condición sudamericana en común, que permitieron intenciones de acción conjunta (acuerdos de Uruguayana-1961). Pero el verdadero motivo para circunscribir esta aproximación a la esfera política era el temor que Frondizi (desarrollista) le tenía a las ventajas industriales de Brasil: Argentina podía ser relegada a ser sólo un proveedor de materias primas en una nueva división regional del trabajo derivada de la posible integración económica bilateral. Si bien estas razones implicaban una debilidad implícita de las "intenciones conjuntas", los esfuerzos cooperativos habrían de fracasar por completo al rechazarlos las oposiciones nacionales en cada país. El firme alineamiento del gobierno militar brasileño a EEUU, la política latinoamericana de Illia opuesta a los bloques parciales, y la del siguiente régimen militar argentino, preocupado por el "expansionismo" político-económico de Brasil, completaron el distanciamiento (Russell y Tokatlian, 2003; p. 36-38).

En los años '60 y '70 la relación estuvo marcada por intereses sobre el potencial energético de los ríos compartidos, trascendiendo el plano bilateral: Argentina decidió ingresar al Movimiento de No Alineados, entre otras causas (el apoyo a la cuestión Malvinas), porque allí se promovía la consulta previa entre países que comparten un río

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

de curso sucesivo para evitar perjuicios aguas abajo. Para Brasil se trataba de un pretexto para evitar construir represas hidroeléctricas vitales para el desarrollo económico, y respondió con una política de hechos consumados. El conflicto se destrabaría en 1979 con el Acuerdo Tripartito Corpus-Itaipú (incluía a Paraguay), y con un acuerdo de cooperación en 1980 para uso pacífico de energía nuclear. Esto permitía a los militares argentinos eliminar la hipótesis de conflicto con Brasil, para abocarse a la carrera armamentística con Chile en el '78 y más tarde a la guerra de Malvinas (Russell y Tokatlian, 2003; p. 38-42).

En resumen, Argentina coincidía con la moda nacionalista-desarrollista de Latinoamérica. Pero, si bien sus relaciones sur-sur se caracterizaron por priorizar vínculos horizontales con sus vecinos, no logró establecer relaciones duraderas que vencieran antiguos celos en el Cono Sur. Las políticas de cooperación regional sobre problemas internacionales, como subdesarrollo, fueron desplazadas por políticas de poder enfatizando la competencia entre Argentina y Brasil por la influencia subregional en dos sentidos: uno centrado en desequilibrios de poder por las asimétricas capacidades industriales a favor de Brasil; y otro en la teoría de la dependencia, que consideraba peligrosa la injerencia de EE.UU a través del "subimperialismo brasileño" y su alianza de subordinación. Para Argentina, Brasil era un contramodelo que, algunos afirmaban, se debía aislar y aumentar así la influencia argentina en los países vecinos (Russell y Tokatlian, 2003; p.39).

### Los comienzos del MERCOSUR y la década de los '90

En los '80 Argentina reasumía un rol activo en la problemática norte-sur por su pertenencia estructural al mundo en desarrollo. Pero esta vez el contexto regional le sería favorable. Con una región en época de cooperación e integración, el reinicio casi simultáneo de la democracia abrió una nueva etapa en la relación entre Argentina y Brasil (con los tratados de fines de los '70 como antecedentes). Éste suceso político fue el principal impulso de sus políticas de aproximación: posiciones conjuntas en la Asamblea General de Naciones Unidas y organismos especializados en comercio internacional y Derechos Humanos; gestiones diplomáticas brasileñas por los derechos argentinos sobre las Malvinas; y consensos en torno a la crisis de la deuda, el proteccionismo comercial de los países del norte, preservación de la región en el conflicto Este-Oeste, etc.

La idea era sentar las bases de un mercado común más realista que la iniciativa multilateral del ALADI, e institucionalizar el sistema de consulta que de facto se daba entre Alfonsín y Sarney, y así adoptar políticas exteriores conjuntas para traccionar la integración de América del Sur en torno a este eje bilateral que defendería los intereses latinoamericanos (Moniz Bandeira, 2003; p. 417). De la competencia se pasó a la gradual construcción estratégica de una sociedad para consolidar un proceso democrático en ambos países que revirtiera la imagen negativa de sus anteriores gobiernos militares, resguardara la soberanía y reuniera masa crítica para ampliar la capacidad de negociación internacional (Russell y Tokatlian, 2003; p. 43-44). Pero la búsqueda de esta densidad política regional aún era superficial, sin trascender el aspecto político-estratégico.

El fin de la Guerra Fría, la expansión y liberalización de la economía mundial, la iniciativa de países acreedores y organismos multilaterales de crédito de negociar la deuda externa, y la profunda crisis económica nacional, conformaron un contexto en que Menem y Collor de Melo decidieron acortar los plazos de las reducciones de las barreras arancelarias y no arancelarias acordadas en los '80, abandonando el concepto de la integración gradual, flexible y equilibrada. Se firmó en 1991 el Tratado de Asunción que iniciaba el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), acordaba la eliminación automática de todo tipo de restricciones comerciales para 1994 y establecía un arancel externo común. (Bandeira, 2003; p. 431). Sin embargo, en el plano político, Argentina y Brasil intercambiaron sus papeles pasados en la región y nuevamente adoptaron rumbos opuestos durante toda la década del '90.

Argentina definió su interés nacional en términos económicos y su estrategia de desarrollo en base al mercado antes que al Estado; adoptó un alineamiento a los intereses de EEUU (Consenso de Washington) y a las posiciones de seguridad de los países desarrollados occidentales (alianza extra-OTAN) por considerar perjudicial desafiarlos como en el pasado y porque significaría una mejor inserción en el mundo; y apoyaba la integración económica regional mientras no obstruyera la liberalización multilateral. Este "realismo periférico" ubicaba en un tercer plano al MERCOSUR. (Russell y Tokatlian, 2003; p. 46-50).

Pero Brasil daba al Estado un rol crucial en la estrategia de desarrollo, se distanció de EEUU (consideraba intrascendente la alianza extra-OTAN con Argentina y una intención del país del norte para desestabilizar el MERCOSUR); adoptó una política exterior de mayor influencia en clave realista, más universalista y de proyección en

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

ámbitos multilaterales; y abogó por democratizar el poder internacional anteponiendo la “*pax* de ONU” a la “*pax* estadounidense”. (Moniz Bandeira, 2003; p. 427).

Otra vez, Argentina observaba con preocupación a Brasil y consideraba sus premisas, por propia experiencia pasada, ejemplos de políticas de hegemonía regional anacrónicas que debían evitarse y una fuente de incertidumbre e inestabilidad para la economía argentina. Es así que Argentina decidió fortalecer la relación en el ámbito económico, para reducir los potenciales riesgos, en el marco de un mercado común que se refuerce a sí mismo por un pragmatismo positivo entre ambos Estados: el MERCOSUR. Mientras, Brasil observaba cómo el realismo periférico limitaba la capacidad argentina de poseer su propia política exterior (atribución soberana) y la subordinaba con ilusión a un país como EEUU que durante dos siglos sólo defendió los intereses de su pueblo, asumiendo la idea de inferioridad de Latinoamérica. Históricamente, la expansión económico-industrial de Brasil y el estancamiento argentino había sido suficiente para nutrir la imagen de rival; pero ahora, en los '90, eran económicamente necesarios y políticamente inconvenientes. (Moniz Bandeira, 2003; p. 427 / Russell y Tokatlian, 2003; p. 55).

Las urgencias económicas seguían siendo prioridades en 1999, y un estancamiento del MERCOSUR iniciado en 1997, se profundizaba ahora con la devaluación del Real. Según Brasil, las intenciones de Argentina hacia él y el MERCOSUR nunca fueron claras, por lo que la integración quedaba atrapada entre los vaivenes argentinos y la inflexibilidad brasileña. El gobierno argentino de De la Rúa pareció al principio querer incorporar el costado político que faltaba para relanzar el MERCOSUR, y pretendía pasar de las relaciones carnales a las relaciones maduras con EEUU. (Russell y Tokatlian, 2003; p. 56).

El nuevo acercamiento a Brasil implicaría en esta nueva visión una inserción más asertiva y diversificada; pero pronto sería evidente que EEUU aún era la “*pedra angular*” de la política exterior argentina, y no difería en lo absoluto con la del gobierno anterior. Así, en la primera Cumbre de Presidentes de América del Sur (Brasil, 2000), la cancillería argentina dejó bien en claro, para mantener el plegamiento a EEUU, que dicha reunión no debía interpretarse como un intento de crear un bloque sudamericano.

### Los primeros años del siglo XXI para el MERCOSUR

La crisis del 2001 resultó una oportunidad para replantearse el rol de Brasil en la política exterior argentina. Estaban quienes defendían aún el alineamiento con EEUU como única vía para superar la crisis, calificando de incierta la política de Brasil y cuyo papel debía mantenerse reducido al plano económico, porque de lo contrario arrastraría a Argentina a retomar senderos equivocados. Otros proponían una relación con Brasil como el principal eje ordenador con un acercamiento selectivo a Washington, no subordinado.

El gobierno de Duhalde optó al principio por la primera corriente, pero la ayuda esperada de EEUU no llegó automáticamente: para los grupos financieros internacionales y gobiernos del G7 (entre ellos EEUU) Argentina no ofrecía condiciones suficientes para acordar con el FMI, por su frágil institucionalidad, sus tendencias al populismo y la poca relevancia estratégica para el país del norte. Si bien los acuerdos con el FMI se conseguirían a cambio de fuertes exigencias respecto de estas fuentes de desconfianza, Argentina veía cómo diez años de alineamiento a EEUU y el logro de una alianza extra-OTAN no significaban nada para entonces.

Aún más, Brasil, que había mantenido una política exterior más rígida, formaba parte del conjunto de naciones con las que EEUU conformaría alianzas flexibles en el marco de su nueva política de seguridad internacional, e impulsaba el grupo Amigos de Venezuela (2003) con el apoyo de la OEA, del que Argentina no era parte. La dureza del sistema internacional condujo a nuestro país a reforzar el acercamiento a Brasil, el cual intercedió afirmando que mantenía su confianza en su principal socio del MERCOSUR. Para Argentina la sociedad con su vecino resultaba ahora indispensable para la reinserción internacional y coincidía con la búsqueda brasileña de fortalecer el MERCOSUR (Russell y Tokatlian, 2003; p. 59-64).

Pero Brasil también tenía sus problemas. A comienzos de una crisis energética, la crisis argentina produjo un gran impacto. El temor de los inversores extranjeros a que Argentina decretara la moratoria o devaluase el Peso, contribuyó en gran medida a que se volviera a devaluar el Real en forma unilateral, lo que afectó aún más el comercio y las fricciones entre estos dos vecinos, porque estas acciones no coordinadas con cautela implicaban la profundización de los desequilibrios en los balances comerciales y de pago, una disminución en los flujos de inversión y nuevos recelos por el grado de competitividad de sus economías.

En la perspectiva brasilera las contradicciones internas de Argentina eran insólitas: el ministro de economía Cavallo, en un intento desesperado por lograr las simpatías e inversiones de los estadounidenses, afirmaba internacionalmente que el MERCOSUR no ayudaba a las economías de sus asociados y que era una unión aduanera

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

casi muerta que se la rescataría sólo convirtiéndola en una zona de libre comercio; mientras, el ministro de relaciones exteriores reafirmaba los compromisos argentinos con el MERCOSUR, mostrando que su propio presidente había perdido toda autoridad. Ello afectaba de sobremanera la credibilidad en esta OI.

En 2003 Hugo Chávez (Venezuela) manifestó su intención de adherirse al MERCOSUR y concertar acuerdos comerciales con la CAN para integrar a América del Sur en oposición al ALCA propuesto por EEUU. El eje Caracas-Brasilia finalmente triunfaría al imponer al MERCOSUR una actuación unitaria en la VI Reunión de Ministros de Comercio del ALCA, definiendo así la posición a tomar por Suramérica en la siguiente Cumbre americana de 2005 a pesar de los ataques de Cavallo. Mientras Argentina relegaba liderazgo en la región, Brasil lideraba la reconstrucción de la integración regional que creía indispensable – en palabras del ex-presidente Cardozo, “el ALCA es una opción, el destino es el MERCOSUR” –.

El ALCA se presentaba en un momento en que el MERCOSUR parecía perder dinamismo. El avance en el afianzamiento de esta OI que Brasil y Argentina procuraron en la década del '90, había atravesado dificultades como las distintas políticas cambiarias y monetarias por falta de consulta y consenso, con consecuencias negativas para la complementación económica, fricciones diplomáticas e incertidumbre para la región. Ello afectó las negociaciones sobre arancel externo común y eliminación de barreras paraarancelarias, e interrumpió en ciertos casos la dinámica cooperativa. (Rapoport, 2006; p. 321/385).

Con las potencialidades del MERCOSUR, las magnitudes comerciales que proponía el ALCA no eran suficientemente convincentes para adherirse al acuerdo. Pero Argentina y Brasil no podían evitar asimetrías sectoriales por carecer de políticas industriales comunes. La falta de integración en las decisiones políticas seguía estancando la integración económica; entre otras causas, por las pretensiones argentinas de mayor liderazgo, sus recelos por la importancia del sector industrial brasileño, y la inflexibilidad de Brasil para no resignar el lugar de mayor economía dentro de la OI. (Rapoport, 2006; p. 322).

Finalmente, en medio de divergencias comerciales-diplomáticas y la crisis brasileña de 2005 (sin alterar la continuidad del gobierno de Lula), surgieron dos documentos de la cancillería de Brasil que Rapoport resume (2006; p. 396-398). Estos perciben el sistema internacional como extremadamente competitivo y violento, con una fuerte concentración de poder que pretende mantener a los países de Sudamérica en un rol subalterno, ante lo cual el MERCOSUR constituye un instrumento para enfrentarlo.

La idea era contribuir activamente a formar un sistema mundial cada vez más multipolar, que reduzca la hegemonía permanente de EEUU, a través de relaciones más estrechas entre el MERCOSUR y Unión Europea, quien seguiría igual objetivo, superando dificultades en el comercio de productos agrícolas con el viejo continente y permitiendo la cooperación política y tecnológica como estrategia a largo plazo que sumaría luego a Sudáfrica e India (lo que facilitaría el acceso al mercado de Asia oriental). En la medida en que Argentina y Brasil ejerzan políticas externas aisladas o contradictorias, no podrán desempeñar este papel, lo que requerirá entonces tratarse como iguales en una serie de mecanismos para reducir asimetrías y la construcción de consensos hacia la elaboración de una política externa común. En síntesis se trataba de una nueva iniciativa para el relanzamiento del MERCOSUR. Y la historia volvía a empezar...

### Análisis de las conductas políticas de Argentina y Brasil según nuestro argumento teórico

Los problemas que el contexto internacional de post Segunda Guerra Mundial presentaba a las clásicas relaciones económico-políticas de Argentina y Brasil con los Estados desarrollados, los condujeron a comportarse según la lógica de la pertinencia: detectaron las problemáticas, asumieron sus roles de peso regional e impulsaron intenciones de consenso político para traccionar la integración económica.

No obstante, esto derivó en una competencia por el liderazgo político y económico regional por la inserción de uno de ellos en el círculo de influencias de las potencias del norte. De la lógica de la pertinencia se pasó a una de las circunstancias que duró hasta fines de los '70. Influyó en ello la histórica costumbre de los Estados latinoamericanos de relacionarse aisladamente con países desarrollados, que comenzó a decaer, como ya se vio, a mediados del siglo XX: determinados por la división internacional del trabajo, competían (y aún lo hacen) por incrementar su cuota de participación en el mercado de materias primas dado que sus sectores económicos de producción fueron siempre más tendientes a competir que a complementarse o integrarse.

Argentina y Brasil, poseían (y poseen) los aparatos productivos más importantes de la región, con potencialidades de liderazgo en el campo económico-político. Si bien consideraban importantes los beneficios de la

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

integración, les era difícil aceptar posibles limitaciones que los compromisos asumidos entre sí pudieran plantear a la concreción de dicho liderazgo y, por tanto, a sus soberanías interdependiente y westfalianas.

Para ello y según sus “estilos personales”, Argentina adoptó la expansión política sobre la región y Brasil optó por el desarrollo económico-industrial, con el que terminó aventajando a su vecino y le dio réditos en el campo de la negociación política internacional. Para entonces, los recelos, eran evidentes.

A fines de los '70, una de las etapas más duras de la Guerra Fría, el sistema internacional (sobre todo EEUU) reaccionó impidiendo y aplacando estas pretensiones para evitar el surgimiento de nuevas potencias regionales y mantener la subordinación de las economías y sistemas políticos dentro de la división internacional del trabajo anti-comunista. Esto constituyó un nuevo constreñimiento del sistema internacional.

Cuando estas presiones externas se hicieron críticas, Argentina y Brasil volvieron en los '80 a asumir sus roles de peso regional. Decidieron valorar nuevamente los beneficios del acercamiento mutuo, complementariedad económica y toma consensuada de decisiones para reducir los constreñimientos y mejorar la inserción internacional; optando otra vez por la lógica de la pertinencia. Al estabilizarse relativamente el contexto interno y externo a principios de los '90, retomaron iniciativas de maximización de sus preferencias nacionales, quebrando los avances de la integración lograda; optando ahora por la lógica de las circunstancias.

El realismo periférico de la política exterior argentina de los '90 tenía como trasfondo la rivalidad con Brasil, que se reforzó al adoptar las relaciones privilegiadas con EEUU en busca de una posición de *Key-Country* en Suramérica. Lo cierto es que difícilmente se podía construir con EEUU – que nunca necesitó de la carne, el trigo, etc. – una relación especial como la mantenida en el pasado con Inglaterra durante medio siglo. En otras palabras, la escasa complementariedad de ambas economías impedía el “amor carnal” que Argentina deseaba, por lo que su inserción internacional, tanto económico-comercial como política y geopolítica tenía que pasar necesariamente por Brasil (Bandeira; 2003, p. 428-429)

Sucesivamente, sobre los pocos beneficios logrados con la lógica de la pertinencia se imponen preferencias particulares que responden a la lógica de las circunstancias, observándose mutuamente como contramodelos. La integración se retrasa y siempre se retorna a su reinicio. Aún en la actualidad, el problema siempre se mantuvo en definir la distribución de los beneficios conseguidos. La competencia por ellos, la necesidad de recurrir una y otra vez a los intentos de integración (o relanzamiento de la OI constituida) para lograr nuevas ganancias, y los temores por los costos y limitaciones que ello implica para sus autonomías y soberanías sobre la toma de decisiones, revela la interdependencia compleja entre Argentina y Brasil.

### Aspectos fundamentales afectados por las conductas de los Estados

#### El área económica de la integración

Ésta es el área troncal de la integración del MERCOSUR y la primera razón por la que fue creado. Citando algunos de los “considerando” del Tratado de Asunción (1991), los Estados parte manifiestan que <<la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social>>, y que, <<Teniendo en cuenta la evolución de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de espacios económicos y la importancia de lograr una adecuada inserción internacional para sus países (...), el proceso de integración constituye una respuesta adecuada a tales acontecimientos>>. En su artículo 1 los Estados parte deciden construir un mercado común que implica: libre circulación de bienes, servicios y factores productivos; eliminación de los aranceles y barreras paraarancelarias entre los países miembros; el establecimiento de un arancel externo común (AEC), la adopción de una política comercial común para con terceros Estados o agrupamiento de Estados y la coordinación de posiciones comunes en foros económico-comerciales regionales e internacionales; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados parte; y el compromiso de los países miembro para armonizar sus legislaciones nacionales en las áreas pertinentes para fortalecer la integración.

No obstante estos aspectos normativos – consensuados por la lógica de la pertinencia –, la relación económica entre Argentina y Brasil no fue “tranquila”. Constantemente surgieron quejas, disputas comerciales y discrepancias en cuestiones internacionales que afectaron negativamente el desenvolvimiento de la integración, debido a la competencia entre ciertos intereses particulares que siguen la lógica de circunstancias. Es verdaderamente extensa la lista de disfuncionalidades que el MERCOSUR presenta por la anteposición de las voluntades nacionales; aquí se tratarán sólo algunas de ellas a modo ilustrativo.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Los considerando citados referían a la “integración” como vía de fortalecimiento conjunto de la competitividad de las economías del MERCOSUR, ya que consideran imposible competir individualmente con los nuevos espacios económicos del sistema internacional. También reconocen la utilidad de la integración para superar dificultades del ámbito económico nacional. La adecuada coordinación macroeconómica que ello requiere se fracturó, por ejemplo, en 1999, cuando Brasil decidió unilateralmente devaluar su moneda a través de un acuerdo con el FMI para disminuir su déficit fiscal y aumentar la presión tributaria.

Esto generó una importante asimetría que afectaba profundamente a la economía argentina en los precios de productos exportables, sectores industriales y agrícolas, políticas de empleo y balanzas comerciales y de pagos; se deprimía la colocación de los productos regionales en beneficio de la competitividad del mercado brasileño, que ahora era mucho más atractivo para las inversiones extranjeras que la región como unidad. Resultó una medida que perjudicaba mucho la integración del MERCOSUR.

Argentina, así comenzó a evaluar la implementación de posibles políticas de crecimiento que contrarrestaran estos efectos negativos de la devaluación brasileña, con el objetivo de diversificar sus mercados y agregar mayor valor a sus productos. Es decir que, ante la profunda sensibilidad que demostró Argentina ante este hecho de interdependencia compleja, ahora este país se encontraba evaluando cuál era su grado de vulnerabilidad para aplicar una contraestrategia.

Surgieron propuestas como la devolución automática del IVA, el financiamiento adecuado de tasas y plazos para poder competir con otros países, la creación de fondos de garantías para facilitar la operatoria de estas cuestiones y la estimulación de ventas a nuevos mercados; también otras destinadas al mercado interno como incorporar más proveedores nacionales que sustituyan eficientemente las importaciones, en especial en las empresas públicas privatizadas. Humberto Rogero afirmaba respecto de estas asimetrías en 1999, como presidente del bloque justicialista de diputados, que <<si no se encuentran mecanismos para amortiguarlos, la presión de los afectados hará retroceder lo avanzado en estos años>>. (Diario Clarín, 1999; )

El MERCOSUR como unidad económica regional falla también en áreas de producción agropecuaria por la competitividad manifiesta entre Argentina y Brasil en actividades clave como la carne, la soja, el azúcar, el trigo y transgénicos. Estos productos no participan del libre comercio que auspicia el tratado de Asunción.

Por ejemplo, en el caso del azúcar, la producción argentina es sólo una fracción respecto de Brasil (principal productor mundial); el hecho de que la producción brasilera esté subsidiada, y que provincias como Tucumán, Salta y Jujuy dependan en gran medida de la actividad, obliga a la Argentina a protegerlas de la asimetría aplicando aranceles especiales a la introducción de productos brasileños.

Así, se crean regímenes especiales que no solucionan las asimetrías existentes. Y las razones de Argentina para crearlos fueron más fuertes a partir de la devaluación de Brasil. Se ve entonces con claridad cómo en el caso argentino ciertos aspectos de la institucionalización de la integración (lógica de pertinencia) puede significar una limitación a su soberanía westfaliana e interdependiente en un ámbito de extrema sensibilidad; a lo cual responde con conductas proteccionistas de capacidades productivas como son los aranceles especiales (lógica de las circunstancias). Por su parte, Brasil impide que los compromisos asumidos con la OI restrinjan los beneficios que obtiene de su competitiva producción azucarera y opta por subsidiarla.

El caso inverso se da con la producción de trigo. El MERCOSUR representó para Brasil la renuncia a la autosuficiencia en ese cereal y sus productores se consideran rehenes de los precios elevados de los proveedores argentinos. El problema es que el comercio libre de aranceles del MERCOSUR no amortigua los altos precios del trigo argentino y que se aplica un fuerte gravamen a las importaciones de otras regiones del mundo que resta competitividad al trigo más barato de otros países. No obstante, algunas empresas brasileñas importaron trigo estadounidense, despertando acusaciones de productores argentinos que vieron allí una maniobra para forzar una reducción de sus precios.

Por otra parte, mientras que Argentina liberó la producción de organismos genéticamente modificados, una nueva legislación brasileña exige etiquetado informativo en productos con más de uno por ciento de componentes transgénicos; una barrera paraarancelaria contraria al espíritu del tratado de Asunción que dificulta el acceso de productos agrícolas al mercado brasileño.

Brasil intentó negociar la rebaja de todos los aranceles conflictivos basándose en sus capacidades de “socio mayor” por la superioridad de sus volúmenes comerciales internacionales y su sector industrial; pero Argentina aceptó sólo en parte, ya que a cambio de cierta disminución de aquellos, Brasil debía acceder a negociar sobre otra asimetría a su favor: la producción común del mercado automotriz. El problema es que Brasil estableció alícuotas superiores a las acordadas en el MERCOSUR sobre la importación de automóviles, y reiteradamente ha aplicado decretos

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

presidenciales (como el 11.532) que fracturan los aranceles externos comunes consensuados con medidas provisorias (incentivos especiales) que atraen inversiones extranjeras para apuntalar el desarrollo de alguna de sus regiones. Ante ello, se han establecido sucesivos regímenes especiales del sector automotriz intentando aliviar la asimetría; pero muchas veces sólo prorrogan medidas acordadas en protocolos anteriores hasta que las negociaciones vuelvan a barajar la situación.

Otro punto conflictivo ha sido la sanción de la ley 10.182 de Brasil (2001). No se trata de una medida provisional como en casos anteriores, sino que tendrá vigencia hasta que una nueva ley la derogue. Ésta establece una reducción del 40% de todos los AEC del MERCOSUR, para todos los tipos de productos industriales destinados a la producción que entren en territorio brasileiro. La asimetría competitiva es generada aquí por una acción unilateral de Brasil, no coordinada previamente, en respuesta a la crisis económica y devaluación del 2001 en Argentina (otra medida unilateral que tampoco fue coordinada previamente).

Finalmente, la última disfuncionalidad del MERCOSUR que se analizará aquí, tiene que ver con la falta unificación del código arancelario común, un documento que ordena y codifica por número las posiciones arancelarias de todos los bienes que circulan por los Estados miembro de la OI. Según cada posición, el bien será susceptible de pagar cierto arancel consensuado para entrar en alguno de dichos Estados.

En la actualidad éste es un tema pendiente. Sin embargo, se han realizado varios documentos llamados “enmiendas” que progresivamente tienden la buscada unificación. El conflicto está no obstante en que, mientras Brasil ha incorporado a su legislación nacional la última enmienda (Resolución N° 70 del Grupo Mercado Común), Argentina aún no lo ha hecho y, por tanto, no ha adaptado sus sistemas informáticos aduaneros para tales fines. Esto podría relacionarse con la denuncia argentina sobre la inundación de productos brasileños que perjudican a algunos sectores de la producción local como el de zapatillas y electrodomésticos.

Ello provoca serios conflictos al momento de tramitar el paso de los bienes de un territorio a otro, ya que los mismos sufren frecuentemente importantes demoras hasta encontrar los códigos equivalentes de cada caso. Sin duda, resulta una barrera paraarancelaria ante el hecho denunciado.

El área económica de la integración demuestra así que los citados aspectos del tratado de Asunción, en materia de coordinación macroeconómica, arancelaria y de libre comercio, no son cumplidos en su totalidad. Es evidente lo perjudicial que esto resultará en el largo plazo para la construcción de un mercado común; peor aún si ello se fomenta desde los dos Estados rectores de la conducción del MERCOSUR: Argentina y Brasil.

El problema está en querer forzar jurídicamente la difícil integración de sectores productivos que en la práctica compiten entre sí, y por tanto propicia la competencia por la distribución de los beneficios logrados. Nuevamente surgen estrategias nacionales para aliviar los constreñimientos de la OI y contraestrategias que intentan manipular la negociación por las ganancias con el uso de barreras arancelarias y paraarancelarias. Ello desvía la atención de focalizar la integración en las áreas verdaderamente complementarias. Se genera así una desgastante dicotomía entre librecambismo (lógica de pertinencia) y proteccionismo (lógica de circunstancias).

### Aspectos orgánicos a considerar sobre el MERCOSUR

La forma en que la conflictiva relación entre Argentina y Brasil afecta a la estructura del MERCOSUR y su tendencia a la integración, se refleja en la naturaleza de sus órganos: contrariamente a las estructuras supranacionales, se adoptó un modelo que permitiera espontaneidad y flexibilidad a través de mecanismos intergubernamentales. El problema es si ello, en el largo plazo, se condice con la construcción progresiva de la integración. En el MERCOSUR parece ser insuficiente para profundizar la misma por ciertas falencias que son detectables, por ejemplo en cuanto a proveer la seguridad jurídica necesaria para el real acceso a los mercados, o la reticencia de los Estados miembros a delegar funciones soberanas en temas específicos y claves.

Este carácter intergubernamental implica que las decisiones de sus órganos se adoptan por consenso y con la presencia de los representantes de todos los Estados Parte. Sin sus reuniones, estos órganos no existen por sí solos. Sus instituciones y funcionarios no son independientes y están sujetos a las directivas y poder disciplinario de los países que representan. Tales órganos son: Consejo del Mercado Común (CMC), que es el superior con capacidad decisoria y obligatoria para todos los miembros y representante de la personalidad jurídica de la OI; Grupo Mercado Común (GMC), órgano ejecutivo de las decisiones del CMC, que emite resoluciones obligatorias para cada miembro; Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), que asiste al GMC con directivas y propuestas; y el Foro Consultivo Económico y Social (FCES), representante de los intereses de los sectores económico-sociales nacionales.

Sin embargo, la “obligatoriedad” que los tratados y protocolos de esta OI asignan a algunos de sus órganos no es inmediata. El proceso de toma de decisiones se da por medio de la negociación entre Estados y se incorporan al

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

derecho interno mediante la sanción de leyes nacionales; no existe instancia supranacional e independiente que elabore legislación propia del MERCOSUR automáticamente obligatoria para sus actores parte. Con lo cual, los textos jurídicos que responden a la lógica de la pertinencia, contienen la posibilidad latente de que ello ceda ante ciertas conductas de la lógica de las circunstancias.

Por su parte, los mecanismos de resolución de controversias también se nutren del carácter intergubernamental de sus órganos. El Protocolo de Brasilia (1991) establecía una primera etapa de negociación directa entre los Estados; el siguiente escalón era una intervención opcional del GMC como mediador; si aún no había solución, se podía convocar un tribunal *ad-hoc*, no permanente, cuyo laudo era obligatorio para las partes en disputa sin sentar jurisprudencia. Pero en la práctica este esquema escasamente ha sido utilizado, porque en el intento de preservar el interés nacional, los países miembros han demostrado su preferencia de negociar en las cumbres. Además, los particulares, que lidian con el comercio regional diariamente, no podían acceder a este sistema directamente y debían esforzarse por convencer a su respectivo Estado para que accione la solución de la controversia, por ejemplo, a través del GMC. De todas formas, la mayor parte de las controversias terminaban solucionándose en la CCM, cuyo “esquema de reclamaciones” se estableció en Ouro Preto (1994) como procedimiento independiente al del Protocolo de Brasilia.

Esto retrasó la creación de una instancia jurisdiccional contenciosa permanente y amplió las atribuciones de la CCM, que podía resolver las “quejas” a través del dictamen de un grupo de expertos o elevándolas al GMC si no llegaba a una solución. Si todavía no se resolvía, entonces sí se habilitaba la vía arbitral del Protocolo de Brasilia. Este sistema, que también preveía consultas entre los Estados, fue ratificado y reglamentado en 1998, en la XIV Cumbre del MERCOSUR, reflejando una voluntad “statuquoista” por parte de los Estados. El CMC, también para este año, facilitó a los sectores privados nacionales el acceso a las instancias arbitrales como medio alternativo para los conflictos en los contratos comerciales internacionales. Pero gran parte de la doctrina seguía considerando la insuficiente seguridad jurídica en esta OI.

Esto fue recogido por el Protocolo de Olivos de 2002, cuyo artículo 55 derogó el Protocolo de Brasilia. En su introducción, los Estados son concientes de la necesidad de consolidar la mencionada seguridad jurídica. Así, dispusieron crear el Tribunal Permanente de Revisión (TPR) que, manteniendo la primacía de la negociación directa entre los países y el recurso opcional a la intervención del GMC, funcionaría como una instancia de apelación para los laudos de los tribunales *ad-hoc* y como instancia consultiva, pudiendo las controversias ser iniciadas por cada Estado parte, de oficio o a instancia de un reclamo de un particular. No obstante, los Estados de común acuerdo pueden invocar directamente, lo cual constituye un contrasentido.

La idea es poder atenuar progresivamente la incertidumbre que generaban las contradicciones de los fallos arbitrales de los tribunales *ad-hoc* por no sentar jurisprudencia, estableciendo jueces permanentes, con relativo carácter supranacional<sup>3</sup>, que tiendan a revisiones y fallos con sentido de continuidad y estabilidad. Ahora bien, si estas son las consideraciones, es evidente la fragilidad e inconveniencia del sistema de solución de controversias ejecutado hasta entonces. Aún así, el Protocolo de Olivos mantiene la primacía de la negociación directa mediante reuniones de los órganos principales, haciéndolo muy perfectible.

Por otro lado, como otro intento de dotar de relativas características de supranacionalidad a esta OI, en 2003 se creó la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM) como órgano subsidiario del CMC. Entre sus competencias asignadas están: asistir al CMC y presidencia pro-témpore en las actividades que le sean delegadas; presentar al CMC iniciativas de profundización de la integración y negociaciones externas; afianzar las relaciones económicas, sociales y parlamentarias; representar al MERCOSUR cuando se lo soliciten; y realizar un informe semestral de las actividades del CMC. Pero, en cuanto a su deber de presentar iniciativas de integración, su sitio en Internet presenta la siguiente afirmación respecto de su Programa de Trabajo “Fortalecimiento institucional del MERCOSUR” y los temas que lo conforman:

[...] la elección de los temas responde a la necesidad de profundizar el proceso de integración mediante la creación de instituciones referidas a cuestiones en las que no se observan disidencias ni controversias entre los países miembros, y, fundamentalmente, con el sentido de aportar a la construcción de un MERCOSUR cercano a los problemáticas ciudadanas, destacando aquellos aspectos que casi no tienen visibilidad pública y hacen que el MERCOSUR quede sobredeterminado por las políticas comerciales. La cohesión social, una

<sup>3</sup> “Relativo carácter de supranacionalidad”: no está clara la jerarquía legal que algunos Estados asignan a los acuerdos del MERCOSUR en su derecho nacional. Ver Vázquez Adolfo R., “La integración económica del continente americano: el mercado común hemisférico”, Diario de jurisprudencia y doctrina El Derecho, N° 9801, Bs. As., 27 de julio de 1999.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

política de energía común, la formación de los funcionarios públicos de los países con una perspectiva de integración regional, la búsqueda de recursos para dotar de mayor sustentabilidad a los proyectos comunes, son los núcleos centrales [...]

([http://www.presidenciamercosur.org/es/programa\\_reforma.php](http://www.presidenciamercosur.org/es/programa_reforma.php))

En la sección resaltada y el nombre del Programa de Trabajo se admite que existen áreas en las que los Estados mantienen sus divergencias, no pudiendo la CRPM discutir sobre ellos y haciéndola entonces depender de las negociaciones intergubernamentales de los órganos principales en cuanto a lo que estos temas se refieran; la preeminencia de lo intergubernamental en las estructuras superiores genera debilidades en las fases permanentes que pretende crear para generar estabilidad (como se vio en parte con el TPR).

Finalmente, otro intento de dotar de órganos permanentes a esta OI, fue la creación en 2005 del Parlamento del MERCOSUR que, en reemplazo de la Comisión Parlamentaria Conjunta, representa a todos los parlamentos de los Estados miembros. Está estipulado que, para el año 2010, los integrantes serán elegidos por voto universal, secreto y directo en forma nacional, habiendo 18 representantes de cada país que duraran en su cargo cuatro años con posibilidad de ser reelectos. Mientras tanto, actualmente está compuesto por los miembros de la anterior Comisión Parlamentaria Conjunta, y por tanto, aún es intergubernamental.

Entre sus competencias están: representar a los ciudadanos de cada país; velar por la observancia de las normas del MERCOSUR; recomendar sobre el desarrollo de la integración; velar por la democracia (por cláusulas y acuerdos democráticos anteriores); y contribuir a la armonización de las legislaciones nacionales e incorporación de las normas del MERCOSUR mediante dictámenes con fórmulas comunes para los Congresos miembros. Sin embargo, es importante aclarar que este parlamento unicameral no legisla.

Así, por más que se haya incorporado la elección directa de funcionarios del MERCOSUR, los Estados en realidad no han delegado facultades soberanas en el nuevo Parlamento. Además, si bien puede ocurrir que el parlamentario elegido no pertenezca al oficialismo nacional – permitiendo tal vez mayor amplitud de criterios –, el artículo 4 inciso 12 de su protocolo constitutivo hace de este Parlamento otra instancia de mera discusión y recomendación sobre asuntos que el CMC le someta a consideración antes de decidir sobre ellos.

Nuevamente, el carácter de permanente se vacía de contenido y todo se reduce a la negociación directa entre Estados en órganos intergubernamentales que, en definitiva, funcionan como un gran foro de discusión.

Todo esto muestra dos cosas: no está garantizado el pleno cumplimiento de las decisiones adoptadas por los órganos principales de la OI, sino que quedan subordinadas a la voluntad y vicisitudes nacionales al deber ser aprobadas en los respectivos congresos; y por otro lado, es una muestra de que los Estados aún se encuentran reticentes a delegar funciones soberanas específicas en órganos supranacionales, y por tanto, a comportarse según la lógica de la pertinencia. Predomina la lógica de las circunstancias o la protección de las facultades soberanas involucradas, lo cual determinan el mantenimiento del carácter intergubernamental de sus órganos y la debilidad de la integración que no logra vencer la competencia entre las preferencias nacionales.

Si recordamos las definiciones aportadas por Díez de Velasco al principio de este trabajo sobre los tipos de OI regionales, la realidad institucional del MERCOSUR es aún de coordinación – característico de las primeras etapas de conformación de las OI en general – antes que de integración, como lo pretende en sus documentos constitutivos. Lo cual también implica que, si estas condiciones del esquema institucional se mantienen en el largo plazo, el proceso de integración hacia un mercado común tiende a estancarse. Y de hecho, si se considera que la libre circulación de todos los tipos de bienes y servicios no es tal a más de una década de funcionamiento (lo que hace a la unión aduanera imperfecta), esta afirmación es pertinente.

Dichos aspectos institucionales también demuestran falta de independencia y autonomía en la toma de decisiones por parte de la OI, que requiere de la unanimidad que implica el sistema de consenso. Pero lo más grave es que la práctica ha probado la tendencia a la politización coyuntural de las soluciones, ya que el esquema intergubernamental contiene un peligro siempre latente y a veces manifiesto: los cambios de administraciones nacionales con los procesos electorales de cada Estado, no garantizan la continuidad de los avances integrativos, como así tampoco la de los funcionarios que los representan en el MERCOSUR o de las ideas y posiciones en común, con el riesgo nuevamente de retroceder o estancarse en la integración.

En el MERCOSUR, el factor político de la competencia por las ganancias relativas de la interdependencia compleja fue y sigue siendo el principal determinante.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

### Conclusión

A lo largo de todo este trabajo se ha observado que Argentina y Brasil – los actores más importantes del MERCOSUR por sus capacidades económicas y de influencia política regional – han decidido crear esta OI (junto con Uruguay y Paraguay), con el objetivo de consensuar acciones comunes en foros internacionales y el sistema internacional en general que tengan que ver con la problemática que afecta a sus Estados. Abogan por la formación de una densidad político-económica a través del fortalecimiento de sus mercados, el establecimiento de aranceles externos comunes y la coordinación de políticas macroeconómicas.

Sin embargo, la construcción del MERCOSUR ha significado también limitaciones que repercuten en áreas en que los intereses de Argentina y Brasil compiten por la distribución de beneficios logrados. Por tanto, compiten por adquirir capacidades que permitan conducir el rumbo de la integración a favor de cada uno.

Constantemente la lógica de la pertinencia se presenta en la historia de las relaciones entre Argentina y Brasil: son conscientes de los beneficios que la integración puede aportar, y las negociaciones por relanzarla nunca cesan. También se hace presente en decisiones y resoluciones de los órganos intergubernamentales de esta OI para solucionar problemas de la integración y hacer frente a las limitaciones del sistema internacional.

No obstante, la competencia entre intereses particulares de uno y otro retrasa la formación de densidad político-económica y los lleva a comportarse según la lógica de las circunstancias, provocando debilidades funcionales al momento de poner en práctica las decisiones conjuntas y reglas de juego previamente aceptadas.

Así, este trabajo plantea que las condiciones en que hoy se lleva a cabo la integración del MERCOSUR cuestionan su tendencia al éxito si se mantienen en el largo plazo. Queda demostrado así que en esta OI aún está pendiente su consolidación político-económica. Para explicar las causas de ello, nos hemos basado en:

- El establecimiento de una línea de conducta conflictiva entre actores principales (Argentina y Brasil), desde la pos Segunda Guerra Mundial como punto de partida – cuando los proyectos de integración comenzaron a ser más formales y las interdependencias más evidentes – hasta la actualidad;
- Asimetrías y competencias entre ambos países por mayores ganancias relativas en la integración económica.
- La reticencia de los Estados miembros del MERCOSUR a solucionar las diferentes asimetrías y a limitar en ámbitos específicos su soberanía interdependiente y westfaliana en el proceso de toma de decisiones, otorgar cierta supranacionalidad y, por tanto, obligatoriedad inmediata a las políticas de integración;
- Y cómo esto último se ve reflejado en los protocolos y decisiones que pretenden crear órganos con carácter de permanentes, y en los que al mismo tiempo incluyen artículos que obstruyen ese objetivo.

Las divergencias son fundamentales mientras contribuyan a una discusión constructiva que sincere cuáles son los sectores competitivos de los Estados miembros y cuáles los complementarios. Lo que implicará sin dudas la adopción de políticas de Estado genuinas que, en el marco de ciertos disensos, permitan mantener claros objetivos de generación de densidad político-económica de la región. Y ello es así si realmente desean desarrollar capacidades tecnológicas industriales que completen el eslabonamiento con la producción primaria, para lo cual será inevitable la integración consecuente de las sociedades de los Estados involucrados.

No se puede pretender que la sola firma de un acuerdo jurídico internacional establezca una integración progresiva sin escalas conflictivas hacia el éxito si desde el principio toda OI se funda, como se citó en la introducción, en la voluntad de sus actores. Más aún si, como en el caso de Argentina y Brasil, ya desde el comienzo se funda en la desconfianza y en la visión del otro como contramodelo.

No es entonces saludable para el MERCOSUR querer establecer políticas y decisiones para consumir etapas de la integración en las que subyacen divergencias previas. Generar políticas de Estado no implica acelerar pasos de la integración para luego retrocederlos con listas de excepciones a la instancia lograda; por el contrario, significa no sincerar aspectos competitivos y desviar la atención del fortalecimiento de los factores verdaderamente complementarios, retrasando la formación de la densidad político-económica buscada.

Se demuestra así el argumento teórico sobre integraciones regionales: no implican sólo desaparición o alivio de algunos constreñimientos del sistema internacional, sino también la aparición de nuevos que limitan tanto o más la soberanía westfaliana e interdependiente de los Estados, trasladando el juego entre lógica de circunstancias y de pertinencia del sistema internacional al interior de las OI de integración.

La “interdependencia compleja” deja claro que ello es así porque las asimetrías inevitablemente mantienen ciertos niveles de competencia entre intereses individuales, que serán menores cuanto mayor sea la complementariedad

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

y densidad política de la OI de integración que se analice. No obstante, esta competencia no desaparece, ya que las conductas muestran que resignar por completo los márgenes de autonomía y soberanía en las áreas competitivas y diferenciadoras de capacidades no es una opción para los Estados.

Por último, también son posibles algunas conclusiones para futuros análisis respecto de la articulación de ciertos conceptos vistos en el este trabajo. El juego de oposición planteado por Krasner, en el que se impone la lógica de circunstancias por sobre la de pertinencia, ¿necesariamente debiera ser de “imposición”? ¿o más bien podrían ser de complementación? La propuesta que aquí se sugiere es reflexionar sobre este juego de lógicas y tratar de aprovecharlo más estratégicamente antes que de forma tan bipolar y determinante.

Esta nueva óptica del juego de conductas de Krasner propone aprovechar los beneficios de la densidad política que genera la “pertinencia” en ámbitos realmente necesarios para aliviar los constreñimientos del sistema internacional y aumentar y fortalecer el margen de maniobra sobre las problemáticas que afectan a todos los países; y, al mismo tiempo, comportarse según “las circunstancias” para defender la soberanía westfaliana e interdependiente en los recursos y diferencias competitivas que fortalezcan el Estado, el desarrollo humano y tecnológico de su población, y para mejorar así las capacidades de los Estados para seguir aportando mayores respuestas y alivio conjunto a los constreñimientos internacionales. De esa forma, la tendencia natural en interdependencia compleja a competir por intereses particulares específicos, podría llegar a significar en última instancia una herramienta positiva para la integración antes que un obstáculo.

En síntesis, tal vez sea factible el refuerzo mutuo entre las lógicas de circunstancias y pertinencia.

### Bibliografía...

- **Figari Guillermo Miguel**, 1977, “Las organizaciones regionales como actores internacionales”, Buenos Aires, Revista Argentina de Relaciones Internacionales, N° 9, p. 24-41.
- **Diez de Velazco Vallejo Manuel**, 1994, *Las organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, p. 35-49.
- **Krasner, Stephen D.**, 2001, *Soberanía, hipocresía organizada*, Barcelona, Paidós, Colección Estado y Sociedad, p. 13-66.
- **Bergsten, C. Fred**, 2001, “Interdependence and the reform of international institutions”, Washington DC, Brookings Institution, p. 361-372.
- **Keohane Robert y Nye Joseph**, 1988, *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL), p. 15-56.
- **Russell Roberto y Tokatlian Juan Gabriel**, 2003, *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, Serie Breves, p. 7-114.
- **Bandeira Luis Alberto Moniz**, 2003, *Argentina, Brasil y Estados Unidos: de la triple alianza al MERCOSUR*, Buenos Aires Grupo Editorial Norma, p. 421-520
- **Rapoport Mario**, 2006, *El viraje del siglo XXI: deudas y desafíos en la Argentina, América Latina y el mundo*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, p. 319-426.
- **Gomes Saraiva, Miriam**, 2007, “Políticas externas de Argentina y Brasil y la protección de los regímenes democráticos en América del Sur”, VIII Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), panel “G” de integración regional, en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador, del 6 al 9 de noviembre de 2007.
- **Otero, María José**, 1998, “El derecho de integración en el MERCOSUR”, memo, Buenos Aires, p. 1-18.
- **Sica, Dante**, 2005, “La integración económica entre las principales economías del MERCOSUR y sus cuentas pendientes”, Buenos Aires, OBREAL/EULAURO (Observatorio de Relaciones UE-América Latina) Monitor de Integración Regional y FUNCEX (Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior), p. 4-20.
- **Laredo Iris Mabel, Angelone Juan Pablo, Rosa Irma, Cignacco Gloria**, 2000, “La vulnerabilidad del MERCOSUR: causas y consecuencias”, Rosario, Universidad Nacional de Rosario, Quintas Jornadas Investigaciones en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, p. 415-424.

### Documentos del MERCOSUR

- **Tratado de Asunción (1991)**

# IV Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata, República Argentina, 26, 27 y 28 de noviembre de 2008

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

- Protocolo de Brasilia (1991)
- Protocolo de Ouro Preto (1994)
- Procolo de Ushuaia (1998)
- Protocolo de Olivos (2002)
- Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (2005)

### Página Oficial de Internet consultada

- [www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy)

### Artículos de diarios virtuales

- **Rogero, Humberto**, 17/04/1999, “Cómo salir de la crisis económica”, Opinión, Diario Clarín, consultado el 01/12/2007 en:  
<http://www.clarin.com/diario/1999/04/17/i-01603d.htm>
- **Boragni, Claudia**, 18/07/1999, “La guerra del azúcar está costando cara”, Económico, Diario Clarín, consultado el 01/12/2007 en:  
<http://www.clarin.com/suplementos/economico/1999/07/18/o-00201e.htm>
- **Osava, Mario**, 20/06/2003, “Argentina-Brasil: nuevo noviazgo”, MERCOSUR - Portal informativo del Mercado Común del Sur, consultado el 01/12/2007 en:  
[http://www.merco-sur.net/old/analisis/analisis\\_anteriores/2003/junio\\_2003/analisis\\_200603\\_04.htm](http://www.merco-sur.net/old/analisis/analisis_anteriores/2003/junio_2003/analisis_200603_04.htm)
- **Osava, Mario**, 26/11/2004 “Argentina-Brasil: veinte años de una amistad complicada”, agencia de noticias IPS, consultado el 01/12/2007 en:  
<http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=35905>