

Los países pequeños: Su rol en los procesos de integración

Lincoln Bizzozero
Sergio Abreu

Fernando Mateo
(editor)



Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Integración y Programas Regionales
Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe - INTAL
Esmeralda 130, Pisos 16 y 17 - C1035ABB - Buenos Aires, República Argentina
tel 54 11 4 320-1871 fax 54 11 4 320-1872
e-mail: int/inl@iadb.org. <http://www.iadb.org/intal>

Los autores son responsables de las ideas y opiniones expuestas, las cuales no necesariamente pueden reflejar políticas y/o posiciones del BID o del INTAL

Impreso en Argentina

BID - INTAL
Los países pequeños:
Su rol en los procesos de integración
Buenos Aires, 2000. 88 págs.
Julio 2000. Documento de Divulgación 8.

I.S.B.N. 950-738-094-9

US\$5.00

Diseño de tapa, diagramación-edición:
Alicia Pinotti
Asistencia edición:
Mariela Marchisio

P R E S E N T A C I O N

Las cuestiones referidas a la adhesión de los países de menor dimensión a los programas de integración han sido objeto de discusión, análisis y acuerdos, desde sus inicios en diversas partes del mundo.

Esas cuestiones han tenido, y tienen, distintas facetas. Una, referida a los resultados del respectivo proceso para cada uno de los países intervinientes que, por razones entendibles, revisten especial significado para los de menor dimensión. La literatura de la integración se ha ocupado extensamente de este tema con referencia a programas de integración encarados en diversos ámbitos geográficos. Otra, es la que tiene que ver con su participación en la adopción de decisiones en el respectivo marco de integración. Y, quizás antes de ello, se encuentran las motivaciones que han llevado a esos países a comprometer su participación en determinado esquema.

El Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) programó una publicación que recogiera, de entre los muchos casos existentes, los referidos a la participación de los países de menor dimensión económica en el proceso de integración europea, formalizado con la firma del Tratado de Roma, y de Uruguay, uno de los dos países menores miembros del MERCOSUR.

El primero de estos trabajos, referido a los países del BENELUX, fue encomendado al Licenciado Lincoln Bizzozero, Coordinador del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Oriental del Uruguay. El caso de Uruguay en el MERCOSUR fue elaborado por el Dr. Sergio Abreu, Ministro de Industria, Energía y Minería del mismo país.

En su artículo "Socios pequeños en procesos de integración. El caso de los países del BENELUX en la integración europea" Lincoln Bizzozero comienza por ubicar a los socios pequeños de ese marco en tres instancias históricas diferentes -procesos de unificación política, procesos de integración económica y nuevos regionalismos- y señala los énfasis y las prioridades que se dieron en la relación del socio pequeño -para este caso, los miembros del BENELUX- y los demás socios mayores y el entorno. Bizzozero destaca que la posición de base de los países del BENELUX en relación con la construcción europea estuvo condicionada por la evolución histórica, la ubicación geográfica y el contexto geopolítico y que estas variables y el orden de preferencias que hicieron jugar cada uno de los países del BENELUX posibilitan comprender el punto de partida de cada uno de ellos en relación a la integración europea.

Señala asimismo Bizzozero que, en las primeras etapas de la construcción europea, el BENELUX constituyó un punto de referencia para el resto de los países socios europeos, y analiza las razones por las cuales dejó de serlo a comienzos de la década de los años sesenta. Concluye, finalmente, con un tratamiento de las causas del desplazamiento, en la etapa actual, del tema de los socios pequeños hacia, por una parte, el sistema institucional y los mecanismos de tomas de decisiones y, por la otra, hacia lo referido a los nuevos socios que se van incorporando a la Unión Europea.

Por su parte, en su trabajo "Uruguay: Socio pequeño del MERCOSUR", Sergio Abreu alude a las motivaciones que llevaron a Uruguay a adherir al MERCOSUR, destaca cuáles fueron las principales demandas que tanto ese país como Paraguay presentaron en las negociaciones frente a

los dos países mayores, y cuáles fueron los logros obtenidos, no sólo traducidas en algunas cláusulas del *Tratado de Asunción* sino también, posteriormente, en el *Protocolo de Ouro Preto*.

Al referirse a la principal motivación de Uruguay de adherir al bloque, Abreu hace mención a la vigencia de los dos convenios que ese país tenía con Argentina (CAUCE), por una parte, y con Brasil (PEC), por la otra. Ambos convenios incorporaban, como elemento principal, preferencias para el acceso a los mercados de los países mayores que, ante el proceso de apertura recíproca de sus mercados acordada por los dos países mayores, habrían de perder gran parte de su efectividad.

Abreu reconoce también, como hecho motivador de la decisión uruguaya, la ganancia en el poder negociador que un bloque adquiere en distintos ámbitos internacionales en los que se deben desarrollar negociaciones en relación con diferentes cuestiones. De allí que señale este hecho como uno de los factores que Uruguay tuvo además en cuenta a la hora de decidir su participación en el MERCOSUR.

El significado en los tiempos actuales de un mejoramiento de la competitividad internacional es, asimismo, mencionado por Abreu como otro de los aspectos que Uruguay tuvo en cuenta al evaluar su participación en el MERCOSUR; primordialmente, al discutirse los niveles del AEC que habrían de regir para los países miembros. En ese sentido destaca el interés de los países menores en lograr que el AEC se estableciera a niveles bajos, habida cuenta que estos países son los más abiertos, por lo cual la conformación del AEC a esos niveles le posibilitaría a Uruguay ganar en competitividad, objetivo preceptuado en el *Tratado de Asunción*.

Concordante en cierta medida con lo anterior, Abreu destaca que la estrategia de Uruguay en las negociaciones que llevaron a la formación del MERCOSUR reflejaba la intención de que el país se ubicara entre los extremos que postulan, de una parte, un abrupto proceso de reconversión y, de otra, una actitud excesivamente proteccionista.

Abreu hace notar asimismo la significación que Uruguay y Paraguay atribuyeron a la conformación de una estructura jurídica que les brindara la seguridad de que sus derechos no serían vulnerados por las decisiones que pudieran acordar los dos países mayores; de allí, pues, la importancia que le atribuye a la regla del consenso.

El INTAL confía en que los dos trabajos incluidos en esta publicación resulten de utilidad para todos aquellos que deseen introducirse en el análisis de las cuestiones que determinaron, en los casos específicos abordados, la decisión de los países menores en participar en el programa de integración respectivo junto a países de mayor dimensión y poderío económico, así como para quienes deseen constatar cuáles son las áreas o asuntos en los cuales las expectativas de los primeros se verifican en la realidad.

Juan José Taccone
Director INTAL

INDICE

LOS PAISES PEQUEÑOS: SU ROL EN LOS PROCESOS DE INTEGRACION

SOCIOS PEQUEÑOS EN PROCESOS DE INTEGRACION
- EL CASO DE LOS PAÍSES DEL BENELUX EN LA INTEGRACIÓN EUROPEA -

Lincoln Bizzozero

I.	INTRODUCCION	1
II.	SOCIOS PEQUEÑOS EN LOS INICIOS DE UN PROCESO DE INTEGRACION: LA DEFINICION DE UN MODELO DE ANALISIS	2
	Opciones y perspectivas de los países pequeños en procesos de integración: una renovación del debate en la globalización	2
	La definición de un modelo de inserción del socio pequeño en procesos de integración	9
	Los países del BENELUX y la integración europea	12
III.	LOS PAISES DEL BENELUX Y LA RECONSTRUCCION EUROPEA	14
	Las definiciones de política exterior de la post-guerra mundial	14
	De los convenios bilaterales a la Unión Europea de Pagos	15
	Los socios pequeños en los antecedentes de la integración europea	17
IV.	LOS PAISES DEL BENELUX EN LA MARCHA DEL PROCESO DE INTEGRACION	18
	El BENELUX como acuerdo regional de referencia	18
	Los países del BENELUX y la Comunidad Económica del Carbón y el Acero	20
	El BENELUX en la marcha de la Comunidad Económica Europea	25
V.	REVISION DE LOS TRATADOS Y PRIORIDADES DE LOS PAISES DEL BENELUX	29
	La integración europea post-Maastricht	29
	Las novedades que aporta el Tratado de Maastricht	30
	Los países del BENELUX frente a Maastricht	31
	Los desafíos planteados por la nueva agenda a los países del BENELUX	32
VI.	CONCLUSIONES	34
	BIBLIOGRAFIA	37

URUGUAY: SOCIO PEQUEÑO DEL MERCOSUR

Sergio Abreu

I.	ASPECTOS SALIENTES DE LA COYUNTURA URUGUAYA PRE-MERCOSUR	41
	La influencia de la situación comercial mundial	41
	Uruguay	42
II.	EL PROCESO DE CONFORMACION DEL MERCOSUR Y LA PARTICIPACION DE URUGUAY	45
	El acercamiento argentino-brasileño	45
	La integración cuatripartita	46
	Elementos determinantes de la estrategia uruguaya frente a la nueva realidad de la integración subregional	46
	El Tratado de Asunción y los países pequeños	48
III.	SITUACION DE URUGUAY EN EL CONTEXTO SUBREGIONAL DEL MERCOSUR	51
	Los países pequeños del MERCOSUR y la construcción jurídico-institucional	51
	El desarrollo del proceso del MERCOSUR y las concesiones otorgadas a Uruguay	56
IV.	EFFECTOS COMERCIALES DEL MERCOSUR SOBRE URUGUAY	62
	Efectos del MERCOSUR sobre las principales variables de la economía uruguaya	62
	Influencia o condicionamiento de los factores económicos internacionales en la economía uruguaya	62
	Concentración del comercio exterior uruguayo en la región desde 1989	63
	Comportamiento de la inflación y la inversión externa	63
V.	REFLEXIONES ESTRATEGICAS	65
	Acerca del cumplimiento de las expectativas de los pequeños países al conformarse el MERCOSUR	65
	Acerca de las estrategias apropiadas a seguir por los países menores del MERCOSUR	67
VI.	A MODO DE CONCLUSION	77
	BIBLIOGRAFIA	79

SOCIOS PEQUEÑOS EN PROCESOS DE INTEGRACION

- EL CASO DE LOS PAÍSES DEL BENELUX EN LA INTEGRACIÓN EUROPEA -

Lincoln Bizzozero

I. INTRODUCCION

En este trabajo se analiza específicamente la incidencia que tuvo el BENELUX en los inicios del proceso de integración europeo y las preferencias conseguidas en las transacciones como socio pequeño. Se parte de la base que el inicio de un proceso de integración replantea las bases de relación de un socio pequeño con los grandes del entorno, por lo tanto los inicios del proceso y sus primeras etapas resultan fundamentales para que el socio pequeño negocie su orden de preferencias. Sobre esta base, es necesario señalar que el BENELUX tiene una particularidad que lo hace único como expresión de un socio pequeño: está conformado por tres entidades estatales diferenciadas que pudieron hacer pesar sus avances en las etapas iniciales del proceso europeo. Este punto constituye el elemento que diferencia esta experiencia de otras en que los socios pequeños negocian su inserción en un proceso de integración.

El trabajo comienza por referirse a la nueva vitalidad de la integración como respuesta estratégica frente a la globalización y a la renovada importancia que adquieren los socios pequeños en sus respectivas respuestas frente a las demandas del entorno para integrarse. Esta renovación del debate sobre los socios pequeños lleva a analizar en primer lugar las continuidades y diferencias que se manifiestan entre distintos momentos históricos en la integración (unificación política, libre comercio y mercado común, y respuesta estratégica en la globalización) y sus repercusiones en las condiciones definidas y las prioridades a negociar. Esta reflexión, que identifica determinadas continuidades sobre ese debate, constituye el objeto de esta primera parte.

II. SOCIOS PEQUEÑOS EN LOS INICIOS DE UN PROCESO DE INTEGRACION: LA DEFINICION DE UN MODELO DE ANALISIS

Opciones y perspectivas de los países pequeños en procesos de integración: una renovación del debate en la globalización

La ratificación y puesta en vigencia del Acuerdo de Libre Comercio entre EE.UU. y Canadá, en 1989, que precedió al Tratado de Libre Comercio de América del Norte conformado por esos dos países conjuntamente con México, la firma del Tratado de Asunción en marzo de 1991, que dio inicio al MERCOSUR y a la participación completa de Paraguay y Uruguay en el proceso de integración con Argentina y Brasil, y las negociaciones iniciadas en el ámbito interamericano con vistas a conformar un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas entre países disímiles en recursos globales y en potencial político y económico, constituyen algunos de los nuevos datos que han vuelto a replantear el tema de los socios pequeños en procesos de integración.

El comportamiento de Estados con desiguales recursos de poder ha sido analizado en distintos procesos de integración. El arquetipo de socio pequeño permite catalogar un Estado que se diferencia del entorno por su "tamaño" territorial y por sus atributos en términos de recursos humanos y materiales.¹ La capacidad que tiene un socio pequeño de negociar frente a situaciones producidas por decisiones de los socios grandes ha sido producto de distintos análisis en las relaciones internacionales.² Por otra parte, el tema se plantea con un énfasis específico en los procesos de integración, ya sea de unificación política o de acuerdos económicos, en particular en sus inicios.³

Uno de los aspectos a resaltar es que si bien el condicionamiento del socio pequeño frente al grande se encuentra en toda instancia de negociación internacional, el cambio en las condiciones plantea la modificación de las reglas de juego. Esto es así cuando ambos socios modifican el nivel de las interacciones y las pautas de su interdependencia, como cuando pasan a un régimen internacional, con determinadas reglas que definen las opciones y alternativas de sus distintos integrantes. El inicio de un proceso de integración plantea con mayor énfasis una modificación en las pautas de interacción de los socios, frente a su situación anterior, sobre todo por el hecho que en el inicio se establecen por parte de los Estados las diferentes reglas que van a regir el proceso.

¹ En ese sentido el estatuto de socio pequeño es relativo: depende en definitiva de una combinación de ubicación geopolítica y del conjunto de recursos que puede negociar en el sistema. La capacidad de regateo es un indicador de su peso en el sistema. Si se "abre" el conjunto de variables, se pueden codificar varias en el nivel político, económico, cultural e histórico. Véase al respecto, Real de Azúa [1977].

² Ello fue así sobre todo a partir de la utilización de marcos teóricos como el de la interdependencia compleja, que representó una opción analítica diferenciada frente al realismo para comprender las opciones de un socio con menor capacidad militar frente a otro para la negociación. Véase, los trabajos de referencia de Keohane y Nye [1972 y 1988]. Por otra parte, la revista *International Organization* ha analizado diferentes casos en que la relación de negociación de base era desigual. Una interacción que ha sido analizada con énfasis es la de EE.UU. con Canadá. Los desarrollos recientes de la integración en América del Norte han llevado a que el tema se pusiera de nuevo en debate tanto de un punto de vista académico, como de opción de política. Véase el trabajo de Schmitz-Le Grand [1991].

³ Los procesos de integración política fueron analizados por la escuela de Princeton. En ese sentido, Deutsch [1966]. Desde una perspectiva histórica y politológica, el trabajo de Barrea [1969] también introduce en el análisis el estudio del socio pequeño en procesos de unificación política.

El elemento común que se le ha planteado a un socio pequeño, tanto en los procesos de unificación política como de integración económica, es el condicionamiento en la formulación de la política, en particular la exterior y sus consecuencias en la definición de las políticas públicas. La contraparte de la interacción condicionada frente al socio mayor se encuentra en los beneficios que puede tener el socio menor de acompañar un proceso de integración. Plantearse el tema de los beneficios significa que el socio menor debe definir sus objetivos, funciones y rol que pueda cumplir en un determinado proceso.

El condicionamiento se ha expresado en formas diferentes en los distintos momentos históricos. En los procesos de unificación, la negociación tuvo relación con la conformación de unidades políticas, los equilibrios de poder regionales, la capacidad de las unidades menores de negociar sus posiciones y en los problemas derivados de la representatividad, tanto al interior del socio pequeño como en su inclusión en una unidad mayor. En los procesos de integración que se han desarrollado con posterioridad a la segunda guerra mundial los socios pequeños centraron sus preocupaciones en aspectos sectoriales (aranceles, cuotas), institucionales y nivel de desarrollo.

La actual internacionalización plantea al conjunto de Estados del planeta el problema de la inserción competitiva frente al sistema internacional. Los nuevos regionalismos constituyen una respuesta frente a la globalización, por lo que los temas a los cuales los socios pequeños otorgan prioridad se vinculan con el comercio (creación o desvío, seguridad del mercado regional, ventajas competitivas entre otros), la inversión productiva (facilidades, distribución regional, armonización), las posibilidades y capacidades de las entidades subnacionales (desarrollo de recursos, generación de empleo) y la definición de los sectores y puntos a ser salvaguardados de la liberalización.

Los temas prioritarios para los socios pequeños en la globalización no son exclusivos, ya que los asuntos vinculados con los anteriores procesos de integración y los relacionados con el condicionamiento de las políticas públicas se expresan también en la negociación entre Estados en desarrollo en los nuevos regionalismos. Esta afirmación debe matizarse para los países de Europa Occidental, donde el proceso de integración ya ha consolidado el pasaje a una instancia diferenciada, donde lo que importa es la definición de las modalidades de regulación regional e internacional (pasaje a la moneda única, unión económica), la caracterización del objetivo Europa (régimen federal, cuasi-federal, *statu-quo* u otro), las definiciones institucionales y su relación con la sociedad civil, las respuestas al déficit democrático y el estatuto de las regiones (colectividades descentralizadas).

En esas tres etapas históricas planteadas -unificación política, integración económica y nuevos regionalismos- en relación a la posición, negociación y definición de los socios pequeños enfrentados a procesos generados o en el que participaron socios grandes, los primeros se comportaron de diferente manera en sus prioridades y énfasis en relación a las condiciones planteadas en los inicios por los socios grandes.

Para llegar a exponer un modelo de variables y factores que inciden en los socios pequeños en la negociación de los inicios de un proceso (que sienta las bases de las interacciones futuras), se expondrán brevemente las diferentes aproximaciones de los socios pequeños en cada una de esas etapas.

*El socio pequeño en procesos de unificación política*⁴

La conformación de entidades políticas a partir de varias unidades miembros se ha procesado en diversas oportunidades en la historia. La formación de Alemania y de Italia en el Continente Europeo, así como de EE.UU. y de Canadá en América del Norte, muestra en todos los casos el impulso de un área central, de un Estado núcleo, en el inicio del proceso de integración y en su consolidación durante los primeros años. Lo que se plantea en estos procesos de unificación política es la actitud del socio pequeño en el inicio -de apoyo o contrario al movimiento- y su relación con el Estado (socio grande) impulsor. En otros términos, en estos casos ya estuvo planteado el problema de la salvaguardia de los espacios de autonomía y el de la seguridad del pequeño Estado en el sistema naciente, a través del incremento de su capacidad en el nuevo esquema.

En estos casos los socios pequeños se vieron compelidos a definirse frente a movimientos de unificación política impulsados por Estados que representaban el núcleo impulsor o *core area*. En Europa se constata la aprobación del proceso y la adhesión del Estado pequeño a la propuesta unificadora del Piamonte, en Italia, y de Prusia, en Alemania. Ahora bien, en estos ejemplos el sentimiento nacional existente desempeñó también un papel importante que contribuyó a apoyar las propuestas unificadoras. Ese no fue el caso de Canadá y EE.UU. donde no se confirma ninguna tendencia general.

Los casos analizados en diferentes trabajos solamente indican que los pequeños Estados no fueron el anti-*core area*, ni se adhirieron a los Estados grandes que desempeñaron ese papel. Estas reflexiones respaldan la idea de que el socio pequeño no acompaña siempre (y necesariamente) al socio mayor en su propuesta integrativa. Además, como lo dejan entrever los ejemplos históricos, el Estado pequeño no respaldó su conducta uniformemente en otro Estado mayor. El comportamiento negativo frente al inicio de un proceso de integración, no planteó siempre en los hechos la opción por definir un "equilibrio de poder" en el más estricto realismo.

La percepción del socio pequeño sobre su comportamiento y las opciones a manejar frente al estímulo del ambiente externo dejan entrever algunos supuestos.

Descartados los ejemplos europeos, donde el sentimiento nacional constituyó un requisito suplementario de los procesos de integración, los Estados pequeños manejaron un abanico de opciones de futuro que incluyeron el *statu-quo*, la posibilidad de alianzas para una nueva definición del equilibrio regional, y el apoyo al proyecto impulsor de una nueva entidad.

El socio pequeño en procesos de integración económica

Los procesos de integración económica que se fueron pautando desde los años cincuenta hasta los ochenta se asentaron en un sistema internacional diferente al existente durante los procesos de unificación política. La existencia de un sistema internacional bipolar, la consolidación de los Estados como personas de derecho internacional público y por ende encargados de negociar y

⁴ Para esta parte se toman las conclusiones de diversos estudios sobre el tema. Se rescata fundamentalmente la acumulación y sistematización que realizó Barrea en distintos trabajos. Véase entre otros, Barrea [1973 y 1969] y para una actualización, Barrea [1994]. Véase además los análisis de Deutsch [1966].

gestionar el desarrollo de las distintas sociedades, definió otros contextos de relación de los socios pequeños. Desde la perspectiva del sistema internacional, la seguridad estratégica constituyó un factor determinante a la hora de las negociaciones entre los socios. La consolidación del Estado como representante oficial de las comunidades en el sistema internacional, tuvo efectos en la negociación de los objetivos e instrumentos de acuerdos de integración, más vinculados al crecimiento económico, sobre todo en los procesos que se iniciaron entre países en desarrollo.

Los asuntos que se incorporaron al debate e importaron desde el punto de vista de los socios pequeños tuvieron relación con los niveles y disparidades de desarrollo de los distintos miembros participantes, los modelos económicos y políticos de los países y el alcance de la liberalización.

El nivel y disparidad de desarrollo constituyen uno de los puntos de la agenda de cualquier acuerdo de agrupación regional. La identificación del socio pequeño en término de sus recursos económicos, más que por su dimensión territorial o recursos estratégicos, derivó en que se buscaran mecanismos compensatorios frente a los desequilibrios existentes. En el proceso de integración europeo se planteó en sus inicios el tema delicado de los desequilibrios regionales de desarrollo y para ello se buscaron determinadas fórmulas compensatorias. Con posterioridad, el ingreso de los países mediterráneos planteó la disparidad del nivel de desarrollo de los países y es recién a partir de ese momento que se negociaron los mecanismos paliativos para algunos Estados.⁵

En el caso de los países en desarrollo el costo de un acuerdo regional ha llevado en ocasiones a que se buscaran otros incentivos para formar bloques económicos regionales, tales como el ahorro en el empleo de divisas o el desarrollo industrial por medio de la sustitución de importaciones, pero integrándose en un mercado más amplio.⁶ Sin embargo, estos acuerdos han sido restrictivos o han manifestado conflictos derivados de las distintas estrategias nacionales de desarrollo, como sucedió en el Pacto Andino. Los socios pequeños de acuerdos regionales de países en desarrollo han buscado exenciones y derogaciones en los inicios del proceso o bien fórmulas integradas en estrategias regionales de industrialización.

Las limitaciones derivadas del régimen político o del modelo económico casi nunca han constituido una barrera total al intercambio comercial, pero plantean restricciones en la medida que se continúe en la senda de la integración. Países como Zimbabwe y Zambia fueron dependientes del comercio con Sudáfrica a pesar de haber condenado el *apartheid*. Por otra parte, las distintas aproximaciones de los países sobre la función del Estado en la economía no resultan un factor relevante en las primeras etapas de un acuerdo de integración, o cuando los objetivos son limitados. Estos factores son, sin embargo, relevantes cuando los objetivos de la integración son más ambiciosos o cuando se ha superado la primera etapa del proceso.

España representa el ejemplo de la necesidad de acordar previamente en el régimen político antes de poder concretar su aspiración de ser parte de la Comunidad Europea. Por otra parte, Francia es uno de los ejemplos que muestra que cuando se avanza hacia objetivos mayores los puntos de

⁵ El enfoque adoptado por la Comunidad Europea que responde a lo que se denomina "la cohesión económica y social" reposa en tres mecanismos: transferencias presupuestarias para medidas de ajuste estructural; ajustes que favorezcan la cohesión para las políticas comunitarias y derogaciones provisionarias de determinadas decisiones comunitarias en materia de liberalización y regulación.

⁶ Véase al respecto Pelkmans [1993].

vista acerca de las funciones económicas del Estado deben ser más coincidentes, al tener que abandonar su sistema de planificación indicativa luego de ratificar el Tratado de Roma, que había mantenido mientras estaba en la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA).

Otra de las cuestiones que integra la agenda en los inicios de un acuerdo regional es si el proceso de integración se orienta a englobar todo el universo de productos o, por el contrario, se opta por criterios más restrictivos. Si bien el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) establece que este tipo de acuerdos debe abarcar "sustancialmente todo el comercio", los procesos de integración regional dan lugar a distintos tratamientos especiales y derogaciones específicas.

En los temas que integran la agenda de los acuerdos de integración en los procesos de integración económica que surgen entre los años cincuenta y los ochenta, los socios pequeños pudieron negociar fórmulas y mecanismos específicos para paliar disparidades en los niveles de desarrollo o para exonerar o proteger determinados sectores sensibles. En lo que concierne a los modelos políticos o económicos, la alternativa no deja lugar a opciones negociadoras, sobre todo cuando el proceso avanza o los objetivos son ambiciosos. Finalmente, resulta significativo en esta etapa la diferenciación de los socios pequeños en función del grado de desarrollo del acuerdo regional. De esta manera, los países del BENELUX surgirían como socios pequeños en función de sus recursos globales por el tamaño de sus territorios, pero no por el grado de desarrollo con el resto de los países europeos. Ello no es así para países como Grecia y Portugal, donde hay disparidad en distintos indicadores, entre los cuales hay que incluir el nivel de desarrollo.

El socio pequeño en los nuevos regionalismos

Los nuevos regionalismos que se han desarrollado en los años noventa constituyen respuestas estratégicas a las necesidades y demandas que plantea la globalización económica.⁷ La globalización en su perspectiva económica puede definirse como el movimiento de los mercados nacionales hacia los internacionales en prácticamente todos los países, proceso acompañado por la internacionalización de las economías más desarrolladas a través de un cambio de énfasis de la importancia relativa que tienen en el comercio y la inversión, comparado con lo que ocurría en la "modernidad" de los años cincuenta o en los inicios de la transnacionalización de los años sesenta. El crecimiento del comercio internacional se refleja en la creciente importancia de la tecnología, conjuntamente con un cambio de orientación desde las materias primas y la industrialización hacia los servicios y la información.

En su expresión abarcadora, la "globalización" da cuenta de la difusión y profundidad de las relaciones sociales y las instituciones a través del espacio (y del tiempo), de manera que las actividades ciudadanas locales están cada vez más influidas por sucesos externos y, por otra parte, las decisiones y acciones locales pueden llegar a tener consecuencias en el orden global.⁸

⁷ En esta dirección Aixline [1996] analiza los nuevos regionalismos en América Latina.

⁸ La idea de una desconstrucción del espacio y el tiempo en su categorización clásica para una reconstrucción espacial y en el tiempo mundial se contempla en los trabajos de Postel-Vinay [1998] y Zaki Laïdi [1998]. Las repercusiones de la "globalización" en el régimen político y las consecuencias en la democracia han sido conceptualizadas por Held [1997].

Los temas que se encuentran en la agenda de los nuevos regionalismos tienen relación con la globalización y atañen a las insuficiencias del Estado en materia de seguridad global y recursos económicos, por una parte, pero también con la colocación de productos en el mercado regional, con la localización de inversiones, la transferencia tecnológica, una nueva formulación de la organización productiva, la formación y educación de recursos humanos, dirección estratégica y gestión del Estado y de los procesos.⁹

La extensión del territorio del Estado en bloques regionales como una de las respuestas al proceso de globalización/regionalización, no debe llevar a considerar que la globalización se plantea como un fenómeno externo al sistema que hace abstracción de las diferencias estructurales (Cox [1990]). Los países en vías de desarrollo no forman parte del núcleo generador de este nuevo regionalismo, pero deben reaccionar frente a este proceso, a partir de su situación de marginalidad. Es en ese contexto que deben entenderse los avances registrados en los años noventa en la cooperación regional, que ha propulsado una "nueva generación" de esquemas de integración.

De esta manera hay distintas coordenadas que atraviesan los fenómenos de la globalización y los nuevos regionalismos. La globalización como respuesta a las insuficiencias del Estado atañe a los distintos actores de la sociedad civil y es en ese nuevo mapa, que se está configurando, donde se debe hurgar en los novedosos mecanismos y redes que se van tejiendo en la sociedad-mundo. En su faz económica, la globalización replantea la cuestión de las diferencias estructurales existentes en el planeta. Las diferencias Norte-Sur siguen existiendo pero, a diferencia del pasado, los cortes no son exclusivamente espaciales, sino que se han extendido al interior de los países desarrollados.

En esta nueva lógica de funcionamiento la lectura de la "bola en movimiento" que muestra determinados logros externos, debe acompañarse de una lectura interna que posibilita visualizar la articulación de los actores de la sociedad civil con los tomadores de decisión y negociadores. De esta forma, nuevos temas, actores y configuraciones se van abriendo espacio porque la globalización da lugar a que se acorte la brecha interna-internacional. Un ejemplo en que se concretó esta nueva lógica de negociación de un socio pequeño en los nuevos regionalismos es el de Canadá en relación al Acuerdo de Libre Comercio con EE.UU. y al Tratado de Libre Comercio de América del Norte.¹⁰

Es difícil comprender el debate nacional que recorrió y dividió a Canadá en relación al Acuerdo de Libre Comercio con EE.UU., si solamente se toma en cuenta el efecto de las primeras visiones de los planos político y económico.¹¹ En efecto, la primera visión de Canadá en su plano político tenía la garantía del Primer Ministro y de una mayoría parlamentaria. Por otra parte, la primera visión de

⁹ Para la Unión Europea esta agenda de temas de los nuevos regionalismos en relación a la construcción de su identidad en el sistema internacional es tratado por Telò y Magnette (dir) [1998].

¹⁰ Véase al respecto Bizzozero [1996]. La visión estratégica de la integración en América del Norte es introducida por Deblock y Brunelle [1993].

¹¹ La visión da cuenta de la percepción de un observador extranjero. La primera visión ubica al país en términos políticos y económicos: orientación del gobierno y situación económica. La segunda visión en el plano político, da cuenta del sistema institucional y de los apoyos o rechazos con los que cuenta el gobierno. En el plano económico, muestra las iniciativas y medidas de los empresarios frente a la situación. Finalmente, la tercera visión, no siempre es visible para un observador extranjero, pero señala los movimientos de grupos societales y las reacciones de la colectividad social, tanto en términos ciudadanos, como de productores-consumidores.

Canadá en el plano económico, permitía suponer las ventajas de un mercado ampliado, para una economía en pérdida de competitividad. Sin embargo, en esta visión económica, el alto porcentaje de desocupación en el mercado de trabajo tenía un efecto a freno de cualquier cambio, en la medida que el sistema de seguridad social otorgaba garantías mínimas para todo desocupado.

Los sectores contrarios al cambio se ubicaban entonces no solamente en el seno del Congreso del Trabajo Canadiense sino también en la misma población, dada la imagen inmediata de un crecimiento de la inseguridad vinculada con mayor desempleo y pérdida de los beneficios sociales. Esta perspectiva de rechazo al acuerdo desde esta primera visión de Canadá en el plano económico, hay que conjugarla con la segunda visión -del plano político- que tiene en cuenta el contexto institucional y las fuerzas políticas y con la denominada tercera visión que incorpora en el debate a otros grupos de la sociedad y a la opinión pública.

Es en esa dimensión que se comprende el debate que dividió a Canadá en relación al tema. Aun cuando algunas provincias estuvieron contra el acuerdo, debido a las repercusiones negativas que iba a tener en su producción, empleo y exportaciones (Ontario en particular), los temas sensibles fueron los que definieron el debate en Canadá. Entre ellos se ubican la seguridad social, la cultura, y la independencia de la política exterior. Esos temas, que tenían distinto grado de envergadura, se sintetizaban en definitiva en la definición de la identidad nacional y la supervivencia del sentido colectivo, que fue diferenciando desde sus inicios a Canadá de EE.UU.¹²

Si se observan dos de los temas sensibles que ocasionaron debates y tomas de posición -el cultural y el de la política exterior- se concluye que el eje del debate no se planteaba en términos de "proteccionismo" o de "nacionalismo", sino en la defensa del espacio colectivo canadiense. Canadá consideró la defensa de la cultura como un sector no negociable, como es el caso de EE.UU. con el sector de la defensa.

El origen del conflicto en materia de cultura no se centró en los bienes culturales que atravesaban la frontera antes del acuerdo, sino las subvenciones, los resguardos fiscales, los préstamos y las imposiciones de contenido canadiense a la televisión y la radio. En definitiva, el apoyo gubernamental a la industria cultural constituyó el eje fundamental del debate interno y no los productos que ya circulaban y el hecho de que la mayoría de las series televisivas y de las películas vinieran de EE.UU.

En materia de política exterior, el núcleo del debate no consistió tanto en la definición de Canadá en el concierto de naciones o en su "nacionalismo", sino en las perspectivas de su autonomía y en los límites impuestos por la creciente interdependencia con EE.UU. En otros términos, el punto en discusión no fue la posibilidad de una tercera opción, sino los límites y condiciones que pudiera poner Canadá a una "segunda opción".

En estas distintas opciones, importa sobre todo la voluntad de los canadienses en transmitir hacia el exterior un sentido de colectividad y valores distintos, que puedan incidir constructivamente en las definiciones del sistema internacional, ya que las perspectivas de resolución de los análisis

¹² Véase los distintos trabajos consagrados a los temas sensibles en Société Québécoise de Science Politique [1987].

efectuados divergen en cuanto a las consecuencias de la liberalización del comercio en el plano de la política (y de la economía), y en los escenarios de proyección internacional de Canadá.¹³

La diferencia principal en el debate entre el acuerdo de libre comercio con EE.UU. y el referido al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, tiene relación con los mecanismos institucionales que se utilizaron y los sectores sociales que se movilizaron. En el primero, fue el conjunto de la sociedad canadiense al tomar posición en el debate lo que derivó en elecciones anticipadas que posibilitaron al Primer Ministro legitimar su toma de decisión. En el segundo, fue Canadá que solicitó incorporarse a las negociaciones bilaterales para concretar la opción multilateral en la negociación. Por otra parte, los grupos que objetaron el acuerdo estaban centrados sobre todo en organismos de defensa de la democracia, de los derechos del hombre y de protección del ambiente y no llegaron a movilizar o cuestionar al gobierno, las provincias o la burocracia institucional. Los partidos políticos por otra parte, se ubicaron en otra perspectiva, ya que de todas formas, el Acuerdo de Libre Comercio con EE.UU. estaba vigente.

La definición de un modelo de inserción del socio pequeño en procesos de integración

Los nuevos regionalismos han replanteado el tema de los socios pequeños en los inicios de un proceso de integración. La caracterización del socio menor volvió a ser un punto común en los debates referidos a los inicios del proceso, tanto en lo que concierne al condicionamiento en la formulación de su política (en particular la externa), como en la limitación de las alternativas, o bien referida a la opción de integración asimétrica. En definitiva, los aspectos en discusión se relacionaron con los márgenes de autonomía o con su pérdida; el incremento de la capacidad económica que otorga la apertura de mercados vecinos; la seguridad de ser parte de un bloque regional para ser salvaguardado en el sistema internacional, pero con la sombra de la incertidumbre en el escenario subregional; y la posibilidad de negociar en los niveles adecuados que dejan los lazos de interdependencia.

En esta introducción se ubicaron diferentes momentos históricos en que los socios pequeños tuvieron que responder a impulsos provenientes del exterior. En los primeros casos se tomaron procesos de unificación política, donde los socios menores tuvieron distintas opciones en el objetivo de unificación, pudiendo acompañar o no al Estado impulsor, o juntarse con otro Estado contrario al proceso o buscando un determinado equilibrio de poder.

Al tomar los procesos de integración que se desarrollaron entre los años cincuenta y ochenta de este siglo, puntualizamos la importancia del contexto internacional como variable independiente y la conformación y consolidación del Estado en su capacidad centralizadora y negociadora de los proyectos de desarrollo comunitario. En estos casos el comportamiento de los socios pequeños dependió de su nivel de desarrollo. En otros términos, un socio menor de países desarrollados pudo poner mayor énfasis en asuntos institucionales y sociales, mientras que uno de países en desarrollo se definió hacia aspectos vinculados con el crecimiento económico global o las exoneraciones y ventajas específicas, lo cual derivó muchas veces en pérdidas para el socio pequeño vinculadas con la marcha del proceso.

¹³ Al respecto, resulta sumamente interesante el estudio de Schmitz-Le Grand [1991].

Finalmente, los nuevos regionalismos como respuesta a la globalización han mostrado las insuficiencias del Estado, por una parte, y la aparición de otros actores tanto de la sociedad civil como de entidades subnacionales (regiones). En estos casos, los socios menores están más atentos a temas vinculados con la localización productiva, la seguridad del mercado, los nuevos sectores (educación, cultura) y las entidades subnacionales.

Si bien los énfasis puestos por los socios pequeños en estas etapas son diferentes (véase Cuadro 1), es necesario incluir el conjunto de variables y factores que permiten identificar determinadas constantes en el comportamiento y prioridades que se definen. Al respecto pueden diferenciarse los factores externos e internos para la elaboración de las pautas de política y negociación de los socios pequeños. En cuanto a los factores internos, ya se ha señalado la importancia del sistema internacional como variable independiente. Además de ello, cualquier análisis de un socio pequeño debe identificar a los vecinos y a los socios mayores de un proceso. En definitiva, se es socio menor en una interacción con un socio mayor y se es en función de un espacio regional que delimita el accionar y las pautas de acción. Ello trae a colación otros factores de orden interno, pero que tienen relevancia en función del espacio regional: los factores económicos, demográficos y político-institucionales.

Este conjunto de factores otorga una globalidad de recursos (estratégicos y coyunturales) al socio menor en sus relaciones con el espacio circundante. De ahí que la definición de esos recursos y su funcionalidad en términos de las relaciones con los países vecinos permita encuadrar las relaciones de interdependencia (véase Cuadro 2).¹⁴

En lo que concierne a las variables domésticas, están conformadas por los recursos, los actores y el ordenamiento político-institucional.¹⁵ Los recursos son de distintos órdenes: demográficos, sistémicos, económicos, geográficos, militares e institucionales. Como se indica más arriba, los recursos sirven también para el manejo de la interdependencia. Ello hace que si bien los recursos también forman parte de las variables domésticas en su visión interna, constituyen un valor en términos regionales, por lo que son factores catalizadores de respuestas y reacciones de los distintos países que conforman el subsistema.

Por otra parte, los actores pueden categorizarse en función de los formuladores de política y tomadores de decisión y el abanico de organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, en el ordenamiento político-institucional las variables relevantes son: el sistema político, los factores históricos y culturales y el Estado en lo que concierne a la coordinación, gestión y dirección estratégica.

Estas variables definen resultados y orientan al socio menor en sus relaciones regionales. El ordenamiento de las distintas variables por su peso e importancia en sus relaciones con el sistema

¹⁴ Esta globalidad es la que permite visualizar la aceptación o rechazo de un socio pequeño en el sistema internacional frente a determinadas inflexiones o demandas realizadas por socios grandes. Esas inflexiones o demandas pueden ser diversas: acuerdos bilaterales o multilaterales; de defensa, asociación, entre otros. También puede darse el caso de una demanda de régimen internacional. Véase al respecto Keohane [1993].

¹⁵ La relación entre los factores domésticos e internacionales ha sido el objeto analítico de distintos estudios y análisis. Una compilación reciente que agrupa temáticamente distintos objetos y sectores ha sido realizada por Keohane y Mulner (eds.) [1996].

regional e internacional está dado por el peso ponderado que le otorgan los países vecinos y del medio internacional. De ahí que un socio pequeño pueda hacer jugar determinados recursos con mayor énfasis en las negociaciones y tenga, a su vez, determinados criterios-guía en cuanto a los objetivos a conseguir.

CUADRO 1
SOCIOS PEQUEÑOS EN PROCESOS DE INTEGRACION
-Contexto y énfasis temáticos-

Procesos	Caracterización	Énfasis Socio Pequeño
Unificación Política	Conformación de unidades políticas; equilibrio de poder regional; sistema internacional euro-céntrico, heterogéneo y multipolar.	Condicionamiento del socio mayor para el ingreso a otra unidad; equilibrio de poder; representatividad en la nueva unidad.
Integración Económica (de los años cincuenta a los años ochenta)	Sistema internacional heterogéneo y bipolar; consolidación del Estado; énfasis en el desarrollo económico.	Articulación del país en el desarrollo regional; nivel de desarrollo; exoneraciones, desgravaciones; aspectos sectoriales e institucionales.
Nuevos regionalismos	Sistema internacional homogéneo - unipolar (en términos estratégicos), en transición; globalización de mercados y sociedades.	Seguridad del mercado regional; inversión productiva; salvaguardia para sectores sensibles; nuevos temas (educación, cultura, salud); posibilidades de entidades subnacionales (regiones).

CUADRO 2
MARCO PARA EL ANALISIS DEL COMPORTAMIENTO DE SOCIOS PEQUEÑOS
-Variables, factores y recursos-

Variables externas	Factores y recursos para la interdependencia	Variables domésticas
Sistema internacional	Geográficos	Orden político-institucional - Sistema político - Estado (coordinación, gestión, dirección) - Factores histórico-culturales
	Económicos	
Relaciones con países de la región (subsistema regional)	Demográficos	Recursos (visión doméstica) geográficos, económicos, militares, institucionales, demográficos.
	Institucionales	
Relaciones con otros países	Militares	Actores - Elaboradores de política, tomadores de decisión; - Sociedad civil en su manifestación plural.

Los países del BENELUX y la integración europea

Los países del BENELUX -Bélgica, Holanda y Luxemburgo- conformaron un acuerdo regional a partir de 1946, por lo que su agrupamiento cumplió un determinado rol en la conformación de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero, primero, y de la Comunidad Económica Europea, después. Esta variable, vinculada con los avances registrados frente a los objetivos definidos por los socios grandes y el entorno, resultó esencial en el manejo de las preferencias y posibilitó transacciones positivas. Por otra parte, otra variable que plantea pautas diferenciadas en relación a otros socios pequeños es el hecho de que el BENELUX está conformado por tres entidades estatales que pudieron marcar distintas preferencias articuladamente sin condicionar los objetivos del proceso.

El agrupamiento otorgó a esos países una potencia comercial, pero no dejaron de constituir una entidad menor en recursos globales (espaciales, demográficos, económicos, entre otros) frente a los otros países europeos partícipes de la reconstrucción de la post-guerra mundial.

El conjunto BENELUX que agrupa tres países cuenta con 26 millones de habitantes en un espacio geográfico de 74.300 km², con una densidad promedio de 350 habitantes por km² en Bélgica y Holanda, una de las más elevadas del mundo, y 157 en Luxemburgo. Estos países, por su ubicación geográfica, su espacio reducido y su historia, dependen del comercio exterior. La convergencia demográfica y económica entre los tres países no lleva necesariamente a la consideración de que su historia y su contexto geopolítico sea similar.

Las diferencias entre los países han derivado en que Holanda sea la abanderada del europeísmo y el liberalismo,¹⁶ mientras que Bélgica esté más inclinada a la sensibilidad regional (subnacional) y laboral (reconversión). Finalmente, Luxemburgo se ha amparado en el hecho de que constituye una economía pequeña, para obtener determinados beneficios económicos que han posibilitado la obtención de ganancias periféricas, importantes para ese país. Además de estas diferencias, la proyección marítima de Bélgica y Holanda y el hecho de que ambos países sean región de ingreso y salida de Europa Central, ha llevado a que mantengan una rivalidad de puertos entre Rotterdam, por una parte, y Amberes, por la otra.¹⁷

Los puntos a dilucidar concernientes a los países del BENELUX y los inicios del proceso de integración europeo tienen relación con el condicionamiento de los socios mayores y la definición de determinados lineamientos de política con las consiguientes repercusiones y reacciones en Bélgica, Holanda y Luxemburgo; la retro-alimentación de las respuestas en términos del proceso y la aceptabilidad o no de las propuestas de los socios menores; el rol de esos países en el comienzo del Tratado de Roma y la relación entre la Comunidad Económica Europea y el acuerdo BENELUX.

¹⁶ El europeísmo como "doctrina" predominó en la etapa de construcción, aun cuando se procesó sobre una base liberal, que se expresó sobre todo en principios de funcionamiento de la economía. En el presente el liberalismo holandés se ha expresado sobre todo en materia política y social, lo cual ha llevado a situaciones conflictivas con otros Estados de Europa (permisividad con la droga, con la penalización de algunos delitos, etc).

¹⁷ La rivalidad de puertos no se limita a Rotterdam y Amberes, sino que forma parte de un sistema de transporte que se extiende por los canales de ambos países y en el cual la cooperación no se ha procesado como en otros dominios. Véase Boyer [1994] y Gay y Wagret [1986].

Los temas vinculados con los equilibrios de poder regional y la negociación de recursos estratégicos en términos de una situación se procesaron en Europa con posterioridad a la segunda guerra mundial. Estas negociaciones de *high politics* se dieron también en instancias institucionales cooperativas, cuando en Europa se estaban definiendo mecanismos para la paz y seguridad y para la reconstrucción. En ese sentido, se tomará una de las instancias que se definieron, para ilustrar las orientaciones de Bélgica y Holanda, que no eran coincidentes y estaban apoyadas en los recursos nacionales, aun cuando pudieron hacerlas converger para hacerlas funcionales a la integración europea.

En otro punto se tratará el papel que cumplieron los países del BENELUX en el inicio de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero y en la Comunidad Económica Europea. En ese sentido, la cohesión nacional de Holanda se acompaña con una visión europeísta, que le permite mantener un desempeño más institucional. En Bélgica las divisiones comunitarias por una parte, y las dificultades económicas regionales por otra, hacen que ese país se proyecte en su dimensión laboral y regional. Luxemburgo manifiesta también una cohesión nacional.

Finalmente, se incluirá la instancia Maastricht con los debates y demandas que se plantearon en los tres países del BENELUX y las definiciones del Tratado de Amsterdam que enfatizan las nuevas prioridades y temas de la agenda regional. De esta forma se manifiesta una nueva articulación en las interacciones BENELUX-espacio europeo. Uno de los temas de la agenda 2000 tiene relación con la ampliación a los Países de Europa Central y Occidental (PECO), lo cual lleva a que la referencia a los socios pequeños pase por el debate institucional y los mecanismos de toma de decisión, por una parte, y por la convergencia de políticas, los tiempos y modalidades de inclusión de otros países en el proceso, por la otra. Al quedar así configurados algunos de los temas que tienen relación con los socios pequeños, los países del BENELUX, si bien conservan su patrimonio histórico, son cada vez más tomadores de insumos y demandas del entorno. Ello deriva en que si deciden seguir haciendo pesar el espacio BENELUX, además del subnacional y el nacional, deben necesariamente replantear sus pautas de negociación y de preferencias en el ámbito de la integración estratégica.

III. LOS PAISES DEL BENELUX Y LA RECONSTRUCCION EUROPEA

Los aspectos fundamentales a resolver por los países del BENELUX una vez culminada la segunda guerra mundial fueron: la estabilidad política, la reconstrucción económica y el lugar de cada uno de los países en el escenario regional e internacional.

La reconstrucción económica tuvo un lugar prioritario en las preocupaciones de los tres países. En ese sentido, la liberalización de los intercambios y la multilateralización de los pagos constituyeron aspectos en los que pusieron especial énfasis. En esa dirección, los países del BENELUX marcaron algunas definiciones en el camino de una mayor cooperación inter-europea. Sin embargo, estas orientaciones de los países del BENELUX no se hubieran concretado o no habrían tenido consecuencias en la reconstrucción europea y en las bases de una mayor cooperación sin el impacto que produjo el Plan Marshall que derivó, entre otras cosas, en la creación de la Organización Europea de Cooperación Económica, en 1948.

La estabilidad política fue otra de las prioridades de los países. Los tres países insistieron en la supervisión de Alemania, en la necesidad de integrar a Francia e Inglaterra en los esfuerzos de seguridad y en una alianza de Europa Occidental con vistas a la seguridad colectiva. No obstante, los tres países se diferenciaron en la apreciación del equilibrio regional y en las prioridades y modalidades de participación de Francia e Inglaterra en la reconstrucción y seguridad de Europa. Sin embargo, estas diferencias en la política regional, no obstaron para que los pasos dados hacia la liberalización de los intercambios y una mayor cooperación europea propulsaran, a su vez, el acuerdo regional entre los países del BENELUX.

Los países del BENELUX fijaron determinada orientación hacia la liberalización de los intercambios y la multilateralización de los pagos, pero fue el Plan Marshall y la creación de un organismo europeo de cooperación lo que dio impulso a los objetivos de política de los países del BENELUX.

Las definiciones de política exterior de la post-guerra mundial

La definición de prioridades de política exterior señala las orientaciones de los países del BENELUX en relación con los países vecinos, el equilibrio de poder, las relaciones con el área atlántica y con la Unión Soviética. Estas definiciones muestran, para el caso de Bélgica y Luxemburgo, los siguientes elementos:

- Ninguna organización de Europa -especialmente de Europa Occidental- puede concebirse sin la participación de una Francia fuerte;
- Bélgica, Francia, Holanda y Luxemburgo deberían ser el "núcleo de un acuerdo económico" que incluyera las colonias, para hacer pesar las riquezas del conjunto en la reconstrucción;
- Continuidad de las relaciones amistosas con Inglaterra;
- Control de la industria pesada y química de Alemania;

- Definición de tres niveles de seguridad: un pacto de seguridad colectiva internacional, una alianza europea para asegurar las relaciones con Alemania y la Unión Soviética, y alianzas específicas subregionales.¹⁸

Para el caso de Holanda estas premisas variaban y modificaban sustancialmente la aproximación en términos de equilibrio de poder, pasos a seguir en lo que concierne a la reconstrucción europea y definición de relaciones con Francia e Inglaterra. Holanda otorgó prioridad a la inclusión de Inglaterra en cualquier acuerdo regional para la reconstrucción y la seguridad. Estos diferentes criterios, que repercutían en lo que concierne a la prioridad dada por Bélgica y Luxemburgo a las relaciones con Francia, no impidieron que se pudiera concretar el inicio del BENELUX y se forjaran determinados instrumentos y mecanismos que promovieron una mayor aproximación entre los tres países y una cooperación con otros socios de Europa Occidental.¹⁹

De los convenios bilaterales a la Unión Europea de Pagos

Entre el final de la guerra y el año 1947 en que se anunció el Plan Marshall, los países europeos se vieron confrontados con una escasez de recursos frente a las enormes necesidades materiales para la reconstrucción. Cada país buscaba solucionar los problemas coyunturales, pero a su vez no se encaraban soluciones de largo aliento que posibilitaran una salida regional. Por otra parte, a los problemas económicos se juntaban dificultades políticas, tanto por los avances electorales de las opciones socialistas y comunistas en Francia, Italia e Inglaterra como por las posibilidades de modificar las políticas económicas a través de nacionalizaciones, como en Francia e Inglaterra. En ese contexto, los tres países del BENELUX estaban más consagrados a la reconstrucción, aun cuando partían de contextos nacionales bastante diferentes, donde Holanda y Luxemburgo tuvieron que dedicar más energía al punto de partida por los desastres de la guerra mientras Bélgica -y en parte Luxemburgo- tuvieron que encarar el tema de la adaptación y reconversión de la zona carbonífera y siderúrgica.²⁰

Durante los primeros años de la post-guerra mundial se intentó solucionar el problema de pagos entre países a través de acuerdos bilaterales que permitiesen agilizar el comercio intra-europeo. El acuerdo inicial, que luego fue tomado como modelo, fue el suscrito en octubre de 1943 por Bélgica, Holanda y Luxemburgo, antes de constituir el BENELUX.²¹

Si bien los acuerdos bilaterales posibilitaron que funcionara el comercio intra-europeo y mundial, el mecanismo no permitía multilateralizar los pagos, era antieconómico al posibilitar liquidar los saldos a través de determinados productos definidos y, además, no garantizaba un crecimiento del comercio.

¹⁸ El discurso que pronunció en la Cámara Paul Henri Spaak, Primer Ministro de Bélgica, el 6 de diciembre de 1944, resulta elocuente al respecto. Véase Smets [1980].

¹⁹ Resulta de interés el estudio de Dumoulin [1987].

²⁰ Holanda fue liberada recién en mayo de 1945, habiendo perdido más del 30% de su riqueza en inversiones. Bélgica, en cambio, fue liberada en septiembre de 1944 y las pérdidas fueron mucho menores (alrededor de un 5%). Luxemburgo también tuvo pérdidas importantes. Véase van der Mensbrugge [1950].

²¹ Se firmaron más de doscientos acuerdos bilaterales de pagos, que tenían un modelo similar. Véase Tamames [1965]. Tamames cita un trabajo de Triffin [1961] en lo que concierne a número de acuerdos.

Es por eso que luego de un breve período de aplicación del sistema de acuerdos bilaterales, se vio que la reconstrucción económica había ingresado en una fase de estancamiento, de la cual se salió con el anuncio de la ayuda de EE.UU., a través del Plan Marshall.²² El anuncio propulsó inmediatamente el tema de la multilateralización de los pagos entre países. Como el tema había sido uno de los objetivos de los países del BENELUX, dichos países propusieron en el Comité Europeo de Cooperación Económica la creación de un sistema multilateral de pagos que redujera las compensaciones que se realizaban como fruto de los acuerdos bilaterales. La propuesta presentada fue tomada básicamente del Director del Banco Nacional de Bélgica.²³

Hay que tener en cuenta que Bélgica, Holanda y Luxemburgo retomaron la idea del acuerdo regional del BENELUX en 1947, en parte por las dificultades post-guerra de Holanda. En otros términos, el Plan Marshall no solamente otorgaba un nuevo impulso al movimiento de cooperación y reconstrucción, sino que propulsaba la implementación del acuerdo BENELUX.²⁴ Es así que los países del BENELUX se reunieron para definir los detalles de la implementación del acuerdo, que se realizó el 1 de enero de 1948.

La implementación del Plan Marshall a partir de 1948 derivó en que ese acuerdo se hiciera más ambicioso, por lo que en el marco de la Organización Europea de Cooperación Económica se concretó la Unión Europea de Pagos. Es también en el marco de esa Organización que se proyectaron medidas de liberalización de los intercambios. En su Convenio de creación se hace expresa referencia a la zona de libre comercio y la unión aduanera como medios para conseguir el objetivo de una mayor cooperación económica.

Por otra parte, el Convenio de la Organización Europea de Cooperación Económica salvaguarda los acuerdos regionales existentes y los impulsa a concretar la Unión Aduanera.²⁵ Esta referencia al BENELUX, que constituía un modelo a seguir en la construcción de la integración europea, resulta relevante porque los análisis insisten más bien en el tema de la negociación de condiciones y no tanto en estos aspectos que se ubican en los antecedentes del proceso de integración.²⁶

²² El anuncio del Secretario de Estado de EE.UU., George Marshall, se realizó en junio de 1947. Ese anuncio provocó un intercambio de puntos de vista entre los países europeos, y una respuesta. Posteriormente el Reino Unido y Francia convocaron a una Conferencia de Ministros en París, donde participaron todos los países de Europa Occidental salvo España, debido al rechazo soviético (que comprendía a los países de Europa Oriental y Central) a la ayuda. La Conferencia de Ministros nombró un Comité Europeo de Cooperación Económica, que fue el embrión de la Organización Europea de Cooperación Económica. Véase Albonetti [1963].

²³ Véase al respecto el artículo de Godts-Peters [1987]. El autor señala que el portavoz de este objetivo fue Bélgica. Esta afirmación sustenta la idea de que los países del BENELUX apoyaron las distintas prioridades nacionales, las cuales no eran idénticas. Podría hablarse de una distribución funcional de prioridades sistémicas, que fueron definidas por las circunstancias históricas.

²⁴ En ese sentido Monnet señalaba que sin la ayuda de EE.UU. no se hubiera llegado a la unificación de Europa. Es indudable que esto aconteció por el contexto internacional que dictaba la seguridad geo-estratégica, pero en definitiva, importa el hecho de que los mecanismos definidos posibilitaron los pasos hacia la reconstrucción, primero, y la integración, después. Véase Monnet [1963].

²⁵ El Convenio señala en su art. 5: "Las Partes Contratantes se obligan a estrechar sus lazos económicos por cuantos medios estimen convenientes para lograr los objetivos del presente Convenio. Continuarán sus estudios en curso sobre uniones aduaneras o regímenes análogos, tales como las zonas de libre cambio, cuya institución podría constituir uno de los medios para alcanzar dichos objetivos. Aquellas Partes Contratantes que ya hubiesen admitido entre sí el principio de una Unión Aduanera, asegurarán su establecimiento con la mayor rapidez posible".

²⁶ La prensa belga de esa época se refiere al BENELUX como "modelo" para Europa. Esta referencia al modelo está recogida en distintos trabajos. Véase en particular Dumoulin [1989].

Los socios pequeños en los antecedentes de la integración europea

Esta etapa, que va desde la culminación de la segunda guerra mundial hasta los primeros pasos de la Organización Europea de Cooperación Económica, permite extraer un conjunto de conclusiones en cuanto al comportamiento de los países del BENELUX en la reconstrucción europea:

- En primer lugar, los países del BENELUX se plantearon -como los otros países europeos una vez terminada la guerra- las prioridades de política exterior de ese período. Entre los puntos relevantes que tuvieron que tratar incluyeron las relaciones europeas, con EE.UU. y la Unión Soviética. En la definición de esas prioridades puede observarse que no existe convergencia entre los países del BENELUX y de ellos con otros países de Europa.
- En segundo lugar, las políticas exteriores estuvieron marcadas por el equilibrio de poder regional, pero también por las propias definiciones geopolíticas nacionales: una perspectiva más continental de Bélgica y Luxemburgo y más atlántica por parte de Holanda.
- En tercer lugar, las prioridades de política exterior en tanto *high politics* no provocaron consecuencias insolubles en los objetivos y prioridades derivadas de la reconstrucción. En ese sentido, los países del BENELUX pudieron participar en instancias para delimitar el campo de apoyo y, eventualmente, para retirarse o cuestionar alguna iniciativa.
- En cuarto lugar, se estableció una división funcional entre los países del BENELUX, por el cual cada uno de los Estados fortalecía su posición a partir del apoyo de los otros dos, aun cuando esa prioridad no fuera manejada como tal por los otros.
- La puesta en vigor del acuerdo regional del BENELUX se retardó unos años debido a los esfuerzos de Holanda en la reconstrucción. El factor que desencadenó su puesta en vigor fue el anuncio del Secretario de Estado de EE.UU., George Marshall.
- El BENELUX como acuerdo regional fue presentado en la primera reunión del Comité de Cooperación Económica, instancia anterior a la Organización Europea de Cooperación Económica. La presentación se hizo con una propuesta que culminó en el primer acuerdo europeo de compensación de pagos. En definitiva, el BENELUX sirvió en esta etapa como propulsor de la reconstrucción y de los esfuerzos de cooperación en Europa. Además de ello, logró canalizar las prioridades de los tres países que tenían objetivos definidos vinculados con la liberalización económica.
- Finalmente, debe consignarse como un punto positivo el hecho que el BENELUX empezó a ser considerado como un "modelo". Que los otros países tomaran como modelo su proceso de integración, permite pensar que los socios pequeños pueden tener un impacto determinado en otros socios mayores o en procesos de construcción.

IV. LOS PAISES DEL BENELUX EN LA MARCHA DEL PROCESO DE INTEGRACION

En el apartado anterior se trataron los aspectos vinculados con las prioridades de política exterior de Bélgica, Holanda y Luxemburgo en la post-guerra mundial, la relación de estas prioridades con la reconstrucción europea y el rol del BENELUX en la concreción de los mecanismos de compensación de pagos y liberalización económica. En este apartado se tratarán los siguientes puntos: caracterización y etapas del acuerdo regional BENELUX, los países del BENELUX frente a la Comunidad Económica del Carbón y el Acero, los tres países en el proceso de integración y su posición frente al Tratado de Roma y los países del BENELUX en las etapas recorridas hasta el Acta Unica.

El acuerdo regional del BENELUX tiene algunas particularidades que lo hacen diferente en relación con otros acuerdos regionales. En lo que se refiere a su dinámica interna, si bien está conformado por tres países, las negociaciones se hacían entre dos partes: por un lado Bélgica y Luxemburgo y por el otro lado Holanda. Esta dinámica se debe al hecho de que Bélgica y Luxemburgo habían concretado una unión económica desde 1922 y por ello ambos países tenían posiciones comunes en materia de política regional. En lo que se refiere a su dinámica externa, el BENELUX como acuerdo regional tuvo un estatuto específico y definido en relación con el proceso de integración europeo. En otros términos, el BENELUX fue un "banco de pruebas" y un "modelo" para la integración europea en su conjunto.

La especificidad de este proceso de integración en lo que concierne a los países pequeños tiene relación con el hecho que los socios pequeños lo impulsaron sin ingresar en el "núcleo duro" de los acuerdos vinculado con los equilibrios regionales y la seguridad global, en particular económica. Esta especificidad constituye un marco de referencia para otras experiencias de socios pequeños en procesos de integración, sobre todo en lo que concierne a los beneficios y costos de transacción en los inicios.

Se puede destacar en esta experiencia es que el socio pequeño es un subsistema de integración cuya articulación y avance en los objetivos permiten una mejor negociación con el entorno. En otros términos y volviendo a lo que constituye uno de los puntos de reflexión sobre el comportamiento y rol del socio pequeño en los inicios de un proceso de integración, si bien el condicionamiento del entorno y de los socios grandes continúa, el cambio que provoca un nuevo proceso define nuevas posiciones y reglas de juego. Es sobre esta base que el BENELUX permitió transacciones positivas para los tres países que éstos no habrían conseguido como socios pequeños sin la existencia del subsistema, aun cuando hubieran cooperado. La existencia del sub-sistema como tal y, además, en particular las capacidades y recursos institucionales ofertados en relación a los objetivos del proceso que manejaron las élites pautan la especificidad de la experiencia BENELUX (véanse las variables domésticas del modelo).

El BENELUX como acuerdo regional de referencia

El BENELUX tiene como antecedente inmediato la Unión Económica Belgo-Luxemburguesa (UEBL), que se concretó en 1922 y que llevó a conformar un territorio aduanero, con la adopción del Código Aduanero belga. Por otra parte, en lo que concierne la moneda, el franco belga y el luxemburgués estaban a la par, circulando ambos en el territorio común, aun cuando el franco belga

es ampliamente predominante. La Unión Económica Belgo-Luxemburguesa no tuvo problemas de compensación de pagos ni inflacionarios, lo cual facilitó la libre circulación.

Los antecedentes de la UEBL crearon una base para el acuerdo del BENELUX que los Gobiernos libres de Bélgica, Holanda y Luxemburgo concretaron en 1943. El Acuerdo implicaba, por una parte, una Convención Monetaria (acuerdo de *clearing* entre la UEBL y Holanda) y, por la otra, una Convención Aduanera. Las dificultades en la reconstrucción de post-guerra en Holanda impidieron la entrada en vigor inmediata del BENELUX; es a partir de 1948 que éste entra en vigencia.²⁷ En la Convención del BENELUX de 1948 se previeron cuatro etapas que guardan estrecha relación con las etapas por las que posteriormente pasaría la Comunidad Económica Europea. El inicio de la cuarta etapa, la unión económica, comienza a procesarse casi enseguida de la ratificación del Tratado de Roma. Por ello el BENELUX constituyó un punto de referencia en el proceso de integración europeo, ya que avanzó las etapas del proceso de integración económica.²⁸

De la vigencia del Convenio al Tratado de Roma: las etapas del BENELUX

La primera etapa fue la Unión Aduanera que comenzó a implementarse inmediatamente con la entrada en vigor del acuerdo regional. El Arancel Aduanero que comenzó a regir fue una transacción entre los derechos de la UEBL (los más elevados) y los de Holanda. Las dificultades iniciales lograron sobrellevarse debido a que comenzaron a sentirse los efectos del Plan Marshall.

En la segunda etapa, en el Acuerdo de Pre-Unión suscrito por los tres países en 1949, se planteó como objetivo la supresión progresiva de las restricciones cuantitativas y del control de cambios. Esta etapa posibilitó que cerca del 100% de los intercambios entre los tres países estuviera liberalizado al momento del inicio de la Comunidad Económica Europea.²⁹

La definición de esta etapa enfrentó problemas derivados de las divergencias macroeconómicas entre Bélgica y Holanda en materia salarial y monetaria, por una parte, y por la insuficiencia en el ajuste de las empresas belgas, por la otra. El cierre de empresas belgas, la posibilidad de una devaluación en Bélgica, los déficit en la balanza comercial, las referencias de los belgas al *dumping* social, derivaron en una crisis del acuerdo, que fue solucionado en una negociación a través de algunas concesiones hechas por Holanda.³⁰

²⁷ El proceso de negociación del BENELUX fue expuesto y analizado por Meade [1957].

²⁸ En ese sentido fue un "modelo", como señalaban en la época los periódicos de los tres países -en especial la prensa belga-, pero también constituyó un "laboratorio" según puntualiza Tamames [1965]. Esta idea de "modelo" y "motor" de la integración europea hay que mesurarlo en función de la relación con los socios mayores, los equilibrios regionales y la variable internacional. De todas formas, en la etapa del "euro-pesimismo" algunas voces pedían el relanzamiento del BENELUX para "activar" la integración europea. El problema no pasaba por el BENELUX, que volvió a cumplir un papel en las negociaciones de Maastricht. Véase en relación a la propuesta de relanzamiento, Collège des Secrétaires Généraux [1986].

²⁹ También en el BENELUX, como sucediera en la UEBL, la agricultura como sector sensible contó con cláusulas específicas para protección, en este caso, de los agricultores belgas y luxemburgueses.

³⁰ En particular, una elevación salarial y el mantenimiento de contingentes a la importación en Bélgica. La tensión derivó en la formación de una Liga Anti-BENELUX, en 1953, en lo que podría considerarse el momento en que la sociedad cuestiona con mayor énfasis el acuerdo. Véase Meade [1957].

Desde 1948, en que comienza a implementarse el acuerdo regional, hasta 1957, poco antes de entrar en vigencia el Tratado de Roma, el comercio intra-BENELUX se había incrementado un 295%; las exportaciones BENELUX con el exterior un 245% y las importaciones un 195%. Estos porcentajes disminuyeron al tomarse como punto de referencia la década de los años cincuenta, porque en el punto de partida post-guerra los intercambios eran restringidos. En 1948 las importaciones de la Unión Económica Belgo-Luxemburguesa desde Holanda ascendieron a 7,2 mil millones de Francos Belgas y las exportaciones a Holanda a 12,1 mil millones. En 1951 las importaciones de la UEBL desde Holanda ya eran 13,9 mil millones de Francos Belgas y las exportaciones a ese destino 23,3 mil millones.³¹

En la tercera etapa se concretó la libre circulación de capitales, a través de una armonización de los sistemas fiscales. Posteriormente se liberó el movimiento del factor trabajo. Dos convenios que entraron en vigor en 1960 regulan la libre circulación de personas al interior del territorio del BENELUX: el convenio sobre la transferencia del control de personas a las fronteras del territorio del BENELUX (y no a las fronteras de cada uno de los países) y el convenio sobre las condiciones de circulación intra-BENELUX para los residentes de cualquiera de los países.

En lo que concierne a la libre circulación de trabajadores, los que viven en un país y trabajan en otro han sido sometidos a reglamentaciones específicas, belgo-luxemburguesas, por una parte, y belgo-holandesas, por la otra.³²

La cuarta etapa comenzó en 1958 con la firma del Tratado de La Haya, que estableció la Unión Económica, la cual supuso la adopción de una política comercial común y, además, el acuerdo en otros terrenos de política común como las inversiones, la seguridad social y la agricultura.

Con posterioridad, las negociaciones intra-BENELUX buscaron completar los caminos iniciados con los acuerdos y convenios firmados. En otros rubros que no fueron negociados, como los servicios, se concretaron acuerdos específicos, pero la inclusión del BENELUX en un acuerdo regional más global dejó abierto el camino para que se negociaran en ese nivel los temas sensibles o prioritarios que se incluyeron en la agenda regional entre los años setenta y ochenta.³³

Los países del BENELUX y la Comunidad Económica del Carbón y el Acero

El Tratado de París que rubricó la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA) fue firmado en marzo de 1951. El antecedente inmediato del Tratado fue la Declaración que realizara Robert Schuman, Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, en mayo de 1950. Schuman se inspiró

³¹ Los datos son extraídos del *Bulletin Trimestriel de Statistiques* de Bruselas, que cita Tamames [1965]. Véase también Collège des Secrétaires Généraux [1986].

³² Alrededor de 19.000 belgas concurrían a trabajar a Holanda, y unos 5.000 holandeses a Bélgica. Por otra parte, unos 6.000 belgas concurrían a Luxemburgo. Ver Cf. Collège des Secrétaires Généraux [1986].

³³ Este encadenamiento BENELUX-CEE en lo que concierne a los temas de la agenda regional puede verificarse con el tema servicios, pero también con otros que van surgiendo en materia de coordinación de políticas, en materia social, regional e internacional. La importancia política y económica que toma Alemania en las relaciones Este-Oeste, la cooperación regional, la armonización de políticas y un retraimiento político y social del BENELUX derivaron en que entre los años setenta y ochenta, el acuerdo dejara de significar un estímulo para nuevos avances y debates. Véase las conclusiones de Gay y Wagret [1987].

en las propuestas francesas del *Conseil National de Patronat Français* a la Conferencia Económica Europea de Westminster y en las ideas de Jean Monnet, que en ese momento era Comisario del Plan de Modernización en Francia.³⁴

La *Declaración Schuman* fue respondida positivamente por Alemania, los países del BENELUX e Italia, que comenzaron a ser denominados como el Grupo de los Seis. Con posterioridad a la aceptación de la propuesta, los seis países comenzaron a negociar a través de una Conferencia preparatoria del Tratado.

La negociación se hizo sobre la base de determinados principios básicos que modificaron las modalidades de negociación acostumbradas. Para ello, Schuman contó con el apoyo de Adenauer y sobre esa base se pudo avanzar. Una de las condiciones previas a la negociación fue el principio de supranacionalidad, que contemplaba básicamente las preocupaciones francesas sobre un determinado contralor político de la producción y la reconstrucción alemana. Por otra parte, el hecho de contar con un órgano supranacional definía una perspectiva a seguir desde el espacio continental europeo que contrariaba las posiciones de Inglaterra. De esa manera, Francia se aseguraba que Inglaterra no participara en esa instancia en los inicios de la integración sectorial.³⁵

Además de este principio definido desde el comienzo por Francia y aceptado por Alemania, estos dos países plantearon desde el comienzo los límites dentro de los cuales se podía negociar. En otros términos, es a partir de la propuesta inicial transmitida por Francia, luego de consultas con Alemania, que se ordenan las bases de la negociación.³⁶ Otro aspecto de importancia tiene relación con los representantes de los países en las negociaciones, que eran funcionarios expertos y no diplomáticos o políticos. De esa manera, al estar definidos los límites de la negociación desde el principio y al incluir representantes sin mayor capacidad política, se lograba trabajar sobre una base mínima para elaborar un esquema común.

Los problemas vinculados con la política económica, así como los temas sensibles vinculados con la representación y las normas para la votación, fueron dejados para ser tratados en sesiones específicas por los Ministros de Relaciones Exteriores.

Las negociaciones estuvieron definidas desde el comienzo en cuanto se refiere a su "núcleo duro". Es entonces en los otros puntos -que quedaron para ser tratados y negociados- que pueden analizarse las posiciones y prioridades de los países del BENELUX y extraer determinadas conclusiones. En otros términos, se plantearán algunas conclusiones sobre las negociaciones que llevaron adelante los países del BENELUX en determinados puntos que consideraban prioritarios, pero que no afectaban el "núcleo duro" de la propuesta de integración sectorial.

³⁴ El seguimiento de las negociaciones que llevaron a la firma del Tratado de París pueden verse en Albonetti [1963]. Véase también Schuman [1953] y Gerbet [1956].

³⁵ Hay que tener en cuenta que la *Declaración Schuman* no se limita a la integración del carbón y el acero, sino que planteaba la creación de un mercado común del carbón y el acero, libre circulación de mercancías, personas y capitales relacionados con el sector, la aspiración de desarrollar el continente africano, y la prosecución de la Federación Europea. Los puntos serán retomados para la Comunidad Económica Europea.

³⁶ La propuesta fue francesa, pero la *Declaración Schuman* fue producto de una negociación previa franco-alemana. Las susceptibilidades en torno a Alemania hicieron que el protagonismo fuera de Francia.

El Tratado de París que instituyó la CECA sentó las bases para el establecimiento de un mercado común de todos los productos relacionados con el sector siderúrgico, tras una serie de medidas que debían concretarse en un período de cinco años. En realidad, las medidas transitorias a los efectos de hacer operativo el mercado común se relacionaban con las barreras administrativas, ya que los niveles arancelarios de los seis países eran bajos. Por otra parte, la complementariedad de las economías y las prácticas existentes en el sector favorecían la aplicabilidad del tratado.

Las posiciones de Bélgica, Holanda y Luxemburgo

En la negociación del Tratado de la CECA, los tres países negociaron conjuntamente una serie de aspectos y plantearon, además, puntos específicos en que reflejaron el interés nacional. Esta separación entre interés comunitario BENELUX e interés nacional no fue de todas formas relevante ya que predominó el interés comunitario, como surge de distintos trabajos.³⁷ Como los tres países habían avanzado en materia de política comercial y liberalización, las demandas y objetivos de los países del BENELUX se centraron en determinados aspectos vinculados con el arancel, los costos de producción y los aspectos institucionales (competencia de los órganos y representatividad).

Los países del BENELUX fueron los portavoces de la oposición a varias propuestas de Francia en materia económica. En particular insistieron en la necesidad de acotar los poderes de la Alta Autoridad, restringiéndolos con la creación de un órgano de equilibrio -el Consejo de Ministros- que, a su vez, garantizara la representatividad de los Estados pequeños. Por otra parte, los países insistieron en que la Alta Autoridad no podía definir la política de costos interviniendo en los gobiernos y en las empresas de los Estados. En este punto fueron apoyados por Alemania y lograron que la política institucional no fuera intervencionista en materia de costos. En lo que concierne al nivel arancelario, los países del BENELUX lograron mantener sus tarifas, que eran menores que las prevalecientes en Alemania, Francia o Italia, aun cuando debieron fijar un gravamen de compensación para impedir la exportación de los productos hacia los otros países.

Independientemente de estas demandas del acuerdo BENELUX, que fueron contempladas, los países insistieron en algunas demandas nacionales. Bélgica mostró preocupación por la industria del carbón, la necesidad de su reconversión y las diferencias entre los costos de producción de la industria nacional con la de Alemania. Para ello solicitó subsidios alemanes que posibilitaran la reconversión de su industria. Por otra parte, Alemania insistió en la exclusión del carbón belga del mercado común, debido a que ésta carecía de competitividad. La aceptación de un compromiso final incluido en el Tratado posibilitó que se contemplaran las posiciones de ambas partes. Sin embargo, el énfasis puesto por Alemania en la reconversión de la industria del carbón en Bélgica y los tiempos para realizarla fue retomado por el Parlamento belga que introdujo la modernización de las minas como condición para la firma del Tratado.

La delegación belga, por otra parte, acompañó a la de Luxemburgo en solicitar alguna cláusula que contemplara situaciones especiales que pudieran ser salvaguardadas por la Corte, a solicitud

³⁷ Al respecto, la idea de que la asociación de los tres países otorgó mayores posibilidades de obtener beneficios de la negociación es resaltada en distintos trabajos. Cf. Tamames [1965]. Véase también Collège des Secrétaires Généraux [1986].

de un Estado que considerara perjudicial una orientación de la Alta Autoridad. El Tratado finalmente incorporó, en dos artículos, cláusulas protectoras de las economías nacionales contra perturbaciones fundamentales y persistentes que se produjeran.

Holanda fue el portavoz del BENELUX en las solicitudes más liberales contra la propuesta reguladora y más intervencionista que había presentado Francia. En lo que se refiere a otros objetivos, Holanda insistió en la necesidad de afirmar el poder de la Corte frente a la Alta Autoridad. Por otra parte, reivindicó el derecho de la indemnización para las empresas frente a decisiones erróneas de la Alta Autoridad.

En definitiva, si bien los énfasis del BENELUX cuando negoció conjuntamente estuvieron referidos a aspectos de la política comercial, niveles arancelarios y definición de los límites de la competencia de los órganos, la manifestación de los objetivos nacionales retoma las preocupaciones específicas de cada país; regionales en el caso de Bélgica, de economía nacional (pequeña) en el caso de Luxemburgo, y de equilibrios institucionales y salvaguardia de intereses particulares en el caso de Holanda.

Las negociaciones ampararon las propuestas de los países del BENELUX, los que pudieron incorporar sus demandas en el articulado del Tratado. En algunos casos, la reivindicación quedó como norma general como fue el caso de los artículos referidos a la cláusula protectora de la economía nacional si se producían perturbaciones fundamentales y persistentes; en otros, fue incluido como una estipulación específica, como fue el caso del acuerdo entre Alemania y Bélgica concerniente a la competencia de las minas del carbón de Bélgica, en la Convención sobre Estipulaciones de Transición (Albonetti [1963]).

Este buen desempeño de los países del BENELUX en las negociaciones del Tratado de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero se debió a la conjunción de una serie de factores vinculados con la situación internacional, el cambio de prioridades, la configuración de un nuevo equilibrio de poder y su funcionalidad con los intereses económicos sectoriales. Además de esos factores, los intereses de los socios pequeños fueron determinantes en la suscripción del Tratado y luego en su implementación, lo cual posibilitó el pasaje a otra etapa en la integración.

Algunos de los aspectos a resaltar de la negociación de este acuerdo tiene que ver con la posición de los países del BENELUX. En ese sentido pueden destacarse los siguientes:

- El efecto "demostración" del BENELUX, tanto desde el punto de vista de la experiencia del acuerdo regional de integración -que mostraba resultados positivos- como de los desempeños económicos de los países;
- Las prioridades y énfasis en las negociaciones fueron canalizados por los negociadores belgas, holandeses y luxemburgueses hacia aspectos y puntos que no cuestionaban las bases y objetivos del acuerdo buscado ni el principio básico inherente a la *Declaración Schuman*;
- Haber sabido separar las prioridades BENELUX, que fueron reivindicadas, como acuerdo regional, de las prioridades nacionales que fueron subrayadas por las distintas delegaciones nacionales.

Por otra parte, resultó relevante la inclusión de instituciones supranacionales en el proceso de reconstrucción europeo, lo que posibilitó trasladar el debate sobre las modalidades del proceso de cooperación política y económica a otro de regulación económica sectorial que abría el camino a la regulación de otros sectores.

Los países del BENELUX y la ampliación de la integración

Una vez iniciado el proceso de reconstrucción y definidos determinados mecanismos para que los países europeos pudieran intercambiar más libremente sus mercancías y servicios, los problemas que comenzaron a preocupar en las agendas gubernamentales se relacionaban con los siguientes aspectos: ¿cuáles sectores son prioritarios a los efectos del proceso de integración?; ¿hasta dónde llega la integración?; ¿cuáles son los mecanismos para avanzar en el proceso?; ¿qué espacios y países incluir en el proceso de integración?

Los países del BENELUX tuvieron desde los inicios de la reconstrucción europea algunas líneas directrices que guiaron sus orientaciones políticas y negociadoras. Estas líneas directrices, que se encontraron presentes en todo el proceso de reconstrucción que derivó en la integración europea, pueden sistematizarse de la siguiente manera: la salvaguardia del liberalismo económico, la ampliación de la integración tanto sectorial como regional y nacional, la participación de Inglaterra en el proceso y la "vigilancia" de los equilibrios institucionales y de la marcha de las instituciones.³⁸

Es en ese sentido que puede entenderse el rol que cumplieron los países del BENELUX en estimular la concreción del Tratado de Roma. Los estímulos para ello provenían del avance de su acuerdo regional -que buscaban extender al resto de los países partícipes de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero-, de las prioridades definidas de política regional y de los principios de política económica.³⁹

La ampliación del proceso CECA fue entonces preconizado por los países del BENELUX. Esa ampliación tenía desde sus inicios dos sentidos: una ampliación sectorial que en los hechos significaría un desborde funcional -con la consiguiente profundización del proceso de integración- y una ampliación regional que implicaba incluir a otros miembros entre los que Inglaterra figuraba en primer lugar.

Los factores políticos y económicos llevaron a que en 1955 se concretara la presentación de una propuesta del Ministro de Relaciones Exteriores de Holanda. Esa propuesta, conocida como Plan Beyen, consistía en una ampliación de la integración a los transportes, petróleo y energía atómica. El Plan Beyen sirvió de base para que los países del BENELUX presentaran en la conferencia que

³⁸ Este último punto, que es común a los socios pequeños, puede sintetizarse en la vigilancia del cumplimiento del derecho internacional o regional por parte del socio pequeño. El cumplimiento tiene dos fases: la observancia de la norma y la posibilidad de recurrir a una instancia institucional (tribunal o corte de justicia) en caso de su violación.

³⁹ La "voz" de estas reivindicaciones fue tomada sobre todo por Holanda debido a que era el país más comprometido con el liberalismo, con la participación de Inglaterra y con el equilibrio regional. De todas maneras, Bélgica contaba con personalidades europeas en su gobierno que aseguraban el respaldo a una política europeísta, como Paul Spaak y Jean Rey.

se desarrolló en Mesina, en junio de 1955, el Memorándum BENELUX, antecedente inmediato en el camino del EURATOM y de la Comunidad Económica Europea (CEE).

El Memorándum BENELUX proponía los siguientes puntos: un plan para el desarrollo de los transportes europeos y un fondo para equipos, un plan de desarrollo de los combustibles europeos y de inversiones, la creación de otra autoridad supranacional que impulsara el desarrollo de la energía atómica para usos pacíficos, un sistema gradual y con supervisión centralizada para abolir todos los obstáculos al comercio, la iniciación por etapas de un Mercado Común, y la armonización progresiva de la legislación nacional relativa a condiciones de trabajo y salarios.

El Memorándum preveía la creación de nuevas instancias supranacionales vinculadas a la energía atómica y al mercado común regional. Por otra parte, para llegar a concretar esas nuevas instancias, preveía la convocatoria de una conferencia para definir los tratados de cada una de las instancias. Los partícipes de esa conferencia iban a ser los seis miembros de la CECA, los Estados que tuvieran acuerdos de asociación con la CECA y otros miembros de la Organización Europea de Cooperación Económica.

Las negociaciones que llevaron posteriormente a los Tratados de energía atómica y de la CEE parten de estos antecedentes inmediatos, donde los países del BENELUX sirvieron de estímulo para el avance del proceso de integración. Para ello pudieron actuar sobre la base de los logros del propio acuerdo regional, aun cuando contaron con el apoyo de sectores de los socios mayores. En los Tratados la ecuación socio pequeño - socio grande se plasma institucionalmente en el equilibrio entre las instituciones y la ponderación de votos.⁴⁰

Este punto es de fundamental importancia para la comprensión del rol de los socios pequeños en la marcha de un proceso. La concreción y aceptación de una propuesta no surge solamente y exclusivamente del ámbito de los socios pequeños, sino de la cooptación a nivel transregional de otros socios mayores. En el caso del Memorándum BENELUX, algunos analistas señalan que su verdadero autor fue Monnet (Albonetti [1963]).

El BENELUX en la marcha de la Comunidad Económica Europea

Una vez que entró en vigencia el Tratado de Roma, el efecto estímulo del acuerdo BENELUX comenzó a diluirse; sobre todo luego que se cumplieran los objetivos de liberalización económica y se comenzara con la unión aduanera.

Si bien la ampliación del proceso de integración al conjunto de la economía fue uno de los objetivos buscados por los países del BENELUX, otros objetivos quedaban en pie, en particular el referido a la ampliación hacia otros países. Además del objetivo de la ampliación, que constituía

⁴⁰ Uno de los ejemplos ilustrativos de esta ecuación socio pequeño - socio grande en el juego de una decisión comunitaria se da cuando la Comisión plantea una propuesta, la cual solamente podía ser adoptada con una mayoría de doce votos en el Consejo, o bien ser enmendada con una votación unánime del Consejo. La ponderación de votos en el Consejo posibilitaba la adopción de una propuesta de la Comisión cuando los tres socios grandes la aceptaran, o bien cuando dos socios grandes y los países del BENELUX -o, al menos, Bélgica y Holanda- estuvieran de acuerdo. Este equilibrio inter-institucional, por una parte, y entre socios grandes y pequeños, por otra, resulta clave en el desarrollo de un proceso de integración. Véase al respecto Tamames [1965]; Noel [1996]; y Louis [1996].

una prioridad de Holanda, sobre todo para incluir a Inglaterra, los países del BENELUX buscaron consolidar el proceso a nivel institucional.

En los primeros años de vigencia de la CEE, entre 1958 y 1969, los objetivos buscados por los países del BENELUX no tuvieron seguimiento. La primera ampliación comunitaria fue bloqueada por Francia, el plan Fouchet -que buscaba la Europa política para articularla con la Comunidad Económica- fue un fracaso y el "compromiso de Luxemburgo" significó un freno a las posibilidades de las competencias de las instituciones europeas frente a las políticas nacionales (de Schoutheete [1986]).

En esta primera etapa los países del BENELUX se aproximaron a Alemania e Italia en el intento de profundizar y ampliar el proceso de integración. El bloqueo de la ampliación y el "compromiso de Luxemburgo" frente a la política francesa mostraron que el proceso de integración no podía progresar si se producía la negativa de uno de los socios grandes en acompañar las decisiones de relevancia. En ese sentido, esta primera etapa se saldó con un fracaso en los objetivos señalados de ampliar y profundizar el proceso (de Ruyt [1987]).

La Cumbre de La Haya, en 1969, marcó el inicio de otra etapa en el proceso de integración europeo ya que en ella se logró un nuevo impulso, tanto en materia de cooperación política como en lo que concierne a la ampliación del número de miembros. Sin embargo, esta etapa se caracterizó por un retorno al método intergubernamental que se encuentra simbolizado en la creación del Consejo Europeo, en 1974, con una canalización en sus declaraciones de los temas esenciales de la actividad comunitaria.

La centralización política que se buscaba en el proceso de integración europeo se debe, en buena medida, a la crisis energética que desestabilizaba las bases de funcionamiento que se tenían hasta el momento. Además, a la crisis energética se sumaba la modificación de los patrones de funcionamiento del sistema monetario y se iban produciendo distintos acontecimientos que planteaban nuevas bases en el funcionamiento del sistema internacional.

En esta etapa los países del BENELUX consiguieron el objetivo de ampliar la Comunidad Económica Europea de seis a nueve miembros.⁴¹ Si bien este objetivo fue conseguido por el cambio de gobierno en Francia y el apoyo de los otros socios, no deja de resultar relevante, sobre todo teniendo en cuenta la prédica de Holanda en el sentido de contar con el concurso de Inglaterra. Este objetivo tuvo como resultado fortalecer el carácter intergubernamental del proceso debido a la prioridad que Inglaterra concedía al interés nacional.

Durante esta etapa los países del BENELUX reafirmaron su compromiso europeo, si bien no continuaron ejerciendo un rol de primera importancia en cuanto al desarrollo del proceso y a su profundización. Ello debido a las nuevas circunstancias regionales e internacionales, al hecho de que los desafíos a encarar eran de diferente orden y en ese dominio debían contar con el apoyo de otros socios o bien la legitimidad comunitaria para desempeñar esa tarea y, también, a que los objetivos del Acuerdo BENELUX habían comenzado a diluirse en los objetivos comunitarios.

⁴¹ Desde el 1 de enero de 1973 se integraron el Reino Unido, Dinamarca e Irlanda.

La tercera etapa que se inició en 1980 y se completó en 1987 se caracterizó por las ampliaciones de la Comunidad, que pasó de nueve a doce miembros. Los nuevos miembros que ingresaron fueron Grecia, en 1981, y después España y Portugal, en 1986. El proceso de ampliación de la CEE con la incorporación de España y Portugal coincidió con un debate sobre la crisis económica.

Los países del BENELUX apoyaron las iniciativas que se gestaron desde distintos ámbitos para la reforma de los Tratados. El Parlamento Europeo presentó un proyecto de Tratado en 1984 que reactivó el debate sobre la reforma, la que cobró impulso hasta llegar a la primera Conferencia Intergubernamental para la reforma de los Tratados, en 1985, cuyo resultado fue el Acta Unica Europea.

Las negociaciones por el Acta Unica que se realizaron en Luxemburgo estuvieron hasta último momento en el límite del fracaso. Los ocho capítulos tratados fueron los siguientes: mercado interior, capacidad monetaria, cohesión económica y social, Parlamento europeo, poderes de gestión y ejecución de la Comisión, investigación y desarrollo tecnológico, ambiente y política social. De estos ocho capítulos, el mercado interior, la capacidad monetaria, la cohesión económica y social y la política social fueron objeto de profundos debates que cuestionaron la posibilidad de un acuerdo.

Los países del BENELUX no asumieron en esta instancia posiciones conjuntas, a pesar de que estaba planteada una reforma de los Tratados. Holanda y Bélgica pusieron condiciones y límites para la continuidad de las negociaciones cuando consideraron que la credibilidad de los resultados podía afectar sus posiciones y los debates institucionales. Por otra parte, Bélgica fue un factor clave para lograr el acuerdo en el capítulo del mercado interior, donde contó con la oposición del Reino Unido. La posición de la delegación belga fue también importante en el capítulo monetario.

En conclusión, desde la vigencia del Tratado de Roma hasta la firma del Acta Unica Europea los países del BENELUX no tuvieron un rol determinante en relación con la profundización del proceso de integración, como sucediera en el período de reconstrucción y en la etapa de construcción institucional que se completó con el Tratado de Roma. Esta afirmación hay que ubicarla en relación a los otros socios, al proceso de integración y al sistema internacional. En ese sentido pueden señalarse los siguientes aspectos:

- Una vez que se concretaron las bases del proceso de integración y se liberalizaron los intercambios, se había cumplido con uno de los objetivos en lo que concierne las interacciones entre los países europeos. Por otra parte, se había puesto en funcionamiento el objetivo estratégico vinculado con el desarrollo económico y social para hacer funcionar el modelo y presentar una alternativa democrática al modelo socialista (el desarrollo de Europa tiene su fundamento en el crecimiento económico que se procesó entre los años cincuenta y setenta);

- Lo anterior lleva a otra consideración que tiene relación con los objetivos y la orientación del proceso una vez que se alcanzan determinados objetivos de desarrollo económico: la orientación de los Estados, en particular los socios grandes, en un acuerdo que tiene como base la cooperación intergubernamental, aun cuando tienda a una mayor aproximación política (y para algunos a una federación política);

- El sistema internacional y regional alimentó la centralización de decisiones en un plano político y el retorno de un "equilibrio de poder" al interior del proceso de integración europeo (protagonismo de Francia, primero, necesidad de acomodar la ampliación a los nuevos socios con integración de otros equilibrios -lo cual provocó un tiempo de ajuste-crisis internacionales y protagonismo de otras regiones del planeta, entre otros);
- En términos de relación BENELUX-integración europea, se fue perdiendo el "efecto estímulo" y de "banco de pruebas" que tuviera en un momento, por el inicio de la CEE y el cumplimiento de los primeros objetivos que venían a entrelazarse con los del BENELUX.
- Inversamente en términos de la relación integración europea-BENELUX, los mensajes que recibía el BENELUX desde el exterior desbordaban las capacidades y posibilidades de respuestas regionales.
- La preocupación de los tres países del BENELUX pasaba por las condiciones definidas en materia de política exterior y políticas regionales, los equilibrios regionales y la consolidación de los objetivos vinculados con la liberalización de los mercados, lo cual derivó claramente en un protagonismo menor entre los años setenta y ochenta (Hirsch [1974]).

V. REVISIÓN DE LOS TRATADOS Y PRIORIDADES DE LOS PAÍSES DEL BENELUX

La década de los años noventa trajo aparejado el comienzo de un sistema internacional diferente en transición y un impulso regional a la conformación de bloques económicos que buscaban su inserción competitiva en el mundo.

La caída del muro de Berlín produjo impactos ideológicos, políticos, económicos y sociales y afectó la integración europea, que había comenzado un proceso de revisión de los Tratados a mediados de la década de los años ochenta. Los efectos de la caída del muro de Berlín en el proceso de integración europeo fueron los siguientes:

- La inclusión de un marco paneuropeo para el proceso de integración, por primera vez desde que comenzó la reconstrucción post-guerra mundial;
- El replanteo de los parámetros institucionales y políticos en los que se asentaba la paz y seguridad del continente europeo (Bodemer [1997]);
- La necesidad de llegar a instancias institucionales que tuvieran en cuenta la política exterior y la seguridad;
- La necesidad de incluir otras dimensiones europeas en la integración: la Europa de los ciudadanos y la Europa de las regiones;
- El debate sobre los nuevos desafíos a encarar: el internacional, el regional, el político-social, el institucional, el de gestión y el de articulación de los cambios.

Los debates vinculados con el "déficit democrático" que se plantearon como consecuencia de la revisión del Tratado de Maastricht visualizaron la necesidad de un debate político y social sobre las instituciones. En buena medida, para responder a ese déficit se elaboró el Tratado de Amsterdam, que si bien no constituye un cambio profundo para las expectativas que había generado, contiene varios ajustes en las disposiciones normativas.⁴²

Si bien esta apertura merecería un estudio profundo sobre las políticas de los tres países y sus prioridades en el marco paneuropeo en sus distintas dimensiones, la opción metodológica de este trabajo vinculada con el rol del BENELUX y de los países en la integración europea, lleva a tomar como punto de referencia analítico la posición y prioridades de los países del BENELUX frente al Tratado de Maastricht. Finalmente se plantearán los nuevos desafíos que debe encarar el BENELUX como consecuencia de los cambios procesados con la aprobación del Tratado de Amsterdam, el pasaje a la moneda única y la Agenda 2000.

La integración europea post-Maastricht

La integración europea post-Maastricht se amplía en el espacio, a nivel institucional, y en la inclusión de otros planos para relanzar el proceso y encarar los nuevos desafíos presentes.

⁴² Esta idea de insuficiencia puede verse en distintos artículos que surgieron sobre el Tratado. Véase al respecto: Haguenau-Moizard [1998]; Louis [1997]. Para un análisis en conjunto del Tratado véase, entre otros, *Revue Trimestrielle de Droit Européen* [1997].

En lo que concierne a la ampliación del espacio, con la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia, la Unión Europea comprende desde 1995 quince Estados. En lo que se refiere al conjunto de cambios y su relación con los mecanismos institucionales, la Unión Europea constituye un marco de funcionamiento de cinco sistemas diferentes, aunque relacionados:⁴³

- La Comunidad Europea, anteriormente Comunidad Económica Europea, que tiene como objetivo la integración de los países miembros en materia económica y social, mediante la libre circulación de bienes y servicios y personas;
- La Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), cuyo objetivo es la integración de la política industrial en la explotación de las minas de carbón y hierro y la industria siderúrgica;
- La Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM), cuyo objetivo es la coordinación del abastecimiento en materia nuclear y la cooperación en materia de investigación en la industria nuclear civil;
- La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), cuyo objetivo es la cooperación en materia de política exterior y defensa, y
- La coordinación de políticas en materia de Justicia y Asuntos de Interior.

Además de los sistemas que comprenden la Unión Europea y que se proyectan temporalmente en un camino hacia un estatuto político diferenciado, existen o han surgido otras organizaciones que completan y definen una mayor complejidad en las relaciones paneuropeas (Organización de Seguridad y Cooperación Europea, grupo de Visegrado, Comunidad de Estados Independientes, entre otros).

Las novedades que aporta el Tratado de Maastricht

Las principales novedades aportadas por el Tratado de Maastricht son las siguientes: la configuración de una ciudadanía de la Unión Europea, el establecimiento de nuevas competencias para la Comunidad Europea, más derechos para el Parlamento Europeo, la definición de una Moneda Única para la Unión, la introducción de una política exterior y de seguridad común, y la cooperación en materia de justicia y asuntos de interior.

La configuración de una ciudadanía de la Unión está subrayada entre los objetivos y refuerza la protección de los derechos políticos y civiles de los ciudadanos de los Estados miembros. Las nuevas competencias de la Comunidad Europea son: mayor esfuerzo en la protección de los consumidores, protección de la salud, visados, instalación de redes transeuropeas que abarquen los transportes, telecomunicaciones y energía, fijación contractual de la cooperación al desarrollo, política industrial, formación, cultura, fortalecimiento de la protección del ambiente, mayor énfasis en la investigación y desarrollo y en la política social, y cooperación en cuestiones de política interna y justicia.

⁴³ Véase al respecto Gutiérrez Espada [1993].

Las nuevas competencias del Parlamento Europeo en materia de decisión son: la participación en la toma de decisiones legislativas, el voto de aprobación en la elección de la Comisión y el voto de aprobación en todos los tratados internacionales de importancia.

Los países del BENELUX frente a Maastricht

La aprobación del Tratado de Maastricht constituyó una prueba para que los países del BENELUX hiciesen jugar su carta europea. Lo hicieron de diferentes maneras en las negociaciones, de acuerdo al entorno que debieron enfrentar y a las interacciones con los demás socios comunitarios, en particular los grandes. Por otra parte, volvieron a plantearse en la negociación las prioridades y sensibilidades de los tres países en materia de política europea: "europeísta" y preocupada por las instituciones, en particular el Parlamento por parte de Holanda; con contenido y definiciones regionales y comunitarias por parte de Bélgica; y, finalmente, más interesado en los equilibrios regionales y el mantenimiento de un estatuto diferenciado, por parte de Luxemburgo. Estas opciones y sensibilidades se expresarán en el conjunto de las negociaciones que comenzaron en el segundo semestre de 1990.

El segundo semestre de 1991, Holanda ocupó la presidencia de la Comunidad Económica Europea y planteó como objetivo llegar a un acuerdo de reforma de la Comunidad en Maastricht. El objetivo fue planteado por Holanda por diversos motivos, entre los cuales los principales fueron: la posibilidad de hacer revalidar las credenciales europeas y el objetivo de la integración europea, la incapacidad manifiesta de llegar a un acuerdo por parte de la Comunidad, durante la anterior presidencia de Luxemburgo -otro socio pequeño también comprometido con la idea europea- y la posibilidad por parte del gobierno de contemplar la población proclive a la integración.⁴⁴

Ante la falta de decisión y un cierto estancamiento en relación con la reforma de los Tratados, Holanda presentó en septiembre de 1991 un proyecto de unión política, sin ninguna concertación previa. El proyecto preveía un incremento de los poderes del Parlamento europeo y de la Comisión, una defensa común coordinada por la OTAN y los mecanismos para llegar a la unión política. La iniciativa fue rechazada en forma terminante cuando los Ministros de Relaciones Exteriores de Alemania y Francia invitaron a sus colegas a debatir sobre la unión política, un mes después de la iniciativa holandesa.

Frente a esta situación Holanda podía buscar una concertación de socios pequeños, o bien algunos aliados estratégicos para poner en el debate el proyecto presentado. Sin embargo, las presiones "europeístas" de la población, la prensa, de los partidos políticos y los medios ligados al gobierno, llevaron a que se buscara concretar el acuerdo, que finalmente fue firmado en Maastricht. El acuerdo mismo fue calificado por la prensa de "tímido", en relación con la idea Europa que tienen los holandeses, que implica una apuesta superior en materia de cooperación, integración y libertades (Boyer [1993] y Boissieu, De La Serre y Raux [1992]).

⁴⁴ En distintos sondeos sobre la pertenencia a la Comunidad realizados en la población de los países miembros, el porcentaje de apoyo más elevado se encuentra en Holanda. En uno de los sondeos realizado en 1991, la pertenencia a la Comunidad fue apoyada por el 88% de los holandeses, el 71% de los belgas y el 79% de los luxemburgueses. Entre los socios grandes, el apoyo fue el siguiente: 69% de los alemanes, 63% de los franceses, 78% de los italianos y 57% de los ingleses.

El gobierno belga también tuvo como principal desafío, en el segundo semestre de 1991, a las negociaciones por la reforma de los Tratados. La diplomacia belga tuvo dos preocupaciones principales en lo que se refiere a las negociaciones del Tratado: la simetría entre los procedimientos de disciplina del presupuesto y la armonización fiscal, por una parte, y la adaptación de la representación de los Estados al Consejo de Europa, por la otra. En el primer tema, la necesidad de un consenso para el régimen fiscal europeo hizo que la reivindicación belga no prosperara.

En lo que concierne a la adaptación de la representación de los Estados al Consejo Europeo, Bélgica tomó posición con Alemania. En el caso de Alemania, los Länder reivindicaron su participación delante del Consejo Europeo en determinados temas que relevan de su competencia, como es el caso de la cultura, la educación, salud y formación profesional. En este punto la redacción del artículo 146 deja abierta la posibilidad para los Estados federales de ser representados por las entidades subnacionales en determinadas materias.⁴⁵

La diplomacia belga intervino también en otro capítulo que dejó el camino abierto a una mayor coordinación, el referido a la política exterior y de seguridad común. Bélgica se ha manifestado en distintas oportunidades por una mayor integración de la Unión de Europa Occidental a la Comunidad Europea. Con esa finalidad, los negociadores hicieron colocar al final del artículo B del Tratado una frase complementaria, que dejaba abierta la puerta para una mayor coordinación en el futuro (Frank y Mabilie [1993]).

Finalmente, Luxemburgo apoyó la reforma de los Tratados y en particular la aprobación de Maastricht. Ese apoyo se basó en la propia historia de Luxemburgo y en el trabajo como presidencia que había ejercido en el semestre anterior. Esta apuesta a Maastricht por parte de los negociadores no deja de abrir algunos interrogantes en cuanto a los beneficios del país como socio pequeño, ya que un mayor "control" de la soberanía podría perjudicar el "paraíso fiscal" para las inversiones y, en particular, para los depósitos bancarios (Als [1992]).

Los desafíos planteados por la nueva agenda a los países del BENELUX

La aprobación del Tratado de Amsterdam, el pasaje a la moneda única y la Agenda 2000 definen los parámetros actuales que debe encarar el proceso de integración europeo y cada uno de los países miembros. En particular, los temas del control político e institucional del Banco Central Europeo y la participación en el nuevo organismo de los Estados que no adhieren al Euro, los problemas de presupuesto que se plantean con la ampliación, las negociaciones y mecanismos de control y aceptación para el primer grupo de candidatos definidos por la Agenda 2000 (República Checa, Estonia, Polonia, Hungría, Eslovenia y Chipre), la distribución de costos y beneficios de presupuesto derivados de la Agenda (y no solamente de la ampliación), la continuidad en la reforma de las instituciones, y los mecanismos de decisión y de formación de políticas son varios de los asuntos planteados en el orden del día.

En lo que concierne a la línea conductora de este trabajo, el BENELUX, como subsistema de referencia frente al proceso de integración europeo, ha quedado diluido frente a las ampliaciones

⁴⁵ El artículo 146 señala: "El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al gobierno de dicho Estado miembro".

sucesivas y la modificación de las prioridades asignadas al proceso mayor por el cumplimiento de determinadas etapas. Ello ha llevado a que, en lo que concierne a la inserción de socios pequeños en el proceso de integración europeo, la posición de los socios mayores frente a la ampliación y a los nuevos candidatos resulte relevante en la etapa actual. Por otra parte, falta por el momento voluntad política en lo que se refiere a los procedimientos institucionales y a la ponderación de votos dado que, si bien ambos temas se encuentran presentes en el debate, las dificultades para su tratamiento dificultan visualizar una perspectiva.⁴⁶

En la situación actual los países del BENELUX se encuentran abocados a las preocupaciones que surgen de la agenda global, por una parte, y a los problemas institucionales, de procedimiento y de ponderación de votos, por el otro. En ese sentido, sus preocupaciones son similares a las de los socios mediterráneos con algunas ventajas que pesan en la lógica del proceso: el patrimonio histórico del espacio BENELUX, el hecho de que esos países se encuentren en el núcleo de los socios fundadores, y la concentración institucional y de flujos de servicios en general que se manifiesta en ese espacio y en particular en Bruselas.

⁴⁶ Véase en particular el artículo de Dehousse [1998].

VI. CONCLUSIONES

El tema de los socios pequeños en los procesos de integración volvió a tomar vigencia en los años noventa como fruto del impulso que los nuevos regionalismos otorgaron a la integración. En esa dirección, la negociación del acuerdo de libre comercio Canadá-EE.UU., el Tratado de Libre Comercio con México, la ampliación planteada de la Unión Europea hacia países de Europa Central y Oriental, y la experiencia del MERCOSUR constituyen algunos de los ejemplos que se vinculan con ese tema.

El trabajo comienza ubicando el tema de los socios pequeños en tres momentos históricos: los procesos de unificación política, los procesos de integración económica post-guerra mundial y los que han comenzado con los nuevos regionalismos. Para poder articular esos tres momentos históricos se consideró al socio pequeño en su interacción con el sistema internacional y con los socios mayores, las prioridades definidas en las negociaciones por el socio pequeño, los mecanismos a través de los cuales se planteaba una interacción condicionada, las excepciones o paliativos definidos por los socios menores. Sobre esa base analítica se plantea un modelo de referencia del socio pequeño, estructurado sobre la base de variables internacionales y domésticas, que permite incorporar los distintos momentos internacionales, la reacción del socio pequeño, su articulación con el entorno, la interacción con el socio mayor, las tradiciones culturales y socio-políticas.

La confirmación de este modelo posibilita construir el análisis del BENELUX partiendo de su ubicación geopolítica y geoeconómica. Uno de los puntos del que parte este trabajo es que el inicio de un proceso de integración replantea las bases de relación de un socio pequeño con su entorno. De esta forma, el inicio de un proceso de integración otorga al socio pequeño la posibilidad de mejorar sus transacciones con el entorno y de definir determinadas reglas. Es a partir de este punto que la negociación de la inserción de los países del BENELUX adquiere un énfasis específico, ya que los avances institucionales conseguidos permiten su integración en términos de recursos en la transacción con los otros socios y sirven, además, como marco de referencia y de objetivos a alcanzar, tanto en los antecedentes como en los primeros momentos del proceso de integración europeo.

El análisis del rol que jugaron los países del BENELUX en el proceso de integración europeo es tomado en dos niveles: el que concierne a la interacción BENELUX-integración europea y el nacional. En el primer nivel, el BENELUX obró como estímulo y punto de referencia del proceso de reconstrucción europeo y de gestación de las instituciones comunitarias. Durante ese período que va desde 1945 hasta fines de los años cincuenta, el BENELUX constituyó un referente para el proceso de reconstrucción e integración. En ese sentido, como no podía concebirse la reconstrucción europea sin los países del BENELUX, no puede hablarse de "dependencia" respecto de los socios grandes, sino de un régimen de cooperación en el que cuatro socios realizaban transacciones entre sí (Alemania, Francia, Italia, BENELUX).

En el período en que comenzaba a constituirse la Comunidad Económica Europea, se iba diluyendo el efecto BENELUX como fruto de un conjunto de circunstancias que llevaron a que tomaran envergadura los equilibrios planteados por los socios mayores. Salvo la ampliación de la CEE a otros socios, entre ellos el Reino Unido, aspiración de base sobre todo de Holanda, el BENELUX dejó de constituir un estímulo para la profundización del proceso. Si bien distintos

factores explican el estancamiento del proceso de integración, en lo que concierne a la interacción BENELUX-CEE, fue la Comunidad Económica la que comenzó a tomar preponderancia en los temas de la agenda. De esta forma el BENELUX iba dejando de tener "independencia" en su agenda temática y, por otra parte, no planteaba una profundización en los puntos sensibles del proceso de integración, por lo que dejó de ser un referente. Ello tuvo consecuencias obvias en el nivel nacional y en las relaciones de cada uno de los miembros con el proceso de integración.

Finalmente, en la etapa que se abrió con la caída del muro de Berlín, se replantearon las bases de la paz y seguridad en Europa, el desarrollo y el rol de las instituciones, en un marco de relaciones paneuropeas. Esta novedad llevó a replantear las políticas exteriores y regionales de todos los Estados de Europa Occidental, afectando también a los socios pequeños. En los debates abiertos sobre la reforma de los Tratados, la aprobación de los Tratados de Maastricht y de Amsterdam muestran el apoyo de los tres países al objetivo europeísta. Sin embargo, en lo que concierne a la inserción de esos países en la Europa del próximo siglo, lo que continúa pesando en las negociaciones de los quince es el patrimonio histórico que permite visualizar a los tres países del BENELUX en el núcleo duro, en el caso que se asuma un proceso de decisiones de geometría variable. Es en esta visión que deben abordarse nuevas reflexiones sobre las perspectivas de los países del BENELUX en el proceso de integración europeo, ya que el modelo anterior dejó de tener vigencia debido al cambio de orientación.

BIBLIOGRAFIA

- AIXLINE, ANDREW. "Regionalismo latinoamericano en la era de la globalización", en Lincoln Bizzozero y Marcel Vaillant, *Inserción internacional del MERCOSUR. ¿Mirando al Sur o mirando al Norte?* Montevideo : Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, FESUR, Arca. 1996.
- ALBONETTI, ACHILLE. *Préhistoire des Etats-Unis de l'Europe*. París : Sirey. 1963.
- ALS, GEORGES. "Le Luxembourg en 1991. Un engagement européen total" en Alfred Grosser, *Les pays d'Europe occidentale. Edition 1992*. París : La Documentation Française. 1992.
- BARREA, JEAN. *L'intégration politique externe. Notion globale et analyse sociologique*. Louvain, París : Nauwelaers. 1969.
- _____. "The Counter-Core Role of Middle Powers in Processes of External Political Integration". *World Politics* XXV, 2. Enero, 1973.
- _____. *Théorie des Relations Internationales. La grammaire des événements*, 3ª edición. Louvain-la-Neuve : Artel. 1994.
- BIZZOZERO, LINCOLN. *Canadá y la integración en América del Norte: respuestas y desafíos*. Buenos Aires : Biblioteca Norte-Sur. 1996.
- BODEMER, KLAUS. "¿Se pierde Europa la gran oportunidad del siglo? - El viejo continente en busca de una arquitectura de seguridad", en Lincoln Bizzozero (ed.), *Paz y seguridad en el mundo post-muro*. Montevideo : Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. 1997.
- BOISSIEU, CH., DE LA SERRE, F. Y RAUX, J. "Spécial Maastricht". *Regards sur l'Actualité*, Nº 180. La Documentation Française. Abril, 1992.
- BOYER, JEAN-CLAUDE. "Les Pays-Bas en 1991. Une présidence européenne mouvementée", en Alfred Grosser, *Les pays d'Europe occidentale. Edition 1992*. París : La Documentation Française. 1993.
- _____. *Pays-Bas, Belgique, Luxembourg*. París : Masson géographie. 1994.
- COLLÈGE DES SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX. *L'Union Economique BENELUX. Ce qu'il faut savoir*. Bruselas, 1986.
- COX, ROBERT. "Dialectique de l'économie du monde en fin de siècle". *Etudes internationales*. Diciembre, 1990.
- DEBLOCK, CHRISTIAN Y BRUNELLE, DORVAL. "Une intégration régionale stratégique: le cas nord-américain", *Etudes Internationales* Vol. XXIV, Nº 3. Quebec, Canadá : Centre Québécois de Relations Internationales, Universidad Laval. 1993.

- DEHOUSSE, FRANKLIN. "La Conférence Intergouvernementale: les leçons d'une négociation", en F. Dehousse, J. Vandamme y L. Le Hardy de Beaulieu (dir.), *Union Européenne: quels défis pour l'an 2000?*. Bruselas : Groupe d'Etudes Politiques Européennes. 1998.
- DE RUYT, JEAN. *L'Acte Unique Européen*. Institut d'Etudes Européennes. Bruselas : Ed. de l'Université de Bruxelles. 1987.
- DE SCHOUTHEETE, PHILIPPE. *La coopération politique européenne*. París-Bruselas : Nathan-Labor, 2ª edición. 1986.
- DEUTSCH, KARL. *Integración y formación de comunidades políticas*. Buenos Aires : BID-INTAL. 1966.
- DUMOULIN, MICHEL. "La Belgique et les débuts de la construction européenne: zones d'ombre et de lumière", en Michel Dumoulin, *La Belgique et les débuts de la construction européenne. De la guerre aux traités de Rome*. Bruselas : Ciaco. 1987.
- _____. *La construction européenne en Belgique (1945-1957)*. Bélgica : Groupe d'Etude de l'Europe Contemporaine, Université Catholique de Louvain à Louvain la Neuve. 1989.
- FRANK, CHRISTIAN Y MABILLE, XAVIER. "La Belgique en 1991. La chute du gouvernement Martens", en Alfred Grosser, *Les pays d'Europe occidentale. Edition 1992*. París : La Documentation Française. 1993.
- GAY, FRANÇOIS Y WAGRET, PAUL. *L'économie des pays du BENELUX*. P.U.F. Col. Que sais-je?, 6ª edición. París, 1986.
- GERBET, PIERRE. "La Genèse du Plan Schuman". *Revue Française de Science Politique*, Vol. 6, N° 3. 1956.
- GODTS-PETERS, SABINE. "Le rôle des belges dans l'élaboration d'un système de paiements en Europe, de 1947 à l'Union Européenne", en Michel Dumoulin, *La Belgique et les débuts de la construction européenne, de la guerre aux Traités de Rome*. Bruselas : Ciaco. 1987.
- GUTIÉRREZ ESPADA, CESÁREO. *El sistema institucional de la Unión Europea*, 2ª edición. Madrid : Tecnos. 1993.
- HAGUENAU-MOIZARD, CATHERINE. "Le Traité d'Amsterdam: une négociation inachevée", en *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, N° 417. Abril, 1998.
- HELD, DAVID. *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. España : Paidós. 1997.
- HIRSCH, M. "La situation internationale des petits Etats: des systèmes politiques pénétrés. L'exemple des pays du BENELUX". *Revue Française de Science Politique*, Vol. XXIV, N° 5. 1974.

- INSTITUT D'ÉTUDES EUROPÉENNES. *La décision dans les Communautés Européennes*. Bruselas : Col. IEE. 1969.
- KEOHANE, ROBERT. *Instituciones internacionales y poder estatal*. Buenos Aires : GEL. 1993.
- _____ Y NYE, JOSEPH. *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge : Harvard University Press. 1972.
- _____ Y NYE, JOSEPH. *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires : GEL. 1988.
- _____ Y MULNER, V. (EDS.). *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge University Press. 1996.
- LOUIS, JEAN-VICTOR. *L'ordre juridique communautaire*. Bruselas : Col. Perspectives Européennes. 1996.
- _____ . "Le Traité d'Amsterdam. Une occasion perdue?", *Revue du Marché Unique Européen*, N° 2. 1997.
- MEADE, J. "Negotiations for BENELUX. An Annotated Chronicle, 1943-1956". *Princeton Studies in International Finance*, Cuaderno N° 6. 1957.
- MONNET, JEAN. *Europe-Amérique, relations de partenaires nécessaires à la paix*. Lausana, 1963.
- NOEL, E. *Les rouages de l'Europe. Comment fonctionnent les institutions*. Bruselas : Ed. Labor. 1996.
- PELKMANS, JACQUES. "Comparando las integraciones económicas: requisitos, opciones y consecuencias". Ponencia presentada en el Seminario "La Integración Regional en América Latina y Europa: Objetivos Estratégicos y Refuerzo de las Capacidades de Respuesta", organizado por el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR). Montevideo, Uruguay, 9 al 12 de marzo de 1993.
- POSTEL-VINAY, KAROLINE. "La transformation spatiale des relations internationales", en Marie-Claude Smouts (dir.). *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*. París : Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. 1998.
- REAL DE AZÚA, CARLOS. *Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo 'constrictivo'*. Mimeo. Montevideo, 1977.
- SCHMITZ-LE GRAND, GÉRALD. "Le destin n'est pas inéluctable: évaluation des effets probables du libre-échange nord-américain sur la politique étrangère du Canada". *Etudes Internationales*, Vol. 22, N° 1. Québec : Centre Québécois de Relations Internationales, Universidad Laval. 1991.
- SCHUMAN, R. "Origines et élaboration du Plan Schuman". *Cahiers de Bruges*. Diciembre, 1953.

- SMETS, PAUL F. *La pensée européenne et atlantique de Paul-Henri Spaak (1942-1972)*. Reunión de textos, T. 1. Bruselas, 1980.
- SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE DE SCIENCE POLITIQUE. *Un marché, deux sociétés? Libre échange et autonomie politique*. 2° vol. IV, V, y VI partes. Montreal : ACFAS. 1987.
- TAMAMES, RAMÓN. *Formación y desarrollo del Mercado Común Europeo*. Madrid : Iber-Amer. 1965.
- TELÒ, MARIO Y MAGNETTE, PAUL (DIR.). *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité*. Bruselas : Ed. Complexe. 1998.
- TRIFFIN, ROBERT. *El caos monetario: del bilateralismo a la casi convertibilidad en Europa*. México : FCE. 1961.
- VAN DER MENSBRUGGHE, J. *Les Unions Economiques*. Bruselas, 1950.
- ZAKI LAÏDI. "Le temps mondial", en Marie-Claude Smouts (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*. París : Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. 1998.

URUGUAY: SOCIO PEQUEÑO DEL MERCOSUR

Sergio Abreu

I. ASPECTOS SALIENTES DE LA COYUNTURA URUGUAYA PRE-MERCOSUR

La influencia de la situación comercial mundial

A principios de los años noventa comenzaron a observarse, a nivel multilateral, cambios políticos y comerciales de gran importancia: a los movimientos políticos que desencadenó la caída del comunismo y la transición de esos países a una economía de mercado -con el consiguiente desvío hacia ellos de la atención mundial y de las inversiones extranjeras-, se agregan movimientos estratégicos de naturaleza comercial tendientes a fortalecer zonas de influencia alrededor de centros de desarrollo ya constituidos.

El fenómeno de la regionalización o de formación de bloques comerciales tiene varias expresiones, entre las que se encuentran: el inicio de las conversaciones para la constitución de una zona de libre comercio en América del Norte, el fortalecimiento y expansión de la Unión Europea, la integración informal asiática con el liderazgo de Japón y el surgimiento de China y de los "tigres" asiáticos, la propuesta Bush para constituir una zona de libre comercio en las Américas, en 1991, y la formación de la Comunidad de Estados Independientes alrededor de la ex URSS. Este fenómeno se incentivó y retroalimentó con el temor de las grandes potencias comerciales de que las negociaciones en el foro multilateral de la Ronda Uruguay del GATT (*General Agreement on Trade and Tariffs*) no llegaran necesariamente a concluir en acuerdos beneficiosos para el libre comercio. Esto fomentó la necesidad alternativa de los Estados de fortalecerse a nivel regional dando lugar al nacimiento conceptual y estratégico de la dicotomía regionalismo-multilateralismo, cuya mutua compatibilidad a nivel comercial sólo se habría de dilucidar (si acaso se ha hecho completamente) al conocerse tanto los resultados finales de la Ronda Uruguay, en 1995, como el propósito "aperturista" de los nuevos procesos de integración regional.

Desde los comienzos de la década de los noventa se asiste, además, al derrumbe de opciones alternativas válidas en materia económica. Los estímulos y las presiones internacionales alientan a las economías hacia la apertura, la desregulación y el equilibrio fiscal, esquema que, por otra parte, ha dado resultados positivos en materia de desarrollo.

Impulsada por ese nuevo modelo paradigmático, América Latina ha emprendido un nuevo camino para la integración. A través de él cumple con sus renovados objetivos históricos y con las exigencias realistas de un presente que, en gran medida, se le impone. En la búsqueda de nuevos entendimientos o en la revitalización o reformulación de otros, se manifiesta una "generalizada voluntad política de romper con los moldes tradicionales" (Magariños [1991]) en materia de acercamientos comerciales. Los factores externos referidos, junto con otros específicos de cada subregión, fueron en gran parte desencadenantes de esta forma diferente de encarar una vieja utopía continental.

Uruguay

El comercio regional y subregional de Uruguay pre-MERCOSUR

La vigencia del Convenio Argentino-Uruuguayo de Complementación Económica (CAUCE) y del Protocolo de Expansión Comercial (PEC) celebrados por Uruguay con Argentina y Brasil, respectivamente, en el marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) a mediados de la década de los setenta determinó que en el período 1984-1990 la mitad del comercio entre Uruguay y sus vecinos se canalizara a través de las preferencias y mecanismos establecidos en esos acuerdos.

En 1990, el 40% de las importaciones de Uruguay provenía de Brasil y Argentina, lo que marcaba una notoria dependencia respecto de ambos países. Mediante el CAUCE y el PEC Uruguay obtuvo un acceso preferencial en esos países para una amplia gama de rubros y, como contrapartida, otorgó mayoritariamente concesiones en bienes de los que no existía producción interna y que gozaban de poca o nula protección. De hecho, la negociación de los acuerdos y sus resultados favorecieron a Uruguay a través de un equilibrio de acceso al mercado de sus grandes vecinos y de concesiones que fueron una extensión de las que se venían otorgando a terceros países (Berretta [1992]).

El CAUCE y su mecanismo estableció la eliminación de aranceles y de barreras no arancelarias para un considerable número de productos de origen uruguayo con la limitación máxima de un 5% de la producción argentina del ítem respectivo. A través de ese convenio se logró que en 1989 ingresaran al mercado argentino, alcanzando incluso ese tope establecido del 5%, más de 2.500 productos uruguayos (Magariños [1991]).

Por otra parte, mediante la utilización del PEC, en 1989 Uruguay accedió al mercado brasileño a través de concesiones para más de 1.600 productos industriales y agrícolas, categorizados por series de techos cuantitativos expresados e indexados en dólares. En 1990, el 55% de las exportaciones efectuadas a Brasil y un 31,4% de las importaciones con ese origen fueron canalizadas a través del PEC (Ministerio de Economía y Finanzas [1990]).

En cuanto al comercio con el resto de los países de la ALADI, la participación de Uruguay en 1990 se mantenía levemente por debajo de los niveles promedio de intercambio de la época. Las importaciones intrazonales hacia Uruguay se situaba en el orden del 10% y las exportaciones en el orden del 4%.

Situación económica-comercial general de Uruguay pre-MERCOSUR

Puede decirse, en términos generales, que Uruguay pre-MERCOSUR adhería en lo económico a las grandes pautas delineadas por los organismos de crédito internacionales, a saber, apertura económica, equilibrio de las cuentas públicas, ajuste estructural y promoción de la inversión extranjera.

En 1990 se aprobó un severo ajuste fiscal con el fin de reducir el déficit que registraban las cuentas públicas. La lucha contra la inflación -de tres dígitos- aparecía como el principal objetivo de la política económica, junto con la reforma del Estado y el régimen de la seguridad social.

Como consecuencia inmediata, a comienzos de 1991, las principales variables de la economía nacional mostraron señales de una recesión generada por el ajuste fiscal y por una política cambiaria de "flotación limpia". Al no compadecerse el ritmo de la inflación con las tasas mensuales de devaluación, el atraso cambiario tendió a deteriorar la competitividad de la producción nacional. El Producto Interno Bruto (PIB), por su parte, mostró un aumento leve pero sostenido, basado principalmente en el auge del comercio y del turismo (Banco de Boston [1991]).

En materia de comercio exterior, desde 1990 hasta fines de 1991 se inició un proceso de rápido incremento en las importaciones que derivó en un deterioro de la balanza comercial. En ese marco se verificó, además, una caída de las exportaciones tradicionales que no fue compensado por el repunte constante de las exportaciones no tradicionales.

Rasgos salientes de los patrones productivos de Uruguay pre-MERCOSUR

A comienzos de la década de los ochenta, en el período pre-MERCOSUR, se verificó una evolución de patrón de inserción comercial de Uruguay en la región que marcó una inflexión respecto de la conformación registrada dos décadas atrás. Por entonces el comercio de Uruguay mostraba diferencias cualitativas según se tratara del que llevaba a cabo con Argentina o Brasil. Argentina presentaba una estructura productiva en parte similar a la uruguaya ya que ambos países se autoabastecían de alimentos y contaban con una industria altamente protegida, orientada al mercado interno. La estructura productiva de Brasil, en cambio, solía enfrentar insuficiencias en la oferta de alimentos mientras que el país se mostraba como un agresivo exportador de bienes industriales (Berretta [1992]). De tal forma, el intercambio con Argentina aparecía como más competitivo en tanto que el efectuado con Brasil presentaba características de complementariedad, reproduciendo la relación que Uruguay había mantenido tradicionalmente con los países desarrollados.

Hacia fines de los años ochenta, en cambio, la economía de Uruguay era ya más abierta y dependía de manera creciente de sus exportaciones para generar ingresos, financiar la importación de insumos y atender sus compromisos internacionales. Estudios de esa época (Macadar [1987]) confirman que por entonces el comercio uruguayo se beneficiaba efectivamente de una política de promoción de exportaciones y de los acuerdos bilaterales CAUCE y PEC, lo que posibilitaba un cambio en los patrones de especialización productiva y en las características de su intercambio con sus países vecinos. Ello hizo posible que varios sectores industriales uruguayos que gozaban de alta protección -y que tradicionalmente habían destinado su producción al mercado interno- pudiesen desarrollar nuevas exportaciones a la región, en particular a Argentina, lo que modificó la conformación tradicional del comercio exterior global uruguayo que consistía en exportar productos escasamente industrializados e importar productos manufacturados. Lo señalado se tradujo en una diversificación del comercio con Argentina dada por la cantidad de sectores y de productos involucrados, con un mayor comercio intraindustrial (Berretta y Paolino [1990]). Es así como, en el período 1975-1988, aproximadamente el 20% del total de productos manufacturados comercializados por Uruguay correspondieron a intercambio intraindustrial (Lorenzo [1990]) mientras que en las exportaciones efectuadas a Argentina y Brasil las proporciones respectivas fueron del 50 y 35% (Lorenzo y Paolino [1991]).

Por otra parte, la diversificación de las exportaciones de Uruguay a Brasil se duplicó en los dos últimos de los años considerados y son superiores a las exportaciones que Uruguay hace a Argentina, tanto en el número de productos como de sectores. Las exportaciones a Brasil que más se diversificaron en el lapso final del período 1975-1988 fueron las que utilizaron insumos importados: pinturas, fertilizantes y materias plásticas. De ello se puede deducir que los sectores cuyas exportaciones se diversificaron más fueron las que mostraron mayores niveles de comercio intra-rama. Sin embargo, las exportaciones de algunos sectores procesadores de recursos naturales a ese país también se diversificaron (por ejemplo, lácteos, frigoríficos y molinos arroceros) (Berretta [1992]). Para ese entonces, ya se percibía una mayor presencia, en general, de la región como destino de las exportaciones de Uruguay y de Brasil, en particular.

La composición del comercio de Uruguay con el resto del mundo también experimentó cambios. En 1970 el 75% de sus exportaciones consistía en productos tradicionales, sin mayor grado de procesamiento industrial. A fines de la década de los ochenta esa cifra había disminuido al 37% y se registraba una mayor participación de productos industrializados. A ello se agregó la diversificación de exportaciones mediante el mayor aprovechamiento de los recursos naturales y, fundamentalmente, de las exportaciones de productos elaborados con materia prima importada; por caso, productos de las industrias química, metalúrgica, etc. (Abreu [1991] y Magariños [1991]).

II. EL PROCESO DE CONFORMACION DEL MERCOSUR Y LA PARTICIPACION DE URUGUAY

El acercamiento argentino-brasileño

El proceso que llevó a la creación del MERCOSUR está directamente vinculado con los acuerdos bilaterales argentino-brasileños que, desde 1985 hasta 1990, fueron creando las condiciones para el establecimiento de un nuevo tipo de relaciones comerciales entre los dos países (Berretta [1992]).

El mayor acercamiento comercial entre Brasil y Argentina tiene fundamentos de carácter político y económico. La tradicional rivalidad entre ambos países por establecer hegemonías estratégicas continentales fue sustituido por una política de cooperación que, al igual que lo acontecido entre Alemania y Francia en la Comunidad Económica Europea, opera de "locomotora" para el desarrollo subregional. En los hechos, existe el reconocimiento de una participación más protagónica de Brasil en el marco geopolítico regional (Abreu [1991]).

El nuevo enfoque de cooperación se sustentó, además, en declaraciones referidas al fortalecimiento de los procesos democráticos: en los acuerdos iniciales entre ambos países se destaca el momento histórico de la relación entre dos naciones "empeñadas en la consolidación de la democracia como sistema de vida y de gobierno" (Magariños [1991]).

Desde el punto de vista económico, con los primeros protocolos adoptados en el marco de esa cooperación -en particular el protocolo de bienes de capital- se apuntaba a reducir la asimetría existente entre ambos países en su posibilidad de enfrentar los desafíos futuros de una economía binacional de mucho mayor escala que las nacionales independientemente consideradas. Para ello se estableció como principal objetivo alcanzar un patrón de especialización intrasectorial -y no intersectorial-, planteo que se suponía permitiría reactivar la pequeña y mediana empresa argentina (Abreu [1991]). En realidad se buscaba alcanzar una complementación similar a la que se verifica en el comercio Norte-Norte; es decir, similar al comercio de países con una asignación de recursos, ingresos *per cápita* y patrones de demanda parecidos, teniendo en cuenta el efecto de arrastre probable que ofrecerían las inversiones sobre otros sectores de la economía (Quijano [1990]).

Los resultados obtenidos no reflejaron las expectativas generadas, ya que resultó claro que acuerdos de naturaleza intrasectorial no serían susceptibles de transformarse en motores de la incipiente integración económica bilateral. De allí que se decidiese pasar a una segunda etapa destinada a sustituir el enfoque dirigista por otro más pragmático. Se decidió estimular flujos de comercio más promisorios entre los dos países, promoviendo la integración intersectorial que resulta de las ventajas comparativas, según la cual cada país debe producir aquello que resulte más adecuado a su dotación de recursos.

Habiendo suscrito ya 22 protocolos bilaterales, los dos países firmaron, en Buenos Aires, el *Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo* (1988), punto de partida de la integración institucionalizada en un instrumento internacional único destinado a sistematizar el programa en marcha con miras al establecimiento de un mercado común en un plazo de 10 años.

En 1990, ya en vigor el Tratado de Integración, los presidentes Menem, de Argentina, y Collor de Mello, de Brasil, suscribieron el *Acta de Buenos Aires* por la cual se acordó adelantar en 5 años la fecha para el establecimiento del mercado común, fijándola para el 31 de diciembre de 1994.

El Tratado argentino-brasileño enunciaba objetivos genéricos de integración pero no incluía la capacidad de dictar normas para su funcionamiento. De acuerdo con lo establecido en el Tratado, el proceso de liberación comercial debía concretarse en el marco jurídico de la ALADI, al que se integraba, por lo cual su autonomía era limitada. La profundización de la integración más allá de los límites de lo previsto en la normativa de la ALADI requería de acuerdos bilaterales entre las partes, fuera de aquel marco. El Tratado puede así considerarse más "un documento de política económica que un acuerdo detallado con disposiciones compromisorias específicas" (Magariños [1991]).

Sin embargo, debe valorarse que junto al carácter programático del documento y al enunciado de los principios rectores previstos para el proceso (gradualidad, flexibilidad, equilibrio y simetría) se incluyesen, asimismo, menciones muy concretas a rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas hasta llegar a un arancel cero para el universo arancelario y a la eliminación de las barreras no arancelarias. Aún sin mayores especificaciones operativas que las referidas, el espacio común estaba en marcha.

La integración cuatripartita

El aceleramiento del proceso de integración argentino-brasileño dejó a Uruguay enfrentado con la realidad. Sus dos grandes vecinos progresaban rápidamente en una cooperación en la que Uruguay sólo había participado lateralmente por medio de acuerdos tripartitos referidos a sectores específicos o de declaraciones de intención suscritos en reuniones presidenciales. La profundización del proceso de integración entre Argentina y Brasil -marcada, primero, por el *Tratado de Integración* de 1988 y, luego, por el *Acta de Buenos Aires*, de 1990- se llevaba a cabo sin participación uruguaya alguna.

La diplomacia uruguaya cambió entonces la posición expectante mantenida hasta entonces respecto del proceso de integración de sus dos vecinos y pidió formalmente su incorporación al mismo, "no en forma subsidiaria sino de manera directa y plena (...) asumiendo todos los riesgos que la opción implica" (Magariños [1991]).

En una reunión posterior, que contó con la presencia de representantes de Paraguay, los -ahora dos- países pequeños reiteraron las manifestaciones de interés de integrarse al proceso de integración argentino-brasileño. Se convino así la necesidad de instrumentar la nueva realidad subregional a formalizarse en un acuerdo cuatripartito que habría de seguir los lineamientos del Tratado argentino-brasileño en vigor.

Elementos determinantes de la estrategia uruguaya frente a la nueva realidad de la integración subregional

Uruguay definió sus áreas de prioridad a partir de su ubicación geopolítica y por razones económico-comerciales.

(a) En relación con el primer aspecto, Uruguay ha tenido históricamente una política pendular de acercamiento al vecino más confiable según las circunstancias, estrategia necesariamente dependiente de los vaivenes de sus grandes vecinos enfrentados por la búsqueda de hegemonías continentales o debido a conflictos institucionales internos.

Esta estrategia se asociaba con la "política de los paralelos" a través de la cual Uruguay enfatiza sobre la dependencia respecto de Argentina y/o Brasil en todos los campos, producto de la proximidad geográfica, de la interrelación económica, social y cultural, y de la propia dimensión de esos países.

La nueva realidad internacional a la que se hizo referencia más arriba y la expresión de entendimiento y cooperación entre Argentina y Brasil en un marco democrático relativizan una aproximación tan limitada del tema e implican necesariamente un cambio en las pautas de relacionamiento de Uruguay.

De allí que Uruguay viese la necesidad de plantearse una nueva visión geopolítica tomando como centro la aplicación de la "estrategia de los círculos concéntricos", de acuerdo con la cual el relacionamiento con Argentina y Brasil constituye sólo el primer círculo -inevitable- de vinculación, siendo los demás círculos la subregión, la región, el continente, iberoamérica, y el mundo. La participación en el MERCOSUR es la que posibilita a Uruguay pasar del primero al segundo círculo de su política exterior en forma evolutiva; es decir, de lo estrictamente bilateral a la dimensión subregional. Por otra parte, la presencia de Paraguay le confiere al MERCOSUR una dimensión geográfica que da una proyección global al proceso de integración (Abreu [1994]).

A diferencia del tradicional relacionamiento pendular de Uruguay, esta circunstancia se vincula con la "política de los meridianos", según la cual el país está inserto en una región más vasta, de la cual la Cuenca del Plata es una referencia obligada. Dicho enfoque influye en la definición de la estrategia destinada a potenciar al país como salida natural de dicha Cuenca, que comprende el área más rica y poblada de la región, revalorizando la función de Uruguay como puerto natural, eje vial y prestador de servicios a escala subregional.

La nueva interpretación geopolítica de Uruguay, de principios de 1990, se inscribe bajo la perspectiva de "segundo círculo" y de la "política de los meridianos". Esta visión estratégica es la que fundamenta su ingreso al MERCOSUR; también explica las nuevas definiciones del país en torno a proyectos como la hidrovía, los canales de navegación o todas aquellas obras de infraestructura destinadas a potenciar el rol del país como boca de salida de la producción de la Cuenca del Plata (Abreu-Pastori [1992]). A su vez, explica también las estrategias seguidas en ese período en otros ámbitos de negociación paralelos, tales como el Grupo de Río o las Cumbres de presidentes Iberoamericanos, a nivel político, o los proyectos de unidad continental -Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA) o Iniciativa para las Américas- o de regulación multilateral, como la Ronda Uruguay del GATT.

(b) En el campo económico-comercial, la posibilidad de quedar excluido de un proceso de acercamiento entre Argentina y Brasil aparejaba circunstancias negativas para Uruguay.

El CAUCE y el PEC impulsaron corrientes comerciales de numerosos productos en ambos sentidos entre Uruguay, por una parte, y Brasil y Argentina, respectivamente, por la otra. Esos dos países se constituyeron en los suministradores principales de insumos y materias primas de Uruguay. A la vez, sus mercados se transformaron en ámbitos adecuados para evaluar las posibilidades internacionales de su producción. Al mismo tiempo, la plaza financiera uruguaya se constituyó en un centro de captación y de circulación de capitales provenientes de los países vecinos (Magariños [1991]).

La ausencia de alternativas para Uruguay se demostraba por el efecto perverso que habría de producir la no integración al proceso argentino-brasileño. La respuesta a la pregunta ¿por qué no limitarse a seguir operando en el marco del CAUCE y del PEC y evitar una integración global de efectos riesgosos? no dejaba margen para la discusión. Un ejemplo referido exclusivamente a uno de esos acuerdos es suficientemente ilustrativo: gracias al PEC los productos uruguayos ingresaban a Brasil favorecidos por una reducción arancelaria no extensible a productos similares argentinos. La concreción de una zona de libre comercio entre Argentina y Brasil -cero aranceles entre ambos países- eliminaba la ventaja que gozaban los productos uruguayos. En otros términos, implicaba la anulación de las posibilidades que brindaban los márgenes de preferencias en favor de Uruguay consagrados en los dos acuerdos bilaterales citados. Para Uruguay, continuar atado a los acuerdos subregionales vigentes sin adherir al MERCOSUR -por temor a que los productos argentinos, brasileños y paraguayos ingresasen libremente al país- le habría significado también privarse de la ventaja del acceso a los mercados de los países vecinos.

Observando la dependencia comercial de Uruguay respecto de Argentina y Brasil y las consecuencias negativas que para aquél pudieran derivarse de un acuerdo bilateral entre estos últimos dos países, se ha señalado correctamente que: "Uruguay ya estaba en el MERCOSUR antes de que éste existiera. Lo que hizo el acuerdo fue extender a todo el universo arancelario una realidad que afectaba a una parte significativa de éste" (Vaz [1995]).

Los sectores políticos, empresariales y laborales tuvieron clara conciencia de la circunstancia histórica así como de los condicionamientos estratégicos y comerciales que rodeaban la firma del acuerdo. Ello determinó que el Parlamento uruguayo aprobara, por unanimidad en la Cámara de Senadores y con una oposición casi nula en la Cámara de Diputados, el Tratado negociado y suscrito por el Poder Ejecutivo que dio lugar a la puesta en marcha del MERCOSUR.

El Tratado de Asunción y los países pequeños

La negociación de un proceso de integración con los grandes vecinos dejó poco margen para que los países pequeños obtuviesen beneficios específicos.

Generalmente, en los casos en que se proyecta la constitución de un área de integración en la que participan socios "pequeños", dentro del paquete negociador se verifica la existencia conjunta de un llamado "centro impermeable a demandas externas" -representado por los socios mayores- y de un "contorno permeable" en el cual los países menores pueden obtener resultados favorables a sus intereses (Bizzozero [1992]).

Durante la negociación del Tratado de Asunción se gestó rápidamente la idea de que habría de prevalecer el principio de la reciprocidad, como si se tratara de una integración entre iguales. De hecho, Uruguay aceptó esta regla que no se correspondía con los mecanismos incorporados en beneficio de las economías más pequeñas en los esquemas de integración existentes en la región (Magariños [1991]).

No puede obviarse, una vez más, la incidencia del Tratado ya firmado entre Brasil y Argentina, que marcaba pautas en la materia. En el mensaje del Poder Ejecutivo uruguayo al Parlamento recomendando la aprobación del *Tratado de Asunción* para la constitución de un Mercado Común

se hace referencia a dicha circunstancia al reconocerse que "el proceso argentino-brasileño ha tenido incidencia en la negociación del *Tratado de Asunción*, generando cierto grado de objetiva condicionalidad ya que hubiera sido utópico pretender ignorarlo".¹ No fueron aceptados proyectos iniciales uruguayos que pretendieron introducir la necesidad de tomar en cuenta la diferencia de tamaño y desarrollo entre los países siguiendo el modelo de la ALADI. De allí que, desde el inicio del proceso, Uruguay y Paraguay quedaran en igualdad de condiciones jurídicas respecto de sus socios mayores. Al recargarse el peso de la negociación en la necesidad del ingreso, en la lógica negociadora el nivel de los requisitos resultó poco permeable a las demandas de trato diferencial. El "centro impermeable" donde se definía básicamente la participación de los países pequeños encadenó al "contorno permeable", el que quedó, de tal forma, como núcleo impermeable del paquete negociador (Bizzozero [1992]). El *Tratado de Asunción* marcó así, en definitiva, la renuncia al principio del trato diferencial como fundamento del proceso, por lo cual éste habrá de basarse en la reciprocidad de derechos y obligaciones.

No obstante, el Tratado previó diferencias a favor de Uruguay y Paraguay que se tradujeron en un número mayor de excepciones así como en diferencias en el ritmo de retiro de ellas al establecerse la instrumentación del programa de liberación comercial. Sin embargo, esta concesión puede considerarse como menor habida cuenta de que se preveía que sólo habría de regir durante el período de transición y no se la consideraba compatible con las normas sobre tratamiento diferencial de la ALADI, de la que los cuatro países formaban parte (Magariños [1991]).

Los hechos posteriores demostraron que, pese a la existencia y mantenimiento del principio de la reciprocidad, el otorgamiento de tratamientos diferenciales en favor de los países pequeños en las renegociaciones del MERCOSUR ha sido una constante generalmente aceptada. En tal sentido, las concesiones que se les hicieron a esos países no fueron definitivas ya que cada negociación derivó en un nuevo período de transición.

La naturaleza dinámica del proceso ha seguido imponiendo transiciones hacia el cumplimiento de los objetivos finales. En ese camino se diluyó el juego inicial en el cual la negociación hacia el ingreso condicionaba el "paquete" y donde los socios menores prácticamente adherían al proceso bilateral iniciado por Brasil y Argentina. Una vez en marcha, el MERCOSUR adquirió sentido y credibilidad en función de una integración cuatripartita en la que cada uno de los socios tenía algo que aportar y donde se percibía que un funcionamiento poco fluido en lo interno, con permanentes desencuentros, derivaría en un descrédito de todo el proceso.

De acuerdo con este nuevo planteo, con la aspiración del MERCOSUR de transformarse en motor de las economías de los países miembros y en instrumento de inserción y prestigio internacionales, los socios mayores no podían -ni pueden- imponer a los pequeños todas sus condiciones sin arriesgar caer en incumplimientos internos al sistema (las decisiones se toman por consenso), lo que los haría llevar la carga de la ilegalidad. Al conformarse, entonces, un espacio necesario de negociación permanente la posición de los países menores se vuelve comparativamente más fuerte: ya son parte del proceso y deben ser tenidos en cuenta para que su credibilidad se mantenga.

¹ Mensaje del Poder Ejecutivo al Parlamento en ocasión de la solicitud de aprobación parlamentaria del *Tratado de Asunción*.

Los límites del "contorno permeable" al que se refiere Bizzozero tienden a ampliarse para los países pequeños a medida que el proceso se consolida; ello queda demostrado por la persistencia de regímenes diferenciales en el marco del MERCOSUR, si bien el requisito aparente para que así sea es que tales regímenes sean limitados a períodos transitorios y, por esa circunstancia, se vuelvan aceptables.

Merece destacarse un aspecto adicional: el *Tratado de Asunción* deja vigentes los acuerdos bilaterales que las partes habían celebrado entre sí hasta esa fecha (art. XXII del Anexo 1) en materia de complementación económica, comerciales o agropecuarios. De allí que tanto el régimen del PEC como el del CAUCE siguieran rigiendo entre Uruguay y cada uno de sus vecinos hasta tanto fuera "alcanzado" por los mecanismos de liberalización del comercio, más profundos, previstos por el *Tratado de Asunción*. También establece que el Tratado argentino-brasileño que constituye su base, así como sus Protocolos, quedarán vigentes hasta sufrir el mismo proceso de absorción gradual.

Dado que ambos regímenes -el del Tratado argentino-brasileño y el del MERCOSUR- tenían el mismo cronograma de desgravación lineal y automática y diversas disposiciones deliberadamente similares, se entendió que se estaba ante sistemas "autónomos pero convergentes" (Abreu [1991]); tal fue la interpretación por parte de Uruguay. En el mensaje del Poder Ejecutivo al Parlamento uruguayo se expresa que "desde el punto de vista uruguayo hubiera sido preferible contar con disposiciones que, desde ya, establecieran la unificación del sistema bilateral y el cuatrilateral o que fijaran pautas o procedimientos para ello. Argentina y Brasil, en ejercicio del principio de soberanía, han optado por mantener el sistema bilateral existente entre ambos, sin perjuicio de aceptar algunos mecanismos de coordinación que deben conducir al necesario sistema único y cuatrilateral". Los dos países grandes se reservaron así una suerte de "*droit de regard*" inicial sobre la marcha del proceso del MERCOSUR, como vigente expresión bilateral.

III. SITUACION DE URUGUAY EN EL CONTEXTO SUBREGIONAL DEL MERCOSUR

Los países pequeños del MERCOSUR y la construcción jurídico-institucional

La conducción de un proceso de la naturaleza del MERCOSUR exigía el establecimiento de una estructura institucional que disciplinara las actitudes de los países más grandes. Ante situaciones imprevistas de naturaleza comercial que pudieran presentarse se consideraba que debía evitarse una acción unilateral al margen del sistema ya que una acción de esta naturaleza significaría anteponer los intereses individuales de los Estados al interés colectivo del conjunto, lo cual iría en directa contravención con la esencia misma del propósito final del mercado común.

Desde el inicio, los países pequeños procuraron priorizar el tema jurídico-institucional en la construcción del MERCOSUR al tiempo que los dos países grandes, en particular Brasil, hacían de ese tema un componente secundario. Estas posiciones se explican fácilmente en el contexto de aquel momento, en el que se distinguía la tendencia a una nueva forma de integración donde la voluntad y la convicción política de los gobernantes aparecía como determinante y marcaba una tendencia casi exacerbada al pragmatismo en la acción, a través de la relación e impulso personal que aquellos le daban a la integración. Ello volvió problemática la efectivización de un sistema institucional perfeccionado desde un principio. Además, cabe reconocer que las anteriores experiencias latinoamericanas en la materia no favorecían posturas decididas en contrario.

Por otra parte, como se vio, a la hora de iniciarse el proceso cuatrilateral los países pequeños carecieron de un poder negociador real como para lograr modificaciones sustanciales del proyecto argentino-brasileño ya en marcha. En aquel entonces los países grandes se manifestaron renuentes a conformar un proceso de integración dotado de una complicada estructura institucional o de una compleja elaboración jurídica que pudiera condicionarlos. Ante esa realidad, Uruguay y Paraguay se beneficiaron de una dilación en las negociaciones, obteniendo el compromiso de que la estructura institucional habría de conformarse más adelante. Ambos países aspiraban a beneficiarse en un futuro cuando se alcanzase una organización jurídica permanente, con un sistema consolidado de participación cuatripartita.

Entre los resultados de la negociación realizada en Ouro Preto pueden identificarse elementos positivos y negativos vinculados a los intereses de los países pequeños respecto a la cuestión jurídico-institucional, a saber:

(a) Elementos positivos

Una garantía de igualdad por la vía institucional

No se pre-establecen beneficios en el funcionamiento jurídico-institucional que determinen una ventaja a favor de los países grandes de acuerdo con pautas tales como el mayor PIB, la mayor población, etc. sino que se consagra la igualdad de derechos. Esto se refleja en varios aspectos:

- en la integración paritaria de los órganos transitorios, dónde los cuatro países tienen igual representación;
- en la rotación igualitaria de la presidencia del órgano más importante, el Consejo Mercado Común, entre los cuatro países;

- en la institucionalización de la reunión de los cuatro Presidentes, conjuntamente con la reunión del Consejo, en el marco del proceso;
- en la determinación de que las decisiones en el seno de los órganos de administración deben tomarse por consenso, sin la aplicación de un sistema de voto calificado; y
- en la incorporación de la llamada "cláusula de la simultaneidad" en el *Tratado de Asunción* y la referencia en el mismo a los principios de "gradualidad, flexibilidad y equilibrio".

El art. 11 del Anexo 1 del *Tratado de Asunción* estableció que "a fin de asegurar el cumplimiento del cronograma de desgravación (...), así como la conformación del Mercado Común, los Estados Partes coordinarán las políticas macroeconómicas y sectoriales (...) a las que se refiere el Tratado (...)." La referencia a esta necesaria coordinación entre la desgravación comercial y el avance del proceso en las áreas de coordinación macroeconómica (flujos de comercio, configuración de sectores productivos, etc.) fue interpretada en su momento como una garantía de que el cumplimiento "a ultranza" del cronograma de liberación comercial -que generaba temores por la brevedad de los plazos- estaba supeditado a la buena marcha "simultánea" de dicha coordinación (Abreu [1991]).

Al respecto, el Mensaje del Poder Ejecutivo de Uruguay al Congreso se refería a la posición de ese país cuando expresaba "El Programa de Liberación Comercial establece un vínculo estrecho con la coordinación macroeconómica y sectorial. Esta última es condición *sine qua non* para el cumplimiento del cronograma de desgravación". La argumentación en este sentido se reforzaba, además, con la referencia a los principios de la "gradualidad, flexibilidad y equilibrio" que regirían en la coordinación macroeconómica y sectorial, incluidos en el preámbulo del Tratado.

Debe destacarse que haber podido plasmar la "cláusula de la simultaneidad" en una disposición del Tratado es un elemento claramente favorable a los países menores, que eran los que más podían temer a la apertura de sus mercados. El hecho de que esa cláusula esté incluida en el Anexo 1 del *Tratado de Asunción* que refiere sólo al programa de desgravación (por naturaleza transitorio) no le hace perder su fuerza jurídica ya en que la disposición del art. 11 del anexo 1, en particular, no está destinada a regir sólo para el período de transición. En efecto, el referido art. 11 aclara que la coordinación de políticas será necesaria no sólo para cumplir con el programa de liberación comercial previsto en ese Anexo, sino también para "asegurar (...) la conformación del Mercado Común". De tal forma, esta disposición sigue hoy vigente ya que no ha sido modificada por ninguna cláusula del *Protocolo de Ouro Preto* en el que, por otra parte, se ratificó la vigencia de los principios incluidos en el preámbulo del *Tratado de Asunción*.

La obligación de que el arancel externo común (AEC) "incentive la competitividad externa de los Estados Partes" fija su nivel como obligación preestablecida. La referencia propició la negociación para conformar la Unión Aduanera. Los países pequeños tuvieron en el *Tratado de Asunción* el fundamento jurídico-político para fijar un arancel externo lo más bajo posible, circunstancia que resultaba favorable a sus intereses debido a la conformación arancelaria de los países miembros del bloque. Por otra parte, el criterio incorporado en el Tratado obligaba a los países miembros a adherirse a una tendencia aperturista que, entre otras ventajas, implicaba una posición compatible y defendible en el ámbito del GATT.

Capacidad y forma de revisión del sistema jurídico-institucional establecido

Esta circunstancia, que tiene su origen en el *Tratado de Asunción*, se mantiene en Ouro Preto en el convencimiento de que la cuestión institucional no está terminada ni que lo allí acordado debe considerarse "definitivo". En la medida en que la integración es un proceso dinámico se hacía necesario prever la eventual adaptación de la estructura jurídica que se considerase necesaria.

Las referencias específicas a la posibilidad de revisión incorporadas al *Protocolo de Ouro Preto* están dirigidas al sistema de solución de controversias (art. 44), a la "estructura institucional del MERCOSUR" y a las "atribuciones específicas de cada uno de sus órganos" (art. 47). Mientras la discusión sobre el sistema de solución de controversias es preceptiva y tiene fecha límite ("antes de que culmine el proceso de convergencia del Arancel Externo Común"), la posibilidad que establece el art. 47 sólo procede si los cuatro países lo "juzgan oportuno". Ambas disposiciones son positivas para Uruguay y Paraguay puesto que las dos pretenden la creación de un Tribunal en sustitución del sistema arbitral del *Protocolo de Brasilia* y tienen, al menos, asegurada una nueva instancia de discusión al respecto por el art. 44. Por su parte, el consenso requerido para la hipótesis del art. 47 resguarda a los pequeños países de intentos de modificación a las garantías de igualdad jurídico-institucional mencionadas anteriormente.

Obligatoriedad de incorporar la normativa MERCOSUR, en ausencia de supranacionalidad

El *Protocolo de Ouro Preto* no estableció un régimen supranacional de acuerdo con el cual las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR sean aplicables en forma inmediata, directa y prevalente en el ordenamiento jurídico de los Estados parte. Diversas circunstancias, jurídicas y políticas, impedían hacer avanzar el proceso hasta ese nivel de integración entre los cuatro países. Sin embargo, en el *Protocolo de Ouro Preto* se estableció un sistema de incorporación de la normativa MERCOSUR que, respetando las diferentes posiciones de las partes respecto de una construcción supranacional, satisficiera la necesidad de dar certeza jurídica al proceso.

De la lectura conjunta de los artículos 2, 9, 15, 20 y 42 -que se refieren a la obligatoriedad de las normas emanadas de los órganos principales del MERCOSUR- y 38, 39 y 40 -que aluden al procedimiento para su entrada en vigor simultánea- se desprende la obligatoriedad, para los Estados parte, de adoptar un acto jurídico de derecho nacional que, recogiendo lo dispuesto por la norma MERCOSUR, le dé validez interna a la decisión del órgano del MERCOSUR. Esto viene a llenar un vacío que había dejado el *Tratado de Asunción* y que propiciaba un desarrollo normativo en el marco del proceso cuatripartito, con profusión de decisiones y recomendaciones para las que no existía la seguridad de su validez y, por tanto, la certeza de su exigibilidad.

A partir de Ouro Preto la norma MERCOSUR es válida desde que la incorporan los cuatro países a sus ordenamientos internos de acuerdo al procedimiento que se establece en el propio Tratado, quedando los Estados obligados a proceder a dicha incorporación so pena de caer en un incumplimiento de las obligaciones contraídas, lo cual genera responsabilidad internacional.

La Secretaría Administrativa del MERCOSUR tiene la responsabilidad de editar el Boletín Oficial del MERCOSUR en el que se consigne y difunda la normativa adoptada por la organización, así como también se informe acerca de las medidas implementadas por cada país para incorporar en su ordenamiento jurídico las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR.

Los avances en materia de certeza y de obligatoriedad del derecho en un proceso de integración económica son de la mayor importancia. No sólo porque otorga seguridad jurídica a los agentes privados sino porque ayuda también a preservar al sistema de la adopción de medidas unilaterales o decisiones inconsultas que afectan la credibilidad del proceso y lesionan el interés de los socios menores.

Establecimiento de la personería jurídica internacional del MERCOSUR

La conformación de un nuevo sujeto de derecho internacional le da jerarquía universal al proceso de integración, legitimándolo frente a terceros. Asegura que las negociaciones que se realicen hacia afuera se hagan en bloque, con un peso que los países menores no podrían tener en forma individual. A cambio, éstos sólo deben negociar al interior del proceso donde cuentan con el sistema del consenso a su favor.

Como organización internacional el MERCOSUR puede expresar una posición común en una negociación internacional, tal como ha sucedido en las negociaciones llevadas a cabo con la Unión Europea, Chile, Bolivia, y en relación con la propia propuesta norteamericana para el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Su identificación como bloque económico es un "plus" para los países que menos contribuyen a tal denominación ya que el "efecto de atracción" que se produce alrededor del bloque económico tiende a producir un notorio impacto residual en las economías pequeñas.

Establecimiento de la Secretaría Administrativa en Montevideo

La Secretaría Administrativa del MERCOSUR tiene su sede en Montevideo (Uruguay) desde su creación por el *Tratado de Asunción* como Secretaría del Grupo Mercado Común (GMC). A partir de Ouro Preto se convirtió en un órgano más de la estructura institucional del MERCOSUR conservando su localización en Uruguay, país con el que se firmó un Acuerdo de Sede.

La elección de países pequeños para establecer las sedes de organizaciones internacionales suele ser común. Montevideo no es la sede del MERCOSUR sino del único órgano del proceso con una estructura física permanente. Su ubicación en uno de los dos países menores es un antecedente valioso de cara a una futura conformación permanente de todos los órganos y constituye una ventaja para el país beneficiario de tal condición.

(b) Elementos negativos

La negociación de los aspectos jurídicos e institucionales también tiene elementos negativos desde la perspectiva de los países menores en los casos en que no lograron satisfacer todas sus expectativas:

Garantía de equidad por la vía institucional

Tanto en el escenario internacional (GATT-OMC-UNCTAD) como en el regional (ALADI) se ha recurrido a procedimientos selectivos para contemplar las disparidades de potencial económico y de desarrollo. Se vulneró así el principio de no discriminación mediante el otorgamiento de

concesiones comerciales especiales y se aceptó el principio de los tratamientos diferenciales, no sólo en el campo arancelario sino también en otros campos de las actividades económicas (Magariños [1992]).

En el MERCOSUR el principio rector es el de la reciprocidad. Este principio, incluido en el art. 2 del *Tratado de Asunción*, se antepone a los de "gradualidad, flexibilidad y equilibrio" (que no tienen fuerza vinculante) mencionados únicamente en el preámbulo del Tratado. En este sentido el *Tratado de Asunción* se apartó de las bases tradicionales sentadas en los acuerdos de integración entre los países de la región ya que ignora los tratamientos diferenciales que hasta el momento Argentina y Brasil le habían concedido a los países menores en el contexto más amplio de la ALADI. También se apartó, curiosamente, del principio fundamental del "equilibrio dinámico" (garante de la equidad) que regía en el Tratado bilateral entre Argentina y Brasil. Asimismo se apartó de lo dispuesto en documentos que se habían celebrado en forma tripartita con Uruguay con anterioridad al Tratado bilateral, referidos a ciertos temas puntuales y en los que se especificaba que una futura profundización del proceso de integración entre Argentina y Brasil contemplaría una participación de Uruguay "teniendo en cuenta las condiciones particulares del país y los instrumentos bilaterales vigentes".

Existe distinto nivel de rigidez en la aplicación del principio de reciprocidad en un sistema de integración, lo que depende de la forma en que se encaren los estímulos generados por el sistema o de la consideración de sus resultados. En el primer caso prevalece un criterio subjetivo; en el segundo, un criterio objetivo. En el MERCOSUR no existen valoraciones sobre este punto. El mensaje del Poder Ejecutivo de Uruguay a su Parlamento deja constancia, aunque infructuosamente, de que se "extremaron esfuerzos y gestiones tendientes a la inclusión del principio de reciprocidad efectiva o de resultados en el Tratado de Asunción".

Los tratamientos diferenciales puntuales inicialmente concedidos a Uruguay y Paraguay para el período de transición en relación con la lista de excepciones y el ritmo de retiro de ellas, así como las logradas en las negociaciones posteriores vinculadas al establecimiento de la unión aduanera y al llamado "régimen de adecuación", son las únicas manifestaciones tangibles -y de carácter excepcional no permanente- de un tratamiento diferencial que no existe como principio jurídico rector en el MERCOSUR.

Garantía de independencia del proceso

La igualdad jurídica consagrada en los textos jurídicos del MERCOSUR no obsta a que el proceso tenga carácter intergubernamental. Pese a la notoria ventaja del consenso como modo de tomar las decisiones, siempre resulta más conveniente para los socios menores contar con una estructura institucional fuerte, independiente y neutral respecto de los gobiernos, lo que no existe en el MERCOSUR post Ouro Preto.

En este sentido, las carencias se manifiestan por:

(a) la ausencia de un órgano comunitario con potestades y competencias claramente definidas en constante búsqueda del equilibrio del proceso, lo que representaría una salvaguardia, en particular para los países menores.

(b) la ausencia de supranacionalidad de la norma comunitaria, lo que impide formar un ordenamiento jurídico independiente del de los Estados parte. Si bien el procedimiento de incorporación obligatorio previsto en el *Protocolo de Ouro Preto* le otorga al sistema ventajas notorias respecto de la situación inicial, no es menos cierto que el proceder o no a la incorporación y negociar los costos del incumplimiento queda a la voluntad política de cada Estado.

(c) la ausencia de un sistema jurisdiccional propio que, a diferencia del sistema arbitral del *Protocolo de Brasilia*, permita crear una jurisprudencia básica sobre la que se apoyen disputas similares posteriores.

Por lo demás, de existir un derecho comunitario supranacional, el Tribunal sería garante de la independencia jurídica del proceso, procediendo a solucionar con criterio uniforme las controversias por incumplimiento entre las partes, los problemas de interpretación uniforme, de control de la legalidad o de conflicto con los derechos internos, problemas todos que en la actualidad son de resolución dificultosa. El Tribunal ayudaría, además, a "descongestionar" o "despolitizar" los reclamos por situaciones conflictivas generadas en el MERCOSUR, las que actualmente se procesan por la vía política -*lobbies*, etc.- debido a que el proceso no cuenta con una batería de instrumentos jurídicos apropiados (los existentes casi no han sido utilizados).

El desarrollo del proceso del MERCOSUR y las concesiones otorgadas a Uruguay

A partir del *Protocolo de Ouro Preto* se decidió conformar una Unión Aduanera, prevista en el *Tratado de Asunción* como una de las etapas a cumplir para la posterior constitución de un Mercado Común. En la realidad política, como en la expresión jurídica, el MERCOSUR se proyectó como una Zona de Libre Comercio incompleta (dada la aprobación del Régimen de Adecuación) y en una Unión Aduanera incompleta (dada la vigencia de las excepciones). Ello se derivó de distintas posiciones y estrategias planteadas entre los socios a las que no fueron ajenas las asimetrías existentes entre ellos.

Brasil y Argentina, por razones diferentes, plantearon la posibilidad de no ingresar en la Unión Aduanera y potenciar la formación de una zona de libre comercio que les permitiera respaldar sus respectivas estrategias. Brasil aspiraba a conformar la zona de libre comercio sudamericana con el objetivo de "aislar" al bloque comercial surgido del Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México. Argentina, por su parte, pretendía permanecer en la zona de libre comercio para posibilitar su inserción en el referido bloque. Frente a esta situación, Uruguay invocó la necesidad de respetar las disposiciones del Tratado y avanzar hacia la segunda etapa: la Unión Aduanera. Dicha posición no sólo respondía al tradicional apego de la política exterior uruguaya al cumplimiento de las obligaciones asumidas, sino también al objetivo de ingresar a un marco institucional más sólido y a la aplicación de políticas comerciales comunes, consecuencia obligada la concreción de una unión aduanera.

Para Uruguay el eje de la negociación no consistía en un ejercicio teórico en donde se debía definir si se permanecía en una zona de libre comercio o se cumplía el Tratado para llegar a la Unión Aduanera. Lo que realmente estaba en juego era el tipo de unión aduanera que se iba a conformar "y a qué clase de unión aduanera nos uníamos y cómo llegaríamos a ella" (Vaz [1995]). El punto era de especial trascendencia para los pequeños países habida cuenta de que los

costos y beneficios de la participación de Paraguay y Uruguay de cara al futuro se definirían de las características del acuerdo.

En el caso de Uruguay la estrategia seguida consistió en ampliar lo más posible la protección a la producción nacional, tanto en cantidad de ítems como en extensión temporal. En términos generales, esta "globalidad" en las metas fue lograda por el otorgamiento o mantenimiento de regímenes especiales. Como contrapartida debe destacarse que no se alcanzaron mejores condiciones de acceso al mercado para productos considerados sensibles por sus socios.

Se ha dicho que Uruguay privilegió la defensa de los sectores existentes respecto de la promoción de los sectores con mayor perspectiva dentro de la región (Vaz [1995]). Esto es real y resulta comprensible a la luz de la extrema sensibilidad del empresariado uruguayo de entonces frente al advenimiento del mercado regional.²

El AEC finalmente negociado -recuérdese que debía "incentivar la competitividad externa de los Estados parte"- presentó en su conjunto un nivel promedio inferior a los que tenían cualesquiera de los países individualmente considerados antes de entrar al MERCOSUR. Esto permitió concluir que "los cuatro juntos se abrieron más al mundo de lo que tenían previsto hacerlo unilateralmente" (Vaz [1995]).

El *Protocolo de Ouro Preto* significó un salto cualitativo en el proceso del MERCOSUR. Fue el resultado de intensas negociaciones en las que los intereses de los cuatro países no mostraban posiciones convergentes. Sin embargo, predominó la voluntad política subyacente en el proyecto de integración. En el juego de insatisfacciones compartidas se efectuaron concesiones recíprocas para profundizar y consolidar el esquema de integración iniciado. En ese contexto los países pequeños obtuvieron diversos tratamientos diferenciales. Unos, como prolongación de lo dispuesto en el *Tratado de Asunción*; otros, derivados de las cambiantes circunstancias regionales e internacionales. El análisis de algunas decisiones comerciales tomadas en Ouro Preto permite identificar tratos asimétricos dispensados en beneficio de esos países, a saber:

(a) En el Programa de Liberación Comercial

El art. 7 del Anexo I del *Tratado de Asunción* establecía que las listas de excepciones se irían reduciendo anualmente de acuerdo a un cronograma previsto y fijaba el 31 de diciembre de 1994 como plazo para el retiro total de las excepciones.

Al respecto, se contempló para Uruguay y Paraguay un año adicional (31 de diciembre de 1995) en consideración de que, como se vio, el ingreso al MERCOSUR suponía el fin del trato preferencial para países de menor desarrollo. Uruguay ingresó con el mayor número de excepciones (960 productos) y mantuvo 384 productos excepcionados de la desgravación hasta el 31 de diciembre de 1994. La eliminación del último tramo previsto para la caída de las excepciones se unificó con la conformación de un "régimen de adecuación" que entraría a formar parte de la etapa que se inició a partir de la vigencia del *Protocolo de Ouro Preto*.

² Este enfoque estratégico fue marcadamente distinto al aplicado en la especie por Brasil.

(b) En el nuevo Régimen de Adecuación renegociado a fines del período de transición

Por la Decisión 5/94 se estableció que los cuatro países podrían intercambiar una nueva lista reducida de productos para los cuales podría regir un arancel intra-MERCOSUR por un plazo de cuatro años para Argentina y Brasil, y de cinco años para Paraguay y Uruguay.

Finalmente, el Consejo de Ministros de Ouro Preto, por Decisión 24/94, aprobó las listas nacionales de productos de cada Estado Parte que integrarían ese régimen de adecuación final a la Unión Aduanera en los plazos y condiciones referidas.

Las listas presentadas incluyeron un tratamiento más favorable para los países pequeños consistente en la posibilidad de incluir una mayor cantidad de productos, de acuerdo con el siguiente detalle:

País	Items
Uruguay	950
Paraguay	272
Argentina	221
Brasil	29

(c) En las Restricciones no Arancelarias

El principio de simultaneidad con el programa de liberación comercial se vinculó con la necesidad de eliminar y armonizar las restricciones no arancelarias vigentes. Los países pequeños debían asegurarse de que lo que se conseguía vía desmantelamiento arancelario no se viera neutralizado por la aplicación de medidas no arancelarias. Por ello, en el *Protocolo de Ouro Preto* se dispuso la creación de un Comité de Restricciones no Arancelarias, dependiente de la Comisión de Comercio, encargado de acompañar y verificar el proceso de eliminación o armonización de restricciones de esa naturaleza.

Es conocida la importancia que tienen las restricciones no arancelarias en la estrategia proteccionista de las economías mayores. El compromiso asumido en esta materia garantiza el acceso al mercado ampliado de la subregión y facilita el seguimiento de la ejecución de las tareas en beneficio de las economías pequeñas, ya que éstas registran un alto grado de dependencia de los países grandes y muestran una limitada diversificación de su abanico exportador.

(d) En la implementación del Arancel Externo Común

La definición del Arancel Externo Común se ajustó a dos criterios básicos. Uno, jurídico, incorporado en el *Tratado de Asunción*, que refería a la necesidad de alcanzar el nivel más bajo posible para favorecer la competitividad internacional del bloque; otro, comercial, que imponía el "modelo de regionalismo abierto" en la definición de la estrategia de inserción del MERCOSUR en terceros mercados. Se confrontaron las tendencias aperturistas y proteccionistas. Brasil y Argentina accedieron a fijar niveles arancelarios con un máximo del 20% en tanto que Uruguay y Paraguay aceptaron que determinados sectores sensibles de los países más grandes mantuvieran un determinado nivel de protección.

Al explicitarse los principios generales que inspiraron la configuración del AEC se tuvo en cuenta un tratamiento diferencial en favor de los países pequeños. En este sentido debe destacarse:

- el hecho de que el establecimiento del AEC no inhibe a los países a utilizar los instrumentos sobre las prácticas de comercio exterior que estén regulados en el GATT y cuya aplicación será armonizada en el ámbito del MERCOSUR;
- el hecho de que la no existencia de producción regional de determinados productos fuera condición suficiente para que la alícuota del AEC correspondiente fuera ubicada en los niveles más bajos de la estructura arancelaria;
- el hecho de que la estructura arancelaria del MERCOSUR cuente con un número reducido de niveles y con baja dispersión.

En cuanto a los tratamientos diferenciales específicos deben destacarse las excepciones al AEC admitidas para cada país y los regímenes especiales para determinados sectores.

Excepciones nacionales

El análisis de los productos excepcionados por país permite identificar sus distintas sensibilidades y, en particular, la proyección estratégica de cada sector productivo. Si bien el número de excepciones al AEC es importante, adquiere mayor relevancia el nivel arancelario fijado al que deben converger los aranceles de los productos excepcionados. Para los países pequeños, en especial para Uruguay que cuenta con un alto número de excepciones, el proceso de convergencia hacia el año 2001 actúa como incentivo para acelerar la reconversión productiva y para la toma de decisiones empresariales en relación con las oportunidades que presenta el mercado ampliado.

Las dinámicas circunstancias externas e internas dieron lugar a que los niveles fijados se modificaran en dos oportunidades. Las crisis de 1995 y 1997, si bien tuvieron a Brasil en el centro de las decisiones, no fueron afrontadas de la misma manera. La primera se conjuró mediante una respuesta encuadrada en el ámbito institucional del MERCOSUR; la segunda, en cambio, adquirió ribetes preocupantes ya que dejó a los países pequeños enfrentados a decisiones políticas uni o bilaterales adoptadas por los países grandes.

De todos modos, el esquema de negociación que se plantea en cada situación de turbulencia dentro del MERCOSUR significa un desafío a la capacidad de los países pequeños para administrar debidamente los principios de flexibilidad y seguridad jurídica.

Regímenes especiales

- Sectores de bienes de capital, telecomunicaciones e informática -

Brasil y Argentina requirieron un nivel arancelario ascendente para los bienes de capital, telecomunicaciones e informática, en contradicción con el espíritu del *Tratado de Asunción* de orientar la protección respecto de terceros países con el objetivo de favorecer la competitividad externa. Dichos tratamientos especiales afectan la competitividad de los países pequeños ya que sus posibilidades de importar a precios internacionales los bienes de capital destinados a modernizar

su aparato productivo se ven restringidas. No obstante, el hecho de que puedan excepcionar los bienes que no se producen en la zona -aunque aún no han sido totalmente identificados- les permite ejercer una suerte de abastecimiento complementario extra e intrazona.

Sin embargo, tanto para los bienes de capital como para las telecomunicaciones y la informática, la regla general es que el arancel al que se converge hacia mediados de la década del año 2000 sea el más alto que pueda regir en forma definitiva. Para el beneficio de los países pequeños es probable -y así se lo consideró en las negociaciones- que el avance de la tecnología determine que la protección se consolide a un nivel mínimo antes de la fecha en que ese arancel alcance su nivel máximo.

- Sectores automotor y azucarero -

Estos sectores fueron objeto de decisiones especiales en razón de su sensibilidad en los cuatro países. El azúcar se integra a la problemática tradicional del sector agrícola. Los distintos niveles de protección existentes en los socios del MERCOSUR se mantienen a la espera de la resolución de un grupo especial constituido a efectos de definir el régimen a aplicar en el futuro. Para Uruguay el proceso de reconversión en el sector agropecuario -el menos protegido- muestra en el sector azucarero un límite infranqueable en relación con los casos de Brasil y Argentina. La postergación de su desgravación total consagró un tratamiento diferencial que, aún marcado por su transitoriedad, es factible que pueda transformarse en definitivo.

El sector automotor plantea un distinto enfoque. El comercio, la inversión, la política industrial y de empleo y los programas de descentralización territorial están vinculados con una solución de bloque para el sector. La decisión de crear un comité técnico *ad-hoc* para elaborar una propuesta de régimen común MERCOSUR y de mantener en vigencia los acuerdos bilaterales evidencian las dificultades que se plantearon al inicio de la Unión Aduanera. Circunstancias posteriores demostraron que las primeras crisis en la marcha de la incipiente Unión Aduanera se relacionaron con decisiones políticas referidas a este sector. Brasil, primero, y Argentina, después, dirimieron diferencias al más alto nivel político al margen de los mecanismos institucionales del MERCOSUR.

Mientras tanto, los acuerdos bilaterales de Uruguay con Brasil y Argentina, respectivamente, mantienen su vigencia aunque el acceso al mercado se ve perjudicado por los incentivos a las inversiones que los países grandes establecen en un marco de competencia no regulada para lograr la radicación de inversiones extranjeras en sus países. A pesar de ello, debe reconocerse que las concesiones otorgadas a Uruguay en los acuerdos bilaterales incluyeron un tratamiento asimétrico en su favor, si bien este resulta insuficiente dado que Uruguay no participa en el diseño de una política de bloque para el sector.

(e) En el establecimiento de otros instrumentos comunes de política comercial

La constitución de la Unión Aduanera es una decisión política. Si bien la Unión Aduanera está referida a la aplicación de políticas comerciales comunes, su implementación supone para el MERCOSUR un salto cualitativo. El AEC se considera, acertadamente, la base de una Unión Aduanera. Pero, como se comprendió, si bien es una condición indispensable resulta insuficiente para la implementación de la segunda etapa del MERCOSUR. La Zona de Libre Comercio, aunque

incompleta, se alcanzó por la utilización de mecanismos de aplicación automática que favorecieron su conformación. En dicho proceso y a pesar de lo que establece el artículo segundo del Tratado de Asunción, las asimetrías fueron salvadas por el régimen de excepciones pero, fundamentalmente, por una firme decisión política de obtener los objetivos fijados.

A diferencia del Programa de Liberación Comercial, la implementación de la Unión Aduanera pone en juego en forma permanente la administración de intereses contrapuestos. Para los países pequeños del MERCOSUR los riesgos y oportunidades se multiplican; la seguridad jurídica es un bien a preservar, pero debe ser complementada con una sólida capacidad negociadora que les permita mantener un nivel de interlocución adecuado.

Por tales motivos, Uruguay fue un firme impulsor de los compromisos de Ouro Preto y, fundamentalmente, del *Programa MERCOSUR 2000* acordado en diciembre de 1995 cuando ya se habían producido las primeras -y naturales- turbulencias propias de la puesta en marcha de una unión aduanera. En ese programa se destacó "que el objetivo estratégico y central del MERCOSUR hacia el año 2000 será la profundización de la integración a través de la consolidación y perfeccionamiento de la Unión Aduanera y la inserción regional e internacional del MERCOSUR".

Los países pequeños otorgan prioridad a todo el andamiaje jurídico que les permita encontrar en la fuerza del Derecho el escudo capaz de neutralizar la tendencia de los países grandes a tomar decisiones ajenas al marco legal que los vincula. Las resoluciones de Ouro Preto y el *Programa 2000* se complementan. En esa complementación debe destacarse lo atinente a la consolidación del libre comercio y las condiciones de competencia intra-MERCOSUR. El *Programa 2000* aporta un esfuerzo de sistematización que le da coherencia a la proyección de la Unión Aduanera, tanto en sus aspectos internos como en su relacionamiento externo.

Para los países pequeños del MERCOSUR el tratamiento de temas tales como incentivos a las exportaciones, políticas públicas que distorsionan la competitividad y la defensa de la competencia adquiere especial importancia. Por otra parte, el seguimiento de todas estas decisiones políticas en materia comercial se complementa con la profundización del MERCOSUR que se orienta hacia una incipiente conformación del mercado común fijado como objetivo final en el *Tratado de Asunción*.

El sector agrícola, la industria, la energía, la minería, los servicios, las comunicaciones, el transporte e infraestructura, el turismo, los asuntos financieros y tributarios y las políticas macroeconómicas comienzan a integrarse a una agenda compartida en la que las decisiones de los órganos del MERCOSUR son tomadas con la participación de sus cuatro socios.

IV. EFECTOS COMERCIALES DEL MERCOSUR SOBRE URUGUAY

Efectos del MERCOSUR sobre las principales variables de la economía uruguaya

Desde su creación, en 1991, el MERCOSUR, como bloque, aumentó sus compras en los mercados internacionales un 186%, alcanzando casi US\$ 67.000 millones en 1996 (Banco Central del Uruguay [1997]), expandiéndose a una tasa anual del 19%.

Por otro lado, la corriente de comercio intrarregional pasó de US\$ 4,1 mil millones en 1990 a US\$ 16,9 mil millones en 1996, lo que significó una expansión anual del 26%. De cualquier forma, es bueno tomar en cuenta que, aún con esa expansión, el comercio intra-MERCOSUR sólo representa el 1,6% del PIB combinado de los países del bloque, porcentaje bastante inferior al que se registra en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) -4,5%- o en la Unión Europea -14%- (Nogueira [1997]).

La comparación de cifras sugiere que el bloque no se ha comportado comercialmente como una "fortaleza", desviando comercio del resto del mundo, sino que ha operado como motor para la dinamización del comercio tanto hacia fuera como hacia la propia región. También es cierto que el volumen del comercio mundial ha continuado expandiéndose en los últimos años, lo que ha colaborado con la tendencia regional referida.

El sector de mayor crecimiento de los flujos comerciales regionales, intra o extra-MERCOSUR, ha sido el industrial, en particular en lo que se refiere al comercio argentino-brasileño, de notoria especialización en bienes manufacturados.

Influencia o condicionamiento de los factores económicos internacionales en la economía uruguaya

Los altibajos en los precios internacionales de los productos básicos de exportación uruguayos -como el arroz, la cebada malteada, la carne o la lana- han influido en el comportamiento de la economía uruguaya. De igual modo, el precio del petróleo -un producto básico de importación uruguayo- registró oscilaciones durante el período transcurrido desde la creación del MERCOSUR.

Por otra parte, en lo financiero, la depreciación internacional del dólar respecto de otras monedas, producida entre 1990 y 1996, ha incidido en el comportamiento de la economía uruguaya ya que, por un lado, produjo el abaratamiento relativo de su canasta de precios internacionales relevantes y, por otro, redujo el ritmo de crecimiento de los precios nacionales (Banco Central del Uruguay [1997]).

El PIB uruguayo ha experimentado incrementos de alguna significación desde la creación del MERCOSUR. Tras la recesión que provocó el nuevo ajuste fiscal de 1995, en 1996 y 1997 la economía experimentó un repunte notorio en todos los sectores, especialmente en el del Comercio, hoteles y restaurantes, tradicionalmente vinculados a la demanda interna -pero también de Argentina- lo que muestra la vulnerabilidad de Uruguay respecto del comportamiento de algunas variables sensibles a la demanda de origen regional.

Otros sectores importantes de la economía uruguaya, como el agropecuario, experimentaron oscilaciones en el período considerado pero con una tendencia alcista de la demanda, lo que compensó la caída de los precios internacionales de algunos productos. La incidencia regional sobre estos sectores no parece tener la importancia que tiene sobre la industria manufacturera no petrolera debido a que el proceso de reconversión se dirigió esencialmente a la empresa exportadora con miras a lograr competitividad en un mercado ampliado.

Es de destacar, entonces, que la caída de los valores de este sector en 1995 se ha revertido en 1996 con una suba del 3,7% (aunque no haya sido suficiente para ubicarlo a los mismos niveles de fines de los años ochenta) y que, a su vez, la demanda de exportaciones que más incidencia tuvo en la recuperación industrial de Uruguay en 1996 fue justamente la proveniente de la región, con tasas de expansión que llegaron a más de 35% en el caso de Brasil y 60% en el de Argentina (Informe del Banco Central del Uruguay).

La industria frigorífica y la de los textiles, vestimentas y cuero aumentaron sus exportaciones extrarregionales como consecuencia de la apertura de nuevos mercados o de la eliminación, en otros, de restricciones al acceso. Esta expansión se produjo como resultado de un aumento sustancial de los volúmenes físicos exportados que más que compensó el descenso experimentado en los precios promedio de exportación. En particular, se destacan los volúmenes estimados para los productos de la industria frigorífica, los lácteos, molinos y textiles.

Concentración del comercio exterior uruguayo en la región desde 1989

A partir de 1989 se ha ido produciendo un aumento sustancial de las exportaciones uruguayas de ciertos rubros a los demás países del MERCOSUR, aunque la especialización productiva de aquel entonces se mantiene. Entre los productos dirigidos a Brasil se destacan los alimenticios -lácteos, de molinería, frigoríficos, agrícolas, etc.-, las prendas de vestir y los vehículos automotores. Hacia Argentina, las principales exportaciones uruguayas son en la actualidad las prendas de vestir, hilados, tejidos y acabado de textiles, lácteos, fabricación de papel y cartón y vehículos automotores, estos últimos con sensible baja desde 1995 (Banco Central del Uruguay [1997]).

Comportamiento de la inflación y la inversión externa

La inflación, otra variable significativa para la economía y la competitividad de Uruguay, continuó la tendencia descendente desde mediados de 1990. La tasa fue del 24,3% a fines de 1996 y continuó con tendencia a la baja en los años siguientes (CEPAL [1998]). Este comportamiento de los precios domésticos permite afirmar que el plan de estabilización vigente en Uruguay, aplicado desde 1990, ha sido exitoso. El descenso de la inflación no es del todo ajeno a la influencia regional: el Banco Central del Uruguay ha estimado en 0,6 puntos porcentuales la deflación importada por el país desde la región.

Por otra parte, desde el final de la década de los ochenta -y particularmente en la siguiente, hasta 1996- se asiste a una creciente afluencia de las inversiones extranjeras directas (IED) hacia los cuatro países miembros del MERCOSUR. En la mayoría de los casos, en el marco de las estrategias empresariales, las inversiones nuevas de significación parecen haber tomado como

referencia al mercado doméstico (lo que lleva a concluir que la localización de inversiones se realiza preferentemente en los países socios mayores). El país mayor receptor de IED de la región desde 1990 a 1995 ha sido Argentina, que en ese período multiplicó el "*stock*" de esa inversión en más de tres veces en tanto que, en el mismo período, Paraguay lo hizo dos veces y media y Brasil y Uruguay una vez y media.

La promoción y protección de las inversiones recíprocas entre los integrantes del MERCOSUR está incorporada en la Decisión 11/93 del Consejo del MERCOSUR y la que regula las inversiones provenientes de Estados no parte del MERCOSUR, en la Decisión 11/94 (Protocolos de Colonia). En lo que le compete, cada país mantiene su régimen nacional en la materia. Si bien esto podría beneficiar a Uruguay por la aplicación de algunos regímenes promocionales para determinados sectores, lo cierto es que la armonización de las legislaciones sobre inversión debería ser, a corto plazo, el centro de una estrategia de los países pequeños. Ello se fundamenta en la necesidad de evitar que los países más grandes, que cuentan con mercados internos importantes, atraigan, al impulso de una competencia desleal, inversiones extranjeras hacia sus territorios amparadas en regímenes promocionales de todo tipo. La libertad de cada país para mantener su propio régimen nacional en esta materia fomenta la competencia desleal, afecta la estabilidad institucional del MERCOSUR y erosiona la credibilidad del bloque en su proyección externa.

V. REFLEXIONES ESTRATEGICAS

Acerca del cumplimiento de las expectativas de los pequeños países al conformarse el MERCOSUR

En relación con las ventajas derivadas del PEC y el CAUCE

Las principales expectativas de Uruguay al ingresar al MERCOSUR tuvieron que ver con el mantenimiento de las ventajas comerciales que lograba a través del PEC, con Brasil, y del CAUCE, con Argentina.

En el entendido de que los regímenes del PEC y del CAUCE son, a la larga, incompatibles con un mercado ampliado en un régimen de reciprocidad, Uruguay procuró mantener su vigencia al amparo de los regímenes de excepción a la liberación comercial que se instrumentaron para el período de transición, primero, y a la conformación de la Unión Aduanera, luego. Se trató, pues, de no perder los beneficios ya logrados. De allí que, pese a la ausencia, en lo formal, de un trato diferencial en su favor en el proceso de integración del MERCOSUR, Uruguay haya mantenido las preferencias del CAUCE y del PEC por períodos que se fueron extendiendo hasta el año 2001. El mantenimiento de estos acuerdos se justifica por el propósito de apoyar las corrientes comerciales entre Uruguay y sus dos grandes vecinos que ascendían a casi el 40% de su comercio exterior antes de la celebración del *Tratado de Asunción*.

De tal modo, Uruguay alcanzó el propósito comercial inicialmente buscado, aunque este propósito sigue supeditado a la existencia del régimen excepcional de los acuerdos bilaterales. Ello explica el resultado de las negociaciones favorables al país, en particular el mantenimiento de normas de origen especiales para los acuerdos bilaterales, así como del régimen de admisión temporaria.

En relación con los beneficios de liberación del Comercio y el bienestar económico

La segunda expectativa de Uruguay en cuanto a su participación en el MERCOSUR consistía en obtener los beneficios de la liberalización del comercio, en general, y en aumentar, como consecuencia, su bienestar económico. Se trata de la contracara del objetivo comercial señalado en el apartado anterior. Además de no perder lo adquirido hasta el presente, Uruguay aspira a beneficiarse adicionalmente de lo nuevo. Desde este punto de vista las expectativas tienen que ver con los beneficios del libre comercio aplicado a un país pequeño, como Uruguay, gestado en una subregión en la cual se inserta comercialmente con caracteres de marcada dependencia respecto de sus dos grandes vecinos.

De acuerdo con la teoría del comercio internacional, todos los países habrán de beneficiarse de una mayor liberalización del comercio; en especial los pequeños se beneficiarán más que los grandes (Banco Mundial [1995]). El tamaño pequeño de un país y un mayor grado de apertura incrementan la concentración de la producción y la especialización del comercio. La apertura del comercio permite que las pequeñas economías se especialicen en unos pocos sectores, productos o servicios y obtengan mayores beneficios al superar las limitaciones que impone el tamaño de sus mercados internos.

En el caso de Uruguay la ventaja de ser país pequeño en relación con sus vecinos será válida en la medida en que sea creíble la promesa de permanecer pequeño y que no exista una perspectiva cierta de crear especializaciones que vuelvan grande al país en algún sector (Berretta [1987]). De manera similar a lo que plantearía el modelo de competencia de precios de Bertrand, la ventaja deriva de que el país grande no espera sufrir un daño como consecuencia de la especialización del país pequeño competidor. De tal manera, formar parte de un bloque integrado por países grandes y abierto al mundo permitía a Uruguay entrever la perspectiva de valorizar la competitividad de los bienes o servicios que produce, así como un futuro de "creación de comercio" en la zona.

Para Uruguay la integración vía el proceso de apertura comercial se vincula, entonces, a la producción de una escasa variedad de productos de exportación en relación directa a su tamaño. Asimismo, el desarrollo de ventajas comparativas para parte de su estructura productiva se fundamenta en la obtención de economías de escala dinámicas, por lo que su estrategia como país pequeño se planteó para hacer del mercado ampliado del MERCOSUR una plataforma de lanzamiento hacia terceros mercados.

La administración de los tiempos permitió a Uruguay encarar un proceso de reconversión no traumático y transmitir hacia su sector productivo y exportador la convicción de que la capacidad de innovar anticipando las necesidades de los mercados externos es tan importante como el acceso a los mercados. En forma complementaria, el tamaño del mercado comienza a relativizarse otorgándole importancia adecuada a la exigencia de los consumidores, la rivalidad y número de los competidores y de proveedores (Porter [1989]).

Por otra parte, se esperaba que una mayor especialización habría de permitir a Uruguay obtener mayores beneficios basados en las variaciones de los precios relativos en los mercados interno y mundial. A diferencia de lo que sucede en los países grandes en una situación previa a la liberalización del comercio, los precios de los productos de los países pequeños son muy distintos a los vigentes en el mercado mundial. Tras la liberalización del comercio las diferencias entre ambos precios disminuye por cuanto los productos que exportan los países pequeños tienden a reproducir los precios del mercado mundial. Se entendió que cuanto mayor diferencia mostrasen los precios de los países pequeños del MERCOSUR respecto de los del mercado mundial en la situación previa al acuerdo de libre comercio, tanto mayores serían los incentivos para concretar una especialización de su producción y obtener más beneficios de la liberalización del comercio (OEA [1996]).

En definitiva, Uruguay decidió su estrategia buscando un equilibrio entre posiciones extremas que postulaban, por un lado, un abrupto proceso de reconversión -con sus esperables secuelas- y, por otro, una actitud excesivamente proteccionista vinculada aún con el superado modelo de sustitución de importaciones. Plazos y tratamientos diferenciales provisorios permitirían amortiguar los efectos de la inserción competitiva del país, tanto en el MERCOSUR como en el resto del mundo.

En relación con los beneficios no económicos susceptibles de lograr

Los beneficios no directamente económicos que se derivan de participar en un proceso de integración con socios de mayor envergadura constituían una tercera expectativa del Uruguay.

La participación en un proceso de integración subregional se concibe como una posibilidad de incrementar el rol relativo y el posicionamiento del país en la región y en el mundo. Si se analiza la opinión de autores europeos referidos a las posiciones de los pequeños países de la Unión Europea, se constata que "invariablemente dichos países interpretan su ingreso al mercado común como la mejor manera de escapar de la dependencia exclusiva de un vecino todopoderoso" (Hirsch [1992]).

Uruguay apostó también a las ventajas de ingresar al MERCOSUR como plataforma para penetrar en nuevos mercados y como forma de lograr una potencialidad negociadora internacional en determinados foros que no tendría individualmente. El primer requisito tuvo éxito y se satisfará en el futuro en la medida en que la Unión Aduanera mantenga un AEC que apunte a la competitividad, lo cual ha sido replanteado y cuestionado como consecuencia del aumento del AEC propiciado por Brasil a fines de 1997. En cuanto al segundo requisito, los acuerdos de libre comercio celebrados entre el MERCOSUR y Bolivia, MERCOSUR y Chile y MERCOSUR-Unión Europea, sumados a las posiciones comunes del bloque en las negociaciones internacionales del ALCA y a las negociaciones en curso entre el MERCOSUR y otros socios potenciales -como la Comunidad Andina (CAN)- son una muestra de una presencia en la escena internacional que difícilmente Uruguay podría lograr por sí solo.

En el plano intra-bloque, las posibilidades de influencia de Uruguay están limitadas por la falta de una institucionalidad apropiada del sistema y por la flexibilidad política que ésta permite a los países grandes.

A pesar de que los países pequeños del MERCOSUR se han visto llevados, en ocasiones, a "acompañar" medidas impulsadas por sus socios grandes (como ocurrió con la decisión de Brasil de aumentar el AEC, en 1997), la posibilidad de mediatizar los efectos de tales medidas a través de regímenes de excepciones ("canjeables" por el incumplimiento del socio grande) se ha constituido, hasta ahora, en un freno en cierto modo eficaz a las decisiones de corte unilateral que afectan a todos los socios. Sin embargo, tal situación determina para Uruguay un estado de negociación permanente con el fin de preservar su capacidad de decisión y defender la vigencia de un sistema normativo que consolide la debida seguridad jurídica.

En relación con la consolidación de la democracia

La cuarta expectativa que el proceso de integración generó tenía que ver, indirectamente, con la consolidación de los regímenes democráticos en la región. Libertad política y libertad de comercio comienzan a interpretarse como caras de una misma moneda. En tal sentido, la llamada "cláusula democrática", incorporada hoy a la mayoría de los esquemas de integración, adquiere relevancia debido a que los valores democráticos están en la esencia de los procesos de integración en curso. Por otra parte, la influencia de los países grandes sobre los pequeños en materia económica y comercial también se ha visto expresada en el ámbito político, por lo que la "cláusula democrática" actúa como dique de contención para eventuales rupturas institucionales que se pudiesen producir.

Acerca de las estrategias apropiadas a seguir por los países menores del MERCOSUR

Las estrategias apropiadas susceptibles de seguir por los países menores de MERCOSUR se visualizan desde los puntos de vista institucional, comercial y en materia de infraestructura física, y

apuntan a lograr mejoras o modificaciones en esos aspectos del proceso integrador que les permitan el mejor cumplimiento de sus expectativas.

Estrategia institucional

La estrategia en lo institucional consiste en lograr el desarrollo del marco jurídico-institucional y de la capacidad negociadora en un marco jurídico global y equitativo. Para Uruguay tal estrategia se plantea en tres niveles: el interno, el regional y el multilateral.

- A nivel interno, consiste en ajustar la capacidad negociadora del país al aumento de escenarios de negociación. Un país pequeño debe desarrollar una política de formación de negociadores que le permita afrontar las distintas demandas de negociación que han aumentado en forma importante en el marco del regionalismo abierto.

- A nivel regional, en propiciar un marco jurídico-institucional más fuerte, independiente y neutral a medida que el proceso de integración avanza. La seguridad jurídica es un objetivo político prioritario que permite recurrir a la fuerza del Derecho en circunstancias en que los países más grandes pretenden hacer valer su condición por la vía de los hechos políticos y económicos.

- A nivel multilateral, en adherir a las normas de la Organización Mundial de Comercio como el principal instrumento para exponer a sanciones a los países incumplidores en un ámbito donde los países desarrollados tienen también capacidad de incidir.

Concordante con lo expuesto es necesario potenciar el nivel de interlocución de un socio pequeño en un esquema de integración. Para ello es fundamental crear las instancias necesarias para desarrollar un estilo negociador creativo, persistente, técnicamente fundado y políticamente activo.

En el caso de Uruguay los variados escenarios de negociación, simultáneos y complementarios, requieren de ajustes institucionales internos y de una política de formación de recursos humanos de alta profesionalización. Para lo cual podrían impulsarse algunas reformas tales como:

- creación de una subsecretaría de relaciones económicas internacionales encargada de dirigir las negociaciones en el amplio espectro de la diplomacia con las ventajas que presenta respecto de los enfoques parcializados de otros órganos de la administración;

- creación de una persona pública no estatal encargada de tomar decisiones en el marco del comercio exterior. Los sectores público y privado participarían así en un proyecto de inserción externa en un ámbito de decisión y responsabilidad compartidos;

- creación de un comité interministerial a cuyo cargo esté la discusión y coordinación de la estrategia del país que funcione bajo la presidencia del Ministro de Relaciones Exteriores (Abreu [1997]).

En el ámbito del MERCOSUR la estrategia institucional de Uruguay debe tomar en cuenta el cambio de modelo de integración del derecho internacional clásico, basado en la cooperación, por el que se posibilita la concreción de la integración basada en el concepto de la supranacionalidad.

Mientras la cooperación se basa en la premisa oculta de que los intereses nacionales han de prevalecer siempre, la integración presupone el establecimiento de un interés común que los Estados pretenden salvaguardar por encima de sus intereses particulares. La integración concebida en el último sentido se proyecta por encima de la opinión tradicional de que la soberanía de los Estados es inviolable e indivisible. La insuficiencia de las estructuras nacionales y las limitantes propias al fraccionamiento nacional se superan cuando los estados ponen en común sus soberanías para potenciar sus beneficios. Esta concepción admite necesariamente la gradualidad que cada proceso de integración se quiera dar al respecto, pero tiende irremediamente hacia la conformación de estructuras supranacionales.

Sin embargo, no se debe introducir el concepto de la supranacionalidad olvidando el realismo político que necesita el MERCOSUR. Impulsar cambios radicales puede significar poner en peligro el éxito futuro del propósito inicial. Pero tampoco es aconsejable mantener una flexibilidad excesiva que haga del MERCOSUR "una mascarada institucional" cuando sus etapas de profundización reclaman, para su credibilidad, estructuras definidas y expresiones de incipiente supranacionalidad propias de su actual situación. Para ello, apoyados en los artículos 44 y 47 del *Protocolo de Ouro Preto*, Uruguay y Paraguay deben agilizar la convocatoria de conferencias diplomáticas en las que se persiga ajustar determinados aspectos institucionales que den fortaleza al esquema de integración. Podría sostenerse, por ejemplo, la necesidad de:

- establecer un órgano que represente el interés comunitario, lo que puede lograrse a través de la transformación de un órgano ya existente. En este sentido puede pensarse que la Secretaría Administrativa del MERCOSUR rescate una identidad que la separe del mero rol notarial y administrativo actual. Sin ingresar en el ámbito de la supranacionalidad, bien podría otorgársele capacidad de iniciativa a nivel técnico que le permita actuar como órgano fermental con capacidad de propuesta a nivel comunitario.

- armonizar las normas constitucionales internas de forma tal que no se pongan trabas al funcionamiento de normas comunitarias de carácter supranacional, eliminándose el problema de su incorporación;

- desarrollar el sistema de solución de controversias dado que el actual no permite solucionar problemas de interpretación uniforme, control de la legalidad interna, jurisprudencia uniforme, etc.; y

- definir a nivel político el rol y las atribuciones a asignar a la Comisión de Comercio y al *Protocolo de Brasilia* en materia de Solución de Controversias.

En el plano de los principios, el hecho de no haber establecido la reciprocidad no debe condicionar el logro de la equidad a través de la negociación de regímenes preferenciales para los países menores. Es preciso, en este plano de estrategia institucional, propender a la formalización de tales situaciones con la incorporación del concepto de equidad en el desarrollo en el marco jurídico del MERCOSUR. Esto no se haría más que recoger en el plano cuatrilateral el principio del "equilibrio dinámico" ya incluido en el acuerdo argentino-brasileño, anterior al MERCOSUR, el que garantiza la equidad de resultados.

Lo expuesto surge de la dinámica que adquieren los procesos de integración actuales. Las relaciones de equilibrio dentro del MERCOSUR no son estáticas y las distintas variables externas e internas

dan lugar a un permanente estado de negociación que genera concesiones recíprocas en distintos ámbitos. Incorporar, por tanto, criterios pre-establecidos permitirá canalizar las soluciones a través de los marcos institucionales de acuerdo con los procedimientos incorporados a los mecanismos del proceso.

Estrategia comercial: La profundización de la Unión Aduanera

- El Arancel Externo Común (AEC) -

El AEC es el instrumento básico para la profundización de la Unión Aduanera (UA). Como tal, no debe transformarse en un factor importador de ineficiencias para Uruguay. A la hora de definirlo se consideró que debía "incentivar la competitividad externa de los Estados parte" y por ello se procuró tomar como referencia al país que aplicaba el arancel menor. Por este motivo la pauta arancelaria de la UA no tuvo en cuenta, ni reprodujo, niveles existentes en cualesquiera de los socios. Para los países pequeños, el objetivo de la apertura al resto del mundo se agrega al proyecto de UA. De no ser así, el bloque se estaría cerrando a terceros países, haciendo que el efecto de "desviación de comercio" primase sobre el de "creación de comercio". Tal situación se planteó a raíz de las modificaciones que sufrió el AEC, tanto en 1995 como en 1997, en que circunstancias externas a las economías del MERCOSUR dieron fundamento a medidas lideradas por Brasil y Argentina que aumentaron su nivel de protección hacia el exterior bajo el argumento de la necesidad de defender sus equilibrios macroeconómicos.

Para Uruguay la respuesta a la solicitud de los socios grandes no resultó fácil ya que la condición de país pequeño supone determinados condicionamientos a las decisiones de los países grandes que deben administrarse con el debido equilibrio.

Por otro lado, la necesaria solidaridad que debe existir en el proceso puede afectar el grado de dependencia de Uruguay respecto del mercado brasileño y argentino, ya que el desvío de comercio producido por barreras arancelarias erosiona su competitividad; ello debido a que, al resultar más caras las importaciones que se hacen desde fuera de la región -por aplicación de aranceles- se induce a los importadores a abastecerse en la región a precios más altos que los internacionales.

Desde este punto de vista, ante decisiones unilaterales o bilaterales tomadas fuera de los procedimientos previstos en los tratados, la actitud de los países socios pequeños debe ser políticamente enérgica de modo de no convalidar esos procedimientos como mecanismo habitual. Ello sin perjuicio de la flexibilidad y la disposición al diálogo que se muestre en el ámbito institucional de modo de canalizar de manera no traumática la alteración de las reglas de juego.

La estructura arancelaria de un AEC se manifiesta como un instrumento destinado a favorecer determinadas estrategias sectoriales relacionadas con la estructura productiva de cada país. Para los países pequeños los distintos niveles arancelarios de un AEC son definitorios para lograr un mejor posicionamiento en el mercado ampliado. Por lo tanto, la misma lógica del avance del proceso de integración conlleva la necesidad de corregir las inconsistencias del AEC en algunas cadenas productivas sin que ello deba asimilarse a los efectos negativos de desviación de comercio que se le atribuyen a un simple aumento del AEC. En Uruguay existen sectores en los que dicha inconsistencia se manifiesta en un perjuicio para el desarrollo de su política industrial,

al tiempo que refleja una irracionalidad por ausencia de un adecuado fundamento técnico. Ejemplos de lo señalado se encuentran en industrias que operan en volúmenes y montos muy significativos, tanto en lo que se refiere a la importación de las materias primas como a la exportación de los productos elaborados con ellas.³

Los países menores deben gozar de regímenes excepcionales. La no reciprocidad es difícilmente renegociable en el terreno de los compromisos jurídicos pero se ha visto que es posible obtener tratamientos diferenciales a través de concesiones específicas. Se ha indicado que el fundamento por el cual el país potencialmente más importante accede a conceder un régimen más favorable al país de menor desarrollo relativo es la conciencia de que éste no habrá de competir de manera significativa con la hegemonía que aquel ejerce. En este sentido se comprende que los países grandes en un proceso de integración económica no tengan en cuenta las ventajas de la economía de escala que podrían lograr los países menores cuando -como es el caso en el MERCOSUR- permiten su ingreso como socios del respectivo esquema de integración. En lo comercial la expectativa de los países está centrada en "el otro" socio mayor, como sucedió en las Comunidades Europeas con el eje Franco-Alemán.

Los Estados pequeños le dan al proceso de integración una estabilidad de la que, de otro modo, carecería. La "multilateralización" de estos acuerdos, en los hechos originariamente bilaterales, supone una mediatización del poder de los países grandes que se deriva en parte del hecho de que deban someter parcialmente sus problemas para ser considerados en un ámbito donde hay más participantes. Se crean así opiniones sobre los problemas bilaterales que pueden expresarse "desde adentro". La multiplicación de los compromisos juega en favor de la estabilidad. El equilibrio, entonces, se construye a partir de la participación de todos los actores, lo que genera una inevitable corriente de responsabilidad en cuanto hace al mantenimiento de la credibilidad, el funcionamiento de la estructura institucional y lo negociado a través de ella.

Al tener los socios pequeños este rol necesario al equilibrio del proceso, sus diferencias coyunturales de naturaleza comercial o de desarrollo relativo deben ser contempladas tal como sucede en otros acuerdos comerciales, habida cuenta de que son los aspectos en los que se encuentran más expuestos por la apertura de los mercados. En el MERCOSUR esas diferencias pueden canalizarse a través del establecimiento de regímenes especiales dándose así lugar a un trato en el que el fundamento de la reciprocidad no se vulnere y se lo conserve como meta futura pero dejando paso, en los hechos, al concepto de equidad en la construcción del proceso, lo que debe traducirse en un trato diferencial en el plano comercial.

La posibilidad de que los países menores puedan desarrollar una política industrial se vincula también a un AEC bajo y a la existencia de regímenes excepcionales. Debe tenerse en cuenta que los países menores que participan del proceso de integración se caracterizaron por la baja

³ Un caso es, por ejemplo, el del bicromato de sodio que paga 10% de AEC. Con este producto se produce sulfato de cromo para abastecimiento del mercado interno y se exporta por valores que equivalen al doble del valor del bicromato importado (US\$ 10 millones por el sulfato contra US\$ 5 millones el bicromato). Paradójicamente el sulfato tiene fijado el mismo arancel (10%) que su componente esencial, el bicromato. Otro caso es el del dodecibenceno que tiene un 12% de AEC y es materia prima para la fabricación de detergentes. Al igual que en el caso anterior, la producción de detergentes abastece el mercado interno y un saldo se exporta. El producto terminado (detergente) tiene aranceles de 14, 12 y 10%.

competitividad internacional de sus sectores industriales debido a sus escasas ventajas comparativas derivadas de un largo período de baja inversión e incorporación de progreso técnico. A ello cabe agregar que la aplicación de ciertas políticas macroeconómicas desfavorables incidió también negativamente en su nivel de competitividad. La consecuencia de todo ello fue el estancamiento de la economía, un bajo aprovechamiento de las economías de escala y de especialización y una dificultad permanente en mantener el posicionamiento del país en los mercados externos.

Lo señalado hace que las empresas industriales de los países pequeños deban reposicionarse frente al desafío de la competencia externa, lo que justifica la aplicación de algunos tratamientos diferenciales destinados a favorecer la reconversión de sus sectores sensibles y estratégicos como parte de una acción coordinada en el marco subregional en materia de políticas sectoriales, en particular en el área de manufacturas. Para ello deben tomarse en consideración los cambios vertiginosos de la competitividad internacional y su impacto sobre muchas de las decisiones adoptadas respecto de los niveles del AEC. Por ejemplo, el 14% de arancel que se estableció para los bienes de capital en Ouro Preto es producto de una convergencia final y constituye un nivel máximo (que los países no deben alcanzar obligatoriamente). Sin el trasfondo de las influencias desequilibrantes generadas en otros mercados internacionales -que repercutieron en la región produciendo el aumento indeseado del AEC- es probable que la mayoría de los analistas coincidieran en que para el año 2001 (o 2006 para Paraguay y Uruguay), el arancel promedio para los bienes de capital habrá de ser marcadamente inferior al previsto.

Desde otro punto de vista, debe señalarse que el régimen de adecuación a la UA ha sido beneficioso para Uruguay. La adopción de este régimen no sólo le permitió a este país excluir del programa de liberación una importante lista de productos sino, también, mantener paralelamente los instrumentos bilaterales PEC y CAUCE con los dos socios grandes hasta la fecha final de ese régimen (2001). Estos acuerdos bilaterales especiales dan certeza al sector exportador que, al operar a través de ellos, se benefician del trato diferencial que contienen.

El azúcar y el sector automotor son otros dos sectores que tienen regímenes especiales en el MERCOSUR; el último, como se mencionara, se rige por parámetros propios dentro del mercado subregional. Con estos acuerdos se pretende regular un mercado potencialmente muy importante pues la cantidad existente de automóviles *per cápita* es aún muy baja si se la compara con la del resto del mundo. El cumplimiento del régimen especial debe ser objeto de particular atención para Uruguay y Paraguay puesto que la excepcionalidad que implica ha sido impuesta por los países grandes al tiempo que fomentan regímenes internos y bilaterales altamente proteccionistas y dirigistas que ya existían en ambos países para este sector.

Uruguay y Paraguay deben velar por que estas políticas no se trasladen al ámbito general del MERCOSUR con las consiguientes consecuencias negativas para sus respectivos sectores industriales. Las medidas unilaterales adoptadas por Brasil y el régimen bilateral que este país acordó con Argentina, significan que al final del período especial previsto en el MERCOSUR, Uruguay y Paraguay se verán enfrentados a la aceptación de una reglamentación elaborada sin su participación.

En efecto, toda reglamentación proteccionista que no prevea un espacio propio y favorable para Paraguay y Uruguay significará un subsidio que ambos países -y sus consumidores- estarán

otorgando a las industrias brasileña y argentina. Tal espacio propio y favorable deberá basarse en normas de origen más beneficiosas para los países menores, la no aplicación de normas de intercambio compensado y la posibilidad de producir vehículos y autopartes de series de baja producción que tanto Argentina como Brasil importan en la actualidad. Estas medidas, aplicadas racionalmente, propiciarían una localización de las inversiones extranjeras en esta rama que favorecería también a los países menores por cuanto los países de mayor tamaño ya no tendrían los beneficios actuales para su localización; en particular para producir las series de marcas de la región que, por no ser masivas, no justifiquen inversiones como las hechas hasta el momento en Brasil y Argentina.

- La política comercial común -

La implementación de una política comercial común a partir del establecimiento del AEC es parte de las obligaciones asumidas en el *Tratado de Asunción*. La UA, aunque incompleta, supone la aplicación de tal política común destinada a reforzar la expresión como bloque y la voluntad política de elaborar instrumentos de promoción y de regulación del comercio interno ajustados a los avances del proceso. En tal sentido, lo dispuesto en el *Programa 2000* aprobado por Decisión 9/95 del Consejo sobre el "objetivo estratégico y central del MERCOSUR hacia el año 2000", así como las líneas de acción que allí se desarrollan, constituyen el punto de partida para el análisis de las perspectivas de mediano plazo que se vislumbran para Paraguay y Uruguay en relación con este tema. Algunos puntos vinculados a la regulación y promoción del comercio allí referidos son de especial relevancia para los países menores:

- La eliminación de restricciones no arancelarias -tales como los reglamentos y normas técnicas- para evitar que se conviertan en instrumentos de discriminación o de restricciones encubiertas al comercio. A tales efectos es indispensable incorporar los reglamentos técnicos que se van adoptando en el marco del MERCOSUR al marco normativo de cada Estado parte y dar cumplimiento a las obligaciones multilaterales surgidas de la OMC.

- La armonización de los procedimientos de control en materia sanitaria y fitosanitaria para que no constituyan un obstáculo injustificado al comercio intrarregional de los productos de origen vegetal y animal. La Decisión 6/96 del Consejo permite la aplicación de las normas de la OMC para el MERCOSUR por lo que las normas nacionales deben ajustarse en consonancia.

- La identificación de las políticas públicas que pueden distorsionar la competitividad interna de los Estados parte o falsear las condiciones de competencia. En una UA las prácticas comerciales restrictivas aplicadas en un Estado miembro afectan la corriente comercial interna de otros Estados miembro (OEA [1998]). A su vez, la utilización de tratamientos diferenciales que se aplican a las empresas nacionales respecto de otros Estados miembro dificulta la consolidación de un espacio económico ampliado.

Las políticas que afectan la competencia se originan tanto a nivel nacional como provincial o estadual. El *Protocolo de Defensa de la Competencia*, aún sin aprobar, no sólo asegurará un trato equitativo sino que permitirá, como lo expresa el *Programa 2000*, un libre acceso al mercado en el ámbito del MERCOSUR.

- La adopción de un Reglamento Común contra prácticas desleales de comercio (subsidios, anti-*dumping*, derechos compensatorios) y sobre Salvaguardias. A estos efectos las normas vigentes de la OMC constituyen la base para la elaboración de normas comunes.

- La armonización de políticas macroeconómicas a efectos de evitar expresiones unilaterales que afecten la credibilidad del bloque. La coordinación de políticas no consiste únicamente en la abstención de aplicar determinadas políticas nacionales sino también en la capacidad de tomar decisiones conjuntamente para eliminar las asimetrías entre las distintas economías que afectan la igualdad de condiciones entre los productores de los países miembros. Algunas asimetrías se originan en diferentes sistemas tributarios, disímiles tarifas de servicios, diferentes requisitos administrativos y burocráticos, legislaciones en temas económicos y financieros, políticas de medio ambiente, etc. A modo de ejemplo, se señala que las distintas modificaciones de las tasas de cambio y de interés en Brasil y Argentina han llegado a causar fluctuaciones en el comercio y en el flujo de capitales entre esos países (Laird [1997]). Esto ha dado lugar a que se recurra, como solución, al comercio administrado ("*managed trade*") en vez de a la introducción de correcciones de naturaleza macroeconómica procurando equiparar los déficit comerciales producidos con medidas de ese mismo carácter.

Los países pequeños podrían avanzar proponiendo criterios o metas de carácter objetivo como las fijadas por la Unión Europea como requisito para que los países puedan participar en el sistema monetario único.

- La consolidación interna del bloque para potenciar su relacionamiento externo en los distintos escenarios que se vienen configurando en forma simultánea.

Los países menores deben evitar ser superados por la pluralidad de negociaciones así como por decisiones unilaterales de los países grandes. Por ejemplo, los acuerdos ya suscritos del MERCOSUR con Chile y Bolivia tendrán un valor estratégico positivo para los países menores en la medida en que el bloque avance en forma paralela hacia su consolidación interna. De otra forma los nuevos temas que se incorporen a los acuerdos con otros países podrían debilitar la posición del bloque y acentuar más las asimetrías entre los socios fundadores.

- La negociación del patrimonio histórico para preservar el acceso a los mercados ya logrado.

Los Acuerdos de Alcance Parcial celebrados en el marco de la ALADI y los ya iniciados con la Comunidad Andina, México y en el marco de la propuesta Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) deben renegociarse sin perjudicar los intereses de los países menores. En especial, las negociaciones con México tienen una gran importancia para Uruguay habida cuenta del flujo de comercio preferencial que se canaliza a través del ACE N° 5 de la ALADI. Por ello, para Uruguay parece una estrategia apropiada renegociar este Acuerdo una vez concluidas las demás negociaciones del MERCOSUR en el marco de la ALADI. Además, será necesario que las negociaciones de Uruguay con México se realicen preservando las concesiones ya incorporadas en los distintos acuerdos bilaterales y, en el caso de no modificarse lo concedido en dichos acuerdos, que se realicen las compensaciones correspondientes entre los socios del MERCOSUR.

- La integración transatlántica (MERCOSUR-UE) y hemisférica (ALCA) deben mantenerse en negociaciones conducidas a través de una política de bloque.

De acuerdo a los parámetros estratégicos ya vistos de Paraguay y Uruguay, en tanto países menores inmersos en un proceso de integración con alta dependencia respecto de sus socios mayores, la formalización de zonas de libre comercio con otros países y bloques del mundo es conveniente para facilitar el aumento de las inversiones extranjeras y la diversificación de los intercambios comerciales.

En el caso del ALCA la estrategia liderada por Brasil (el MERCOSUR negociando como bloque, construcción del ALCA apoyado en los bloques ya constituidos -"building blocks"- e inicio del programa de libre comercio recién en el año 2005, entre otras cosas), muestra grandes similitudes con la estrategia que deben seguir Uruguay y Paraguay en el MERCOSUR, por razones de escala: el MERCOSUR es a los países miembros menores lo que el ALCA es a Brasil. De manera que los lineamientos impulsados por Brasil no sólo son compatibles sino que deben constituirse en los precedentes a utilizar por Uruguay para vigilar conductas contradictorias de sus socios. Sin perjuicio de ello, tanto la notoria especialización de las exportaciones del MERCOSUR en conjunto hacia EE.UU. -el principal mercado del futuro ALCA- como su potencialidad como centro de nuevas inversiones ("*ALCA-driven*") en América del Sur, refuerzan la percepción de que la no participación en el ALCA podría tener elevados costos para los países del bloque, lo que se conoce como incentivo defensivo de participación, representado por los riesgos de exclusión (INTAL [1997]).

Estrategia en materia de estructura física, condicionante necesaria para la concreción de la equidad

La distinta vulnerabilidad de exposición de los diferentes países del MERCOSUR -y de algunas de sus regiones- al proceso de integración hace necesario encarar proyectos estructurales esenciales que permitan lograr la equidad del proceso; o lo que también se ha llamado "*the need for facilitative and compensatory mechanisms within the grouping to «level the playing field»*" ("la necesidad de mecanismos compensatorios y de facilitación dentro del grupo para «nivelar el campo de juego»" (Quijano [1990]). Es importante para los países menores insistir en los beneficios globales de tales compensaciones no comerciales, así como en el criterio de equidad por país en lugar del de equidad por región a través del cual se puede alterar el espíritu compensatorio que subyace en el concepto referido.

La infraestructura es uno de los aspectos relevantes en el cual el bloque debe actuar tomando en cuenta el desarrollo equitativo por países. El déficit en infraestructura es un factor determinante de un bajo desempeño competitivo en el comercio mundial por su incidencia en los precios finales de las mercaderías. Sin puertos, ejes viales o corredores acuáticos de calidad el intercambio de mercaderías queda "brutalmente afectado por sobreposiciones absurdas de costos" (Márquez [1997]). El necesario proceso de modernización de la infraestructura debe considerar las necesidades de desarrollo de los países menores y no servir únicamente a los intereses de los polos de atracción comercial del bloque, ubicados lógicamente en los países más grandes.

Vinculado con lo anterior se plantea la necesidad de propiciar un desarrollo del ordenamiento territorial dentro del MERCOSUR de la forma más armónica y equitativa posible. En efecto, los países del MERCOSUR tienen una distribución regional desequilibrada que genera distorsiones

interregionales en materia de competitividad, las que, a su vez, alimentan mayores desequilibrios que dejan relegadas a las regiones más vulnerables y hacen que la actividad se concentre en los espacios mejor posicionados.

Actualmente se vislumbran regiones emergentes con posibilidades de incorporarse a las zonas más desarrolladas, lo que implica la existencia de una configuración territorial en formación fuertemente presionada por actividades económicas que buscan respuestas rápidas sin tener en cuenta su fragilidad en materia de desarrollo ambiental y social (por ejemplo, algunas zonas fronterizas). De allí que sea preciso estructurar una política regional de ordenamiento territorial que garantice el avance hacia un desarrollo sustentable pero sin que ello signifique priorizar automáticamente a regiones menos desarrolladas (que no están en los países menores). Los criterios de evaluación que se apliquen con este objetivo deben tener en cuenta el desarrollo sustentable del bloque y el beneficio común, pero sin por ello apartarse de la noción de equidad por país.

La creación de un Banco de Fomento Regional, integrado al proceso, podría constituir el soporte ideal para financiar los emprendimientos que se relacionen con las necesidades mencionadas anteriormente. Sus cometidos principales deberían propiciar:

- el fortalecimiento y la diversificación productiva de los países menos desarrollados dándole participación al sector privado en los proyectos que corresponda;
- el fortalecimiento de la infraestructura, incluyendo las telecomunicaciones; y
- el desarrollo tecnológico y de recursos humanos vinculados a las áreas ambientales, el ordenamiento territorial y el transporte.

VI. A MODO DE CONCLUSION

La razón de ser principal del MERCOSUR es política, más que económica y comercial. En el MERCOSUR cada país desarrolla su estrategia individualmente pero se suma a la estrategia colectiva. Ello es así porque el proyecto MERCOSUR da una suerte de complementariedad a la coparticipación de los países miembros.

Brasil aporta un toque imperial, base de su cultura e historia, que expresa un estado de espíritu que se inserta en un renovado nacionalismo como hilo conductor de su estrategia nacional. Fuerzas Armadas, industria y diplomacia han coincidido tradicionalmente en la expresión del interés nacional.

Argentina, aún en su condición de socio mayor, no puede emular con Brasil el eje París-Bonn porque, al decir de Alain Touraine, "participa en un esquema de relación desigual que si bien no le crea una incómoda Brasil-dependencia va en camino de que tal situación se concrete".

Paraguay da sentido a su realidad geográfica y, como definición política-histórica, se incorpora a la Cuenca del Plata, región a la que perteneció desde la fundación de Asunción, la que reasume dando sentido a una nueva globalidad geográfica a través de la infraestructura de transporte, en especial la fluvial.

Uruguay, por su parte, según el rol definido por el Profesor Reyes Abadie, sigue siendo país frontera, pradera y puerto, con ciertas modificaciones de su estructura productiva pero sin dejar de tener el sello de su destino en su geografía política. Se ha dicho que Uruguay es la llave de la Cuenca del Plata. La economía, la tranquilidad, la vida misma de las repúblicas pertenecientes al gran sistema hidrográfico que termina en sus costas dependen de la forma en que ese país cumple con su destino; estrategia que no por ser conveniente deja de ser principista. Uruguay siempre se ha ubicado del lado de la seguridad jurídica, del respeto a las obligaciones asumidas y en defensa del Derecho como el mejor instrumento para definir su conducta y dirimir sus diferencias.

El MERCOSUR ha resumido el aporte de cada uno de sus socios en un gran proyecto político. Así, Brasil y Argentina aportan lo más significativo como mercado, Paraguay aporta el sentido de la globalidad geográfica y Uruguay la propia existencia del MERCOSUR en su institucionalidad jurídica y credibilidad política. Sin la participación de Uruguay podrá pervivir cualquier tipo de asociación pero el MERCOSUR no podrá consolidar su existencia. Un país pequeño en un esquema de integración de esta naturaleza contribuye a la decisión política en relación inversa a su dimensión territorial y a su importancia económica.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, SERGIO. *MERCOSUR e Integración*. FCU. 1991.

_____. Exposición del miembro informante del Tratado de Asunción en el Senado de la República. Mayo de 1991.

_____. *Política Exterior del Uruguay*. Edición limitada del Ministerio de Relaciones de Uruguay. Instituto Artigas del Servicio Exterior. Montevideo, 1994.

_____. *Uruguay, MERCOSUR y ALCA, reflexiones estratégicas*. Montevideo : Centro de Estudios para la Democracia Uruguaya (CELADU). 1997.

ABREU, SERGIO Y PASTORI, ALEJANDRO. *Uruguay y el Nuevo Orden Mundial*. Montevideo : FCU. 1992.

ALADI. *La inversión extranjera directa en los países de la ALADI y la República Dominicana*. Doc. ALADI/Sec/di 902. 21 de enero de 1997.

_____. "Estadísticas y Comercio", *La nueva realidad de la integración*, Año III, N° 10. Marzo-Mayo, 1997.

_____. *La situación del proceso de integración en 1996*. Doc. ALADI/Sec/estudio 101. 7 de mayo de 1997.

BAFICO, HORACIO. "La industria automotriz en el MERCOSUR". Revista *Flash MERCOSUR* N° 1. Montevideo, julio de 1995.

BANCO CENTRAL DEL URUGUAY. *Informe al Poder Ejecutivo*. Octubre de 1997.

BANCO DE BOSTON. *Situación Económica del Uruguay*. Montevideo, 1991.

BANCO MUNDIAL. "Economías pequeñas: liberalización del comercio, preferencias comerciales y crecimiento". Documento preparado por el Banco Mundial para el Grupo de Trabajo sobre economías pequeñas. Washington, D.C., diciembre de 1995.

BERRETTA, NORA. "Las ventajas de ser pequeño. Apuntes para una política comercial estratégica frente al MERCOSUR", en *Pequeños países en la integración, Oportunidades y Riesgos*. Montevideo : CIESU/FESUR. 1992.

_____. "Exportaciones a Argentina y Brasil 1976-1985", *Suma*. Montevideo : CINVE. 1987.

BERRETTA, NORA Y PAOLINO, C. "Comercio con Argentina y Brasil: uno o dos patrones de inserción comercial?". XI Jornadas Anuales de Economía del Banco Central. Montevideo : CINVE. 1990.

- BIZZOZERO, LINCOLN. "El comportamiento de socios pequeños en el inicio de un proceso de integración", en *Pequeños países en la integración, Oportunidades y Riesgos*. Montevideo : CIESU/FESUR. 1992.
- BUITELAAR, RUDOLF Y PITOU VAN DIJCK. "Exportaciones de manufacturas: desafíos para las pequeñas economías de América Latina", *Revista de la CEPAL* N° 61. Abril de 1997.
- CEPAL. *Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. 1998.
- CONAPROLE. "Brasil aplica trabas a la leche uruguaya". Documento citado por *El Observador*, pág. 13. Montevideo, 22 de octubre de 1997.
- HIRSCH, MARIO. "Estrategia y capacidad negociadora de un pequeño país en el proceso de integración europeo. El ejemplo de Luxemburgo" en *Pequeños países en la integración, Oportunidades y Riesgos*. Montevideo : CIESU/FESUR. 1992.
- IEERAL-LIBERAL-CERES-FUNDACIÓN PARAGUAYA DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO. "¿Qué es el MERCOSUR?". Trabajo elaborado en forma conjunta por los Institutos IEERAL, de la Fundación Mediterránea (Argentina), Liberal, de Rio de Janeiro (Brasil), CERES (Uruguay) y Fundación Paraguaya de Cooperación y Desarrollo (Paraguay). Diciembre de 1992.
- INTAL. *Informe MERCOSUR*, N° 2. Buenos Aires : BID-INTAL. Enero-Junio de 1997.
- LAIRD, SAM. *MERCOSUR: Objectives and achievements*. Documento publicado por la Organización Mundial del Comercio. 1997.
- LICANDRO, GUSTAVO. "Error por Miedo". Tribuna del Diario *El Observador* de Montevideo. Uruguay, 18 de noviembre de 1997.
- LORENZO, F. "Determinantes del comercio intraindustrial", *Suma*. Montevideo : CINVE. 5 de abril de 1990.
- LORENZO, F. Y PAOLINO, C. "Comercio intrarrama y diversificación exportadora en el intercambio regional", CINVE, mimeo. Montevideo, 1991.
- MACADAR, LUIS. "Uruguay, crisis externa e inserción subregional. El comercio con Argentina y Brasil 1975-1984" en *Integración Latinoamericana* N° 127. Buenos Aires: BID-INTAL. Noviembre de 1987.
- MAGARIÑOS, GUSTAVO. *Uruguay y el MERCOSUR*. Montevideo : FCU. 1991.
- _____. "Hacia el MERCOSUR 95. Bases para una negociación equilibrada" en *Pequeños países en la integración, Oportunidades y Riesgos*. Montevideo : CIESU/FESUR. 1992.
- _____. *Oportunidades y Riesgos*. Montevideo : CIESU/FESUR. 1992.
- MÁRQUEZ, JOSÉ AUGUSTO. "El desafío es mejorar la infraestructura" en *Gazeta Mercantil Latinoamericana* N° 78. San Pablo, Brasil, octubre de 1997.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. "Uruguay en Cifras", *Perfil Económico*. Montevideo, 1990.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL URUGUAY. "Situación del MERCOSUR". Documento interno, 1996.

MOSCA, LUIS. En columna publicada en el diario *El Observador*. Montevideo, 18 de noviembre de 1997.

NOGUEIRA, UZIEL. "La vulnerabilidad de la integración" en *Gazeta Mercantil Latinoamericana* N° 78. San Pablo, Brasil, octubre de 1997.

OEA. *Mecanismos y medidas para facilitar la participación de las economías más pequeñas en el Área de libre comercio de las Américas*. Washington, D.C. : OEA, Unidad de Comercio. Octubre de 1996.

_____. Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI). *Economías pequeñas y relativamente menos desarrolladas e integración del hemisferio occidental*. Washington, D.C. : OEA, Unidad de Comercio. Septiembre de 1996.

PASTORI, ALEJANDRO. "Strategies Towards Integration; Argentina and Uruguay" en Shoiji Nishijima y Peter Smith (eds.), *Cooperation or Rivalry? Regional Integration in the Americas and the Pacific Rim*. Westview Press, 1996.

PATRÓN, ROSARIO. "Regionalismo Abierto: ¿hacia el libre comercio o el proteccionismo?", en *Economía y Mercado*, suplemento del Diario *El País*. Montevideo, 24 de noviembre de 1997.

PODER EJECUTIVO. Mensaje al Parlamento en ocasión de la solicitud de aprobación parlamentaria del Tratado de Asunción. Montevideo, marzo de 1991.

PORTER, MICHAEL. *The Competitive Advantage of Nations*. Nueva York : The Free Press. 1989.

PROGRAMA 2000. "Programa de Acción del MERCOSUR hasta el año 2000", Decisión 9/95 del Consejo del Mercado Común.

QUIJANO, J. M. Citado por Abreu en Mensaje Parlamentario y en el libro *MERCOSUR e Integración*, pág. 44. Extraído de Quijano, J. M., "Perspectiva de ALADI", Documento de la Secretaría General de la ALADI. 1990.

SELA. "Propuesta para el Establecimiento de un Fondo de Desarrollo Regional". XXII Reunión del Consejo, Documento N° 14. Montevideo, 23-25 de octubre de 1996.

VAZ, DANIEL. "Las perspectivas del MERCOSUR desde el sector público" en *Revista de Economía-Segunda Epoca*, Vol. 1, N° 2. Montevideo : Banco Central del Uruguay. 1995.

VAZ DANIEL. "MERCOSUR: una visión panorámica de la situación de Uruguay" en *Negocios Internacionales e Integración*. Montevideo, 1995.