



CESPA

**Centro de Estudios de la Situación
y Perspectivas de la Argentina**

* Este artículo fue presentado en el Seminario EMMA (Economie Méditerranée Monde Arabe) – RINOS (Réseau Intégration Nord Sud), París, 26 y 27 de mayo de 2003

El Sur de América Latina entre el Mercosur y el ALCA

*Jorge Schvarzer
Abril de 2003*

Las naciones de América Latina nacieron a la vida independiente con escasas relaciones económicas entre sí. A lo largo del siglo XIX cada una de ellas se especializó en cierto tipo de bienes demandado por las metrópolis de entonces que exportaba a cambio de obtener los productos manufacturados que a su vez requería. Las estrechas relaciones comerciales y financieras de cada país con las respectivas metrópolis se fueron afianzando a lo largo del tiempo; por esas mismas razones tendían a quedar de lado los intercambios locales. El comercio entre la Argentina y Brasil durante la segunda mitad del siglo XIX, por ejemplo, no sólo era mínimo sino que operaba con elevados costos de transacción; en efecto, las grandes ciudades portuarias de uno y otro país estaban a miles de kilómetros entre sí, mientras que las comunicaciones por tierra eran prácticamente inexistentes. La frontera entre ambos países era sólo un accidente geográfico que se extendía a través de zonas de escasa población, mínima actividad económica y escasas relaciones con las actividades centrales. En definitiva, si los mapas presentaban a ambos países como “vecinos”, la realidad económica los separaba mucho más de lo que suponía una visión ingenua.

Algo semejante ocurría entre la Argentina y Chile, cuya frontera de más de 3.500 kilómetros de extensión estaba definida por la cordillera de los Andes, cuyas montañas llegan hasta 7.000 metros de altura. La cordillera no unía, separaba. Por eso, la primera conexión física, que permitía el transporte masivo y estable entre ambos países, fue el ferrocarril transandino, que enlazaba a la ciudad de Mendoza con Santiago de Chile, que se terminó de construir en la primera década del siglo XX; poco después, esa línea sufrió problemas que la hicieron intransitable hasta después de la Segunda Guerra Mundial.



**Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas**



Av. Córdoba 2122 (C 1120 AAQ) Ciudad de Buenos Aires
Tel./Fax: 54-11-4370-6130 – E-mail: cespa@econ.uba.ar
<http://www.econ.uba.ar/cespa.htm>

Un continente de vecinos incomunicados

El intercambio entre la Argentina y Brasil se limitaba a unos pocos bienes primarios que no lograban mantener cierta continuidad. A comienzos del siglo XX, la Argentina importaba café y yerba mate de Brasil, pero el impacto de la crisis del '30 provocó una contracción del comercio; en breve plazo de tiempo el país logró sustituir la segunda por producción local hasta llegar al autoabastecimiento de esa bebida de consumo masivo en toda la región. A su vez, la Argentina encontraba dificultades para colocar ciertos bienes donde disponía de ventajas comparativas naturales pero que vendía en competencia con Estados Unidos. El ejemplo más notable fue el trigo que enfrentó duras trabas a comienzos del siglo XX, cuando los empresarios argentinos del ramo comenzaron a introducirse en el mercado del país vecino; frente a ese avance, Estados Unidos reclamó, por vía diplomática, que se le siguiera comprando esa mercancía a sus productores como condición para comprar café. Afectado por esa presión, el gobierno brasileño permitió que se siguiera adquiriendo trigo y harina a la potencia del Norte, cuya capacidad de presión como comprador se veía multiplicada por su eficiencia productiva y sus ya estrechas relaciones políticas y financieras con los mercados de América Latina. Por otra parte, los países europeos defendían sus propios molinos y sólo compraban trigo como materia prima; la Argentina no podía exportar harina a esos países y tampoco al país vecino, pese a las evidentes ventajas comparativas del sistema.

Estas trabas, que se repitieron con diversos productos en distintas oportunidades, ofrecen uno de los elementos que explican que, más allá de muchos intercambios muy simples, los países de la región se concentraran en las relaciones con las metrópolis, adaptándose a sus demandas. Las metrópolis también fueron cambiando: la mayoría de las naciones de América latina se fueron ubicando bajo la hegemonía de Estados Unidos en un proceso que culminó poco después de la Primera Guerra Mundial, con la incorporación del Brasil a ese grupo; en cambio, la Argentina siguió manteniendo estrechos lazos comerciales y financieros con Gran Bretaña hasta mucho después de la Segunda Guerra. Esa diferencia no sólo alejaba a la Argentina de su vecino sino que generó una prolongada serie de conflictos muy duros con Estados Unidos. La negativa del gobierno argentino a declarar la guerra al Eje, por ejemplo (debido entre otras razones a la demanda británica de que el país se mantuviera neutral para seguir despachando carne al imperio), generó numerosas represalias de parte de Washington; estas incluyeron un bloqueo comercial para el envío de materiales estratégicos y dificultó las relaciones diplomáticas y políticas¹. Brasil, en cambio, dada su nueva inserción internacional, envió tropas al frente para contribuir al esfuerzo aliado y recibió ciertos beneficios en la posguerra que contribuyeron, indirectamente, a separarlo de la Argentina.

Recién hacia la década de 1960 las relaciones internas del continente, ya prácticamente alineado bajo la hegemonía de Estados Unidos (con excepción de Cuba) comenzaron a ser tenidas en cuenta por las naciones que lo formaban. Siguiendo la imagen de la Comunidad Europea, y aceptando sugerencias de Washington, las naciones latinoamericanas firmaron un primer acuerdo de integración comercial

¹ Los enfrentamientos entre Washington y Buenos Aires se trasladaron a la política local, a tal punto que en 1946, durante la campaña presidencial ganada por Perón, había numerosos cárteles que proclamaban el *slogan* "Perón o Braden" en alusión al embajador de Estados Unidos que era presentado así como el verdadero jefe del partido opositor.

conocido como ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), tan ambicioso como difícil de llevar a la práctica. El pacto incluía a todas las naciones de la región, pese a que las distancias entre una y otra llegan hasta los 10.000 kilómetros, en condiciones en que no se disponía de una infraestructura de transporte ni de comunicaciones de alcance regional. La ALALC quedó como un ejemplo de la brecha que se podía generar entre los planes utópicos, basados más en un discurso cultural que en las realidades de la economía². Para peor, los países más grandes de la región estaban embarcados en esos momentos en sus propios programas de industrialización, supuestamente “integrada” y se mostraban muy poco dispuestos a disminuir ese énfasis para importar bienes fabriles de sus vecinos aún cuando ello pudiera ser ventajoso por razones de precios o de economías de escala.

La ALALC fue reemplazada por la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) que no tuvo mayor éxito que su predecesor. Mientras tanto, se firmaban una serie de acuerdos regionales de distinto alcance en la exploración de soluciones más aptas, y de ámbitos más restringidos, pero que no resultaron mucho más efectivas, en el objetivo de ampliar los mercados locales.

A los problemas económicos se les sumaban otros de distinto carácter. Uno de ellos era la intensa presencia militar en el poder político de los países de la región que imponía una visión contraria a la integración. En efecto, las distintas “hipótesis de guerra” en cada país incluían preferentemente a los vecinos dado que resultaba difícil imaginar otros contendientes más poderosos y más lejanos en términos geográficos. Los militares argentinos, al menos desde el final de las guerras civiles (hacia 1880) se preocuparon siempre por los temas de fronteras y el posible uso de la fuerza para llegar a una resolución definitiva. Las relaciones con Chile, por ejemplo, incluyeron tensiones que llevaron al borde de una guerra a fines del siglo XIX; el mismo fenómeno se repitió a fines de 1978, cuando las acciones armadas entre las dos dictaduras militares a ambos lados de los Andes estuvieron a punto de iniciarse y fueron frenadas por una oportuna intervención papal. La frontera con Brasil estaba mejor definida, después de un laudo de fines del siglo XIX, pero eso no impidió que surgieran problemas relacionados con ella; un general argentino llegó a amenazar veladamente con la guerra, a fines de la década de 1970, si ese país vecino continuaba con el proyecto de la represa de Itaipú, que era visto como una afrenta al derecho argentino sobre el río Paraná, aguas abajo. Además, esas hipótesis de conflicto frenaban la posible construcción de obras de infraestructura que comunicaran a estos países porque ellas eran visualizadas con preferencia como un elemento que podía facilitar una potencial invasión militar del vecino y no como un factor de progreso económico y social para toda la región.

La nueva vecindad del último cuarto de siglo

Esa larga experiencia histórica comenzó a cambiar en el último cuarto de siglo, cuando comenzaron a hacerse sentir una serie de procesos que modificaron la posición relativa de los países del sur del continente. En primer lugar, aunque no siempre mencionado, se notó un incremento intenso de la población de los estados del Sur del Brasil, a

² Los discursos del período exaltaban la herencia ibérica de todos los países del continente y el predominio del español (o el portugués en Brasil), que parecían razones para una “hermandad” que, sin embargo, encontraba enormes trabas para ser llevada a la práctica por razones de costos, de distancias y estructuras de los mercados de la región.

medida que la migración desde el norte comenzó a ocupar ese “vacío” geográfico. En la actualidad, el estado de Río Grande del Sur, que limita al Sur con Uruguay y al Oeste con Argentina, contiene una población superior a 11 millones de personas; solamente su capital, Porto Alegre, tiene más habitantes que todo Uruguay, y se ha convertido en un centro de atracción para los habitantes de este país. Podría decirse, sin exageraciones, que Porto Alegre es ya el núcleo geográfico del proyecto de la integración.

Ese dinamismo de la población contribuyó a que se lanzaran una serie de obras de infraestructura y servicios que cambiaron la situación de la región. Las grandes rutas y las nuevas ciudades costeras que fueron brotando en esa área del Brasil, por ejemplo, posibilitan ahora que cientos de miles de argentinos y uruguayos puedan veranear en las playas de aguas calientes de ese país; esa nueva oferta ha contribuido a generar un proceso de integración social y económica que, si bien fue impulsado por algunas medidas adoptadas en el Mercosur, también contribuyó a consolidar la marcha de este último.

La tendencia a la supresión de las hipótesis de conflicto entre estados llevó, asimismo, a que se lanzaran grandes obras de conexión a través del río Uruguay, que separa a la Argentina de Uruguay y Brasil. En un par de décadas fueron construidos dos puentes y una represa que permitieron el tráfico automotor sobre ese río, ofreciendo una unión física que no había existido hasta entonces.

En consecuencia, se fue delineando una región especial de carácter único que abarca a una amplia zona del Mercosur pero que no coincide con sus límites políticos. En efecto, si se toma una franja costera, a lo largo del Atlántico, que comience en Río de Janeiro y llegue hasta Buenos Aires, pasando por San Pablo, Porto Alegre, Montevideo y otras ciudades de la zona, con un ancho de unos 400 kilómetros, queda definida una zona de poco más de un millón de kilómetros cuadrados donde habitan cerca de 100 millones de personas. Esa zona, que dispone del promedio de ingreso *per capita* más elevado del continente, incluye a varios polos fabriles muy importantes, a los grandes puertos comerciales, a fuentes formidables de energía hidráulica, a las ciudades más importantes de la América del Sur y a sus mayores centros políticos y sociales. Su importancia económica no puede disimularse. Esa región no sólo genera cerca de las dos terceras partes de toda la producción industrial de América del Sur, sino que se extiende sobre una zona agrícola de gran potencial que aporta una porción decisiva de las exportaciones de ese origen de ambos países.

El resto del área geográfica del Mercosur abarca regiones que históricamente tienen una posición de marginación relativa respecto a los centros de poder nacionales y que podrían encontrar un nuevo impulso en la medida en que acompañen la marcha dinámica de la zona de mayores posibilidades de avance económico y social.

Esos fenómenos, algunos de ellos más o menos espontáneos, de integración económica y social requerían de ciertas decisiones políticas para consolidar su presencia. Las causas de esas decisiones fueron surgiendo durante la década del ochenta. Si bien resulta difícil, todavía, evaluar la importancia relativa de cada una de ellas, su conjunto provocó una nueva visión de las posibilidades de un bloque unido y, de ellas, se pueden mencionar al menos tres decisivas.

Una causa del cambio de rumbo derivó de modo indirecto de la evolución de la deuda externa. La intensidad de la crisis que brotó a comienzos de la década del ochenta, y su impacto económico social, señaló los problemas de depender del crédito externo y

planteó la necesidad objetiva de modificar esas relaciones. Pronto se supuso que los acuerdos entre gobiernos podrían ayudar a renegociar esas deudas a partir de una relación de fuerzas distinta, creada por la unión de los deudores. Es cierto que esa perspectiva fue una posibilidad latente, más que un instrumento real, hasta ahora, pero no por eso dejó de tener su presencia en las actitudes oficiales de la década pasada³. La crisis de la deuda actuó como un disparador del proceso de integración aunque esa causa se perdiera en el vértigo de los cambios posteriores.

Otra faceta del impacto de esa misma crisis fue que sacó a la luz las dificultades de forjar una economía industrial sólida en un ámbito nacional limitado. La ISI estaba llegando a sus límites y exigiendo una nueva estrategia política. A ello se sumaron las dificultades externas, y los cambios en la tecnología y la lógica productiva en los centros, para generar una polémica respecto al rumbo que se debería adoptar para avanzar en el proceso de desarrollo nacional. Poco a poco, una serie de analistas comenzaron a plantear los temas de la "economía de escala" a nivel global: ni siquiera la economía brasileña se aproxima a la dimensión mínima que requiere la producción, y la demanda, en numerosas actividades modernas. En cambio, el Mercosur crea una base más sólida para acercarse a una situación potencial de despegue productivo. Este bloque ofrece, desde su inicio, un "umbral" cuyas dimensiones no se podrían alcanzar del mismo modo en un proceso de desarrollo normal en el corto plazo; por eso, su formación acelera la posibilidad del éxito. La reacción positiva de numerosos agentes empresarios a esa perspectiva señala el acierto de la decisión de crear el bloque en un momento oportuno. En rigor, bastó que se firmaran los primeros acuerdos para que una cantidad de empresas comenzara a penetrar en el mercado del país vecino, ya sea exportando o a través de inversiones directas. Ese camino fue adoptado también por numerosas multinacionales, que entraron, o se fortalecieron, en la región, a partir de aquellas decisiones. Esas respuestas contribuyeron a crear una estructura más compleja, amplia y competitiva que la existente previamente en cada mercado.

Estas demandas económicas latentes no alcanzan para explicar ese proceso y, quizás, ni siquiera fueron las determinantes de la decisión final, aunque condicionaron los resultados desde las sombras. Otras condiciones políticas, en cambio, sí lo fueron. En la década del ochenta, los cuatro países vivían la transición a una nueva democracia, luego de largos períodos de dictaduras militares. Esa historia trágica impulsó a sus respectivos líderes políticos (en especial, en la Argentina y Brasil) a buscar en esos acuerdos un "reaseguro" contra una potencial recaída en los recurrentes, y ya clásicos, golpes de estado. Para lograr ese objetivo, los convenios de integración buscaran eliminar posibles núcleos de conflicto que habían alimentado la carrera armamentista en el pasado. La paz y la integración económica facilitaba la reducción del poder militar a ambos lados de la frontera. No es casual que uno de los primeros acuerdos firmados entre la Argentina y Brasil, a mediados de la década del ochenta, planteara una cooperación en el tema nuclear. La decisión de generar confianza mutua, y disminuir

³ La posibilidad de coordinar medidas en el tratamiento de la deuda tuvo presencia política luego del lanzamiento de los planes de estabilización conocidos como Austral y Cruzado en ambos países, y fue motivo de conversaciones entre los ministros Sourrouille y Bresser Pereira en 1987. Luego, la renuncia de éste último y la difícil situación de la coyuntura económica argentina, frenaron esa alternativa. Hay un análisis de este tema en CISEA (1992, a).

recelos heredados de una historia de diferencias, era la base para reforzar el sistema de gobierno civil en el Cono Sur de la América Latina⁴.

Siguiendo esa misma lógica, ya en 1991, el Tratado de Asunción definió textualmente que la democracia era una condición básica para pertenecer al Mercosur, y que debía ser defendida por todos sus miembros. Esa cláusula no era ociosa. Ella se aplicó por primera vez en una crisis política paraguaya de abril de 1996, cuando la amenaza de los socios mayores de excluir a ese país del Mercosur, si no se respetaban las reglas de la democracia, contribuyó a resolver en ese momento el conflicto que ya había cristalizado en una rebelión militar⁵.

La necesidad de reducir el rol de los militares, eliminando los conflictos fronterizos potenciales se convirtió, al mismo tiempo, en un poderoso estímulo para la integración económica regional. Los extensos oleoductos y gasoductos, así como las grandes redes de transmisión de energía eléctrica, que comienzan a trazarse en el Cono Sur, no podrían estar en marcha de haberse mantenido los antiguos resquemores de cada nación sobre la conducta potencial de sus vecinos. A su vez, ese proceso de desarme no hubiera podido llevarse a cabo si no predominaba la democracia como forma de gobierno, en la medida en que sólo ella puede garantizar que no habrá cambios sorpresivos en la conducta de los gobiernos. El funcionamiento más o menos adecuado de los mercados necesita, como condición necesaria, pero no suficiente, la seguridad jurídica propia de esos convenios. Esa estrecha interrelación de factores condiciona el camino seguido por las inquietudes políticas de los gobiernos de cada nación, que comenzaron preocupados con el tema de la democracia y continuaron en la exigencia de avanzar en el proceso de integración para que el esperado éxito económico derivado de la misma reforzara el compromiso conjunto con la democracia y la seguridad.

Los criterios mencionados tuvieron distinto contenido específico en cada etapa del proceso de integración, pero lo notable es que transmitieron una poderosa señal hacia todos los agentes económicos. Los empresarios locales, así como numerosas empresas multinacionales, se fueron convenciendo de que el mercado común estaba en construcción, y no tardaron en responder con decisiones que, por su carácter aceleraron el proceso. Las inversiones en un país para abastecer desde allí a los otros, las compras de empresas de un país por firmas del otro lado de sus fronteras, los numerosos acuerdos de cooperación entre empresas, las tendencias a crear filiales comerciales en los otros países, etc., contribuyeron a forjar el ámbito que aseguraba la continuidad del proceso integrador. La actividad económica se alimentaba del proceso político y contribuía a forjar nuevos avances de éste en un fenómeno espontáneo de retroalimentación.

⁴ Tampoco resulta casual que, con el mismo objetivo, el primer gobierno democrático argentino, a partir de 1983, buscara terminar los conflictos históricos de fronteras con Chile, que habían reforzado las demandas militares a ambos lados de la Cordillera y llevaron a ambas naciones al borde de la guerra hacia fines de 1978. Esos temas fueron dificultosamente resueltos a lo largo de más de casi dos décadas debido, entre otras cosas, a que el gobierno militar se mantuvo en Chile hasta fines de la década del ochenta, de modo que recién a partir de entonces se pudo hablar de confianza entre democracias.

⁵ Esta historia se resume en un buen informe sobre la evolución del bloque regional, en IRELA (1997). Las complicaciones políticas aún no están totalmente resueltas en Paraguay. Los conflictos de 1999 exigieron una cierta participación de los gobiernos de los países vecinos, con resultados que deberían discutirse en el ámbito político, y que van a demandar, probablemente, nuevas intervenciones diplomáticas.

El proceso de construcción del Mercosur

El Mercosur comenzó a surgir, con escasas pompas, en 1986, con la firma del primer protocolo de integración entre la Argentina y el Brasil. Ese acuerdo no estaba aislado; a él se sumaron, luego, sendos convenios bilaterales de cada uno de esos países con Uruguay y Paraguay, que ampliaban su alcance político y geográfico. Ese conjunto de convenios formó la primer red que, sin adoptar una forma específica, daba vida a la integración regional. Cuatro años más tarde, tras los respectivos cambios de gobierno (y de orientación económica) en Argentina y Brasil, los acuerdos fueron renegociados, hasta que el 26 de marzo de 1991, se labró el acta de nacimiento definitiva del bloque regional en el Tratado de Asunción. Los cuatro países se dispusieron a establecer un "mercado común con libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre sus miembros" y, al mismo tiempo, a "facilitar (su) inserción competitiva en la economía mundial".

Los primeros acuerdos de integración, firmados en 1986, querían establecer un "proceso gradual, flexible y progresivo" y con carácter intra sectorial, es decir, que fuera consolidando su avance rama por rama. Esas previsiones tenían que ver con la prudencia natural del inicio del fenómeno, así como con las intenciones lógicas de regular su marcha desde el estado nacional. Y los efectos fueron sumamente positivos, en la medida en que se notó un rápido aumento del flujo comercial en varias ramas en las que se firmaron protocolos específicos. Los acuerdos se refirieron a actividades como la automotriz (única donde se mantuvieron criterios de regulación sectorial durante casi dos décadas) así como a las máquinas herramientas, la actividad nuclear, la industria aeronáutica y la petrolera, debido a que se pensaba que el núcleo dinámico de la integración debía estar en el sector industrial y, sobre todo, en sus ramas más modernas⁶.

Los avances en los intercambios en esas actividades fueron frenados por el brote hiperinflacionario y recesivo que sacudió a la economía argentina en 1989-90. En ese sentido, los tres primeros años de la integración fueron tan positivos como breves y es todavía motivo de polémica hasta qué punto ellos eran representativos. En todo caso, con el cambio de gobierno en la Argentina, seguido muy pronto por otro cambio en Brasil, la perspectiva oficial sobre el Mercosur se modificó. Los dos nuevos gobiernos exhibieron una actitud más ortodoxa, en política económica, y menor interés relativo por el mercado regional. A partir de 1989, la Argentina inició un enérgico proceso de apertura externa, desregulación interna y privatización de empresas estatales que se contradecía abiertamente con la estrategia de fortalecer el mercado común. El presidente C. Menem insistió una y otra vez públicamente que quería asociar al país a las naciones desarrolladas y no preocuparse por la suerte de sus vecinos. Un par de años después, su ministro de Relaciones Exteriores, plantearía gráficamente el lema de las "relaciones carnales" con Estados Unidos como manera de expresar los objetivos de la política nacional. Por su parte, el presidente C. Collor de Melo formuló ideas semejantes, comentando ante el periodismo que prefería asociarse con Estados Unidos y no con naciones pobres⁷. Las ideas y presiones de la ortodoxia parecían definir el

⁶ De la ya extensa literatura al respecto, debemos mencionar las publicaciones de CISEA (1991 y 1992) para seguir esos procesos.

⁷ Ver las citas de esos comentarios en CISEA (1992, a) cuyo análisis seguimos. Recientemente, R. Lavagna, ex secretario de Industria de la Argentina y actual ministro de Economía, decía que los sectores conservadores de la Argentina generan un riesgo para el Mercosur porque "favorecen un alineamiento

rumbo de ambos países hacia un hipotético “mercado mundial” antes que hacia la integración regional.

Pero, a mediados de 1990, el presidente de Estados Unidos, G. Bush, lanzó la Iniciativa para las Américas, que proponía crear una gran zona de libre comercio en todo el continente, comenzando por el acuerdo de integración con México. Todavía se discute si la iniciativa de Washington era real, o si era básicamente una excusa para justificar el NAFTA, pero lo cierto es que ella autorizaba un cambio de actitudes en el continente que se verificó muy rápido. Apenas un mes después, los presidentes de la Argentina y Brasil firmaron el Acta de Buenos Aires, que relanzó el proceso de integración sobre nuevas bases. En lugar de avanzar sobre acuerdos sectoriales, el nuevo programa trataba de reducir aranceles al interior del bloque de manera uniforme y lo más rápido posible. En esencia, ambos gobiernos se dieron un plazo de apenas cuatro años, hasta el 31-12-1994, para completar el mercado integrado. Lo urgente desplazaba a lo deseable, mientras el énfasis en la estrategia global tendía a reducir el rol del Estado en el proceso, acorde con la nueva visión de los gobernantes. Por supuesto, parecía más fácil reducir aranceles que coordinar políticas industriales con el atractivo adicional, para la ortodoxia, de que aquella tarea se podía llevar a cabo, incluso, con un estado ineficiente y corrupto. El Acta de Asunción, en marzo de 1991, no hizo más que extender el acuerdo a los otros dos países y ratificar el convenio⁸.

El Mercosur continuó su marcha basado en ventajas comparativas naturales y en ciertos impulsos sectoriales, como la actividad automotriz, donde se mantuvieron los privilegios concedidos. En cambio, perdió fuerza en otros ámbitos deseables por su dinamismo tecnológico potencial y su aporte al proceso moderno de desarrollo. Un caso testigo fue la manera en que terminó el programa de integración acordado hacia fines de la década del ochenta entre las dos fábricas de aviones del bloque: Embraer, del Brasil y la Fábrica Militar de Aviones (FMA) de la Argentina. Las dos empresas, estatales en ese momento, habían decidido trabajar en conjunto en el proyecto de un nuevo modelo de avión mediano, aprovechando los conocimientos específicos ya acumulados por cada una. La dimensión geográfica de la región ofrecía, por sí sola, un aliciente apreciable para esa tarea que permitía imaginar un mercado considerable (más allá de las posibilidades de exportar que se verificaron más tarde). Pero, hacia 1990 el gobierno argentino había dado la espalda a sus empresas públicas y no estaba dispuesto a apoyar ese proyecto, por razones ideológicas. Este fue dejado sin efecto debido a que la FMA no pudo obtener un subsidio de 25 millones de dólares destinado al desarrollo de sus tareas en la sociedad propuesta. Años después de la caída del acuerdo, el gobierno argentino privatizó la FMA, que quedó limitada a una planta de reparación de aeronaves bajo el control de la firma norteamericana Lockheed y que, irónicamente, sirve exclusivamente al Estado argentino. El resultado fue que el Mercosur (pero, sobre todo, la Argentina) perdió la posibilidad de disponer de una

automático con los Estados Unidos, porque tienen la idea de que es mejor ser socio de los ricos que de los pobres, como si este dato no requiriera de una voluntad de los dos lados...” (Ver reportaje en el diario *Clarín*, Buenos Aires, 14-2-1999).

⁸ La mayor parte de las referencias del texto tratan los casos de la Argentina y Brasil porque estos dos países representan el 95% de la población, la superficie y el producto del Mercosur. Las posiciones de los otros dos países que lo integran son merecedoras de estudios más detallados que aquí se dejan de lado, simplemente, por razones de síntesis en la exposición.

fábrica de aviones de dimensión adecuada a sus posibilidades⁹. Embraer siguió creciendo y hoy es un jugador fuerte en el mercado mundial de aviones de porte mediano, resultado que revela las diferencias de concepción de las políticas de los dos vecinos en la década del noventa.

Hubo otras decisiones que tendieron a desarmar las posibilidades de la integración, como la política argentina de privatizar sus centrales atómicas (todavía en trámite dadas las dificultades técnicas del proceso) y de dismantelar buena parte del área de investigación y desarrollo, que era conducido por la Comisión Nacional de Energía Atómica. En consecuencia, los acuerdos en este rubro perdieron fuerza a semejanza de lo ocurrido en la industria aeronáutica. Otro fenómeno semejante sucedió en el sector petrolero, donde los tanteos destinados a encarar grandes proyectos conjuntos por parte de las dos empresas estatales de Argentina y Brasil perdieron fuerza a partir de la privatización de YPF (medida que fue seguida por el inicio de la privatización de Petrobrás). En 1999, el gobierno argentino permitió que YPF fuera comprada íntegramente por una empresa española (Repsol), modificando la estrategia inicial de sostener una empresa local con accionistas privados y diversificados que controlaran su rentabilidad mientras que la conducción gerencial seguía siendo ejercida por argentinos. Esa decisión incrementó el control oligopólico del mercado petrolero argentino y redujo a casi nada las posibilidades de integración en ese sector¹⁰. La evolución negativa de la industria argentina de máquinas herramientas durante la década del noventa, luego de su penetración exitosa en el quinquenio anterior en el mercado brasileño, es otro caso del mismo tenor.

El detalle de estos programas sectoriales frustrados tiende a explicar porque los flujos de comercio se orientaron más hacia los derivados de ventajas naturales (que ofrecen ventajas comparativas estáticas) que hacia los rubros que ofrecen ventajas dinámicas, típicos del sector fabril y los de predominio tecnológico. Esa evolución coincide con los postulados de los economistas ortodoxos, que creen que el mercado ofrece el ámbito suficiente para que se revelen y desarrollen las ventajas comparativas de todo tipo, ignorando las diferencias entre las naturales y las creadas por la tecnología, la acumulación de capital y el aprendizaje productivo¹¹.

Aún en estas circunstancias, el Mercosur generó condiciones novedosas para una serie de ramas de tecnología avanzada. Los dos casos más evidentes son los de bienes de capital y de electrónica que fueron motivo de una larga puja cuando hubo que decidir el arancel externo común que va a regir para el Mercosur. El gobierno argentino había

⁹ En este análisis seguimos el estudio que hicimos en Schvarzer (1995).

¹⁰ La estrategia hipotética de forjar una estrecha alianza estratégica entre YPF y Petrobras, por ejemplo, hubiera permitido crear una de las mayores petroleras del mundo basada en el Mercosur. No parece necesario extenderse sobre la importancia de crear ese ámbito de integración y acumulación más o menos autónoma en la región que quedó descartado por la nueva coyuntura. En el año 2002, Petrobras compró la segunda empresa petrolera de la Argentina, para competir por el mercado regional, pero es obvio que las condiciones actuales resultan muy diferentes de las planteadas previamente.

¹¹ Frente a la devaluación del real (mayor a 70% en términos reales en el primer bimestre de 1999, que amenazaba con una intensa competencia a la producción local), uno de los principales secretarios del ministro de Economía de la Argentina, M. Kiguel, explicó que esa crisis contribuirá a que los países del Mercosur puedan "especializarse en sus ventajas comparativas"; reconoció, asimismo, y sin mayor preocupación, que ciertas industrias locales "no van a poder sobrevivir". Esta posibilidad le parecía un resultado razonable del "mercado", que no merecía respuesta alguna por parte del gobierno (Ver reportaje en *Página 12*, Buenos Aires, 7-2-1999).

llevado a cero los aranceles para esas dos ramas a comienzos de la década del noventa, con el argumento de que el ingreso a bajo precios de esos bienes desde el exterior afectaba a las ramas locales que los producían, pero beneficiaba a toda la industria; la libre importación permitía reducir los costos de inversión del conjunto fabril. Brasil, en cambio, mantenía el apoyo político y arancelario a esas ramas que consideraba pilares estratégicos del desarrollo industrial y tecnológico. La negociación entre esas dos posiciones en el seno del Mercosur fue larga y confusa. Al fin se llegó a un acuerdo que involucraba un arancel externo común del orden del 16% como objetivo final, decisión que obligó a la Argentina a retomar una posición que los funcionarios del equipo económico consideran "proteccionista" pero que no podían evitar en pro de un acuerdo con Brasil¹².

Otro aspecto beneficioso de la integración regional, tan decisivo como poco comentado en la literatura al respecto, fue su aporte al proceso de estabilización de precios, tanto en la Argentina, a partir de 1991, como en Brasil, a partir de 1995. Aunque el tema excede el ámbito de este trabajo, se sabe que las políticas de estabilidad, cuando se aplican tras intensos procesos inflacionarios, requieren contener posibles focos de aumentos sectoriales de precios. Si no logran dicho control, esos aumentos pueden repercutir en otros precios del sistema, aún cuando se mantenga la restricción monetaria, hasta afectar la estabilidad global que era el objetivo final del programa. Esos focos de aumento de precios no contenidos fueron claves en el deterioro del Plan Austral en la Argentina de la segunda mitad de la década del ochenta, y tuvieron un rol decisivo en la pérdida de efecto del Plan Cruzado, poco después. Contener esos focos inflacionarios exige un intenso control de precios (que, en la década del noventa, resultaba casi imposible de aplicar, tanto por razones ideológicas como por la creciente debilidad del aparato del Estado) o recurrir a la importación de bienes similares desde países con precios más bajos y, además, oferta disponible (dos requisitos que no siempre son fáciles de encontrar juntos). El Plan de Convertibilidad fue ayudado, en su primera etapa, por la entrada masiva de ganado uruguayo y de pollos brasileños, que frenaron la tendencia al alza de los precios locales de la carne, que hubiera amenazado sus fundamentos. Poco después, el Plan Real fue ayudado por la entrada masiva de alimentos argentinos que cumplieron una función similar en la estabilización de precios. *En otras palabras, la experiencia comenzó a mostrar que la nueva dimensión del mercado creada por la integración contribuía a lograr objetivos más variados, y más ambiciosos, que los imaginados en su primer etapa. El Mercosur logró su legitimación por caminos muy distintos a los trazados al comienzo hasta llegar a la situación actual en que, por una razón u otra, la mayoría de los agentes en los distintos lados de sus fronteras internas cree en la necesidad de seguir adelante con el proceso.*

Las dos versiones de la integración

El avance no fue tan sencillo como se ha relatado. La integración sigue su recorrido tironeada por dos visiones, en esencia contrapuestas, aunque a veces convergen en determinadas actitudes. Una (basada en la concepción sostenida durante el gobierno

¹² Evitamos detallar algunos aspectos técnicos para facilitar la presentación. El acuerdo preveía un plazo para alcanzar ese arancel externo común, durante el cual la Argentina debería elevar gradualmente sus aranceles, mientras que Brasil disminuiría los suyos para alcanzar el punto de convergencia aprobado. Durante la crisis de 2001, la Argentina solicitó cambios a esa regla que hoy está nuevamente en discusión.

de C. Menem en la Argentina), pretende una integración macroeconómica lo más rápida posible, tarea que exige una coordinación igual o mayor de políticas fiscales y monetarias que la existente en la Unión Europea, luego de décadas de avances en ese sentido. Las intenciones de construir un mercado de ese carácter tienen que ver con la idea de que éste sólo puede, y debe, hacerse desde la política macroeconómica; ese método surge de una visión sobre el proceso pero también tiene como objetivo evitar, por ejemplo, la presión de los *lobbies* sectoriales (que, supuestamente, afectarían la orientación eficiente de los mercados). Naturalmente, esa apuesta se contrapone a la aplicación de políticas sectoriales y específicas. La otra postura (sostenida por una parte del gobierno brasileño, aunque en plena mutación ahora como efecto de los cambios que origina la crisis política) plantea un recorrido de integración que avance en las actividades productivas y que tienda a generar los suficientes lazos de interconexión para lograr, en el futuro, la unidad macroeconómica.

Ninguna de estas dos corrientes expresa siempre sus opiniones de modo claro y transparente y cada una de ellas está atravesada por numerosas posiciones puntuales intermedias que dificultan el debate. Aún así, el rol de cada una de ellas (tomadas como posiciones polares, o extremas) se aprecia en los contenidos prácticos de las propuestas de coyuntura que se presentan. La integración gradual y por sectores fue la regla de avance en la década del ochenta, como se mencionó, hasta que el proyecto fue modificado por el nuevo programa de los noventa. La Argentina tuvo, desde ese momento, un rol motor en las demandas de construir, lo más rápido posible, un mercado único acorde a los postulados de la ortodoxia, o sea, con el máximo posible de apertura al mundo, junto con el menor grado imaginable de intervención estatal en la actividad económica. No es casual, en ese sentido, que Buenos Aires haya protestado, de manera continua y enérgica, contra de las políticas promocionales del Brasil, pidiendo al país vecino que las elimine, para que no afectaran a la economía argentina¹³.

Acorde con esas posturas, ya en 1997, el presidente C. Menem comenzó a pedir una "moneda única" para el Mercosur. El proyecto tendía a semejarse al del ecu, hoy ya implantado como euro, que se estaba llevando a cabo en Europa, pero no tenía en cuenta el diferente grado de madurez productiva, y de regulación social, de esas naciones respecto al Cono Sur de la América Latina. A comienzos de 1999, y a modo de respuesta específica a la crisis brasileña, la Argentina dio un nuevo paso en esta dirección y propuso *dolarizar* su economía; al mismo tiempo, le aconsejaba hacer lo mismo a su socio mayor. Brasil no dudó en responder con una negativa rotunda, que se acentuaba en un momento en que el gobierno carioca debía demostrar, antes que nada, que era capaz de regular las tendencias hacia el equilibrio global y la moneda nacional creada hacía apenas unos años¹⁴.

¹³ El gobierno argentino eliminó todas las políticas de promoción industrial y no estaba dispuesto a reimponer algunas medidas ni siquiera frente a la amenaza competitiva del Brasil, a quien prefería pedirle que modificara su política al respecto en nombre de "la ciencia económica".

¹⁴ La Argentina tenía entonces una economía donde la mayor parte de los precios se expresaban en dólares y las dos terceras partes de los depósitos bancarios estaban registrados en la moneda de los Estados Unidos. La propuesta de eliminar el peso (que valía uno a uno con el dólar) y pedir a Washington que actuara como proveedor de dinero y prestamista de última instancia a la Argentina, planteaba una situación parecida al experimento monetario de las ex colonias francesas en África que utilizan el franco CFA para sus transacciones, pero no encuentra parangón en el mundo moderno. Brasil se opuso enérgicamente a esa estrategia y siguió defendiendo su "autonomía" monetaria aún a costa de grandes

Por último, una coordinación macroeconómica requeriría de alguna instancia de negociación burocrática, a la que el gobierno argentino se oponía con firmeza, debido a sus posiciones antiestatistas. La negativa a crear cualquier organismo que parezca estatal (o bien que no esté fundado en el mercado) bloquea todo intento de crear un Mercosur que tenga presencia política y social. De allí que toda controversia entre las partes derive en una reunión de presidentes para resolverla, con todo sus costos políticos y de oportunidad. En ese sentido, como se ha dicho, el Mercosur "está entre los mercados regionales menos institucionalizados" que se conocen¹⁵.

Al mismo tiempo, el avance del proceso exige una alternativa de ese tipo, del mismo modo que demuestra sus dificultades. El embajador del Brasil en la Argentina explicaba recientemente que le resulta muy difícil la administración cotidiana (del proceso de integración). "A veces me siento (decía) como si fuera un enfermero de guardia en un hospital de primeros auxilios...(aún así) todos los días hay una crisis y hemos logrado superarlas. El Mercosur crece con las crisis"¹⁶. Este mismo embajador recuerda que en los primeros momentos del proceso de integración, "Brasil insistió mucho en la manifestación del carácter intergubernamental del proceso, mientras que había una tendencia más clara de la Argentina por la supra nacionalidad". Hoy, concluyó, ese dilema ha dejado de ser funcional.

La crisis larvada del Mercosur desde 1999 hasta la actualidad

La época de oro del Mercosur fue el período 1994-1998, cuando tanto el peso como el real estaban sobrevaluados respecto al dólar pero mantenían cierto equilibrio entre sí. En esos años el comercio binacional explotó y se produjeron las mayores convergencias productivas. Pero ese equilibrio dinámico en el Mercosur no era suficiente para resolver los problemas de estas dos naciones con economías endeudadas e intensa dependencia de los mercados internacionales. En enero de 1999 Brasil devaluó y esa medida abrió un nuevo frente de conflicto con la Argentina, que se resistía a tomar una decisión semejante.

La crisis desatada abiertamente por la devaluación brasileña del mes de enero abrió una situación tan difícil como complicada de evaluar. La magnitud de esa devaluación modificó la competitividad del país frente al resto del mundo pero afectó especialmente a la Argentina, que quedó descolocada frente al nuevo valor del real. La importancia adquirida por el comercio con Brasil en las relaciones económicas de la Argentina generaron un profundo impacto en la actividad productiva de este último país, donde se inició una recesión que fue atribuida inicialmente al país vecino (aunque no fuera esa la única causa).

El efecto de la devaluación se vió amplificado por la recesión brasileña, que afectó a sus compras en el exterior y, con ello disminuyó aún más las posibilidades de las empresas argentinas de seguir vendiendo en ese mercado. El mayor impacto registrado hasta ahora se ubica en la rama automotriz cuyas ventas a Brasil cayeron rápidamente.

dificultades económicas. La devaluación del peso argentino de fines de 2001, y la consiguiente vuelta al peso como moneda local, permitió recomenzar el proceso de integración, amenazado por esa divergencias profundas de política monetaria.

¹⁵ La cita está en Tulchin, Espach y Golding (2002), pag. 10, donde se analiza este tema en diversos capítulos

¹⁶ Conferencia del embajador del Brasil, Luiz Felipe de Seixas Correa (1998), en el Programa de Políticas de Estado de la Universidad de Buenos Aires, el 17-11-1998, y reproducida en mimeo.

Dado que ya cerca de la mitad de la producción nominal de autos argentinos se dirige al país vecino, esa recesión ha provocado una profunda caída en la actividad de esa rama en la Argentina, que tiene escasas posibilidades de ganar posiciones en otros mercados para reemplazar esa demanda. Los despidos y suspensiones en las plantas automotrices ofrecieron el primer indicador del impacto de la recesión brasileña (conviene destacar que el tema es la recesión antes que el proceso de devaluación). Ese mismo problema se extendió a otras ramas, aunque ninguna otra tiene una dependencia tan grande respecto al mercado brasileño y ello explica la tensión ocurrida en las negociaciones sobre la renovación del acuerdo sectorial que se firmó en marzo de 2.000.

La recesión brasileña afectó, aunque en menor medida, su demanda de alimentos, que es otra de las ramas donde varios productos, como los lácteos, eran alentados por las compras del país vecino. Esa caída de la demanda ha tenido un reflejo fuerte en los precios, dado que los compradores brasileños aprovecharon la oportunidad para pedir rebajas en sus compras, afectando la rentabilidad de los empresarios del otro lado de la frontera. Sin embargo, los exportadores argentinos pueden penetrar otros mercados para amortiguar los efectos de esta coyuntura, aunque se debe tener en cuenta que esa reorientación de sus ventas les obliga a realizar esfuerzos para ser exitosos.

Los efectos presuntos de la mayor oferta brasileña sobre el mercado argentino fueron negativos aunque las cifras disponibles no permiten evaluarlos con precisión. La devaluación permitió una baja de precios de los bienes que ofrecen, que se trasladó al mercado interno argentino donde algunos bienes de aquel país lograron multiplicar su presencia. Una avalancha de calzados, por ejemplo, ocupó buena parte del mercado local. En otros casos, esos ingresos ocuparon el espacio ya tomado por bienes provenientes de otros proveedores, de manera que afectaron poco la producción argentina, ya diezmada por la apertura irrestricta.

Más allá de esa fluida evolución de las relaciones comerciales, la devaluación brasileña tuvo el clásico efecto de "contagio" que ocurre en estas situaciones. Su crisis generó de inmediato inquietud en los agentes financieros internacionales que, como en todos estos casos, comenzaron a preguntarse si el tipo de cambio argentino era o no lo suficientemente sólido. Esa pregunta tuvo un efecto negativo especial cuando se desató la crisis mexicana, a fines de 1994, y volvió a plantear una perspectiva riesgosa a raíz de la crisis brasileña. El gobierno argentino, igual que en las ocasiones previas, redobló la apuesta en defensa del peso y llegó a anunciar la *dolarización* total de la economía, tal como se mencionó más arriba.

En definitiva, entre 1999 y 2001, el impacto de la crisis brasileña sobre la Argentina se originó más en el ámbito del comercio exterior que en el financiero, con efectos fuertemente concentrados en algunas actividades sectoriales significativas en la producción local. Mientras tanto, la Argentina enfrentó otro problema grave que fue la intensa y rápida caída de los precios internacionales de las materias primas que exporta al mundo; la impactante reducción de las cotizaciones de los granos, las oleaginosas y el petróleo afectó intensamente la balanza comercial y repercutió en el ingreso de los productores, con consecuencias negativas en su oferta a mediano plazo¹⁷. Resulta

¹⁷ Solamente en 1999, el país dejó de percibir cerca de 4.000 millones de dólares (equivalentes al 15% de sus exportaciones totales) por esa caída de precios internacionales, efecto que se sumaba a los problemas de vender en el Brasil.

irónico observar que ese impacto no se originó en el Mercosur, aunque diversos medios locales intentaron minimizar este problema, descargando toda la culpa sobre Brasil. Esta vez, no fue tanto el vecino, ni el sistema financiero internacional, sino los propios mercados de materias primas los que asestaron un rudo golpe al modelo de "especialización" primaria promovida con fuerza en la Argentina durante la década del ochenta.

El trienio 1999-2001 presenció intensas discusiones en el seno del Mercosur en la medida en que los demás países fueron afectados por la devaluación brasileña y comenzaron a sentir que el gigante regional podía no tomar en cuenta a sus vecinos en los momentos de crisis. Por otra parte, Brasil sentía que sus socios no siempre lo acompañaban, como se verificaba con la Argentina, que seguía insistiendo en las virtudes de un tipo de cambio fijo, en la dolarización de la economía, en las relaciones "carnales" con Estados Unidos, etc.

La devaluación argentina de comienzos de 2002 no resolvió el problema porque ocurrió en medio de una profunda caída de la actividad económica que afectaba a la demanda local y al comercio interregional. El producto bruto nacional se derrumbó 20% entre el momento de inicio de la recesión, a fines de 1998, y mediados de 2002, en medio del default de la deuda externa y de una crisis financiera y política que bloqueó cualquier reflexión alternativa sobre el Mercosur. En ese mismo período, Brasil comenzó a buscar otras salidas a sus problemas mediante acuerdos con otros países del continente, como México y Venezuela; resultaba obvio que el menor énfasis dado al Mercosur se originaba en claras dificultades de sus socios para acompañar al proceso.

El Mercosur y el ALCA

La propuesta original del Área de Libre Comercio de las Américas fue más una expresión de deseos que una realidad concreta. A comienzos de la década de 1990, Estados Unidos se limitó a firmar un acuerdo de integración con México, que se sumaba a otro semejante con Canadá, formando el área que se conoce como NAFTA, TLN o ALENA, y que está en continuo progreso de avance a juzgar por las cuentas comerciales y otros aspectos de las relaciones económicas y sociales de esos países. Mientras tanto, ese proyecto incluía una promesa genérica de incorporar algún día a los demás países del continente. A lo largo de la década hubo algunas ofertas a los países pequeños de América Central y del Caribe pero no se avanzó en el diseño institucional del ALCA. Más aún, el Congreso de Estados Unidos se negó a otorgar al presidente la autorización de negociar esos acuerdos de manera directa (sistema que se conoce como el *fast track*, porque permite un avance de las negociaciones que, de otro modo, no podrían llevarse a cabo fácilmente dentro del sistema legal de ese país).

El proyecto fue avanzando, a pesar de esos inconvenientes, impulsado tanto por algunos órganos estatales de Estados Unidos como por el interés de diversos países del continente que esperan que el acceso al gigantesco mercado del Norte les sirva de palanca para impulsar el desarrollo. Como una ironía, el Congreso de aquel país autorizó el *fast track* precisamente poco antes de que Washington volcara su interés a los problemas del Medio Oriente y decidiera la intervención militar en Irak que diluyó rápidamente el interés de esa administración por la América Latina.

El ALCA plantea situaciones y posibilidades diferentes a los distintos países de la región. En el caso de la Argentina, el mercado norteamericano tiene poco que ofrecer como alternativa. El país produce bienes agropecuarios competitivos de los que

produce Estados Unidos y se ven escasas posibilidades de que este último país abandone sus clásicas políticas proteccionistas para con sus empresarios agrarios para favorecer al lejano vecino del Sur. La producción fabril argentina, por otro lado, tiene escasas posibilidades de avanzar en ese mercado, tanto por razones de eficiencia como de economía de escala, sin contar con que tendría que enfrentar la competencia de otros productores nacionales que ya están en Estados Unidos (como los tigres asiáticos) o que podrían entrar (como otras naciones de la región que tendrían la misma preferencia en el ALCA). La experiencia de México en el NAFTA no parece tan fácil de ser adoptada en el Cono Sur, tanto por la mayor distancia con aquel mercado (que aumenta los costos de comunicación y transporte) como por la imposibilidad de replicar el sistema de *maquila* que es la base del modelo. En cambio, la Argentina tiene estrechas relaciones financieras con los Estados Unidos, que se manifiestan en los flujos de capitales de inversión y crédito, así como en la clara tendencia a la dolarización de la economía durante los últimos años de la década del '90, que se reflejan en las propuestas políticas de integración. Pero las finanzas por sí solas no ofrecen un vector de desarrollo real, aunque beneficien a los agentes involucrados en ellas que promueven esa integración.

Brasil tiene algunas posibilidades mayores de ingresar con su oferta productiva al mercado de Estados Unidos, pero no se observa que ese elemento pueda jugar un rol importante en el proceso de desarrollo local o, al menos, no mayor que la apuesta por comerciar con el Mercosur y/o con otros países de la región y el mundo. Uruguay, en cambio, que tiene una economía productiva muy pequeña y fuertes bases financieras, propuso entrar a un acuerdo con Estados Unidos lo más rápido posible, en 2002, frente a la sensación de desamparo sentido por su gobierno luego de la crisis argentina y la posible ruptura del Mercosur.

Poco a poco, sin embargo, los países del Mercosur acordaron la posibilidad de negociar en bloque la entrada al ALCA con Estados Unidos, con el proyecto de reforzar su capacidad de demandar algunas condiciones al gigante del Norte. Entre ellas, hubo acuerdo en colocar el tema agrario en el comienzo de la agenda dada la importancia de las producciones de ese origen en el bloque. Esta posibilidad institucional se vio reforzada por el interés de la Unión Europea de negociar convenios comerciales y financieros con el Mercosur como un bloque, con la idea tanto de obtener ventajas económicas como de neutralizar en parte la presión de Estados Unidos por incorporar a toda la región bajo su control, limitando el acceso a otros intereses.

Esa negociación, apenas esbozada, pese a que se ha fijado la fecha de 2005 para cerrar todos los acuerdos, impone riesgos considerables. No está de más recordar que la representante comercial de Estados Unidos, C. Barchevsky, afirmó en su momento que el Mercosur “deberá dejar de existir el día que se integre definitivamente el comercio de todo el continente en el ALCA”¹⁸. La diferencia de visión entre ambos lados de la negociación resulta notable: unos quieren usar al Mercosur como una palanca para ganar capacidad de demandas mientras que los otros lo ven como un obstáculo o, en el mejor de los casos, un acuerdo a perecer cuando tome presencia la posición de Estados Unidos en el continente.

¹⁸ Citado por V. G. Arnaud (embajador argentino y autor de varios trabajos sobre el tema) en “El Mercosur de la posguerra”, en *La Nación*, Buenos Aires, del 26-03-03.

No parece causal, por eso, que algunos representantes del *establishment* argentino comiencen a imaginar al Mercosur como una región basada en acuerdos macroeconómicos globales que sirvan para que los diferentes gobiernos cumplan con los postulados de la ortodoxia, mientras se tramita el ALCA, que ven como parte de una integración política global bajo la potencia hegemónica del planeta. Es así que Felipe de la Balze propone, por ejemplo, que el Mercosur forme una Comisión de Coordinación Macroeconómica, donde participen los ministros de Finanzas y de Relaciones Exteriores de los países miembros, junto con representantes de los Bancos Centrales, más los “representantes permanentes” del FMI, el Banco Mundial y el BID¹⁹. Luego, ese autor especula, incluso, con la posibilidad de que dicha Comisión incluya a representantes de la Reserva Federal de Estados Unidos y del Banco Central europeo en una clara indicación de que no se puede confiar únicamente en los dirigentes locales y que las políticas macroeconómicas deben ofrecer las condiciones para la estabilidad que propone la lógica monetarista y financiera. Un proyecto como este coloca al Mercosur como un órgano regional dedicado a aplicar las estrategias que propicia el FMI y no como un mecanismo de desarrollo autónomo.

La autonomía relativa de la región frente a Estados Unidos plantea la conveniencia de acuerdos con Europa como forma de neutralizar las presiones del gigante del Norte. En efecto, no se visualiza otra región del mundo que pueda servir de contrapeso, relativo, al poder económico de Estados Unidos. Esa visión, que entusiasma también a varios gobiernos del Viejo Continente, se comenzó a forjar en las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea que se han llevado a cabo en los últimos años. Esas negociaciones requieren, casi objetivamente, que el Mercosur se fortalezca, porque sólo así podrá ofrecer oportunidades apreciables a las naciones europeas, y que se encuentren soluciones para algunos de los mayores problemas entre ambas regiones (que incluyen las restricciones derivadas de la Política Agrícola Común europea, entre otras, dada la fuerte presencia de productos agrarios en las exportaciones del Mercosur). Por lo tanto, la estrategia hacia adentro del Mercosur, para reforzarlo, que depende de la capacidad de los agentes locales para llevarla a cabo, está estrechamente relacionada con la estrategia externa del bloque.

El choque entre la visión de un Mercosur que se disuelve en el ALCA y el proyecto de un Mercosur que impulse el desarrollo autónomo de la región se va a mantener en el curso de todo el 2003, por lo menos, mientras la Argentina continúe con su proceso electoral, en Brasil se consolide el gobierno de José Ignacio Lula da Silva y Estados Unidos se mantenga absorto por su intervención armada en Irak y sus consecuencias. Luego de ese interregno llegará el momento de las decisiones, con perspectivas inciertas.

¹⁹ Felipe de la Balze, “The Future of Mercosur: Argentina’s Options” en Tulchin, Espach y Golding (2002), pag. 175. La opinión de de la Balze merece ser tenida en cuenta por su representatividad puesto que es Director del CARI (Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales), una asociación privada, creada a imagen y semejanza del Council of Foreign Relations, de Estados Unidos, que incluye a varios ex cancilleres y figuras prominentes de la elite local. Además, es profesor de la Escuela de Estudios Avanzados del ministerio de Defensa y asesor del candidato a presidente (en las elecciones del 27-04-03) y ex ministro de Defensa y de Economía, Rodolfo López Murphy, entre otras actividades.

Bibliografía citada

- 📖 CEI (Centro de Economías Internacional, 1997). *Comercio Exterior Argentino* (Buenos Aires, vol. 5, número 7, julio).
- 📖 CISEA (1991). *Evolución reciente de la integración Argentina-Brasil* (Buenos Aires)
- 📖 CISEA (1992). *Antecedentes y perspectivas del Mercosur* (Buenos Aires, 1992)
- 📖 CISEA (1992, a). *El desafío del Mercosur para la industria argentina* (publicación colectiva del CISEA, mimeo, Buenos Aires, noviembre).
- 📖 Huici, N y Schvarzer, J. (1992). *El rol potencial del sistema de distribución en la integración de la industria alimentaria del Mercosur*. Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), Buenos Aires
- 📖 Huici, N y Schvarzer, J. (1993). *Situación de la industria alimentaria en Argentina y Brasil en el contexto del Mercosur*. Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), Buenos Aires.
- 📖 IRELA (Instituto para las Relaciones Europeo-Latinoamericanas, 1997). "El Mercosur. Perspectivas de un bloque emergente" (mimeo, Madrid, agosto).
- 📖 Schvarzer, J.(1990) "De l'apogée du plan austral au chaos hyperinflationiste", en *Problemas d'Amérique latine*, París, nº 95, primer trimestre.
- 📖 Schvarzer, J. (1995) "La reestructuración de la industria argentina en el período de ajuste estructural", presentado en el Colloque International de CREDAL, *Competitivité et restructurations sectorielles en Amérique latine. Les défis de la globalisation*, París, 26 a 28 janvier.
- 📖 Schvarzer, J. (1998). *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina 1975-2000*, Buenos Aires, editorial A-Z.
- 📖 SEAG (Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería, 1997). *El sector lácteo argentino*, Buenos Aires.
- 📖 Seixas Correa, L. F. (1998), "La situación del Mercosur", conferencia en la Universidad de Buenos Aires, dentro del Programa de Políticas de Estado, del 17-11-1998, reproducida en mimeo.
- 📖 Tulchin, J., Espach, R., y Golding, H., (2002). *Paths to Regional Integration. The Case of Mercosur* Woodrow Wilson Center Reports on the Americas, nº 5.

El CESPA (Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina) fue creado en 2001 por el Rector de la Universidad de Buenos Aires, como parte integrante del Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas. Su propósito consiste en realizar estudios e investigaciones sobre la economía argentina, con el objeto de contribuir al conocimiento de su situación real y sus perspectivas de mediano plazo. Su director es Jorge Schvarzer.