

El Mercosur: apuntes sobre opciones de política y edificación de interdependencia económica.

Iván Silva E.

El presente trabajo pasa revista a los principales rasgos del proceso de construcción de la interdependencia emprendido por el Mercado Común del Sur, eje esencial de la viabilidad de un proyecto de integración que aspira a estructurar un espacio regional que conjugue la eficiente asignación de los recursos, la afirmación de la gobernabilidad democrática y la ampliación de los márgenes de maniobra del sistema internacional formado por sus Estados miembros. La interdependencia económica se entiende como el aumento de sensibilidad del comportamiento económico de otros países. Esta definición, propuesta por la CEPAL y recogida por Da Motta Veiga (p. 66) se relaciona, espacial y temporalmente, con aquella a que se aspira, construye y verifica en la experiencia concreta de un proceso de integración.

El presente trabajo pretende sondear y revisar los principales rasgos que exhibe el Mercado Común del Sur en su proceso de construcción de interdependencia económica, eje esencial en la viabilidad de un proyecto de integración que aspira a la estructuración de un espacio regional que conjugue tanto una eficiente asignación de recursos como afirmar la gobernabilidad democrática y una ampliación de los márgenes de maniobra en el sistema internacional de sus Estados miembros. Entendemos *interdependencia económica* como el aumento de sensibilidad del comportamiento económico de un determinado país con relación a acontecimientos en el ámbito económico de otros países. Conviene aclarar que esta definición, propuesta por CEPAL y recogida por Da Motta Veiga (p. 66) la acotamos, espacial y temporalmente, a la que se aspira, construye y verifica en la experiencia concreta de un proceso de integración. En el caso del Mercosur, nuestra hipótesis de trabajo, anclada en la evidencia proporcionada por las modalidades de diseño e implementación de políticas hacia el mercado común, postula que ha predominado un enfoque fuertemente comercial en el abordaje de la problemática, lo cual sería consecuencia de, al menos, dos factores. Por un lado, el crítico contexto económico en el cual se desarrollan los primeros acercamientos entre los dos socios mayores del

pacto –Argentina y Brasil–, hacia mediados de la década de los ochenta. En este sentido, recordaremos ciertos aspectos generales de la política de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), modelo de acumulación que antecede a la liberalización económica, y cuyo agotamiento coincide con el desplazamiento del Estado nacional en la esfera socioeconómica. Por otro, la tradicional posición subordinada que ocupan los Estados de América Latina en el sistema internacional ha incidido tanto en la modalidad de implementación de la apertura como en la inspiración ideológica de las políticas adoptadas, al mismo tiempo que delimita los alcances que –dentro de un contexto de lo que CEPAL denomina *regionalismo abierto*– refuerzan la carencia de apuesta única o principal en el terreno económico por parte de los miembros del Mercosur hacia su interior.

a) Industrialización sustitutiva y crisis financiera

Prácticamente desde su creación, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), planteaba, en su *Estudio Económico de América Latina - 1949*, que el crecimiento del comercio regional intralatinoamericano constituía un imperativo para los Estados del área que pretendieran superar las rigideces inherentes a un sistema internacional que les proporcionaba, básicamente, dos opciones: supeditarse a las normas internacionales de división del trabajo o propulsar y afianzar una industrialización sustitutiva de importaciones (ISI). La política de ISI se sustentaba en la teoría del deterioro de los términos de intercambio formulada por Prebisch y Singer, la cual advertía acerca de un orden mundial dicotomizado en un centro industrializado y una periferia abocada a la exportación de productos primarios. Se percibía que las posibilidades de expansión de los productos primarios al largo plazo eran escasas, pues éstos adolecen de baja elasticidad de precios e ingreso de demanda (Meller, p. 199). Al mismo tiempo, la vulnerabilidad de la región se evidenciaba en el impacto directo que recibía de parte de los ciclos de los países industrializados.

Este planteo teórico –que recogía la experiencia derivada de la Gran Depresión y de la Segunda Guerra Mundial traduciéndose en un fuerte intervencionismo del Estado–, pretendía reproducirse en escala regional inspirando el concepto de integración económica que se comenzaba a implementar a través de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), de 1960. En efecto, la integración era entendida como el mejor instrumento para obtener crecimiento económico, eficiencia,

aumentos sostenidos en las exportaciones industriales al resto del mundo y la reducción de la vulnerabilidad exterior (Salazar, pp. 24-27).

A partir de 1960 y durante dos décadas, las políticas inspiradas en la ISI lograron aumentos en la acumulación de capital e intercambio intrarregional, lo que implicó cierta diversificación y especialización industrial de algunas de las economías nacionales (Lahera, pp. 67-68). Vale la pena subrayar que uno de los supuestos que descansaban en el Estado desarrollista¹ radicaba en que la industrialización redundaría en una modernización más homogénea, permitiendo interacciones más fluidas entre las sociedades latinoamericanas (García Canclini, p. 31). Sin embargo, durante dicho período el modelo intentó hacerse cargo, al interior de cada país, de tres factores —la competitividad de la industria, la distribución del ingreso y la inflación— que resultaron constantemente problemáticos y cuya irresolución efectiva contribuyó a su derrumbe (Ferrer, 1996a, pp. 104-109).

Así, respecto de la primera cuestión, si bien se insistía en la necesidad de que cada Estado se industrializara —y de esta manera refundar la modalidad de inserción latinoamericana en el sistema internacional—, Prebisch advertía sobre los riesgos de constituir *compartimentos estancos*, o idénticas industrias nacionales en cada uno de los países, lo que generaba ineficiencia productiva, escasa complementación y el aumento de la vulnerabilidad externa. En relación a la inflación, tanto la demanda derivada de un excesivo gasto público asociado a la creciente presencia del Estado en la provisión de bienes y servicios y la oferta monetaria, como las rigideces de oferta en algunos sectores —pagos externos, alimentos— se plasmaron en el carácter endémico que adquirió el fenómeno. Finalmente, la distribución del ingreso tendió a concentrarse en los sectores más dinámicos asociados al capital, con lo cual las inequidades sociales —presentes sobre todo en los sectores urbanos marginales así como en los ligados a la producción primaria— no fueron, pese a las tasas de crecimiento, suficientemente atenuadas. La industrialización a escala estado-nacional, en cuanto compartimento estanco, respaldada con un fuerte proteccionismo arancelario, contribuyó a agravar esta situación. En esta línea, es importante señalar que la protección arancelaria no sólo abarcó a las industrias nacionales; las empresas multinacionales, a través de plantas de producción

¹En sus reflexiones sobre los capitalismo tardíos del siglo XX, Hirschman atribuía el carácter desarrollista a aquellos Estados que se veían compelidos a asumir un papel empresarial, como respuesta a la carencia de una capacidad de arriesgar los excedentes disponibles, en oportunidades de inversión, por parte de los dueños del capital (Evans, p. 535).

locales, se vieron beneficiadas directamente del esquema vigente (Sunkel, pp. 234-235).

América Latina en el período que transcurre entre 1950 y 1980 experimenta –en consonancia con las tendencias económicas expansivas de la época– altas tasas de crecimiento, y los optimistas pronósticos derivados de esta situación son alentados, a partir de la década del setenta, por la importancia creciente de las materias primas estratégicas para las economías desarrolladas. Así, esa auténtica demostración de fuerza económica y política que significó la cuadruplicación de los precios del petróleo acordada por los países de la OPEP, sugería una senda que los Estados de América Latina podían emprender, vía carteles –paralelamente a los esfuerzos y logros relativos en materia de industrialización– para obtener un mejor posicionamiento y poder de negociación en la estructura de poder mundial y coadyuvar en la mejora de los términos de intercambio (Maira, pp. 51-52). Sin embargo, la irresolución de las dificultades y desafíos que planteaban los tres factores que mencionábamos más arriba –inflación endémica, concentración del ingreso, implementación industrial distorsionada y no cooperativa– se tradujo en una enorme vulnerabilidad financiera de la región frente al sistema internacional. Tal vulnerabilidad se vio reforzada por la conformación en la década del sesenta de un mercado financiero privado de carácter transnacional dirigido a América Latina que adquiere, a partir de las crisis petroleras de la década del setenta, enormes proporciones. La disociación entre la creciente disponibilidad de estos flujos financieros privados y los endebles mecanismos de supervisión por parte de los Estados de la región, generaron una brecha de descomunal endeudamiento que el nivel de las exportaciones no estaba en condiciones de cerrar. En este contexto el fuerte aumento, hacia fines de la década del setenta, de las tasas de interés reales internacionales generó un colapso en los sistemas económicos y aparatos productivos de los países del área.

La crisis derivada del aumento de la deuda externa, junto con representar un quiebre con las anteriores tendencias observadas en la región, constituye el hito inaugural de un poco promisorio panorama. El shock de la crisis financiera invirtió el hasta entonces tradicional sentido de las corrientes de capitales, asumiendo América Latina a partir de ese momento y hasta el final de la década el paradójico papel de exportadora de capitales hacia los países desarrollados. Este grave estado de cosas se vio amplificado en el plano internacional y en el doméstico. En el primer terreno, los efectos de la tercera revolución industrial, impulsada por nuevos esquemas productivos y diseños industriales centrados en tecnologías informáticas

e intensivas en conocimiento, indujo a un fuerte descenso de los precios de los productos primarios, componente fundamental del comercio exterior de los países de la región con el mundo desarrollado y por ende, fuente primera de divisas de aquéllos. En el plano doméstico, la presión de los acreedores internacionales se plasmó en la adopción, por parte de los Estados, de políticas de estabilidad y ajuste estructural que permitieran obtener saldos favorables en las balanzas comerciales y así cumplir con el servicio de la deuda (Maira, pp. 52-55).

Ahora bien, es importante subrayar las consecuencias de estas medidas, tanto por sus implicaciones en el tejido societal como para los efectos de una digresión comparativa. Por una parte, las reformas estructurales que sucedieron a las políticas de ajuste se plasmaron en procesos de apertura de los mercados internos, liberalización de las importaciones, reforma del Estado, desregulación de las actividades económicas y privatizaciones, es decir, una serie de elementos que adquirirán carta de ciudadanía en la estructura socioeconómica de los Estados de la región desde ahí hasta la actualidad. Al mismo tiempo, el impacto del ajuste se tradujo —en el contexto inicial en el que fue implementado— en disciplina fiscal, desocupación, caída de los salarios y de la inversión pública y privada, así como en la contracción de la actividad productiva por la carencia de divisas, todo lo cual profundizó la problemática dualización de las sociedades latinoamericanas. Por otra parte, lo anterior nos permite anotar una importante diferencia, de carácter sistémico, con la experiencia de la CEE. La reconstrucción de Europa occidental se vio vigorosamente alentada por la enorme transferencia de recursos y capitales que significó el Plan Marshall; de ello habría derivado en gran medida la viabilidad de la reconstitución del régimen democrático en la posguerra. Una pauta similar guió las experiencias posautoritarias del sur europeo, hacia fines de la década del setenta. Ahora bien, ambos procesos inequívocamente contrastan con la inmutabilidad de las exigencias de ajuste, por parte de los acreedores externos, frente a la redemocratización en América Latina, catalizada en parte como consecuencia de la crisis económica (Nohlen y Fernández, pp. 244-245). Un factor explicativo de esta cuestión radica en que tales exigencias se encuadraron en un fenómeno más amplio: la estructuración de un nuevo patrón de desarrollo. Bajo esta clave debe leerse el refuerzo que significaron para las nuevas coordenadas de gestión económica las denominadas *cláusulas de condicionalidad* —de impulsar reformas orientadas al mercado al interior de cada una de las economías de la región— con que el Banco Mundial y el Fondo

Monetario Internacional acompañaron el otorgamiento de préstamos y del anhelado financiamiento².

b) Bilateralismo y crecimientos paralelos

A nivel regional la transformación de ALALC en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en la década de los ochenta, no hacía sino formalizar los porfiados datos proporcionados por la realidad económica. La abrupta pérdida de dinamismo al interior de la región —el comercio intrarregional caía desde un 14% al 8% de las exportaciones totales, en 1985— redundó en la defección y reemplazo de las modalidades multilaterales —que proponía ALALC para avanzar hacia un mercado común latinoamericano—, por la metodología de ALADI que privilegiaba los acuerdos bilaterales, de corte intergubernamental, entre los Estados (Nohlen y Fernández, pp. 237-238). Debemos reiterar que una causación múltiple de factores contribuyó fuertemente a este estado de cosas. Así, los diferentes niveles de desarrollo económico de los países de la región³, la aplicación sólo parcial de los acuerdos económicos entre ellos —las ventajas arancelarias otorgadas recíprocamente se limitaban a determinados cupos de productos, las listas positivas— la inflación endémica, la aplicación de políticas de industrialización circunscritas a las fronteras locales de los Estados —traducidas en prácticas vigorosamente proteccionistas y autárquicas—, etc. son todos procesos que se tradujeron en la paradoja de que, aun cuando la mayor parte de los países de la región compartían un modelo económico más o menos similar en sus lineamientos generales, su implementación doméstica arrojaba resultados débilmente cooperativos a nivel regional.

Sobre este telón de fondo se producen los primeros encuentros entre Argentina y Brasil. Si bien el desarrollo particular de este punto excede los límites de este trabajo, puede identificarse nítidamente a la voluntad política —cimentada sobre la mayor empatía entre gobiernos que asumen sus respectivas reconstrucciones democráticas y en las

² Inaugurando tales instituciones una senda de opciones políticas denominadas por Petrella como las “3 D”: devaluación, deflación y desregulación (p. 199).

³ Furtado al referirse a las causas por las que algunos países habían podido impulsar una industrialización sustitutiva relativamente plena —Argentina, Brasil, Chile, México— sostenía que éstos, a partir de la coyuntura creada por la crisis del treinta y reforzada por la Segunda Guerra Mundial, habían podido completar “la fase inicial de la industrialización”, por cuanto ya contaban con “un núcleo importante de industrias de bienes de consumo no duraderos”. Esta situación los diferenciaba claramente con los casos de Venezuela, Perú y Colombia, cuyos respectivos procesos de industrialización, iniciados tardíamente, estuvieron en gran medida copados por las pautas de las empresas transnacionales, lo que redundó en altos coeficientes de importación. Ver *Economic development of Latin America*, (Cambridge, 1970), cit. por FitzGerald, p. 61.

convergencias argentino/brasileñas en materia de política exterior— como el factor que constituye el motor de arranque del proceso que daría origen, posteriormente, al Mercosur. Esta voluntad política se evidencia en dos terrenos. Por un lado, y en el plano público-discursivo, la Declaración de Foz de Iguazú (noviembre de 1985), explicita la decisión de “explorar nuevos caminos en la búsqueda de un espacio económico regional latinoamericano”. Por otro lado, los avances y coincidencias en el terreno político contrastaban fuertemente con la realidad económica regional y bilateral. Plantear proyectos de cooperación e integración económicas entre Argentina y Brasil, considerando las bajas tasas de intercambio mutuo, resultaba una aventura de perspectivas inciertas: en efecto, después de alcanzar éste un techo de 1.8 mil millones de dólares en 1980, tres años después caía a 1 mil millones de dólares, para remontar, levemente, a 1.1 mil millones de dólares en 1985 (Hirst, pp. 148-151).

El escaso nivel de las transacciones recíprocas ilustran elocuentemente sobre la existencia de modelos de crecimiento que seguían senderos paralelos y escasamente asociativos. Originariamente, el crecimiento *hacia afuera* de Argentina y Brasil centrado en la exportación de productos primarios fomentó que sus interlocutores privilegiados fueran Europa y EE.UU., lugares de destino de sus exportaciones. Esta situación persistió a partir de la década del treinta: la crisis económica que motivó el nacimiento del modelo de ISI en gran parte de la región no mejoró las relaciones de intercambio entre ambos países, pues dentro del contexto de políticas de corte proteccionista en que se materializó, ninguno de ellos era proveedor principal del otro en tecnología, bienes de capital y materias primas requeridas por la industrialización. A su turno, en la década del cincuenta Argentina exhibía un mayor desarrollo relativo en función de su economía e industria manufacturera. No obstante, y a partir de 1975, el fenómeno de la desindustrialización en este último país —agudizado por el lento crecimiento de su economía entre 1945/1975— redundó en que actualmente la economía brasileña no sólo triplica a la de su vecina, sino además las diferencias en la industria manufacturera son aún más notables (Ferrer, 1996b, pp. 567-568).

Es en función de este panorama que deben leerse los diferentes instrumentos y metodologías que se diseñan para construir interdependencia económica en un área donde aquélla no existe y así avanzar hacia un mercado común bilateral.

c) Desde el PICE al Acta de Buenos Aires

En julio de 1986, se suscribía el Acta de Integración Argentino-Brasileña, que daba origen al Programa de Integración y Cooperación entre ambos países (PICE). El PICE se asentaba sobre los principios de gradualidad, flexibilidad, equilibrio, armonización progresiva de políticas y participación empresarial. El instrumento privilegiado para lograr estos propósitos —el acuerdo o protocolo sectorial— se insertaba en una metodología que pretendía combinar mercados más abiertos y dinámicos, producciones más integradas y diversificadas y que potenciaran sectores con mayor valor agregado (Lavagna, 1995, p. 267). Es decir, la implementación hacia un mercado común pasaba por combinar rebaja arancelaria, acuerdos sectoriales, mecanismos de promoción de inversiones, financiamiento y tecnología, así como también la coordinación progresiva de políticas macro. Esta opción metodológica se corresponde plenamente con la estrategia argentina iniciada en 1986 de política de apertura a *dobles manos* (Lavagna, 1996, p. 560) al defenestrar el régimen de permisos de importación, al mismo tiempo que impulsaba un vigoroso plan de estímulos a las exportaciones. Por su lado, Brasil un poco más adelante abandonará su esquema de restricción a las importaciones, conservando su modelo de fomento a las exportaciones.

De esta manera, al asumir un modelo más simétrico, se favorecían las condiciones que permitieran a ambos países —a la luz de los protocolos sectoriales— modificar equilibradamente las estructuras productivas preexistentes, el desarrollo combinado en nuevos sectores y el fomento en áreas de desarrollo incipiente. Es así como los protocolos abarcaban áreas temáticas consideradas clave para el desarrollo industrial: bienes de capital, actividad nuclear y tecnología —mediante proyectos conjuntos—, aeronáutica, automotriz, petrolera, etc. Al mismo tiempo, se trazaban criterios generales para el fomento de las inversiones y el comercio, mediante la creación del Estatuto de Empresas Binacionales y del *gaucho* como unidad de cuenta para los efectos de cancelar el comercio bilateral (Chudnovsky, p. 486). Posteriormente, esta estrategia se ve confirmada por la entrada en vigor en agosto de 1989 del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, el cual señalaba un plazo de diez años para la remoción de barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de bienes y servicios.

Cabe anotar que todas estas estrategias eran coherentes con un proyecto de integración económica que permitiera el doble y ambicioso objetivo de procurar modernización y reconversión productiva junto con

una mejor inserción internacional de Argentina y Brasil. Sin embargo, tanto el contexto económico internacional en la década de los ochenta, remecido y condicionado por las crisis, como el agotamiento más o menos generalizado del patrón de desarrollo centrado en el Estado en la región, conspiraron en contra de los resultados efectivos de esta metodología. Mientras la CEE procuraba fórmulas que le permitieran desprenderse de la *euroesclerosis* en la que se hallaba sumida, el agudo impacto de la crisis de la deuda en América Latina justifica el rótulo de *década perdida* que significó este período para la región. Si bien la metodología PICE de construcción de interdependencia económica favoreció avances en el intercambio comercial de algunos de los sectores contemplados por los protocolos, la combinación de hiperinflación y recesión al interior de la economía argentina en el bienio 1989-1990 se tradujo en la inoperancia de los mecanismos previstos y la imposibilidad de efectivización plena de las metas planteadas (Schvarzer, p. 103).

Ahora bien, tres conjuntos de factores íntimamente asociados contribuyen a explicar la **continuación**, pese a las dificultades, del proceso integrador entre Argentina y Brasil. En primer lugar, la recuperación económica mundial que comienza a insinuarse hacia fines del decenio de los ochenta, proceso reforzado con el retorno, a partir de la década del noventa, del ingreso neto de capitales hacia América Latina –240.000 millones de dólares– lo cual posibilitó la transferencia de utilidades al exterior, el servicio de la deuda, el financiamiento de la balanza de pagos en cuenta corriente y la expansión de la actividad económica (Ferrer, 1998, p. 67)⁴.

Un segundo factor radica en las reformas orientadas al mercado implementadas por los Estados de la región, como consecuencia de las políticas de ajuste estructural. Algunas de esas reformas –liberalización unilateral del comercio, promoción de importaciones, tipo de cambio real elevado– redundaron en un desplazamiento general, en América Latina, hacia las exportaciones, lo que en principio tuvo como objetivo coadyuvar en el saldo de la deuda externa y por ende, los destinatarios iniciales de tales exportaciones fueron los países centrales. Sin embargo, a medida que cada uno de los países de la región fueron adoptando e implementando las reformas orientadas al mercado –y el comercio internacional se recuperaba– esta convergencia posibilitó el renacimiento y

⁴ En el retorno de capitales a la región habría incidido tanto el descenso de las tasas internacionales de interés como la implementación de reformas estructurales, señal de respaldo político al nuevo ordenamiento dada a inversores y acreedores. Éstos percibieron además las potencialidades que brindaban los procesos de privatización de empresas y activos estatales. Ver Torre, pp. 60-61.

la intensificación del comercio intralatinoamericano (Sunkel, pp. 238-239). En este sentido, acá puede insinuarse un paralelismo con los desarrollos con tintes refundacionales que la experiencia europea, en la segunda mitad de los ochenta, ofrecía a través del Acta Única Europea (AUE), los cuales avalaban el supuesto de que la apertura y el desmantelamiento de barreras al intercambio podían ser compatibles con acuerdos regionales (Kahler, p. 28).

Finalmente, el contexto interamericano representa un catalizador de no poca importancia. Así, la Iniciativa para las Américas, impulsada por la administración Bush a mediados de 1990 y que aspira a la conformación de una zona de libre comercio hemisférica, recurriendo al expediente de las negociaciones bilaterales con cada uno de los países de la región, estimuló la convicción de reimpulsar el proceso de integración⁵.

Dentro de este contexto es que debe situarse al Acta de Buenos Aires, acordada entre Argentina y Brasil en julio de 1990. Este instrumento implica un giro radical respecto de la metodología de construcción de interdependencia económica propuesta por el PICE. En efecto, en virtud de ella los gobiernos de ambos países, junto con acordar la aceleración en la constitución del mercado común para el 31 de diciembre de 1994, privilegian el mecanismo de rebajas generalizadas, automáticas y lineales de todo el universo tarifario, a la vez que se comprometían a la eliminación de barreras para-arancelarias. Y es la filosofía del Acta de Buenos Aires la que se reproduce en el programa de conformación del Mercosur, en cuyas negociaciones (marzo de 1991) se incorporan Uruguay y Paraguay, países convocados a participar en el segundo semestre de 1990.

d) El Mercosur. Apertura, liberalización económica y afinidad ideológica

El *Tratado de Asunción* –marzo de 1991– que crea al Mercado Común del Sur, plantea una serie de objetivos: la circulación libre de bienes, servicios y factores productivos al interior de la región; el establecimiento de una tarifa externa común (TEC); la coordinación de polí-

⁵ Es interesante destacar que tanto esta propuesta como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) –acordado entre EE.UU., Canadá y México– representan, nítidamente, cambios en el enfoque externo que el primer país había sostenido a partir de la posguerra. Sus posturas multilateralistas originarias habrían mutado –sobre un fondo de generalizado proteccionismo que asume la economía estadounidense hacia mediados de la década del setenta, paralelamente a la disminución de su liderazgo internacional– a privilegiar la “opción regional” en los nuevos escenarios mundiales (Bekerman, pp. 204-206).

ticas macroeconómicas y sectoriales; la armonización de las legislaciones nacionales y la coordinación de las posiciones de los países miembros en los foros internacionales. Ahora bien, para los efectos de este trabajo centraremos nuestra atención en la política de liberación comercial y la tarifa externa común, por un doble motivo. En primer lugar, tales cuestiones han sido privilegiadas por la dinámica, opciones de política pública y actitudes de los actores públicos y privados del proceso de integración. En segundo lugar, nos permite observar el peso específico del medio ambiente externo y de la crisis del modelo estadocéntrico en la subregión, y de cómo ambos procesos han contribuido en la modalidad de configuración de interdependencia económica al interior del Mercosur, al mismo tiempo que señalan los límites que dicha modalidad implica.

El Programa de Liberación Comercial (PLC) se instrumenta principalmente en dos planos (Bouzas, 1996, pp. 68-69). El primero se vincula con los mismos mecanismos lineales de desgravación arancelaria previstos en el Acta de Buenos Aires⁶. En efecto, el PLC se inicia sobre una preferencia del 40% del arancel vigente más favorable para terceros países no miembros de ALADI —tomando como referencia el 1 de enero de 1991—, debiendo abarcar, de manera automática, con un ritmo de 7 puntos porcentuales en tramos semestrales, el 100% del universo arancelario al 31 de diciembre de 1994 (Stancanelli, p. 3), fecha de término del “período de transición” hacia la unión aduanera, de acuerdo a los lineamientos trazados en la reunión presidencial de Las Leñas, de junio de 1992. Un segundo plano se vincula con el compromiso de eliminar toda clase de restricciones no arancelarias al intercambio al interior del bloque. En esta línea, se prevé —para el período de transición— un mecanismo de salvaguardias, para los casos de aumentos repentinos e importantes de importaciones provenientes de alguno de los socios que ocasionaren un perjuicio grave a las actividades productivas internas.

Ahora bien, los mecanismos automáticos de desarme arancelario al interior del Mercosur tienen su correlato institucional en las políticas de apertura unilateral emprendidas por los Estados de América Latina en general, y que, en el caso del Mercosur, generó una suerte de convergencia que se vio reforzada por la apertura preferencial de sus integrantes. Al mismo tiempo, la automaticidad del PLC —que representó el único elemento no negociable durante el período de transición— no sólo fa-

⁶ Aun cuando el Tratado de Asunción contemplaba la posibilidad de acuerdos sectoriales —y de hecho, la Decisión 3/91 del Consejo Mercado Común los reglamentaba— sólo se verifica uno relativo a la industria siderúrgica. Peña, p. 121.

voreció el aislamiento de los negociadores de presiones sectoriales en pro de medidas proteccionistas, sino además y mediante un sistema de listas negativas (al contrario de las experiencias integracionistas de antaño), la actuación de los funcionarios y de los negociadores tendió a enfocarse en intervenciones ad-hoc, lo que su vez significó una cierta autonomía de las agencias públicas para aplicar medidas de protección de carácter selectivo. Además, el ingreso de capitales —proceso reiniciado en los albores de la década de los noventa— permitió menguar los desequilibrios bilaterales de comercio prevalecientes en la subregión.

A su turno, la conformación del *Arancel Externo Común* (TEC), formalizado en el Protocolo de Ouro Preto (diciembre de 1994) derivó de las negociaciones celebradas a lo largo de 1993 y 1994. El TEC, vigente desde el 1 de enero de 1995, abarca el 88% del universo arancelario y comprende once niveles del 0 al 20%, con un promedio del 11,1%. El remanente exceptuado por el TEC se constituye por los sectores *azucarero y automotriz*, los productos contemplados en las denominadas *listas nacionales de excepción*, y por los *bienes de capital, informática y telecomunicaciones*. La situación de estos últimos bienes, así como los que integran las listas nacionales de excepción se estructura de acuerdo a pautas similares a la desgravación arancelaria general, es decir, mediante plazos y cronogramas prefijados de convergencia ascendente o descendente⁷. Así, el TEC de los bienes de capital se situará en 14% al 1 de enero de 2001, y la de los bienes de informática y telecomunicaciones en un 16%, cinco años más tarde. Las listas nacionales de excepción deberían caducar el 31 de diciembre de 2000, salvo las elaboradas por Paraguay, cuyo plazo se extiende hasta 2006.

En el caso de los sectores automotriz y azucarero, si bien ambos fueron excluidos del libre comercio intrarregional atendidas las asimetrías regulatorias existentes —principalmente entre Argentina y Brasil—, y al peso del *lobby* de las corporaciones respectivas, las opciones de políticas han seguido caminos específicos. La cuestión azucarera ha sido delegada en un comité ad-hoc que pretende sugerir propuestas que permitan la liberación del comercio en el sector y la elaboración de un nuevo marco regulatorio no distorsivo. La industria automotriz, por su lado, presenta la singularidad de que se encuentra reglamentada —continuando la ruta de los acuerdos sectoriales de la época PICE— en un régimen simi-

⁷ La determinación de un TEC de sectores exceptuados pero con cronogramas de convergencia y la existencia de regímenes especiales, así como la posibilidad de modificar, previo acuerdo común, niveles tarifarios, le otorgan a la unión aduanera mercosureña su carácter *flexible*. Ver Peña, p. 123.

lar para Argentina y Brasil. Este régimen, que permitió a los países del Mercosur el libre comercio de vehículos sin pago de aranceles, pero sujeto a cupos, ha redundado, a juicio de un autor, en dinamizar la integración fabril, al incentivar a las empresas a instalar plantas en ambos países y así armar los vehículos con componentes locales, al mismo tiempo que se resguarda el equilibrio de las balanzas comerciales (Schvarzer, p. 99)⁸. De hecho, la recientemente acordada Política Automotriz del Mercosur (marzo 2000), que determinaría tanto la liberalización del sector a partir del 1 de enero de 2006 como un TEC de 35% –para automóviles y vehículos comerciales livianos producidos en la región–, prolonga el comercio administrado que ha significado este régimen.

Ahora bien, un enfoque centrado en la liberalización comercial –como el que ha tendido a predominar en el Mercosur– al erigirse en el “motor de arranque” del proceso, podría favorecer el abordaje posterior de otras temáticas vinculadas a la reestructuración económica y social al interior de cada uno de los Estados que integran el bloque. Sin embargo, la compleja situación socioeconómica inicial de sus miembros habría contribuido a que la política de liberalización comercial hegemonizara, desde un principio, los contenidos de la integración. Es así como las experiencias hiperinflacionarias en Argentina (5.000% en 1991) y Brasil (2.500% en 1993), conspiraron en contra del disciplinamiento interno y estabilidad de sus economías, lo cual impedía a su vez algún tipo de convergencia bilateral sustentada en parámetros relativamente equivalentes. De hecho, a partir de la adopción del Plan de Convertibilidad (1991) en Argentina y del Plan Real (1994) en Brasil –emplazados originariamente sobre la base del cambio fijo con el dólar–, no sólo se reforzó el intercambio comercial, sino que además se generaron incentivos para la adopción del TEC por parte del bloque⁹. Al mismo tiempo, la liberalización del comercio ha constituido un factor de respaldo de los planes de estabilización emprendidos en las economías del Mercosur, en la medida que la disponibilidad de importar ciertos bienes sustitutivos provenientes de los países socios favoreció la contención de aumentos de precios en determinados sectores¹⁰.

⁸ En el trabajo citado, a partir de las peculiaridades del sector automotriz –que representa alrededor del 20% de los intercambios mercosureños– se sugiere un interesante paralelismo potencial con las regulaciones sectoriales de la industria siderúrgica europea.

⁹ Una notoria diferencia entre ambos planes consiste en que en Argentina la convertibilidad implica, entre otros aspectos, la obligación del Banco Central de cambiar cada peso por un dólar, la prohibición de aumentar la base monetaria sin que aumenten previamente las reservas y la posibilidad de efectuar negocios domésticos a través de esa moneda. El Plan Real no permite la libre convertibilidad y, originalmente, una caída de reservas no significa necesariamente un descenso similar en la base monetaria. Ver Sant’Ana, pp. 131-132.

¹⁰ Schvarzer, pp. 105-106. El caso paradigmático mencionado por el autor es el de los alimentos.

No cabe duda de que el camino emprendido ha producido resultados formidables: mientras hacia 1988 el comercio total entre Argentina y Brasil representaba la cifra de 1.579 millones de dólares, hacia 1997 el intercambio trepaba por encima de los 14.000 millones de dólares. En cuanto al nivel de la producción, los resultados han sido igualmente auspiciosos: en el período 1991-1997 el producto bruto interno –variación acumulada– registró un aumento para Argentina equivalente al 50% y para Brasil de un 21%. En relación a la inversión extranjera, los 35.000 millones de dólares que hacia 1997 ingresaron en Argentina y Brasil (en una proporción correspondiente al 35% y 65% respectivamente) contrastan fuertemente con los 2.400 anuales que se registraron en la década de los ochenta. En todo caso, el desenvolvimiento vigoroso del intercambio comercial ha redundado en que materias pertenecientes a lo que se ha denominado medidas de segunda generación del Mercosur, como la coordinación de políticas macroeconómicas, hayan sido desplazadas. En efecto, la notable expansión de las actividades económicas respondería, como hemos anotado, a dos procesos principales y concurrentes (Lavagna, 1996, pp. 568-571). En primer lugar, a la natural consecuencia del levantamiento de la “represión comercial” existente entre las economías de Argentina y Brasil, modeladas durante décadas en el modelo de la ISI. Este nuevo orden de cosas habría fomentado el accionar de las *fuerzas centrípetas* de la proximidad (Ferrer, 1998, p. 91). Como la apertura tuvo un fuerte sesgo importador, el Mercosur apareció como una de las escasas posibilidades que le quedaba a cada país del bloque para exportar. Un segundo proceso se refiere al carácter preferencial de la apertura comercial que asumen los Estados integrantes del Tratado de Asunción al sesgar el intercambio entre ellos. En la medida de que existan elementos que mantengan y refuercen ese sesgo y una apertura creciente entre los países del Mercosur –como sería el caso, por ejemplo, de la caída de restricciones intrarregionales como consecuencia del término del régimen de adecuación final, hacia 2000– el crecimiento de los flujos comerciales no dependería, en principio, de una coordinación macroeconómica plena de políticas. Sin embargo, a partir de 2000 y suponiendo que en el bloque regional predominara la convergencia descendente en torno a la TEC, la coordinación de políticas macroeconómicas constituiría una demanda apremiante, en cuanto consecuencia de la disminución del sesgo regional, así como también de la velocidad de las innovaciones tecnológicas propia del carácter de los sectores en los que existe tal convergencia. Dentro de esta línea, se ha

anotado (Ferrer, 1998, pp. 95-96) que si bien la expansión del comercio ha mantenido un ritmo sostenido –a pesar de factores divergentes entre las economías argentina y brasileña como las tasas de inflación, fases del ciclo económico, cambios en la paridad monetaria–, el grado de interdependencia alcanzado, así como la vulnerabilidad financiera externa, desembocarán en que los agentes económicos involucrados demanden, crecientemente, coordinación; en otras palabras, la mutua adaptación de políticas que suponen la cooperación (Keohane, 1988, cap. 4).

El cuadro trazado nos permite formular algunas observaciones provisorias sobre ciertos alcances que el proceso en análisis nos ofrece. De partida, y si desde un ángulo comparativo podemos notar que la *metodología de rebajas arancelarias lineales, automáticas y generalizadas* halla un símil en la conformación de la unión aduanera en la CEE en la década de los sesenta, debemos subrayar que, mientras ahí las redes sociales del Estado keynesiano –reforzadas por el marco regulatorio internacional imperante, Bretton Woods¹¹ –, permitieron con mayor o menor éxito gobernar las fracturas socioeconómicas latentes en una apertura indiscriminada, en el caso del Mercosur la combinación de automaticidad en la liberalización comercial con la actuación puntual y ad-hoc de las autoridades públicas, es el resultado de la inexistencia de políticas que atenuaran los costos sociales y políticos del ajuste, mediante la reestructuración económica sectorial o regional (Bouzas, 1996, p. 69). Entre otras razones que explican este estado de cosas, tanto los reordenamientos en el sistema político-económico internacional, como el papel que éste le otorga al Estado nacional –paralelamente a la puja de opciones y prioridades que se estructuran al interior de éste–, confluyen en la **menguada legitimidad** del Estado –considerado la “raíz del problema” (Evans)– para llevar a cabo políticas como las verificadas en los primeros tiempos de la CEE. Más aún, el nuevo modelo de relacionamiento que intenta hegemonizar el contenido de las políticas públicas para América Latina en general, y por ende al Mercosur, lo representa el denominado *Consenso de Washington*. Esta expresión, acuñada por el economista John Williamson, condensa la variedad de reformas estructurales inauguradas a partir de la crisis de la deuda en América Latina –apertura, privatizaciones, desregulación financiera, re-

¹¹ El régimen de Bretton Woods consagra lo que Ruggie denomina acertadamente *liberalismo enraizado*, esto es, un ensamble entre liberalización económica –entendida como la mejor opción para lograr el bienestar al largo plazo–, tipos de cambio fijos y controles al capital –alentados por Keynes– con mecanismos nacionales amortiguatorios de las fracturas sociales derivadas de la apertura comercial. Garrett, pp. 892-893.

forma del Estado, equilibrio fiscal—, atribuyéndoles un carácter normativo¹². En la América Latina del posajuste y precisamente como consecuencia de éste, se complejiza enormemente la adopción de mecanismos públicos que procuren una reversión de los costos sociales derivados del nuevo mapa societal, o que apunten a estrategias de reconversión productiva al largo plazo.

Una cuestión vinculada con lo anterior se refiere a la convergencia ideológica existente entre los socios “mayores” en un proceso de integración, donde podemos apreciar algunas similitudes y diferencias ricas desde un ángulo comparativo, así como dimensionar adecuadamente el peso específico que un consenso de esta naturaleza puede aportar a la construcción de un espacio económico asociativo. En la experiencia europea, las disputas constantes en el eje franco-alemán derivadas de la no coincidencia plena acerca del papel del Estado y del mercado en la construcción del mercado común, sólo se resolvieron hacia el decenio de los ochenta. En efecto, la adopción progresiva de políticas y reformas liberalizantes por parte de los Estados socios se vio reflejado en el plano comunitario en la adopción de un enfoque de este perfil, tradicionalmente asociado a las posturas alemanas, y que se ha materializado en entender al mercado común como un espacio libre de barreras interiores al intercambio. Debemos subrayar, en todo caso, que esta nueva macrovisión no sólo no se ha traducido automáticamente en recortes en el gasto público de los principales Estados de Europa occidental¹³ sino que además una de las dimensiones más estrechamente relacionadas con las nuevas coordenadas económicas —la adopción de los *criterios de convergencia* previstos en Maastricht para la constitución de la unificación monetaria—, no se ha encontrado exenta de conflictividad social al interior de los Estados de la CEE.

Desde este ángulo podría afirmarse a primera vista que el eje argentino-brasileño cuenta, desde el Tratado de Asunción, con una convergencia ideológica *inicial* sustentada por la existencia de gobiernos que, emplazados sobre plataformas programáticas similares, apostaron e impulsaron políticas de reforma permeadas o inspiradas por el Consenso

¹² Cabe destacar que una de las medidas que conformaban este paquete fundacional —el uso del tipo de cambio— no fue considerado por las agencias gubernamentales, pese a los adversos efectos que una revaluación genera en la competitividad de la industria local y en la vulnerabilidad financiera en un contexto de fuerte desregulación internacional. Ferrer, 1998, pp. 117-118. Para el autor indicado, tal estrategia es congruente con los intereses de los mercados financieros, al aumentar la brecha de dependencia del financiamiento exterior y del diferencial de interés en las plazas acreedoras respecto de las deudoras.

¹³ Inclusive este gasto, en proporción al Producto Bruto Interno de dichos Estados, se ha mantenido constante y participa de forma importante en ese índice. Ver Borón, pp. 144-145.

de Washington. Sin embargo, dicha coincidencia no constituye un dato inamovible ni muchos menos pacífico en la dinámica mercosureña, y ha dado pie a algunos de los espasmos que han impactado sobre el proceso de integración. Así, en relación a la temática automotriz, tanto la medida provisoria resuelta por el gobierno de Brasil hacia mediados de 1995¹⁴, en orden a establecer requisitos de desempeño, cuotas, aranceles diferentes a los pactados en Ouro Preto, así como la dictaminada hacia fines de 1996 —que impulsaba una serie de garantías y franquicias arancelarias con la finalidad de estimular las actividades económicas y productivas en las regiones del norte y nordeste de aquél país—, ilustran acerca de los disímiles énfasis entre este país y Argentina en relación a los grados de activismo en el terreno de las políticas industriales y comerciales. Asimismo, las negociaciones llevadas a cabo a propósito de la determinación del TEC sobre los bienes de capital y electrónica revela diferencias análogas. Argentina era partidaria de disminuir a cero la tasa de protección en la importación de estos bienes, en el supuesto de que redundaría en un beneficio general, mientras que Brasil sostenía que una medida de esa naturaleza impactaría rotunda y negativamente sobre su parque industrial.

Otro dato no menor se desprende de las opciones de política barajadas por los gobiernos de ambos países a comienzos de los noventa, en el sentido de analizar los costos y beneficios de mantener o profundizar procesos de integración económica con los Estados vecinos, con un despliegue de voluntad y decisión políticas similar a las exhibidas y materializadas en el complejo terreno de la cooperación política, de la desmilitarización de las relaciones intrarregionales y de la desactivación de las hipótesis de conflicto, en un contexto de redemocratización política general. De hecho, y antes de la suscripción del Acta de Buenos Aires, no fueron pocas las dudas manifestadas por miembros de los nuevos gobiernos en ambos Estados acerca de la viabilidad de asociarse con países impactados por la crisis económica general. Tales reticencias —influidas, entre otros factores, por la prioridad inicial atribuida por Argentina y Brasil a la estabilización vía recetas ortodoxas— fueron disipadas en parte con la propuesta Bush.

En resumen, la convergencia ideológica entre Estados integrantes de un emprendimiento económico puede representar una condición necesaria para impulsar y sostener un bloque regional, pero es *la dinámica*

¹⁴ Medida que catalizó el régimen de transición, que sería sustituido por la recientemente acordada Política Automotriz para el Mercosur.

concreta de esta condición la que permite sopesar sus alcances y límites. Las políticas de estabilización y ajuste estructural impulsadas en Argentina y Brasil no pueden disociarse de los escenarios locales existentes, así como del mayor o menor grado de incidencia del ambiente externo imperante sobre éstos al momento de su implementación efectiva; y tal conjunción contribuiría a explicar las diferentes prioridades, medidas, recursos y tiempos evaluados, contemplados y movilizados en ambos países en el abordaje y logro relativo de las reformas estructurales. En Argentina la sensación generalizada de crisis e incertidumbre —en que la hiperinflación fue una de sus manifestaciones más ostensibles— habría promovido una formulación y concreción del ajuste estructural en términos más radicales para hacer frente a la emergencia económica, que en la experiencia brasileña. En este último país si bien con el breve gobierno de Collor (1990-1992) las reformas orientadas al mercado se anclan decididamente en la agenda pública, la adhesión e implementación de medidas derivadas en función de los objetivos de aquéllas se justificaron más en una suerte de *impugnación* de ribetes populistas que en un cuestionamiento al Estado desde el diagnóstico neoliberal (Torre, pp. 27-32; 57-60). Para el autor citado, esta diferenciación en las experiencias argentino-brasileñas radicaría en que el antiguo patrón de desarrollo en el Brasil contaba con una aquiescencia general aún al momento de la intensificación de las reformas orientadas al mercado —a partir de la década de los noventa—, derivada tanto de sólidos intereses existentes como de un desempeño relativamente exitoso. La evaluación de las élites públicas y privadas brasileñas del ambiente doméstico e internacional y del carácter más o menos apremiante de las prioridades, así como el significativo contrapeso que suponen los gobiernos locales frente al federal a partir de las reformas constitucionales de 1988, habrían plasmado una visión más gradual de la reestructuración económica y social.

e) Perspectivas

El panorama descrito pretende señalar algunos elementos que iluminen las “unilateralidades”¹⁵ producidas en el marco de los acuerdos suscritos y que se entroncan, además, en la posición de subordinación que el

¹⁵ Además de las medidas adoptadas por Brasil en el marco de la temática automotriz y del desarrollo del nordeste de este país, cabe añadir el aumento, en 1992, de la tasa de estadística del 3% al 10% decidida por Argentina, que se aplicó a todas sus importaciones.

bloque ocupa en el sistema internacional. Esta sugerencia se desprende de las crisis financieras producidas en la década de los noventa que han afectado en diferentes niveles a América Latina en general y que, en el caso de la experiencia mercosureña, han generado tensiones de efectos dispares. Algunas de estas turbulencias –el “tequila” de 1994; la crisis especulativa asiática de 1997– debieron ser enfrentadas por ambos Estados con diversos márgenes de maniobra y grados de complejidad, y la prosecución, pese a tales coyunturas adversas, se ha reflejado en al menos dos aspectos. En un sentido, el proceso de integración se ha visto robustecido, por cuanto dinámicas críticas correctamente procesadas pueden retroalimentar positivamente rutinas constantes de coordinación y aprendizaje al interior del Mercosur. Un segundo aspecto se colige de lo anterior y se relaciona con la percepción paulatina y generalizada de intereses comunes que ha comenzado a brotar al interior del emprendimiento –o al menos de sus dos socios principales–, que se encuentran permeados por diferentes tipos de *reciprocidad*¹⁶. Así, es bajo la clave de una incipiente solidaridad que deben observarse, de un lado, las *compensaciones mutuas* en el caso de las “unilateralidades”, guiadas más por pautas de reciprocidad específica; y de otro, las actitudes macrocooperativas a la hora de *neutralizar* los efectos de las crisis financieras, paralelamente con la persistencia en la voluntad de cumplir los acuerdos asumidos –respaldada constantemente por los jefes de gobierno del Mercosur– que tienden a encuadrarse en los caracteres de la reciprocidad difusa.

Ciertamente, la crisis internacional de 1998 que golpeó lo suficientemente fuerte al Brasil como para que este país decidiera una devaluación –que tendió a situarse en un 40% en relación al dólar– en enero del año siguiente, ha repercutido en duros y costosos efectos para importantes sectores productivos¹⁷ y que, con este telón de fondo, medidas unilaterales –que hasta entonces se presentaban con un margen de mayor gobernabilidad–, pueden contener una alta cuota de peligrosidad para la sustentabilidad del proceso de integración. Sin embargo, suponemos que todos estos acontecimientos hablan más de las debilidades inherentes al carácter de meseta en la que se encontraba el Mercosur que de su súbita defección como proyecto.

¹⁶Nos referimos acá a la distinción formulada por Keohane (1993) entre reciprocidad difusa y específica. La primera consiste en situaciones en las que la equivalencia en los intercambios entre agentes responde, en el supuesto que redundarán en un beneficio para el grupo, a una lógica menos estricta que en situaciones regidas por las segundas.

¹⁷Hacia finales de 1998 se estimaba que, en un hipotético escenario recesivo, una restricción de importaciones por parte de ese país afectaría directamente al 70% de las exportaciones industriales y al 50% de las exportaciones agroalimentarias argentinas, *Clarín*, 2 de noviembre de 1998.

Este carácter en el estado del proceso de integración sería resultado (Bouzas, 1999, pp. 7-12) en primer lugar de un agotamiento de los mecanismos automáticos en la construcción de la unión aduanera, situación que se evidencia, por ejemplo, en el tratamiento de las barreras no arancelarias. Si bien no resulta tarea sencilla liberalizar el comercio con la celeridad que el Mercosur ha demostrado, los desafíos para este bloque, dentro de una agenda que se complejiza crecientemente por los ámbitos que aborda, podrían alentar la necesidad de sofisticar óptimamente su capacidad de negociación y ejecución en éstas y otras materias.

Un segundo factor explicativo del estado de cosas radica en la naturaleza de la interdependencia económica actualmente existente. En la construcción de ella, el Mercosur exhibe una tendencia ascendente: del 9% en 1991 –año de las negociaciones del Tratado de Asunción– los intercambios han crecido hasta un 15% en 1996. Estas cifras son particularmente elocuentes si se considera que en la mitad de la década de los ochenta, en plena crisis de la deuda, el nivel de interdependencia existente entre los países que integran actualmente el bloque era de 5,5%. Sin embargo, aun cuando los datos representan incrementos sostenidos en los intercambios, el nivel alcanzado es bajo, si, recurriendo al referente de la CEE, se tiene presente que ésta en sus inicios presentaba una tasa del 26%. Al mismo tiempo, las fuertes asimetrías existentes en la composición del intercambio iluminan otro contraste entre las experiencias comparadas. Así, en la Comunidad Europea el intercambio intracomunitario representa actualmente dos tercios de los intercambios exteriores de sus Estados miembros. Si bien la conformación de estas corrientes no ha estado ajena a conflictos, ellas generan tendencias expansivas que refuerzan los ejes centrípetos del proyecto político y la cohesión en torno a una apuesta única o principal en la esfera económica. En el Mercosur mientras alrededor del 40% del comercio exterior paraguayo y uruguayo se lleva a cabo dentro del bloque, Argentina y Brasil participan en éste con un 30% y un 10%, respectivamente (Grandi y Schutt, p. 102).

Ahora bien, un adecuado enfoque de las asimetrías existentes en el intercambio requiere agregar a lo indicado algunos matices. Uno de ellos es la gran importancia que el mercado regional significa para Brasil, pues el 10% que constituye su participación, a primera vista bajo, está representado por los sectores más dinámicos e internacionalizados de su economía. No obstante, el mayor desarrollo relativo que este Estado ostenta en la subregión y sus diferentes grados de activismo industrial y comercial, deberían compatibilizarse tanto con profundizar modalidades

cooperativas orientadas a no tensionar, vía descoordinaciones, el proceso de integración, como a generar avances efectivos en la libertad plena de acceso a los mercados desde cualquier punto del territorio mercosureño. El acceso real a un mercado ampliado contribuiría a reforzar el carácter endógeno del proyecto así como la identificación progresiva de sus Estados socios con aquél.

Un segundo matiz se sitúa en los desarrollos más amplios de la formulación del nuevo regionalismo que se propone como modelo descriptivo y normativo. El discurso prevaleciente hoy privilegia la *inserción competitiva* de los Estados en una economía mundial abierta, al menos como paradigma. En América Latina, el *regionalismo abierto* acuñado por la CEPAL recoge estas opciones y entiende que los acuerdos de integración representan los pilares de una futura economía internacional transparente, carente de proteccionismo y de restricciones al libre intercambio de bienes y servicios (Rosenthal). Si bien esta conceptualización explicita el objetivo de aumentar la interdependencia regional vía acuerdos preferenciales, tanto los procesos de apertura económica como la desregulación general –encuadrados en un medio ambiente externo surcado por una creciente interconexión comercial y financiera– dificultan la viabilidad de estructurar espacios que, desde la lógica de la racionalidad económica, devengan en apuestas únicas o principales al interior de procesos de integración como el Mercosur. Finalmente, a la hora de analizar prospectivamente los dilemas y requerimientos futuros de este proceso, dejamos abierta la interrogante de si acaso no será el momento de intensificar en su interior los lazos societarios y culturales que permitan superar los límites de la dinámica económica y asegurar su sustentabilidad política.

Bibliografía

- Bekerman, Marta, "La globalización de la economía en el final del siglo XX y sus dilemas para los países periféricos", en *Ciclos*, Nº 8, Fundación de Investigaciones Históricas, Económicas y Sociales, Universidad de Buenos Aires, 1995.
- Borón, Atilio, Pensamiento único y resignación política, en *Nueva Sociedad*, Nº 163, Caracas, septiembre-octubre de 1999.
- Bouzas, Roberto, "La agenda económica del Mercosur: Desafíos de política a corto y mediano plazo", *Integración y Comercio*, Nº 0, BID-INTAL, Buenos Aires, enero-abril de 1996.
- Bouzas, Roberto, "El Mercosur y la devaluación del real", *Nueva Sociedad*, Nº 161, Caracas, mayo-junio de 1999.
- Chudnovsky, Daniel, "El futuro de la integración hemisférica: el Mercosur y la iniciativa para las Américas", *Desarrollo Económico*, Nº 128, Buenos Aires, enero-marzo de 1993.
- Da Motta Veiga, Pedro, "Grados de convergencia real y monetaria en procesos de integración: la experiencia latinoamericana", en *La coordinación de políticas macroeconómicas en los procesos de integración*, Montevideo, CEFIR, 21-26 marzo 1994.
- Evans, Peter, "El Estado como problema y como solución", *Desarrollo Económico*, Nº 140, Buenos Aires, enero-marzo de 1996.
- Ferrer, Aldo, "Raúl Prebisch y los problemas actuales del subdesarrollo", *Ciclos*, Nº 10, Fundación de Investigaciones Históricas, Económicas y Sociales, Universidad de Buenos Aires, 1996 (a).
- Ferrer, Aldo, "Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas", *Desarrollo Económico*, Nº 140, Buenos Aires, enero-marzo de 1996 (b).
- Ferrer, Aldo, *Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el Mercosur en el sistema internacional*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Fitzgerald, Valpy, "La CEPAL y la teoría de la industrialización", *Revista de la CEPAL*, "Reflexiones sobre América Latina y el Caribe - Número extraordinario", Santiago, octubre de 1998.
- García Canclini, Néstor, "De Cartagena a Miami. Políticas multiculturales e integración por el mercado", *Nueva Sociedad*, Nº 133, Caracas, septiembre-octubre de 1994.
- Garret, Geoffrey, "Mercados globales y política nacional: ¿colisión inevitable o círculo virtuoso?", *Desarrollo Económico*, Nº 152, Buenos Aires, enero-marzo de 1999.
- Grandi, Jorge y Schutt, Daniel, "El Mercosur ¿Consolidación o incertidumbre?", *Archivos del Presente*, Nº 6, Buenos Aires, octubre-diciembre de 1996.
- Hirschman, Albert, *The Strategy of Economic Development*, (Yale University Press, New Haven, 1958).

- Hirst, Mónica, "El Mercosur y las nuevas circunstancias para su integración", *Revista de la CEPAL*, N° 46, Santiago, abril de 1992.
- Kahler, Miles, "El nuevo regionalismo y sus instituciones", en: Bouzas, Roberto, (comp.), *Regionalización e integración económica*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1997.
- Keohane, Robert, *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- Keohane, Robert, *Instituciones internacionales y poder estatal*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993.
- Lahera, Eugenio, "Fundamentos y opciones para la integración de hoy", *Revista de la CEPAL*, N° 47, Santiago, agosto de 1992.
- Lavagna, Roberto, "Cambios en la estructura productiva inducidos por el Mercosur", en: Bekerman, Marta y Alejandro Rofman (comps.), *Integración y Sociedad en el cono sur*, Buenos Aires, Espacio Editorial, 1995.
- Lavagna, Roberto, "Coordinación macroeconómica, la profundización de la interdependencia y derivaciones para el Mercosur", *Desarrollo Económico*, N° 142, Buenos Aires, julio-septiembre de 1996.
- Maira, Luis, "América Latina frente a los desafíos del nuevo sistema internacional", *Diálogo y Seguridad*, N° 1, Caracas, diciembre de 1994.
- Meller, Patricio, "La maldición de los recursos naturales", *Archivos del Presente*, N° 6, Buenos Aires, octubre-diciembre de 1996.
- Nohlen, Dieter y Fernández, Mario, "Democratización y política exterior. Análisis comparado en torno a tres casos: Argentina, Brasil y Uruguay", *Estudios Internacionales*, N° 94, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago, abril-junio de 1991.
- Peña, Félix, "La construcción del Mercosur. Lecciones de una experiencia", *Archivos del Presente*, N° 4, Buenos Aires, otoño de 1996.
- Petrella, Ricardo, "Los límites de la competitividad", Buenos Aires, Grupo de Lisboa, Sudamericana, 1996.
- Rosenthal, Gert, "El Regionalismo Abierto en la CEPAL", *Pensamiento Iberoamericano: revista de Economía Política*, N° 26, Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid, julio-diciembre de 1994.
- Ruggie, John Gerard, "International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order", *International Organization*, N° 36, 1982.
- Salazar, José Manuel, "El resurgimiento de la integración y el legado de Prebisch", *Revista de la CEPAL*, N° 50, Santiago, agosto de 1993.
- Sant'Ana, José Antonio, Los planes de estabilización el Mercosur, en *Ciclos*, N° 8, Fundación de Investigaciones Históricas, Económicas y Sociales, Universidad de Buenos Aires, 1995.
- Schvarzer, Jorge, "Un bloque exitoso en crisis. El Mercosur y un socio demasiado grande", *Nueva Sociedad*, N° 162, Caracas, julio-agosto 1999.

Stancanelli, Néstor E., *Mercosur, situación y perspectivas*, Buenos Aires, Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, República Argentina, mayo de 1996.

Sunkel, Osvaldo, "Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida?", *Revista de la CEPAL*, "Reflexiones para América Latina y el Caribe - Número extraordinario", Santiago, octubre de 1998.

Torre, Juan Carlos, *Las dimensiones políticas e institucionales de las reformas estructurales en América Latina*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.