

# Los avatares del Mercosur en la crisis internacional\*

Andres Musacchio\*\*

Economista, Doctor en Ciencias Sociales  
de la Universidad de Buenos Aires,  
Argentina

## Resumen

*Con la crisis internacional, los países del Mercosur implementaron restricciones que afectan al proceso de integración. No obstante, los problemas del bloque no son nuevos ni derivados de la crisis, sino que se arrastran desde el abandono del neoliberalismo. La integración, concebida como parte del andamiaje neoliberal, perdió su eje estructurante. Pero, a pesar de ello, la intensidad del vínculo comercial y político creció en los últimos años. Por eso, se propone el análisis de la real dimensión de la crisis de las relaciones al interior del Mercosur, enfatizando el vínculo entre Argentina y Brasil. Los procesos internos, en el vínculo intrarregional, continúan teniendo más influencia que el crítico contexto internacional. Pero, algunas estrategias para enfrentar las consecuencias de la crisis afectaron al comercio bilateral, a pesar de su expansión. De allí la necesidad de reflexionar sobre las bases para una transformación del proceso de integración regional.*

## Palabras clave

**Argentina; Brasil; Mercosur.**

## Abstract

*With the international crisis, the countries in the Mercosur have implemented restrictions that affect the integration process. However, the problems of the bloc are not new and do not derive from this crisis; they have instead been around since neoliberalism was abandoned. The integration, conceived as*

---

\* Artigo recebido em jul. 2013 e aceito para publicação em nov. 2014.  
Revisora de Língua Espanhola: Tatiana Zismann.

\*\* E-mail: andresmusacchio@hotmail.com

*part of the neoliberal scaffolding, has lost its structural axis. Nonetheless, in spite of that, the intensity of the commercial and political bond has grown in the past few years. Hence, we seek to analyze the real dimension of the crisis of the relationships in the Mercosur, emphasizing the link between Argentina and Brazil. The internal processes in the intraregional links keep having more influence than the critical international context. Nevertheless, some strategies to confront the consequences of the crisis have affected the bilateral trade despite its expansion. Thus, it is necessary to make some reflections on the bases for a transformation of the process of regional integration.*

### **Keywords**

**Argentina; Brazil; Mercosur.**

**Classificación JEL: F15.**

## **Algunos problemas generales de la integración**

Para entender la trayectoria del proceso de integración en el Cono Sur e interpretar sus problemas actuales, es necesario partir de algunas cuestiones conceptuales, tratando de enfocar mejor las formas por medio de las cuales se aproximan los países que participan de ese proceso. Esto resulta aún más necesario porque el análisis tradicional, basado en modelos neoclásicos funcionalistas, presenta un sendero enfocado en la circulación, a partir de la eliminación de barreras al comercio, a los flujos de capitales y a las migraciones, ignorando otros elementos que, a nuestro juicio, resultan mucho más importantes y más complejos. La integración (la real, no la neoclásica) involucra cuestiones económicas y también políticas estratégicas, y sobre todo, tiene una profunda relación con las características de los modelos nacionales de desarrollo. A partir de ellas se puede analizar con mayor precisión cómo fue concebida la idea del Mercosur, y aproximarse desde allí a los cambios que se produjeron en los últimos años. Esto permitirá, además, plantear la discusión sobre las trabas y los problemas actuales que atraviesan el bloque, que parecen ser muchos, y se discutirá si realmente lo son.

Por afuera del modelo que presenta la teoría tradicional, se recortan algunos problemas más profundos, que se relacionan con los procesos de

desarrollo nacionales. No se trata solamente de eliminar las trabas recíprocas a los flujos de bienes, personas o capitales, y ceder parte de la soberanía nacional. Como se intenta mostrar en Musacchio (2013), el proceso también sirve para reforzar los modelos de desarrollo nacionales en vigencia. Es ese aspecto positivo, y no la parte negativa de la integración, lo que impulsa los acuerdos iniciales.

Ningún país se involucra en un proceso de integración si no percibe una serie de ventajas concretas, que pueden ser económicas, pero también estratégicas, políticas o de política internacional. Una articulación de esos intereses entre los diferentes países que participan del proceso de integración supone que los elementos fundamentales de dichos modelos de desarrollo nacionales sean compatibles entre sí, de manera que cada uno pueda potenciar su propio modelo nacional en el marco de la integración. Esto no significa, necesariamente, que dichos modelos sean iguales, sino simplemente deberían existir ciertas compatibilidades básicas, de modo que los modelos se refuercen y no se bloqueen con la integración.

En ese contexto, la integración beneficia — o perjudica — a algunos actores que son participantes directos o indirectos, y que plantean sus intereses en diversos frentes. Por eso, es común la existencia de terceros países que presionan debido al temor de ser desplazados de una situación de privilegio en la región que se integra, o cuyas presiones impulsan una integración que refuerza sus intereses. En general, los organismos internacionales suelen jugar un papel activo en la conformación de algunas características o en la financiación de algunas obras imprescindibles para que el proceso de integración se concrete, como la construcción de una infraestructura común, especialmente si se está hablando de un proceso de integración económica. Dichas obras suelen financiarse con créditos internacionales, y eso significa que algún organismo, como por ejemplo el Banco Mundial, puede tener un rol importante, algo que solo es factible si el proceso se amolda a la concepción que en ese momento predomina en el organismo. Pero también puede ocurrir que algunos países de una región decidan, conjuntamente, tratar de disminuir o eliminar la influencia de algún organismo internacional. Por caso, con el pago simultáneo y coordinado de deudas a un acreedor que, como el Fondo Monetario Internacional, utiliza los créditos para condicionar las políticas nacionales. Tal el caso de los miembros del Mercosur en 2005.

Otro actor central es el empresariado, que, en el marco de la integración, puede desarrollar negocios, sentir presión por la competencia de las empresas de otros países que se están integrando, articular cadenas productivas, explotar recursos en conjunto o plantear cuestiones de escala de producción. De la misma forma, dado que la integración altera las condicio-

nes del mercado de trabajo, los sindicatos también están llamados a tener un rol significativo. Pero no solo desde las grandes negociaciones, sino también en los procesos más acotados, menos visibles, como el trabajo en comisiones específicas. Por ejemplo, los subgrupos de trabajo del Mercosur recogen la participación de diferentes sectores de la vida nacional, y allí es común ver representantes de cámaras empresarias, sindicatos u organizaciones no gubernamentales que, en las últimas décadas, han tenido una creciente participación. Indudablemente los medios juegan también un rol de extraordinaria importancia para fomentar o generar rechazo dentro de la sociedad de esos procesos de integración.

El punto de partida para un proceso de integración se conforma, inicialmente, a partir de una constelación específica de modelos de desarrollo nacional que suelen o pueden ser compatibles, y cuyos dirigentes esperan poder reforzar por medio de la integración. Esto no presupone una distribución simétrica o pareja de los beneficios al interior de cada uno de esos países. En todo caso, el proceso, mediado por los juegos de presiones y contrapresiones de los distintos actores internos, lleva a que determinados beneficios se puedan plantear como negociables, mientras otras cuestiones quedan fuera de la discusión. Pero, a partir de esos modelos nacionales compatibles es que se puede lanzarse una negociación que construya una serie de objetivos para el proceso de integración.

Los objetivos, a su vez, y a consecuencia de lo antedicho, suelen tener una amplitud mucho mayor que la propuesta por la teoría tradicional, pues ciertamente se incluyen objetivos no económicos, que a veces tienen más peso que estos. Pero incluso los objetivos económicos no siempre pueden situarse al nivel de eliminación recíproca de limitaciones a la circulación y coordinación de restricciones frente a terceros. En ciertos casos, y se atreve a decir que, mayormente, se trata de establecer las esferas institucionales de regulación en relación estrecha con la delimitación del/de (los) espacio(s) de acumulación (Musacchio, 2011). En el fondo, se trata de articular los espacios institucionales y los espacios económicos en un sistema de múltiples instancias, en lo que los niveles locales, nacionales y regional adquieren funciones específicas, con un grado de importancia variable en cada proceso de integración concreto (Bieling, 2007). La diferente capacidad de influencia de cada nivel y su esfera de acción se encuentran determinados por la delimitación de los espacios de acumulación (nacionales, subnacionales o regional) y los mecanismos que se muestran como los principales en cada modo de regulación específico que, nuevamente, puede tener recortes espaciales distintos en modelos de desarrollo diferentes.

Los objetivos que finalmente terminan estableciéndose en cada proyecto/proceso de integración no son necesariamente coincidentes para to-

dos los países participantes. Algunos estarán interesados en expandir su comercio; otros, sus inversiones; algunos buscarán reforzar su capacidad de presión política internacional y se sentirán más respaldados por un bloque; algunos intentarán — por ejemplo, en el caso de la integración europea a principio de los años 50 — frenar ideas que las clases dominantes consideran no deseables<sup>1</sup>. La faceta económica, que de todas maneras aparece en procesos de integración regional, se plasma, a este nivel de análisis, en el nivel macroeconómico, más general de los agregados de la economía.

Un segundo momento de análisis se sitúa al nivel de las formas específicas y al de los contenidos concretos de la negociación entre los Estados. En ese punto, se manifiesta la relación de fuerza de los distintos países. En general, no todos tienen la misma capacidad de presión, y eso suele generar discusiones que alteran o modifican los objetivos hacia un lado o hacia el otro. La articulación de los proyectos nacionales en un proceso de integración se plasma también en compromisos institucionales que pueden tener la forma de una instancia supranacional o simplemente de acuerdos periódicos entre ministros o entre presidentes. Desde una institucionalidad muy compleja, como la de la Unión Europea, hasta una mucho más sencilla y aparentemente frágil, como la del Mercosur, la función se deriva de la forma específica que toma de cada proceso de integración, reflejando los objetivos y los mecanismos acordados para alcanzarlos.

El marco logrado genera, a partir de entonces, condicionantes específicos hacia el interior de los Estados nacionales que, sin embargo, no cuestionan los resortes fundamentales de las políticas que los Estados consideran vital mantener en el nivel nacional. Qué aspectos de la regulación quedan efectivamente anclados en la instancia nacional depende de las características de los modos de regulación vigentes en el momento de diseñar la integración. Y esos modos de regulación se encuentran en sintonía con los requerimientos de la reproducción ampliada del capital. Por eso, es central analizar la espacialidad de la acumulación para comprender las características específicas de un proceso de integración. Se ha dedicado un largo trabajo (Musacchio, 2011) para analizar, desde esta perspectiva, las integraciones europeas. Se señala allí la gran importancia de la regulación nacional en espacios de acumulación nacionales como característica de la Comunidad Europea de los años 50 y 60 del siglo pasado, así como también la transferencia de mecanismos centrales en la regulación hacia el nivel regio-

---

<sup>1</sup> En aquel contexto, el socialismo, o el avance de la Unión Soviética, se convertía en la problemática que resultaba, para varios países de Europa occidental, la piedra angular de la necesidad de un acuerdo de integración regional, más allá de su forma aparentemente económica.

nal luego del Acta Única en el marco de una regionalización del espacio de acumulación de capital.

Sobre estas condiciones, el proceso de integración influye a largo plazo en las estructuras económicas, determinando qué sectores se desarrollarán más rápidamente, o qué sectores lo harán de manera más lenta. Así, si la conformación de la integración se plantea en el nivel macroeconómico, su influencia se proyecta inmediatamente hacia el nivel mesoeconómico. Este suele ser ignorado por los análisis, aunque, desde una perspectiva de largo plazo, es el que más registra la incidencia de los procesos de integración, pues involucra los sectores económicos específicos y las distintas ramas de la producción. En general, a partir de la combinación de: (a) los recursos existentes; (b) la definición de los sectores que se protegen frente a terceros países — y cuáles no; y (c) qué inserción comercial se tiene, dentro y fuera de la región, el proceso de integración y si este incide directamente sobre la dinámica mesoeconómica de la región y de cada uno de los países que conforman el proceso.

La dinámica mesoeconómica influye también las formas en las que los acuerdos de integración se derraman en el tejido productivo microeconómico, actuando especialmente sobre la relación capital-trabajo, que determina las condiciones de trabajo, los niveles salariales y la competitividad relativa de las empresas que logran posicionarse en ese proceso. Ese tercer nivel de análisis trata a ver, entonces, cuál es el impacto microeconómico, tanto en el ámbito empresarial como en la relación capital-trabajo o en la dinámica de los grupos y clases sociales.

A partir de estas consideraciones iniciales, es posible comenzar a analizar los procesos concretos, donde lo que se pretende es llenar de contenido esas definiciones de partida. Casi siempre la interpretación ortodoxa pretende buscar leyes generales que permitan hacer absoluta abstracción de todo el contenido concreto para avanzar hacia formalizaciones al estilo de una cuestionable interpretación de la ciencia física, tratando de vaciar de contenido el análisis. El camino que se pretende trazar es precisamente el inverso. Desde determinados elementos conceptuales abstractos se propone avanzar en el análisis fino de los procesos concretos y, en ese marco metodológico, se advierte que los aspectos vinculados a los modelos nacionales se reflejan en determinadas formas de integración específicas, cuyo estudio en detalle es el eje principal.

El Mercosur se origina en complementariedades económicas, políticas y estratégicas planteadas a partir de la imposición de los modelos neoliberales a principios de la década de 90 del siglo XX. Es en ese marco que se explica el carácter comercialista y la débil institucionalidad del proceso. Pero, es ese condimento inicial el que también marca genéticamente el rápido

agotamiento y una prolongada etapa de tensiones. Es que, agotados y abandonados los modelos neoliberales, la arquitectura del Mercosur no vuelve a ser replanteada. Por lo tanto, las viejas instituciones, los mecanismos y las características configuradas bajo parámetros neoliberales se tornan una pesada carga en las relaciones de la región. Una y otra vez resultan vulnerados los acuerdos y, sin embargo, nadie establece un cuestionamiento de fondo al Mercosur. Es que esos vínculos intrarregionales son internalizados de manera informal, mostrando que el anclaje regional también forma parte de los nuevos modelos que se impusieron desde principios del milenio. Aparece así una tensión fundamental que se agrava aún más luego del estallido de la crisis internacional: si, por un lado, los vínculos entre los países de la región ganan en intensidad, las formas de la integración emergentes de la etapa neoliberal permanecen congeladas y desadaptadas a las nuevas necesidades, imprimiendo una carga de problemas al despliegue de nuevos objetivos y procedimientos. De allí que la tensión solo podrá resolverse con un replanteo estructural de las formas, los mecanismos y los objetivos del proceso de integración.

## El Mercosur neoliberal

El Mercosur reconoce dos etapas claramente definidas<sup>2</sup>. La primera, que se puede llamar el Mercosur neoliberal, se gesta a partir del año 1991, en sintonía con la consolidación de los modelos neoliberales en toda la región. El punto de partida se abrochaba con los intentos de detener la crisis que había afectado al subcontinente de manera generalizada desde mediados de la década de 80. Dicha crisis, entre otros efectos, había sido uno de los factores fundamentales para el fracaso del proceso de integración planteado por Argentina y Brasil en la segunda mitad de los años 80, que pretendía estructurar un proceso de acumulación centrado en la región (Musacchio, 2007; Schvarzer, 2001). El proyecto de esa década intentaba relanzar la industrialización, estableciendo prioridades explícitas en algunas ramas industriales y agrícolas con un énfasis muy marcado en el campo energético a partir del desarrollo conjunto de emprendimientos y de claros mecanismos de distribución y compensación de desequilibrios.

---

<sup>2</sup> Quijano (2005) propone la existencia de cuatro etapas que abarcan los acuerdos sectoriales entre Argentina y Brasil (1986-1991): la construcción de la integración de corte neoliberal (1991-99), la crisis (1999-2002) y la etapa de relanzamiento (2003 en adelante). En rigor, se cree que la primera etapa es un intento de integración en sí mismo, con características específicas y que es abandonado con la firma del Tratado de Asunción.

La perspectiva de los programas de la década de 80 quedó arrasada con los nuevos planteos que aparecieron a partir de la década siguiente, que se derivaban tanto de la crisis como de las presiones que surgieron en las negociaciones que todos los países de la región encararon con los organismos financieros internacionales para reprogramar la deuda externa. En general, esas negociaciones lograron una disminución de la tasa de interés, un estiramiento de los plazos de pago y alguna quita —, pero a cambio de fuertes condicionamientos para las políticas internas — buscando imponer la orientación dada por el Consenso de Washington y encarando procesos amplios de privatización que pudieran hacerse mediante la capitalización de la deuda. Con los títulos de deuda — muchas veces comprados a un precio inferior de su valor — podría adquirirse parte del paquete accionario de empresas públicas, cuya reestructuración aseguraría importantes ganancias. Previamente, el Estado se hacía cargo de reducir el personal, precarizar las condiciones de trabajo, elevar las tarifas y absorber la deuda existente. Esto se sumaba a una serie de políticas que tenían un impacto inmediato sobre las condiciones de vida de la población, a partir de planes de ajuste, de intervención de parte del Estado y de flexibilización del mercado laboral, cuyas acciones también condicionaban la marcha de la economía y de la sociedad en el largo plazo. Se avanzó, paulatinamente, en la privatización de los sistemas de seguridad social, de salud o de educación, de modo que se gestaba una fuerte ruptura en la sociedad y una “elitización” de la salud, de la seguridad social y de la educación.

Desde el punto de vista intelectual, el Consenso de Washington se erigió, en aquel contexto, como la receta de medidas políticas que debían adoptar los Estados. Diversos grupos multinacionales y locales impulsaron esas políticas, que los beneficiaban de manera explícita, gestando las bases sociales para la configuración de modelos de corte neoliberal. Se podría decir que había una fuerte regulación, una “mercadización” del pensar la política económica. Esto no solo significaba la primacía del mercado; por ejemplo, las relaciones capital-trabajo, sino incluso en la definición de los sectores estratégicos de un país. Hasta ese momento, y con algunas interrupciones como en la Argentina de los finales de la década de 70, tendía a predominar, en América Latina, la idea que algunos sectores eran, por razones económicas o estratégicas, más importantes que otros, y debían ser estimulados explícitamente por el Estado. En algún momento había sido el acero o la metalmecánica, en otro, la energía, y dentro de esta, el sector petrolero o el sector de la energía atómica. Generalmente, los modelos nacionales incluían un conjunto de prioridades sectoriales sin las cuales parecía que la economía se derrumbaba o quedaba cada vez más dependiente de las potencias desarrolladas.



La idea que se impuso en 1990 era que esa concepción deformaba la estructura económica y lo que, en realidad, correspondía era darle al mercado la potestad de elegir libremente cuáles debían ser los sectores dinámicos, a partir de criterios de ventajas comparativas, de modo que se elevara la eficiencia. En el plano real, esa eficiencia se construyó, no obstante el discurso, a partir de estímulos específicos de políticas económicas que beneficiaban al sector financiero, algunos pocos procesos industriales vinculados a la explotación de recursos naturales y a algunas producciones agropecuarias asociadas a nuevos paquetes tecnológicos. En el caso de la Argentina, esto se veía muy claro en sectores que explotaban recursos naturales renovables o no renovables que, por su abundancia local y su escasez internacional, generaban ganancias extraordinarias. En ese marco de “señales de mercado”, tendió a predominar un patrón de acumulación anclado en lo financiero-especulativo, apuntalado por elevadas tasas de interés reales y un seguro de cambio fijado muy fuertemente por la ley de convertibilidad en Argentina y, algo más laxamente, por el Plan Real en Brasil, que traccionaba inversiones desde la esfera productiva hacia la financiera, devastando el aparato productivo en aquellos sectores donde no era posible obtener superganancias que pudiesen competir con los réditos de la especulación.

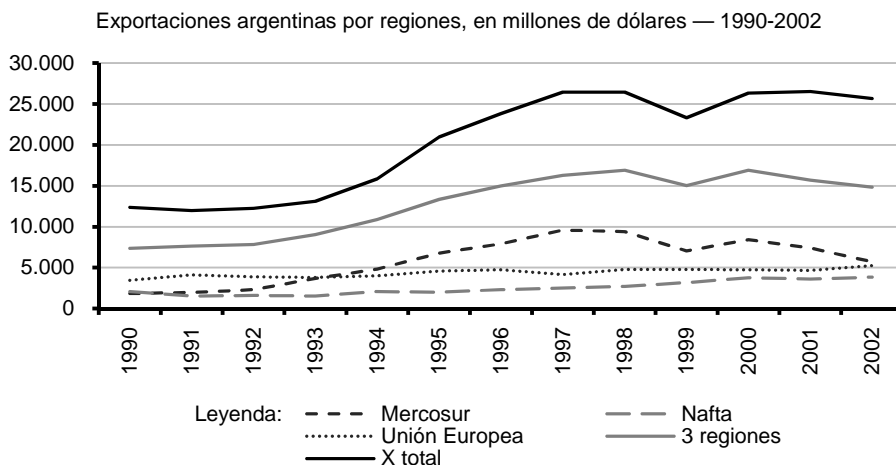
Es sobre esta base que se comienza a pensarse en un giro drástico en el proyecto de integración, avanzando en una nueva dirección cuyo punto de partida era la idea del regionalismo abierto que, en el caso de Argentina, se conjugaba con el realismo periférico. ¿Qué es el regionalismo abierto? La idea que planteaba la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a finales de 1980 era muy alejada de las nociones sobre la integración que planteaba Prebisch. En lugar de estimular el proteccionismo regional, el regionalismo abierto combinaba la integración con la apertura. En ese marco, el crecimiento debía impulsarse con las exportaciones más que con el mercado interno. Esas exportaciones debían situarse en sectores con ventajas comparativas, reveladas a partir de la liberalización de los mercados. Pero la liberalización influye especialmente en el campo de las importaciones. Por lo tanto, para promover las exportaciones debía recurrirse a la integración regional, que gestara el primer impulso al intercambio, promoviendo un salto en la eficiencia, con la que se podría avanzar en el mercado mundial, objetivo, en última instancia, de todo el proceso. La idea no abonaba la tesis de la integración típica de la década de 50 y 60 del siglo XX, que procuraba defenderse de las grandes potencias y generar una industrialización más diversificada, sino acoplarse a la economía mundial utilizando la integración como una plataforma de lanzamiento (Saludjian, 2004).

Esa integración tenía, no obstante, una arista importante que diferenciaba a Argentina y Brasil. Argentina la relacionaba también con el realismo

periférico, que aludía a la imposibilidad, para un país pequeño, de influir en el concierto internacional, lo que solo dejaba margen, en la política exterior, para vincularse a una gran potencia, que en este caso debía ser Estados Unidos, a quien debía apoyarse incondicionalmente a cambio de su benevolencia. Brasil, por su parte, consideraba que la integración permitía una mayor capacidad de presión en los organismos internacionales, recuperando, de esa forma, parte del terreno que había ido perdiendo con la crisis y el derrumbe de su economía. En ese contexto, el creciente déficit comercial que Brasil sufría con Argentina era un precio razonable a pagar por ese fortalecimiento estratégico.

El superávit argentino se producía en el marco de una fuerte expansión del comercio en la región. Considerando las exportaciones argentinas entre 1990 y el 2002, se aprecia que la curva de ventas totales al exterior tiene una forma muy parecida a la curva de las exportaciones a Brasil (Gráfico 1).

Gráfico 1



FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía (Argentina, 2012).

Cuando se observan, en conjunto, las tres regiones principales para el comercio argentino, la Unión Europea, el Nafta y el Mercosur, queda claro que el impulso de las exportaciones argentinas proviene del Brasil. Esto muestra que el Mercosur permite, en la etapa expansiva del modelo neoliberal, explotar algunos nichos comerciales importantes. Lo que no se advierte, empero, es la influencia del regionalismo abierto. Lo que ocurre no es un proceso de mundialización a través de Brasil, sino la incidencia de cuatro o cinco grandes sectores industriales que integran sus cadenas productivas a nivel regional; fundamentalmente el sector automotriz, con el creciente co-

mercio intrafirma de autopartes. El Mercosur se adapta a la estrategia de regionalización de algunas grandes multinacionales que están muy lejos de plantearse como un avance hacia la globalización. A esto se le agrega algunos productos de origen agropecuario que, fundamentalmente, exporta la Argentina a Brasil, lo que genera un efecto bastante diferente al esperado con el regionalismo abierto.

Mientras que lo que predomina en el comercio argentino, fuera del Mercosur, son las manufacturas de origen agropecuario, en el bloque se destacan con claridad las manufacturas de origen industrial. Esto implica que el comercio argentino es muy diferente con relación al Mercosur y el resto del mundo. El bloque despliega algunas cadenas interesantes en el sector industrial, y sobre todo, le sirve al sector automotriz para replantear sus estrategias. También el sector químico tuvo un impulso conjunto importante, graficado tanto por el crecimiento de la participación en el comercio como en los indicadores de intercambio intraindustrial que se fueron incrementando en un lapso de más de dos décadas (Lucángeli, 2010). Sin embargo, el proceso funcionó dinámicamente mientras las economías estaban en pleno proceso expansivo, interrumpiéndose a partir de 1998, mostrando la vulnerabilidad internacional de los modelos neoliberales de la región.

## **De la crisis regional a la crisis internacional**

El positivo desarrollo inicial del Mercosur como promotor del comercio intrarregional de sus miembros fue tan rápido como efímero. Con los primeros estertores de la crisis de los modelos neoliberales en 1997, el camino ascendente primero se estancó, después ingresó en una fase de lenta declinación. Las crisis internas mostraron crudamente los límites del proceso que, lejos de las expectativas, no logró impulsar de manera decidida un modelo de crecimiento tirado por las exportaciones y con un horizonte espacial planetario. Apenas si había servido para descubrir algunos nichos regionales sobre los que, en coyunturas favorables, podían expandirse decididamente, pero con una crucial dependencia de la demanda interna de sus miembros, pronto golpeada por las políticas de ajuste para esquivar la crisis.

El Mercosur, adaptado a los requerimientos de los modelos neoliberales, perdió su base de sustentación cuando los países miembros comenzaron a transitar por nuevos caminos. Esto quedó plasmado, claramente, a partir de las devaluaciones brasileñas en 1997 y, sobre todo, en 1999. Esta última devaluación resultó un golpe muy fuerte para el Mercosur, aunque su influencia ha sido interpretada de dos maneras diferentes. Una perspectiva muy difundida interpreta que Brasil devaluó sin consensuar con sus socios,

afectando de manera mortal la institucionalidad del Mercosur y la confianza regional. Una interpretación alternativa a la que se adscribe aquí (cf., por ejemplo, Rapoport y Musacchio (2006)) apunta que, con esa devaluación, Brasil daba un paso decidido hacia la salida del modelo neoliberal, buscando romper con las ataduras que este le imponía. Incluso, algunos autores sostienen que el quiebre no es, ni siquiera, una decisión de Brasil, sino particularmente

[...] del único polo industrial de la región, que resiste y suprime una política que subsidia artificialmente importaciones y grava exportaciones. Y el análisis adquiere más sabor todavía si se recuerda que el propio Fernando Henrique Cardoso, y las máximas autoridades del Fondo Monetario Internacional y del Banco Interamericano de Desarrollo, pusieron el grito en el cielo por la devaluación forzada, acto de suprema irresponsabilidad (Quijano, 2005, p. 55).

A partir de allí, empieza a notarse una tensión creciente entre los problemas regionales y la búsqueda de una nueva integración. Sobre todo, desde que los países superaron la etapa más difícil de la crisis, a partir del 2002, comenzó un lento, pero firme camino de crecimiento, basado en políticas diferentes a las neoliberales y sostenido en un tipo de cambio más alto, que procura proteger la producción local, mientras empieza a desplegar algunas políticas sociales y redistributivas para tratar de combatir las manifestaciones más groseras de la pobreza y la miseria<sup>3</sup>. En ese afán, se trató también de revertir el camino de la flexibilización laboral desplegada en la etapa neoliberal. En algunos países y terrenos se avanzó más que en otros para romper con el proceso de acumulación financiera y concentrarlo en la acumulación productiva. En definitiva, se empezaron a plasmar nuevas políticas económicas en toda la región, con un fuerte impulso exportador, originado de una mayor rentabilidad general para la producción de bienes. El proceso fue apuntalado también por los cambios favorables en los precios internacionales, fundamentalmente por el fuerte aumento de algunas materias primas como la soja. Esto es lo que permitió, sobre todo inicialmente, que el impacto de la nueva coyuntura se apoyara en el descubrimiento de nuevos mercados. Las políticas comerciales de Argentina y Brasil apuntaron a diversificar mercados, abriendo nuevos destinos de exportación en el sudeste asiático, sobre todo en China, pero también en otras regiones como en la India o Sudáfrica. Se perfiló también Rusia como un destino importante de las exportaciones. Por eso, el Mercosur claramente perdió terreno en los primeros años de la recuperación. De todas maneras, buena parte del cam-

---

<sup>3</sup> Para un sintético análisis comparativo de las políticas implementadas en la región, así como sus diferencias frente al modelo neoliberal, ver Faria (2012).

bio de tendencia no debe ser buscado en las coyunturas externas favorables, sino especialmente en un crecimiento de la demanda interna, tanto en el consumo como en la inversión pública y privada. De esa manera, los ritmos de crecimiento de cada país quedaron determinados, en primer término, por la expansión de la demanda interna. Por eso, no sorprende que quienes practicaron una política más expansiva tuvieron tasas de crecimiento más altas que sus socios.

En ese contexto, el Mercosur fue cambiando paulatinamente de fisonomía, sin registrar, empero, un proceso de transformación sistemática profunda. Así, comenzaron a recortarse dos terrenos cada vez más definidos, que corren por carriles paralelos, con algunos espacios de cruces. Por un lado, el espacio de lo que podría denominarse la dimensión político-estratégica, cuya importancia original era — especialmente para la Argentina — de bajo peso relativo, y que, desde 2002, fue ganando indiscutible terreno, incluso a pesar de la creación de nuevas instancias regionales que tienen su foco en este tipo de cuestiones, como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). En todo caso, el Mercosur tiene un papel más ceñido a los aspectos estratégicos en el plano interno del vínculo entre sus participantes o en cuestiones de la inserción económica de la región en el mundo. Probablemente, el punto culminante de tal perspectiva haya sido la suspensión de Paraguay al vulnerar la cláusula democrática con el desplazamiento del Presidente Lugo.

El otro campo es el más específicamente económico, y constituyó la base sobre la que se estructuró la integración. Allí, el vínculo se fue tornando cada vez menos armónico y más complejo, regularmente generando peligrosos campos de tensión que, no obstante, han sido, hasta el momento, controlados a tiempo. En ese punto se desplegó una dinámica de conflictos y acercamientos, fruto de una concepción de la integración económica tributaria del neoliberalismo, con actores nacionales que ya largamente abandonaron los modelos neoliberales. Por lo tanto, el Mercosur se fue convirtiendo, desde la perspectiva económica, en una institución cuyo eje se centra en el encauce de los conflictos más que en el marco del despliegue de estrategias de desarrollo conjuntas. Ese encauce supone, muchas veces, un alejamiento parcial de las prácticas *standard*, consideradas razonables para un proceso de integración, pues lo que se crea es un marco en el cual se admiten — y se administran — las restricciones a las prácticas del libre comercio regional para evitar el colapso del bloque.

Sin que la enumeración, que se presenta a continuación, pretenda conformar una lista completa, las negociaciones de la región se han visto sacudidas por un intercambio comercial, crecientemente desequilibrado, que muchas veces ha afectado de manera ostensible a algunas ramas producti-

vas de algún país miembro. Ese desequilibrio se funda en varias razones, que deben analizarse específicamente en cada conflicto particular, pero que se nutren: (a) de las asimetrías existentes entre los miembros; (b) de una evolución no sincrónica de la productividad y de las inversiones en cada país; (c) de una evolución dispar del crecimiento del producto y de la demanda interna; (d) de evoluciones diferentes de las paridades cambiarias; (e) de ocasionales divergencias en las negociaciones internacionales como en el caso de los acuerdos que, en competencia, firmaron Argentina y Brasil con China y Corea en 2004; y (f) del impacto interno de la evolución de la coyuntura internacional, sobre todo luego del estallido de la gran crisis en 2007.

Como contracara, las principales autoridades (muchas veces a nivel directamente presidencial) han mostrado, una y otra vez, una voluntad política para sostener el proceso, buscando maneras institucionales o informales para absorber las tensiones, recurriendo, según sostiene Wolf (2012, p. 66), a

[...] una modalidad cooperativa que tiene como objetivo la identificación de problemas comunes y la búsqueda de soluciones compartidas a los mismos, lo cual permite comprender a la integración regional como un medio, y no como un fin en sí mismo.

O como sostiene Faria (2004, p. 23), recurriendo a la existencia de un proceso de autopoiesis, es decir, a la capacidad, por parte del propio sistema, de absorber información y procesarla para realizar las adaptaciones necesarias para garantizar la continuidad de su existencia. En gran medida, ese proceso de administración de las restricciones, de admisión y de internalización de su existencia, incluso con mecanismos reglamentados institucionalmente, es parte de la adaptación necesaria para la continuidad de su existencia. Una existencia que, por razones estratégicas, de política internacional y, en coyunturas de crisis, de política interna, no está puesta en cuestionamiento a pesar del juego de restricciones y escaladas de conflictos a nivel de cámaras empresarias, secretarías o ministerios.

## **Un panorama contradictorio: expansión comercial con medidas restrictivas**

Las estrategias que se estructuraron para dejar atrás las crisis, luego del cambio de milenio, tuvieron como patrón común la búsqueda del fortalecimiento de las cuentas externas. Esto suponía, para cada país del bloque, impulsar exportaciones con herramientas que estimularan la competitivi-

dad — en especial por medio de devaluaciones cambiarias — y con negociaciones para ampliar mercados. Por otra parte, suponía también evitar que las importaciones crecieran al mismo ritmo. En ese contexto, resultaba cada vez más difícil sostener el comercio libre, de modo que se fueron generalizando las restricciones y barreras, que dispararon insistentes conflictos, recurrentes desde 2002 en adelante. A pesar de una decidida voluntad política de encontrar un nuevo sendero para la integración, las dificultades y las divergencias en el comercio exterior al Mercosur tendieron a agravarse con el correr del tiempo. Lo interesante es que tales restricciones contrastan con un salto grande en el intercambio intrarregional. Para Argentina, sus exportaciones al bloque crecieron casi un 250% en una década, mientras las importaciones se expandieron casi un 560%. En esa evolución diferente de ambas variables se encuentra la clave para entender las trabas, y ese intercambio se fue tornando cada vez más desequilibrado. El déficit argentino se amplió casi sin interrupciones, siendo mucho más elevado que el superávit que había registrado en la década de 90.

La meta que se impuso Argentina de lograr un superávit comercial que permitiera cubrir el servicio de su deuda externa llevó a sus autoridades a tomar medidas cada vez más restrictivas en las importaciones. Además, la política de reindustrialización se manifestaba en algunos tabiques defensivos para ramas industriales que se encontraran amenazadas frente a *shocks* externos que incentivarán la competencia de productos importados. Aunque en general las medidas eran multilaterales, el lugar de privilegio que tiene Brasil en la estructura del comercio de Argentina lo convirtió en el principal afectado. Esto dio pie para reiteradas discusiones entre los ministerios de economía y las cancillerías que, en general, pudieron ser destrabadas con intervención directa de los presidentes. Aunque el foco de las discusiones estuvo puesto en Argentina y Brasil, las fuertes asimetrías llevaron a Uruguay y Paraguay a hacer oír también sus reclamaciones, exigiendo compensaciones ante la percepción de que los frutos de la integración eran atrapados fundamentalmente por los dos socios mayores.

Si las restricciones resultaban fastidiosas, como se decía, no podían ser desligadas de los desequilibrios en los que se originaban. Y estos, a su vez, eran fruto de las diferencias observables en las políticas económicas. Argentina avanzó mucho más en atacar algunos de los bastiones de la valorización financiera, permitió una mayor devaluación de su moneda y practicó una política monetaria mucho más laxa, con tasas de interés reales más bajas. Brasil, en cambio, enfatizó un control de la inflación bastante más rígido, con tasas de interés más altas, que atraen capitales desde el exterior y presionan mucho más a la revaluación del real. El resultado fue, entonces, que Argentina devaluó su moneda respecto del real muy marcadamente, lo

que generó en ambos países una relación diferente entre la valorización financiera y la valorización productiva.

Brasil viene capitalizando un conjunto de fuertes inversiones realizadas desde finales de la década de 90 — especialmente desde el 1999 en adelante —, cuando abandonó el tipo de cambio fijo como mecanismo fundamental del control de la inflación. Esas inversiones maduraron a lo largo de la década pasada y permitieron un salto en la productividad y en la competitividad de la economía brasileña, lo que contribuyó a compensar parcialmente la devaluación del peso frente al real y, por lo tanto, a generar un intercambio cada vez más marcadamente desequilibrado. Argentina, a su vez, impuso, desde 2003, un modelo con mayor incentivo al consumo que Brasil, por lo que la demanda interna creció más en Argentina, y eso fue una razón aún más poderosa para el desequilibrio, como se analiza en seguida (Gráfico 2).

Gráfico 2



FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía (Argentina, 2012).

Sobre esa base, el comercio se ha desarrollado en medio de algunas turbulencias, a cuya existencia contribuyeron las trabas que los miembros del Mercosur se impusieron mutuamente. De la misma forma, las negociaciones internacionales, aunque generalmente se realizaron de manera conjunta o coordinada (no en todos los casos) siguieron ese patrón. En especial, los acuerdos firmados, de manera individual y en abierta competencia por ambos países, con China y con Corea a principios del 2004. También aparecieron algunas fisuras en la posición que ambos países sostenían en las negociaciones desarrolladas en la Organización Mundial del Comercio (OMC), donde inicialmente el Mercosur intentó actuar como bloque.

Sin embargo, hay un elemento de mucha significación en el proceso de integración regional que caracteriza a toda la última década. Desde el punto de vista económico, no son las restricciones comerciales el principal escollo,



sino la ausencia de un modelo de desarrollo económico y social formulado articuladamente en cada país, que además sea compartido o compatible, y que sirva de base de sustentación para replantear de manera radical la forma de funcionamiento y los objetivos del Mercosur. Lo que sigue ausente en la región es la formalización de un modelo definido sobre el cual empezar a renegociar qué integración se pretende y qué objetivos necesita cada uno de los países para integrarse. Es cierto que se recortan varios fundamentos de las nuevas políticas económicas, con algunas claras similitudes entre los socios de la región. Sin embargo, ellos no alcanzan para poder considerarlas un modelo de desarrollo sustentable a largo plazo que sea conscientemente buscado. En esas condiciones, es difícil adecuar los fundamentos para transformar el proceso de integración y convertirlo en un punto de apoyo estructural para el rediseño del perfil productivo y social de la región.

Pero, a pesar de ese vacío, ninguno de los socios — ni siquiera Uruguay, que especuló varias veces con abandonar el bloque —, intentó romper con el proceso. En última instancia, siempre se recurrió a una negociación, a nivel presidencial, que terminó salvando los problemas que se perfilaban como terminales, evitando que el bloque se disgregue. En algunos casos, como ocurrió en Uruguay, debió recurrirse a un plebiscito frente a la posibilidad de firmar acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, tratando de reforzar la presencia uruguaya en el bloque. Lo cierto es que aún con un Mercosur fuertemente ajado y golpeado, sigue habiendo un nivel de política exterior que se coordina y sigue manteniéndose una decisión política de conservar el proceso sin darle muerte formal. También sigue habiendo una estrecha relación comercial que se recupera de manera clara en los últimos años. Incluso, en el pico de la protesta de Paraguay y Uruguay por un supuesto perjuicio que el Mercosur les estaría ocasionando, se introdujeron mecanismos de compensación como el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), un monto de fondos regionales que permiten el desarrollo de infraestructura para redistribuir mejor los beneficios que cada país adquiere del proceso de integración. Además, logró concretarse la ampliación con el ingreso pleno de Venezuela — aunque también la salida temporaria de Paraguay luego del golpe parlamentario que expulsó del poder a Lugo —, mientras se llevan a cabo negociaciones de otros candidatos potenciales al ingreso pleno.

Algunas disputas comerciales fueron zanjadas por medio de acuerdos que se podrían ver desde una doble perspectiva. Un ejemplo de ello fue la cláusula de adaptación competitiva que firmaron, en 2006, Argentina y Brasil luego de largas negociaciones, y que permitía restricciones consensuadas temporarias a la importación para sectores en los que las importaciones provenientes del otro país golpeaban de manera fuerte y comprobable,

mientras se instrumentaban políticas específicas para mejorar la productividad de dichos sectores. Esto — que por un lado puede verse como una restricción al comercio, y desde el punto de vista de una integración pensada desde la ortodoxia no debería admitirse —, desde el punto de vista de un proceso de integración con objetivos más amplios y con una perspectiva de largo plazo, se podría entender como un importante elemento de negociación que encuentra una válvula de escape a un problema que, en última instancia, podría hacer naufragar el proyecto completo. En todo caso, el problema de fondo fue el carácter bilateral de la medida, dejando fuera a Paraguay y Uruguay, más que la reglamentación del proceso restrictivo en sí. En ese mismo sendero de puntos de apoyo para mantener el proceso, se suma la creación de un banco regional que, aunque no logra cobrar un papel protagónico, significa la creación de una institución que puede tener un rol importante de largo plazo en el rediseño del bloque.

Se encuentra, entonces, un panorama complejo y contradictorio, en el que el Mercosur sigue siendo una herramienta política importante para la región, que continúa sosteniendo el despliegue de algunas cadenas productivas como el sector automotor, pero también resulta ostensible la ausencia de un modelo de fondo que permita reformular el proceso de integración con la profundidad que sería deseable. Se plasma así un Mercosur contradictorio y golpeado, que todavía sigue funcionando bajo los parámetros del modelo neoliberal, pues no tiene ni una institucionalidad diferente ni un conjunto de objetivos explícitos distintos de los que se habían trazado en 1991. Probablemente allí se encuentre la clave de la contradicción: el Mercosur sigue siendo, fundamentalmente, una unión aduanera (por supuesto imperfecta y frecuentemente vulnerada) en momentos en los que el comercio resulta solo una dimensión — y ni siquiera la más importante — de las políticas nacionales y de las relaciones del bloque. Ese desfase no puede menos que ser fuente de conflictos en un contexto muy diferente al que existía cuando el Mercosur se puso en funcionamiento.

Sobre ese panorama se monta el impacto de la crisis internacional, que proyecta su influencia negativa sobre las cuentas externas, aunque la incidencia es diferente en cada país. Para algunos, significa una caída del comercio exterior, la aparición de un déficit, o en la balanza comercial o en la cuenta corriente, especialmente por el pago de servicios de la deuda externa o la remisión de utilidades del capital extranjero. Para otros, se materializa por medio de una fuerte fuga de capitales. Pero, en uno u otro caso, se trata de un impacto que obliga a todos los países de la región a implementar políticas que procuran corregir los desequilibrios en las cuentas externas, tratando de manejar un problema de divisas que hasta el estallido de la crisis no existía. Entre el 2003 y el 2007, el problema, para la región, y en

especial para Argentina, era controlar y limitar el ingreso de divisas y frenar la tendencia a la revaluación. A partir de la crisis se produce un fenómeno inverso, una salida de divisas del sistema, que presiona sobre el tipo de cambio. En ese contexto, hay una desaceleración del crecimiento, una mayor volatilidad, dilemas mucho más marcados entre inflación y crecimiento y en ese contexto, la integración se torna mucho más complicada de sostener (Cuadro 1).

Cuadro 1

## Indicadores básicos de Argentina y Brasil — 2006-12

AÑOS	BRASIL				ARGENTINA			
	Variación Producto Interno Bruto (%) (1)	Saldo Comercial (US\$ millón)	Cuenta Corriente (US\$ millón)	Índice Nacional de Precios al Consumidor (1)	Variación Producto Interno Bruto (%) (1)	Saldo Comercial (US\$ millón)	Cuenta Corriente (US\$ millón)	Índice de Precios Implícitos (1)
2006	4.0	46.457	13.643	3.12	8.5	12.393	7.768	13.5
2007	6.1	40.032	1.551	4.46	8.7	11.273	7.355	14.1
2008	5.2	24.958	-28.192	6.90	6.8	12.556	6.756	19.2
2009	-0.3	25.272	-24.302	4.11	0.9	16.886	10.995	10.0
2010	7.5	20.147	-47.273	4.31	9.2	11.382	1.360	15.3
2011	2.7	29.800	-52.480	6.50	8.9	10.014	-1.568	17.3
2012	0.9	19.415	-54.230	5.84	1.9	12.690	479	20.2

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), 2012, Ministerio de Economía (Argentina, 2012) y Banco Central do Brasil (Bacen, 2012).

(1) Variación del PIB e índices de precios en tasa de variación anual.

Por eso, se pueden observar dos comportamientos novedosos. Uno de ellos, a partir del impacto que tanto Argentina como Brasil recibieron en 2009, es la diferencia en las tasas de crecimiento. Brasil entró rápidamente en recesión, mientras Argentina logró mantenerse en la línea de flotación con políticas activas. Esa diferencia es crucial a la hora de entender por qué la balanza comercial bilateral se tornó favorable a Brasil. Este es un resultado claro del incremento relativo de las importaciones de Argentina.

Argentina registró niveles de crecimiento mucho más altos que los de Brasil, con un saldo comercial que, en relación al Producto Interno Bruto (PIB), sigue siendo también más elevado. Brasil tiene un déficit en cuenta corriente marcado a partir del 2008<sup>4</sup>. Argentina, en cambio, ha logrado mantener un superávit en cuenta corriente, y su problema mayor, en el sector

<sup>4</sup> Para un análisis de las razones del déficit en cuenta corriente, ver, por ejemplo, Bello (2010).

externo, ha sido la fuerte fuga de capitales, al que se le agrega el fuerte déficit comercial en el sector energético. Se trata de dos problemas de raíz diferente que, en principio, deberían combatirse con políticas económicas diferentes. Brasil mantiene, en ese contexto, una política de control de la inflación mucho más fuerte que la de Argentina. Esa diferencia tiene también su impacto en el manejo del comercio exterior.

En Argentina se impuso una fuerte restricción al comercio exterior, que golpea también al comercio bilateral. Se eliminaron las licencias automáticas para importar y se acentuaron los controles en las fronteras. La idea inicial del Mercosur apuntaba a instaurar una unión aduanera, en la que el libre comercio dentro la región fuera absoluto, por lo tanto, se esperaba la desaparición total de las restricciones y los controles. Sin embargo, algunas restricciones se mantuvieron a lo largo de la década de 90, y reaparecen con más fuerza ahora. Los empresarios suelen quejarse de que, aunque más formalmente el bloque es una unión aduanera, los camiones siguen siendo detenidos en las fronteras (LAI, 2005). Esto se agravó en los últimos años, lo cual llevó a una escalada de conflictos bilaterales cada vez más intensa. Especialmente la Argentina presiona con la idea de que debe compensar su comercio exterior, dado que tiene un déficit notorio frente a Brasil, y necesita moderar las importaciones provenientes de ese país. Brasil no acepta eso, pues escapa a las normativas del Mercosur, y sus funcionarios y cámaras empresarias elevan protestas debido a que consideran que las restricciones de Argentina constituyen una discriminación de producción que contradice toda la normativa del Mercosur.

Sin embargo, el problema queda planteado en una zona gris. Al analizar el comercio exterior argentino, se observa que, entre mediados de la primera década del siglo XXI, hubo un cambio marcado de tendencia. En el caso de las exportaciones, por ejemplo, el inicio del milenio vino acompañado por una pérdida de interés y de la participación del Mercosur. Esto se debía, fundamentalmente, a las crisis de los países de la región, que reducían la demanda interna. Especialmente el sector automotriz, uno de los más relevantes para el comercio intrarregional, se contrajo significativamente. Mientras tanto, China empezaba a perfilarse como el destino más importante para la Argentina. Lo que hay que destacar también es la pérdida de participación de los Estados Unidos y de la Unión Europea. Sin embargo, a partir del 2006, se quebró la tendencia declinante y el Mercosur comenzó a reavivar su comercio, como puede verse en el Cuadro 2.

Cuadro 2

Exportaciones de Argentina, por destino, en porcentaje del total — 2002-12

AÑOS	MERCOSUR	ESTADOS UNIDOS	UNIÓN EUROPEA	CHINA
2002	22.3	11.3	20.5	4.3
2003	18.9	11.2	20.3	8.3
2004	19.6	10.8	18.1	7.6
2005	19.0	11.1	17.3	7.9
2006	21.4	8.6	17.4	7.5
2007	22.2	7.4	17.7	9.2
2008	23.0	7.3	18.8	9.1
2009	24.8	6.2	18.4	6.6
2010	25.1	5.2	16.4	8.5
2011	24.7	5.1	16.9	7.4
2012	24.9	5.0	14.4	6.4

FUENTE: Ministerio de Economía (Argentina, 2012).

En el caso de las importaciones, se produjo un fenómeno inverso. Hay aquí también, efectivamente, una pérdida de participación de las importaciones provenientes de Brasil, aunque mucho más marcadas son las de Estados Unidos y de la Unión Europea, mientras se observa un avance muy fuerte de las compras provenientes de China. Tienen mucho que ver en esto los acuerdos firmados en 2004, que produjeron un gran salto de las exportaciones chinas a la Argentina. A diferencia de las exportaciones, no hay aquí un cambio de tendencia significativo a lo largo de toda la década (Cuadro 3).

Cuadro 3

Importaciones de Argentina por origen, en porcentaje del total — 2002-12

AÑOS	MERCOSUR	ESTADOS UNIDOS	UNIÓN EUROPEA	CHINA
2002	32.2	19.9	23.5	3.7
2003	37.2	16.2	20.4	5.2
2004	36.4	15.1	19.0	6.2
2005	38.0	13.9	17.0	7.8
2006	36.8	12.4	17.1	9.1
2007	35.9	11.8	16.6	11.4
2008	34.8	12.0	15.7	12.4
2009	33.2	13.2	16.5	12.4
2010	33.4	10.7	17.2	13.5
2011	31.0	10.4	15.7	14.3
2012	27.8	12.3	18.0	14.6

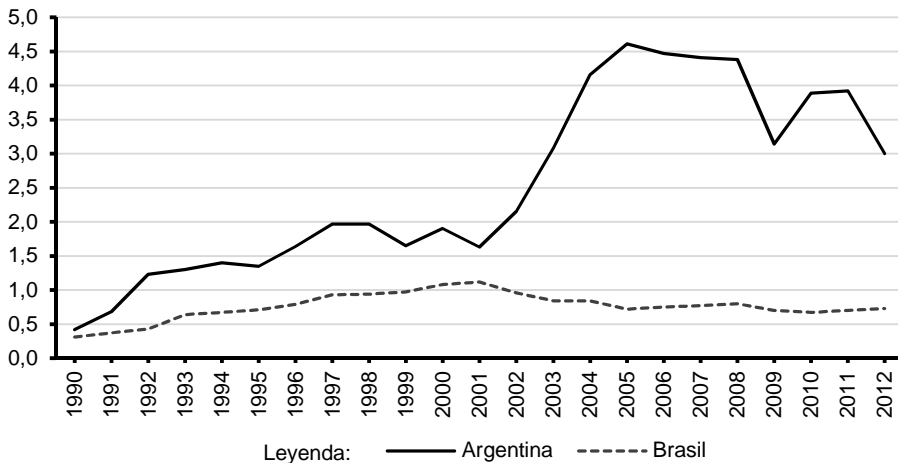
FUENTE: Ministerio de Economía (Argentina, 2012).

En realidad, lo que influye muy marcadamente en el comercio entre Argentina y Brasil es la evolución del PIB. Existe una relación muy estrecha entre el crecimiento de la demanda de cada uno de los países del Mercosur y las importaciones que hace ese país de los demás. Cuando Brasil crece muy rápidamente, crecen también las importaciones que él efectúa desde la Argentina. De la misma forma, cuando Argentina crece, también lo hacen las importaciones que realiza desde Brasil. De allí que las diferencias apuntadas en la evolución del comercio exterior se ven fuertemente influenciadas por las diferentes tasas de crecimiento de cada país, así como con las diferentes tasas de expansión de la demanda, tanto de bienes de consumo como de bienes intermedios y de capital. Fundamentalmente, estos últimos tienen un impacto muy fuerte en el comercio exterior y en las compras argentinas desde Brasil.

En esas condiciones, lo que además se puede inferir de las estadísticas es cómo la relación entre consumo interno e importaciones se acentúa todavía más para el caso de la Argentina. En los últimos años, además de crecer las importaciones a consecuencia de la expansión interna, dicho crecimiento fue más que proporcional, mientras en el caso brasileño, el incremento de las compras provenientes de Argentina fue más débil que el crecimiento del producto (Gráfico 3).

Gráfico 3

Relación importaciones/Producto Interno Bruto (M/PIB), en porcentaje, 1990-2012



FUENTE: Elaboración propia. Importaciones en base a datos del Ministerio de Economía de la República Argentina (Argentina, 2012). PIB en base a datos del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2012).

Desde ese punto de vista, se podría relativizar la idea de que existe una discriminación por parte de la Argentina, pues está importando todavía más intensamente que hasta el 2002. La intensificación del impulso se produjo entre el 2002 y el 2005, y luego no se revirtió en los años siguientes, salvo en el primer pico de la crisis internacional. Desde el punto de vista comercial se tiene, así, una situación extremadamente compleja, que repercute sobre el proceso de integración conjunto.

## ¿Un nuevo Mercosur?

Hacia el futuro, la manera de escapar de la crisis en las relaciones intrarregionales debería asociarse a un cambio de rumbo en el proceso de integración. Un investigador alemán, Scharpf (1996), plantea muy enfáticamente — analizando el proceso de integración europeo — la necesidad de conjugar las ideas de integración negativa y positiva. Desde su punto de vista, la integración negativa es aquella que se funda en la eliminación de trabas y restricciones en la región, mientras la integración positiva apunta la construcción de procesos comunes. El Mercosur ha sido un caso típico de integración negativa. Lo que se trató es de eliminar barreras comerciales y excluir restricciones a los movimientos de capital. Pero ha habido muy poco de construcción de políticas y de instituciones comunes. Esta perspectiva es absolutamente compatible con la concepción neoclásica, para la cual los Estados deben reducir al mínimo su capacidad de intervención, mientras se refuerza el poder del mercado como mediador de las relaciones sociales. La integración le da entidad legal a esa concepción, y la torna mucho menos reversible que las simples decisiones de política interna.

Sin embargo, la realidad política y económica de la región es hoy muy diferente a la de la década de 90. Existe, en la región, una base de sustentación importante para relanzar la integración desde otra perspectiva. Tal cambio podría estructurarse a partir de la existencia de problemas comunes que deberían llevar a políticas relativamente compatibles y fáciles de articular en la medida en que se establezca un programa de desarrollo a largo plazo, con prioridades específicas y con la idea de una cooperación regional como punto de partida. La región tiene la necesidad de seguir promoviendo y acelerando la expansión nacional y regional. Por consiguiente, un mayor crecimiento del producto, una mayor utilización de los recursos existentes y un mayor crecimiento del empleo generan las bases de una política expansiva. Toda la región, y más allá de los descubrimientos en materia petrolera en Brasil, tiene serios problemas energéticos, a excepción de Venezuela que, en todo caso, puede y está jugando un rol importante como rueda de

auxilio para ese problema. Habiendo cuencas hidroeléctricas para explotar de manera conjunta, yacimientos petroleros que probablemente se expandan a ambos lados de la frontera de varios países, necesidad del desarrollo de nuevas tecnologías que permitan explotar nuevas formas no convencionales de energía (eólica y solar), siendo los países de la región clave en la producción de biodiesel, teniendo (sobre todo Argentina y Brasil) una larga tradición de cooperación en materia de energía nuclear, hay allí elementos para pensar un proceso de integración que tenga como uno de los ejes estructurales una política energética compartida, en la cual se potencie la multiplicidad de explotación energética, la investigación y desarrollo conjunto, la utilización de recursos compartidos.

Esto implica también repensar la infraestructura. Lejos se está de aquella época en que no se podían construir caminos en la Mesopotamia o en el sudeste brasileño por razones estratégico-militares. Pero, el desarrollo de infraestructura de caminos de comunicaciones está muy lejos de fomentar un proceso mucho más intenso de desenvolvimiento regional. Aquí hay recursos, accidentes geográficos y necesidades compartidas en distintos tipos de infraestructura. Hay una necesidad muy fuerte de plantear una política de infraestructura común, a fin de empezar a pensar otro proceso de integración. Además, la región tiene de telón de fondo la necesidad de consolidar un proceso de industrialización que, en los últimos años, parecería haberse disparado en todo el espacio, pero sin un cambio estructural profundo. Si se mira la estructura industrial de Argentina, por ejemplo, se observa que las transformaciones en la matriz industrial no han sido tan impactantes como se podría esperar. Incluso, la industria perdió participación en el PIB. En Brasil, hay quejas constantes por la reprimarización de sus exportaciones, lo cual muestra también un paso atrás en el proceso de industrialización. Por otra parte, hay inversiones cruzadas, especialmente inversiones brasileras, en la industria argentina, que empiezan a tener algunos vínculos importantes sobre los cuales es necesario repensar la matriz industrial, las formas de articulación de las industrias, en qué sectores, cómo, en qué cadena de valor y hasta que nivel deberían llegar las inversiones recíprocas.

Indudablemente las asimetrías internas y externas son otro de los temas. Las asimetrías externas, aquellas que surgen de la relación desequilibrada entre los miembros del bloque, obligan a pensar cómo equilibrar la distribución de beneficios. Pero, a su vez, internamente, los desequilibrios de cada uno de los países son mucho más grandes aún. A veces, las diferencias entre Brasil y Argentina son mucho más chicas que las que tiene Brasil entre su región más desarrollada y el Nordeste. Las comparaciones que se podrían hacer también entre la Pampa húmeda y el noroeste de la Patagonia argentina. Hay, pues, desequilibrios regionales muy fuertes en



cada uno de los países. Incluso el noroeste argentino, que se entrelaza con Bolivia y el sudoeste de Brasil (donde se conforma un bolsón de subdesarrollo muy marcado), impone la necesidad de discutir cómo pensar una política espacial de desarrollo económico y social dentro de la región. Todos los países tienen serios problemas de pobreza y empleo, lo que obliga a coordinar políticas, entre otras cosas, para evitar procesos migratorios internos que puedan desestabilizar los mercados laborales nacionales. Esa es una “caja de Pandora” que en algún momento deberá abrirse. Finalmente, se recorta la conveniencia de pensar una política internacional estratégica, no solo económica sino política, de toda la región y eventualmente avanzar en la institucionalidad correspondiente, la cual no necesariamente tiene que ser la creación de un organismo internacional por arriba de los Estados nacionales. Ese conjunto de políticas, la integración positiva, parece ser el camino por el cual se podrá reconstruir la integración de cara al siglo XXI.

## Literatura citada

ARGENTINA. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo. **Información Económica al Día**. 2012. Disponible en:

<<http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>>. Acceso en: 24 nov. 2012.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (Bacen). **Indicadores econômicos consolidados**. 2012. Disponible en: <<http://www.bcb.gov.br/?INDECO>>. Acceso en: 24 nov. 2012.

BELLO, T. S. A volta do déficit em transações correntes: algumas considerações. **Indicadores econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 38, n. 1, p. 21-26, 2010.

BIELING, H. J. **Internationale Politische Ökonomie**. Wiesbaden: Eine Einführung, 2007.

FARIA, L. **A chave do tamanho: desenvolvimento econômico e perspectivas do Mercosul**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

FARIA, L. Desenvolvimento e equidade na América Latina. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 39, n. 3, p. 33-46, 2012.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI). **Data and Statistics**. 2012. Disponible en: <<http://www.imf.org/external/data.htm>>. Acceso en: 24 nov. 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (ARGENTINA). **Índices de precios**. 2012. Disponible en: <[http://www.indec.mecon.ar/nivel3\\_default.asp?id\\_tema\\_1=3&id\\_tema\\_2=5](http://www.indec.mecon.ar/nivel3_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=5)>. Acceso en: 24 nov. 2012.

LUCÁNGELI, J. La estructura del comercio intra-industrial entre Argentina y Brasil 1992-2006. In: BERLINSKY, J.; STANCANELLI, N. (Ed.). **Los acuerdos comerciales: reflexiones desde un enfoque argentino**. Buenos Aires: Siglo XXI, 2010. p. 229-254.

MUSACCHIO, A. **Acumulación regulación e integración: la experiencia europea de la posguerra a la crisis actual**. 2011. 414f. Tese (Doctorado) — Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2011.

MUSACCHIO, A. De la ALALC al Mercosur: la experiencia argentina. In: RAPOPORT, M.; COLOMBO, H. (Comp.). **Nación-región-provincia en Argentina: Pensamiento político, económico y social**. Buenos Aires: Imago Mundi, 2007. p. 107-145.

MUSACCHIO, A. En busca de una renovación teórica para el estudio de la integración económica regional: planteos y debates. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 34, n. 1, p. 7-34, 2013.

ÖSTERREICHISCHES LATEINAMERIKA-INSTITUT (LAI). **Relaciones Europa-América Latina y la cuestión de la pobreza, el desarrollo y la democracia**. Wien: LAI, 2005. Proyecto REAL 2006. Disponible en: <[http://www.lai.at/wissenschaft/files/networking\\_informe\\_final.pdf](http://www.lai.at/wissenschaft/files/networking_informe_final.pdf)>. Acceso en: 22 jun. 2012.

QUIJANO, J. M. Mercosur: ¿El relanzamiento? **Nueva Sociedad**, México, D. F., n. 199, p. 53-58, sept./oct. 2005.

RAPOPORT, M; MUSACCHIO, A. El Mercosur y su encrucijada: entre la disolución y un replanteo radical. **Revista Ecuador Debate**, Quito, n. 68, p. 7-18, 2006.

SALUDJIAN, A. **Hacia otra integración sudamericana: críticas al Mercosur neoliberal**. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2004.

SCHARPF, F. Negative and positive integration in the political economy of European Welfare States. In: MARKS, G. *et al.* **Governance in the European Union**. London: Sage, 1996. p. 15-39.

SCHVARZER, J. El Mercosur: un bloque económico con objetivos a precisar. In: SIERRA, G. (Comp.). **Los rostros del Mercosur**: el difícil camino de lo comercial a lo societal. Buenos Aires: CLACSO, 2001.p. 21-43.

WOLF, G. El Mercosur como un proceso de construcción intersubjetivo orientado al desarrollo. **Densidades**, [S. l.], n. 9, p. 63-90, mayo 2012.

