

Integración y neoliberalismo en Argentina

¿ALCA o Mercosur?

DANIEL GARCÍA DELGADO

El trabajo destaca el carácter político estratégico que tiene la construcción regional del Mercosur, y no solo técnico-comercial como lo percibe el proyecto neoliberal. Frente a lo que parece el desafío excluyente de la integración al ALCA, en realidad no habría disyunción, siendo ambas asociaciones de distinto nivel y naturaleza. Si consideramos al Mercosur como sujeto y como destino común, ambos proyectos pueden coexistir del mismo modo que las negociaciones con la UE. Pero es necesario reconocer que el ALCA representa una amenaza si el Mercosur se mantiene en su actual situación de conflicto o si evoluciona como un simple preámbulo para una integración comercial más amplia. Urge establecer los elementos de una agenda de fortalecimiento del Mercosur.

En América Latina, la regionalización en los últimos 20 años es fruto de tres procesos íntimamente vinculados: el de democratización, el de reforma del Estado y el de globalización. El primero de ellos se refiere al establecimiento, luego de una época de autoritarismos militares, de similares regímenes democráticos, entre los cuales disminuyen las hipótesis de conflicto y se favorecen condiciones de mayor acercamiento. El segundo proceso da cuenta del pasaje de la matriz estadocéntrica del Estado de bienestar (MEC) a otra signada por la apertura, la privatización y las desregulaciones; en definitiva, el mercado como principio regulador central (Cavarozzi). Finalmente, el proceso de globalización se vincula con una revolución científico-tecnológica que promueve una creciente interacción e interdependencia de todas las nacio-

DANIEL GARCÍA DELGADO: investigador de Flacso-Conicet.

Nota: Este trabajo fue realizado para el Grupo de Trabajo de Clacso sobre Integración Regional, en un encuentro realizado en Asunción sobre «Asimetrías del proceso de integración», 21-24 de mayo de 2001. @: <dgarcia@flacso.org.ar>.

Palabras clave: integración, política económica, neoliberalismo, Mercosur, Argentina. ||

nes entre sí, un acortamiento espacio-temporal y un debilitamiento progresivo de la distinción entre lo interno y lo internacional, así como problemas crecientes en las escalas productivas y homogeneización de los precios relativos¹. En este último contexto, la regionalización aparece como producto y, a la vez, como respuesta a un proceso constitutivo de nuevos actores (grandes empresas multinacionales, creciente influencia de los organismos multilaterales y de los *mass media*) y generador de inéditos conflictos para las distintas comunidades políticas nacionales, por predominio de los mercados sobre los Estados: crisis de soberanía, de integración social y de identidad cultural.

Porque si bien la relativización de las fronteras contribuye al debilitamiento de los conflictos ideológico-militares y a la existencia de nuevas oportunidades de intercambio comercial, de cooperación y democratización, también tiene como consecuencia la fragmentación de las sociedades, el aumento de la desigualdad y el debilitamiento de los Estados y de la política frente a los mercados para el logro del bien común. De allí que sea necesario discernir, dentro de la inevitable dinámica de integración, las diversas perspectivas posibles en las que ésta puede realizarse, y de las cuales se derivan distintas modalidades, más comerciales y de orientación neoliberal o integrales, con un mayor activismo público y participación de las sociedades civiles en el proceso. En ese sentido, son modelos contrapuestos el del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan) –o sea, libre comercio–, y el de la Unión Europea –como mercado común, que incorpora además representación política, moneda única, carta social, ciudadanía y órganos supranacionales.

En todo caso, se trata de destacar en este trabajo el carácter político estratégico que tiene la construcción regional y no solo exclusivamente técnico-comercial, en relación con el surgimiento de una nueva polis posindustrial y posmoderna, y como ello se procesa desde la Argentina. Y señalar que este proceso de características complejas y multidimensionales no tiene que ver sólo con los gobiernos y las empresas, o con la actividad de los expertos negociadores, sino que, de alguna manera, y a semejanza de lo que fuera la construcción de las naciones en América Latina a comienzos del siglo XIX, debe comprometer a numerosos actores por cuanto lo que de esto resulte será decisivo para el futuro bienestar de sus pueblos.

Integración regional y neoliberalismo

Las reformas de primera generación y la configuración del Mercosur. El neoliberalismo triunfó plenamente en la Argentina de los años 90. Se lo asoció a una perspectiva fundamentalista de «todo al mercado», al pasaje del Estado benefactor al Estado «mínimo» limitado a funciones básicas, a la apertura y a la cesión de espacios de decisión a los mercados, inversores y consumidores, en una economía de oferta contrapuesta en 180 grados a lo que ha-

1. En este sentido, el Mercosur crea una base más sólida para acercarse a una situación potencial de despegue productivo (v. Schvarzer).

bía predominado desde la posguerra. Esta hegemonía del neoliberalismo tuvo dos etapas: la primera se relaciona con las denominadas reformas «de primera generación» (etapa menemista), y la segunda se inaugura con las reformas «de segunda generación» (gobierno de la Alianza).

La política de reforma del Estado fue realizada con independencia del Mercosur y, por tanto, no se consideró en aquélla incluir una política de asociaciones de empresas concesionadas o privatizadas (como podría haber sido una asociación entre YPF y Petrobras) y las que se intentaron, como la iniciativa de las empresas de fabricación de aviones de construir un producto común, en el área de defensa, no tuvieron ningún apoyo financiero, lo que facilitó su fracaso (Schvarzer).

Al llegar a la finalización de ese periodo de transición, y para suplir lo poco que se había avanzado sobre lo acordado en el Tratado de Asunción², se inició una ronda de negociaciones, los Acuerdos de Ouro Preto (1994), que produjeron los siguientes instrumentos para acompañar el acordado arancel cero: arancel externo común, estructura institucional, salvaguardia ante terceros países, código de normas aduaneras, compromiso de política comercial ante terceros países y algunas excepciones al arancel externo y al arancel intrazonal (entre ellas, el régimen automotor).

A fines de los 90, la asimetría cambiaria provocada por la devaluación del real puso en desventaja competitiva a la economía argentina frente a la brasileña, y también descubrió otros conflictos hasta entonces latentes como consecuencia de la bonanza en la etapa inicial (asimetrías laborales, subsidios y el mayor activismo estatal en el Brasil), la falta de mecanismos de resolución de controversias y la caída de los términos de intercambio que afectó en particular a la Argentina, país que apostó a un modelo de reprimarización de sus exportaciones durante los 90. También es cierto que la disyunción entre política internacional y regional de parte de la Argentina (de fuerte alineamiento con Estados Unidos), y Brasil (de apoyo a una región con más autonomía), explican la falta de coherencia y los desencuentros de objetivos entre uno y otro país, así como también lo hacen la diferencia de base económica sobre la que cada uno de los socios mayores establecía sus objetivos estratégicos: Brasil, de potenciar su rol de actor internacional y proteger su industria y desarrollo tecnológico; Argentina, queriendo configurar una economía de servicios basada en la exportación de *commodities*.

2. El Tratado de Asunción de 1991 supuso la constitución de un mercado común, que consistía en la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, la fijación de un arancel externo y de una política comercial común frente a terceros países, la coordinación de las políticas macroeconómicas y el compromiso de armonizar las legislaciones en las áreas pertinentes. Para llegar al mercado común, el Tratado estableció, entre 1991 y 1994, un «periodo de transición» con cuatro instrumentos: a) un programa para llevar los aranceles a cero; b) la coordinación de las políticas macroeconómicas en forma convergente con dicha reducción; c) un arancel externo común que incentivase la competitividad externa; y d) la adopción de acuerdos sectoriales.

Integración y reformas de segunda generación. Las reformas de segunda generación planteadas a partir del consenso pos-Washington, marcado por la crisis de la teoría del derrame (Klikberg), a diferencia de las de «primera generación», están asociadas al mejoramiento de las instituciones, a un manejo más eficiente del gasto social, al perfeccionamiento del mercado, a aceptar los mecanismos de regulación e información y a una mayor transparencia. La Declaración de Buenos Aires, de comienzos de 2000, se propuso implementar metas macroeconómicas comunes y fijar plazos para alcanzarlas, a partir de marzo de 2001, al estilo del acuerdo de Maastricht de la Unión Europea. Sin embargo nada de esto se logró llevar a la práctica. El «relanzamiento» fue una palabra que se llevó el viento: no solo no se profundizó la institucionalización del proceso de integración, sino que además los conflictos sectoriales se agravaron. Por otra parte, la devaluación del real continuó incentivando el conflicto y se tradujo en una agenda de negociación de carácter defensivo entre los sectores productivos de ambos países, en lugar de promover una visión de conjunto y neutral.

Sintetizando, si durante los primeros 10 años el Mercosur tuvo un comienzo promisorio, evidente en el extraordinario aumento del comercio intrarregional y de los flujos de inversiones, derivados de proceso de eliminación de tarifas, casi sin precedentes en estándares de países en desarrollo, pronto comenzó a mostrar serios déficits, relacionados con: la asimetría cambiaria (Argentina con cambio fijo, y Brasil, fluctuante); la apuesta a una independencia monetaria por parte del Brasil y, por el contrario, en Argentina a fijar la constitución de una moneda común en el dólar y en una política económica profundamente liberal; la falta de mecanismos de arbitraje para la solución de controversias, y la necesidad de apelar constantemente a los presidentes para la resolución de los conflictos derivados de las posiciones sectoriales; la falta de un derecho comunitario y de instituciones supranacionales de justicia que permitieran realizar una interpretación jurídica uniforme, un control de legalidad no sujeta a negociaciones permanentes, acentuó la falta de previsibilidad para los actores; la ausencia de un enfoque político y de una política exterior común acerca del carácter y objetivos estratégicos de la integración en el marco de la globalización.

El estancamiento del Mercosur y el desafío del ALCA

La disyuntiva emergente. Luego de 15 meses de gestión, el balance del «relanzamiento» del Mercosur por el gobierno de Fernando de la Rúa indica que la promoción comercial no solo no ha sido profundizada, sino que los esfuerzos preexistentes han sido mutilados y mantenidos en letargo, como el PRE o la Fundación ExportAr. Asimismo, como señalan Jaguaribe y Ferrer, otros factores generadores de conflicto en el bloque son la fuerte vulnerabilidad de las economías de cada país en términos financieros, la dependencia de los organismos multilaterales, el creciente endeudamiento y el déficit permanente del sector externo.

Ahora bien, a esta crisis del bloque se le sumó la ofensiva de EEUU, con el nuevo gobierno republicano, por acelerar los tiempos de integración al ALCA, a fin de cerrar su creciente déficit comercial. Si bien el ALCA y la estrategia de las Cumbres estaban presentes en los 90, no aparecían con la fuerza que adquirieron a comienzos de 2000. Una presión que se acentúa en el marco de la crisis argentina (en lo económico, aumento explosivo del riesgo país), por el acuerdo bilateral alcanzado por Chile, y por el estancamiento del bloque, factores todos que interactúan.

Ventajas y desventajas de la integración en el ALCA. Para evaluar las ventajas, inconvenientes y desafíos del ALCA proponemos comparar los aspectos económico comerciales donde se afirma esta opción. La propuesta aparece como una oportunidad de apertura de los principales mercados del hemisferio norte a las exportaciones del Cono Sur³. Esto ha sucedido en el caso de México, que aunque ha logrado en los últimos tiempos un elevado crecimiento, en 2001 la tendencia es recesiva, mientras que el resto de América Latina ha permanecido estancada. El esquema se torna muy atractivo para países pequeños con bajo nivel de industrialización y de volumen de mano de obra, como Chile, y también para el nuevo *establishment* argentino, dominado por el sector financiero y de servicios privatizados, que sin embargo encuentra resistencia en sectores industriales, gremiales y políticos.

La dificultad para exportar a EEUU no se debe solo a la protección arancelaria, sino también a otros factores como la baja productividad o cierto déficit en técnicas de comercialización de los productores locales, y a las medidas de protección que penalizan, de tiempo en tiempo, algunos productos como las manufacturas de acero. Por ello es probable que un acuerdo de liberalización comercial no facilite demasiado las ventas a ese país. En este sentido, basta comparar las corrientes de comercio entre Argentina y EEUU en los últimos 30 años, en donde, en 26 oportunidades, el saldo de comercio fue negativo para Argentina. Los sectores con mayor valor agregado y con ventajas basadas en la incorporación de nuevas tecnologías son los más deficitarios. En cambio, los sectores exportadores «exitosos» se caracterizan por una baja diferenciación de productos y alta elasticidad de precios. Entre 1991 y 1999, las exportaciones totales argentinas aumentaron 93%. Las exportaciones a Brasil crecieron 280%, tres veces más, mientras que las destinadas a EEUU tuvieron apenas 11% de incremento, y las dirigidas a la Unión Europea, 20%. El mercado brasileño se convirtió en el factor más dinámico del comercio exterior. El balance comercial con el Mercosur resultó favorable, el saldo comercial promedio del comercio con Brasil fue superavitario en 1.677 millones de dólares, mientras el comercio con EEUU fue deficitario en 24.231 millones de dólares, y el intercambio con la UE fue desfavorable en 15.429 millones de dólares.

3. Para un análisis de la evolución del proceso del Alca desde la Cumbre Presidencial de Santiago de Chile, la Segunda Cumbre de presidentes realizadas en Miami en 1994, y en Santiago de Chile en 1998, de los encuentros ministeriales de San José y Toronto de noviembre de 1999, y los encuentros ministeriales de Buenos Aires y la Tercera Cumbre Presidencial de Québec en abril de 2001, v. Bouzas/Svarzman.

A la vez, el comercio de la Argentina está estancado en la provisión de bienes primarios y de bajo grado de elaboración, pero en el caso del Mercosur las exportaciones de bienes industriales tendieron a aumentar, lo cual en parte se debió a las exportaciones de automotores.

Las dificultades para exortar a EEUU tienen que ver particularmente con las barreras comerciales a las exportaciones latinoamericanas que abarcan los siguientes aspectos: a) política de importaciones, derechos antidumping y compensatorios en la versión americana no OMC y facultad de USTR para investigar y aplicar sanciones al país que actúe deslealmente y perjudique al comercio norteamericano; b) subsidios a las exportaciones, cuyo mecanismo consiste en tres aspectos: incentivos directos a los productos, créditos a mediano y largo plazo a tasa blanda y facilidades para el armado de infraestructura en otros países.

En lo jurídico-institucional, el ALCA aspira a ser muy parecido al Tlcan, en el sentido de que ambos, por la naturaleza misma del tratado, son básicamente de carácter comercial. El Tlcan es modelo del ALCA en muchos aspectos, basta ver los últimos capítulos del primero, sobre todo en lo referente a inversiones, para comprender lo que este acuerdo puede significar. Se trata de un modelo de inversiones muy duro para los países en desarrollo, porque incorpora nuevos derechos para las corporaciones y privilegios para el capital y, a la vez, impone más y más restricciones a la capacidad regulatoria de los gobiernos. Ningún gobierno tiene derecho a regular la actividad de las corporaciones, al considerarlo una «expropiación indirecta». En ese sentido, se prohíbe toda ley y/o regulación para exigir insumos locales, normas de carácter ambiental, de salud o sociales. Otorga nuevos derechos especiales a las empresas e inversores externos, incluso un trato preferencial sobre los inversores nacionales.

Para sintetizar, sería una ingenuidad y una utopía creer que la Argentina pueda negociar directamente con EEUU y obtener condiciones ventajosas de acceso para sus productos agrícolas y agroindustriales, dado que en la mayoría de los casos son los mismos que gozan de protección e incentivos en aquel país. Por otro lado, en el escenario más probable de un programa de integración con el Norte sin una cohesionada negociación del bloque mercosuriano que no incluya los temas agrarios, solo se acentuarían las asimetrías existentes sin proporcionar beneficios sustanciales en materia comercial⁴.

Estado de las negociaciones y posición de los actores nacionales. En la reunión preparatoria del ALCA de marzo de 2001, en Buenos Aires, los ministros anunciaron enero de 2005 como fecha para el término de las negociaciones, y para finales de ese año la entrada en vigor del bloque. La determinación de

4. Como señala Aníbal Jozami (p. 8), «...pareciera que, para EEUU, el objetivo central consiste en asegurarse un mercado cercano de 300 millones de consumidores potenciales –que por ahora muestran un nivel de ingreso mensuales promedio que no supera los 400 dólares– para

2005 fue una victoria para las cancillerías argentina y brasileña, que enfrentaron la oposición de EEUU y Canadá. Chile acompañó o apoyó 2005 como fecha para el término de las negociaciones. Pero antes de diciembre de 2005 el ALCA pasará por etapas intermedias fundamentales. Antes de abril de 2002 deben ser definidos los mecanismos para el debate acerca del libre acceso a los mercados, negociación que abarca el intercambio de mercaderías, servicios, compras gubernamentales e inversiones. Las negociaciones concretas acerca de la liberalización de cada producto y sector se iniciarán en mayo de 2002, lo que implica una discusión relacionada con la eliminación de barreras no arancelarias. Ahora bien: ¿cuál es la posición de los diversos actores del ámbito nacional en el nuevo escenario planteado por el desafío del ALCA?

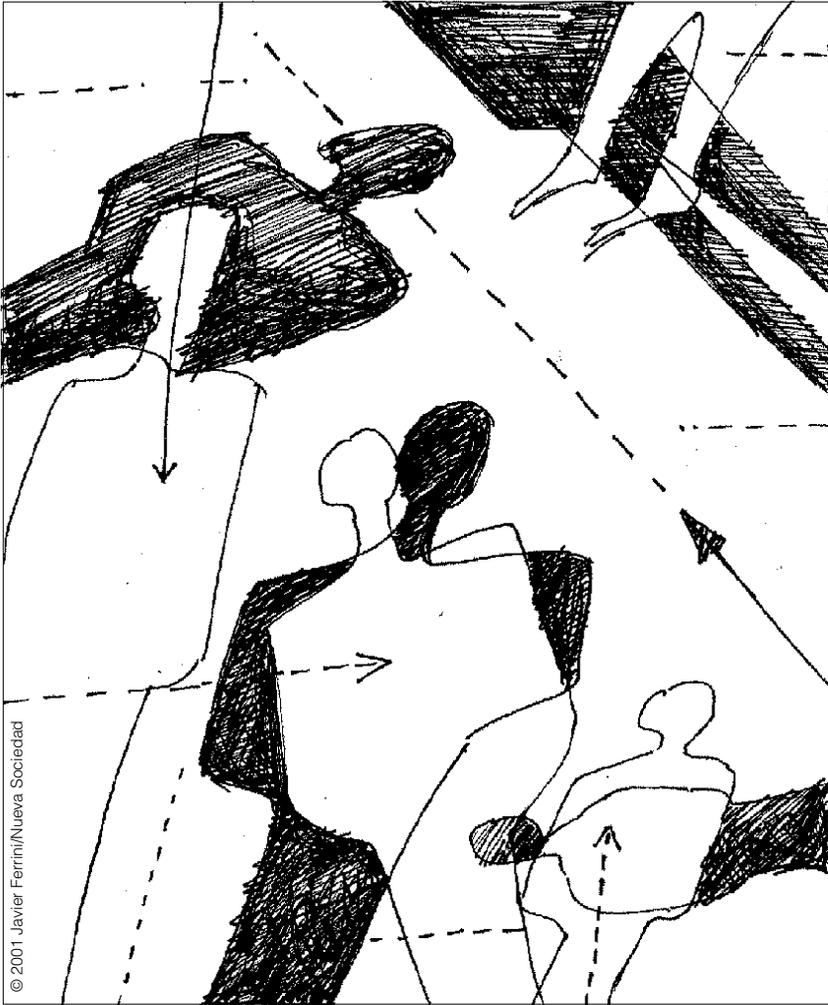
El Gobierno argentino se encuentra en medio en una aguda crisis económica y política, donde prevalece la ambigüedad sobre la futura política regional. Esta situación había dejado al país, a comienzos de mayo, en una suerte de posición bifronte respecto del ALCA: por un lado, la del ministro de Economía, Domingo Cavallo, apuntando a la suba de aranceles de importación de bienes de consumo y a la baja de los que gravan los bienes de capital del AEC, así como a una propuesta de retrotraer el perfil de unión aduanera al de zona de libre comercio y negociar bilateralmente con EEUU; y por otro, la posición del presidente y del canciller, de mantener los acuerdos del Mercosur y por el momento no bajar el perfil institucional del mismo. De la Rúa y Adalberto Rodríguez Giavarini buscan una mayor institucionalización de la unión aduanera, si bien apoyan la continuidad de las negociaciones por el ALCA en los términos acordados en Buenos Aires, aunque con crecientes dificultades para la toma de decisiones.

La posición de Brasil, a su vez, es clara en el sentido de que su objetivo respecto del ALCA es lograr que las negociaciones satisfagan sus intereses nacionales, esto es, modificar las restricciones a las entradas de sus productos en EEUU y continuar la negociación pero sin alterar las fechas de inicio del libre comercio hemisférico.

Por otro lado, la visión que predomina en el *establishment* argentino es que la llegada de 2005 debe eliminar el Mercosur. Sobre todo durante estos últimos meses, se buscó configurar en la Argentina una visión catastrófica del Mercosur, utilizando los medios para adjudicar toda la responsabilidad del mal funcionamiento del bloque a la devaluación del real, o para denunciar una suerte de «Brasil dependencia» como la causa de la situación recesiva local.

Por su parte, los sindicatos instaron en marzo de 2001 a no dar ningún paso en el ALCA, porque se precarizarían las condiciones de trabajo para poder competir como bloque con Europa y Asia. Los sindicatos esgrimen que una

sus productos más competitivos: nuevas tecnologías –sobre todo las basadas en comunicaciones y en la informática– comercio electrónico, industrias con patentes originales propias, junto a una desregulación rápida y completa de las comunicaciones y del transporte aéreo».



cosa es la integración y otra el mercado libre, y que las multinacionales siempre van a querer imponer las leyes del mercado y hacer desaparecer la independencia de los Estados. En relación con la sociedad civil, observamos que en la etapa inicial de expansión comercial se difundió un cierto entusiasmo por la integración regional, que congregó a numerosos municipios en una Organización de Ciudades del Mercosur, con participación de empresarios interesados en la ampliación de su mercado interno y en un clima de negocios conjuntos. Pero en los últimos tres años aquella visión positiva del Mercosur se ha diluido.

Una coyuntura crítica para el bloque. Frente a la situación tan dinámica y conflictiva como la actual, todavía está por verse cuál es la posición que va a prevalecer en Argentina: si la de Cavallo, a favor de cerrar un acuerdo bila-

teral con EEUU, o la de Cancillería, de ir al ALCA a través del Mercosur. Existen motivos institucionales y jurídicos importantes para continuar en el bloque que chocan con la posición de Cavallo a favor de bajar el perfil institucional del Mercosur, amenazar con una salida e iniciar la vinculación bilateral con EEUU. Porque tanto los compromisos internacionales asumidos en la OMC y en el Mercosur restringen el margen de maniobra argentino en sus políticas públicas de comercio exterior y en sus negociaciones comerciales e internacionales. Son compromisos asumidos por voluntad soberana y con aprobación parlamentaria, y por la reforma de la Constitución de 1994, los tratados que los expresan tienen una jerarquía superior a las leyes, por lo que generan derechos exigibles en las instituciones judiciales del país. En ese sentido, una ruptura y un acuerdo bilateral con EEUU sería pasible de sanciones jurídicas, y diversas empresas o inversores extranjeros que se radicaron por la existencia del Mercosur, podrían recurrir a instancias judiciales e internas o arbitrales internacionales para obtener las compensaciones correspondientes (al respecto, v. Peña).

De cualquier forma, la fecha de entrada del ALCA (2005) no significaría una integración automática sino una nueva ronda de negociaciones, e independientemente de su inclusión al tratado esto no necesariamente debe significar la desaparición del Mercosur. Por todo ello, más que pensar el desafío en términos de disyunción –ALCA o Mercosur–, puede pensarse este proceso como configuración de un regionalismo abierto con otros bloques, tanto el ALCA como la UE, pero dentro de una opción que implique la profundización y consolidación del Mercosur. Sobre todo si lo consideramos como el único espacio en el mundo que combina simultáneamente procesos de consolidación democrática con la formación de una zona de paz y la creación de un ámbito económico común (v. Hirst et al.). En todo caso, su disolución será consecuencia del mantenimiento de la actual situación dentro de cuatro años: un bloque estancado y en conflicto. El desafío, entonces, puede formularse del siguiente modo: ¿qué iniciativas y acciones implicarían el fortalecimiento del Mercosur durante este tiempo?

El fortalecimiento del Mercosur. Hacia una nueva agenda

La actual coyuntura es verdaderamente difícil para el bloque, llena de desencuentros y acritudes entre los socios principales, decisiones unilaterales y falta de disciplina negociadora así como apartamiento de los acuerdos marco. Pero a la vez es preciso ser conscientes de las fortalezas, y la primera es la geográfica, la vecindad; la experiencia histórica muestra que todos los procesos de integración que han potenciado la relación territorial se han beneficiado de una enorme expansión económica; la existencia de intereses concretos que se han venido generando durante esta década y media (empresas, inversiones, emprendimientos binacionales, etc); la empatía derivada de una relación de identidad cultural e histórica entre los respectivos países, y finalmente, y no menor, la evidencia de que el Mercosur fue y sigue siendo el único proyecto de inserción mundial sobre el cual tenemos control (v. Hirst et

al.). De allí que una agenda de fortalecimiento o profundización del bloque para llegar a 2005 en las mejores condiciones para negociar, debería plantearse en al menos tres dimensiones:

Esfera económico-comercial. Por un lado la novedad de la flexibilización de la convertibilidad en Argentina –incorporación del euro– si bien no resuelve problemas inmediatos, podría ir creando un mejor contexto hacia el futuro respecto de la posibilidad de plantear una política monetaria regional común. El próximo paso lógico sería agregar, al «factor de empalme» y a los planes de competitividad promovidos por Cavallo, la puesta en marcha de una «serpiente monetaria del Mercosur» que permitiera darle equidad y previsibilidad a 30% del comercio externo, pasando de las meras declaraciones a relaciones comerciales que contribuyan a alcanzar niveles más elevados de bienestar. Porque la actual situación de desmanejo cambiario en Brasil y de convertibilidad en la Argentina, puede llevar inexorablemente a la destrucción de muchas actividades, y a la erosión política de este proyecto estratégico regional (Nielsen).

En este sentido, a comienzos de septiembre de 2001 el real superó la barrera de 2,70 por dólar y Cavallo impuso reintegros de 12% a las exportaciones. Brasil, frente a esta nueva medida unilateral, lanzó críticas a la administración de De la Rúa amenazando con represalias por incumplimiento de normas acordadas entre ambos países, o sea, un claro mensaje de que no aceptará más medidas comerciales unilaterales de parte del ministro Cavallo.

Si bien en el encuentro de Asunción predominó el enfoque arancelario del proceso –acuerdos de reducción o revisión arancelaria impulsados por Argentina (devaluación del dólar comercial, con lo que se reduce los efectos de la devaluación del real en relación con el peso), propuesta de reforma del Arancel Externo Común (AEC) de importación–, sería necesario demostrar una preocupación mayor por los acuerdos sectoriales. Por ejemplo, negociar con Brasil un esquema de intercambio compensado transitorio por sectores hasta que la Argentina logre resolver sus problemas de competitividad. Esto en los inicios del Mercosur se llamaba «régimen de adecuación». En todo caso, se trata de explorar las oportunidades que se abren con la reciente crisis internacional de carácter recesiva en forma conjunta más que con racionalidades separadas y de juegos de suma-cero. También podría pensarse en hacia terceros países, promover una integración de las cadenas productivas, lo cual significaría desplazar el énfasis por competir por los respectivos mercados internos y buscar complementar las producciones en relación con terceros mercados. Aparecería aquí la oportunidad de explorar conjuntamente los escenarios y nichos que se abran en un escenario internacional muy conflictivo luego de los atentados terroristas en EEUU, en septiembre de 2001, de una economía internacional en recesión, aumento de los *commodities* y agravamiento de la situación social de los respectivos países. Y por último llevar a cabo emprendimientos comunes de significación, como la configuración de una empresa binacional de energía, también nuclear, particularmente rele-

vante en el contexto del déficit energético de Brasil, encarar programas comunes en ciencia y tecnología para proyectos de cooperación y fondos de compensación, etc.

Elementos político-institucionales. En este nivel, debería evitarse el riesgo comercialista del proceso de integración para encarar dos o tres cuestiones básicas que están interrelacionadas:

– Definir una institucionalización más efectiva y visible del bloque, mediante la creación de un ente supranacional. Salir del tinte nacional al regional de los organismos, porque hasta ahora los ministros y presidentes se reúnen a negociar, pero siempre desde el carácter nacional. Uno de los problemas serios del Mercosur ha sido la falta de compromiso de las elites funcionariales, técnicas y políticas, con la región como un todo. Este ha sido un déficit evidente de estos 15 años: no haber intentado configurar una elite técnico burocrática regional que posibilite que los intereses de la región prevalezcan sobre los de los respectivos gobiernos.

– Consensuar un marco adecuado de resolución de controversias de carácter permanente, y no simples comisiones *ad hoc*, como se ha hecho últimamente. Este es un punto clave que no encuentra hasta ahora resolución.

– La incorporación de Venezuela podría dar, asimismo, un importante dinamismo y vitalidad a un bloque con capacidad de expansión para superar sus crisis.

– Resulta posible medir el grado de integración entre los Estados a partir de la voluntad y la intensidad de las transacciones entre sus sociedades civiles. Así, la participación de la sociedad civil, diferenciada tanto del Estado como del mercado, es otro elemento que hay que tener en cuenta en la modificación de la visión sobre lo institucional, que hace al denominado «déficit democrático» del Mercosur (Caetano/Pérez Antón, p. 141). Pero no se trata de insistir solo en el esquema del Foro Consultivo Económico y Social, configurado con base en actores del anterior modelo (empresarios y sindicalistas), sino de dar más participación a aquellas iniciativas que surgen de la región misma, como el Foro de Mercociudades, gobernadores del Mercosur, redes universitarias y culturales, el Foro Social de Puerto Alegre y las iniciativas de diversas ONGs que se crearon en función del medio ambiente, la política social, los derechos humanos, etc.

Elementos sociales. Habrá que repensar una política social efectiva que se articule no solo al paradigma de política social focalizado, sino a esfuerzos ligados con el desarrollo subregional. Como de hecho sucede en la UE, cuyas políticas de fondos de desarrollo regional tienden a equilibrar las diferencias regionales y apoyar los desarrollos locales. Porque es evidente que las políticas sociales gerenciales que actualmente se llevan adelante no alcanzan, que hay que dar un salto en la calidad de la acción pública regional, así como

llevar a cabo, lo más rápidamente posible, un plan de infraestructura regional de vastas proporciones.

Un plan de infraestructura regional de vasto alcance significaría un mensaje a la gente y a los productores, y no solo a los mercados. Porque la infraestructura significa empleo, mejoramiento de las condiciones de vida, arraigo en el lugar, saneamiento y, a la vez, sentido de pertenencia del bloque y visualización positiva. Esto tiene que ver también con lo social y lo cultural, con la identidad en el largo plazo. Y ello es importante, sobre todo teniendo en cuenta las asimetrías comunicacionales que existen con las sociedades desarrolladas. La escuela pública, primaria y media –aun considerando la importancia de unificar programas curriculares y de generar un modelo educativo propio del bloque–, no sería suficiente. Porque si bien allí se constituyen las identidades más micro, hay un déficit en la construcción de una identidad regional, que solo puede constituirse desde una voluntad política.

Concluyendo, en este esquema de configurar una agenda de fortalecimiento del Mercosur, no habría disyunciones. No sería necesario optar por una forma de asociación u otra (¿ALCA o Mercosur?), porque en realidad ambas son de distinto nivel o naturaleza. Sobre todo, si consideramos al Mercosur como sujeto y como destino común ambas pueden coexistir del mismo modo que las negociaciones con la UE. Pero es necesario reconocer que el ALCA representa una amenaza en el caso de que el Mercosur permanezca en la actual situación conflictiva o se desarrolle como simple preparación para una integración comercial más amplia.

También debemos considerar que el nuevo contexto internacional dominado por el ataque terrorista a las torres gemelas de Nueva York, cambia significativamente el panorama e incorpora nuevos elementos donde se desarrolla la cooperación multilateral latinoamericana, que por el momento abren grandes interrogantes. Por lo pronto, y a modo conjetural, pareciera que se instala un escenario de complejidad a las tendencias de afianzamiento de un Mercosur más autónomo, en términos de un proceso natural que solo precisara de tiempo de maduración –como en algún sentido fuera la experiencia de la UE–, para destacar la importancia del discernimiento estratégico de las opciones en juego en el corto plazo. El nuevo contexto tensionaría las posiciones a favor de un alineamiento más estrecho de América Latina con Washington, y del reemplazo de una agenda regional (el Mercosur, el Grupo de Río, el Foro Social de Puerto Alegre), por otra de carácter hemisférico y de organismos panamericanos (OEA, ALCA, TIAR).

Al mismo tiempo, el entredicho derivado de la asimetría cambiaría entre Argentina y Brasil, es decir el principal conflicto del Mercosur que se agudiza día a día, más la situación recesiva de la economía mundial y las tendencias proteccionistas que se avizoran, configura posiciones polares entre, por un lado, los que se inclinan por eliminar la idea de profundizar el bloque y defienden un retroceso hacia una zona de libre comercio, y quienes apuntan a

explorar las oportunidades que se abren en el nuevo contexto internacional, buscar posibles convergencias monetarias o en todo caso no desperdiciar la posibilidad de capitalizar la crisis en forma conjunta. En ese sentido, el Ejecutivo argentino pareciera dirigirse a la primera de las posiciones y a un alineamiento completo con la cruzada antiterrorista, más allá de los matices que puedan encontrarse entre Cancillería y Economía sobre quién controla este proceso, y sin mayor tipo de recompensa económica. Pero al mismo tiempo, esto parece introducir un clivaje diferenciador entre el Ejecutivo y una opinión pública mayoritaria opuesta a cualquier involucramiento militar, así como entre las posiciones del Ministerio de Economía y los partidos de la Alianza gobernante, fuerzas de la oposición y el Congreso en favor de no diluir el proyecto original del Mercosur. Así, que prevalezca la visión más neoliberal del Ejecutivo o la del sistema de partidos y del Congreso, dependerá en parte del resultado de las próximas elecciones legislativas de octubre de 2001. Pero lo que no es conjetural es que la segunda de las posiciones está más en consonancia con la estrategia de fortalecimiento del bloque y es la que podría evitar su ruptura o dilución.

De esta forma, el círculo iniciado al comienzo de nuestra reflexión sobre neoliberalismo e integración regional comienza a cerrarse. Porque así como el capitalismo comercial en el siglo XIV comenzó a desestructurar las comunidades feudales, la anterior *polis*, en un proceso de «destrucción creativa» —de acuerdo con Schumpeter—, dando lugar a la gestación de los Estados-nación de la modernidad, estamos ahora ante un proceso en el cual la difusión de un capitalismo desregulado acelera la desestructuración de los Estados-nación, lo que puede dar lugar tanto a la construcción de las regiones como nuevas *polis*, espacios de libertad y realización de los pueblos, como también al surgimiento de nuevas formas de dependencia y dominación.

En ese sentido, la «salida» del neoliberalismo tiene mucho que ver con qué tipo de región se construya, con cuáles sean sus fortalezas, con la identidad y con la conciencia de sus intereses para insertarse en el mundo. Entre otras cosas, porque la región puede conformar un sujeto con capacidad de converger sobre problemas claves del nuevo escenario de poder mundial, en el cual los Estados-nación por separado tienen cada vez menor influencia. Sobre todo, en cuestiones como los subsidios agrícolas de los países desarrollados, los enormes obstáculos al desarrollo derivados del injusto endeudamiento, las propuestas de regulación del capitalismo especulativo (tasa Tobin), la evasión y lavado de dinero en paraísos fiscales, la brecha tecnológica y el aseguramiento de estándares de medio ambiente para un desarrollo sustentable. En definitiva, cuestiones todas ellas decisivas para impulsar una globalización responsable como superación, más que como negación, de la globalización neoliberal.

Bibliografía

Alimonda, Héctor (coord.): *Integración. Políticas y Democracia, Cuadernos de Nueva Sociedad* N° 2, Caracas, 1998.

- Bouzas, Roberto: «Mercosur Ten Years After: Learning Process or Déjà-vu?» en Josep Tulchin (ed.): *Paths to Regional Integration: The Case of Mercosur*, Woodrow Wilson Center for International Scholars, Washington, en prensa.
- Bouzas, Roberto y Gustavo Svarzman: «El Área de Libre Comercio de las Américas: ¿dónde está y hacia dónde va?» en *Boletín Techint*, Buenos Aires, 2001.
- Caetano, Gerardo y Romeo Pérez Antón: «La consolidación institucional del Mercosur: el rol de los parlamentos» en De Sierra.
- Cavarozzi, Marcelo: *Autoritarismo y democracia (1955-1996). La transición del Estado al mercado en la Argentina*, Ariel, Buenos Aires, 1997.
- Cepal: *Panorama social de América Latina*, Santiago, 2000.
- Choyo Ortiz, Ignacio: «El Mercosur y la estructura productiva y exportadora argentina» en Scannone, Erramouspe, Farrell y otros: *Argentina: alternativas frente a la globalización. Pensamiento social de la Iglesia en el umbral del tercer milenio*, San Pablo, Buenos Aires, 1999.
- De Seixas Correa, Luiz Felipe: «As implicações da criação da ALCA sobre o Mercosul: uma perspectiva brasileira» en *Temas del Mercosur* N° 4, Buenos Aires, 1998.
- De Sierra, Gerónimo (comp.): *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Clasco / ASDI, Buenos Aires, 2001.
- Draibe, Sonia Miriam: «Mercosur: La temática social de la integración desde la perspectiva institucional» en *El Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur y las dimensiones sociales de la integración*, Montevideo, Cefir, 1996, pp. 81-90.
- García Delgado, Daniel: *Estado-nación y globalización*, Ariel, Buenos Aires, 1998.
- Genro, Tarso: «El mundo globalizado y el Estado necesario» en *El Estado en la aldea global, identidad y globalización, Argentina, Europa y la Unión Europea*, Abra, Buenos Aires, 1997.
- Hirst, Mónica (comp.): *Argentina-Brasil. El largo camino de la integración*, Legasa, Buenos Aires, 1988.
- Hirst, M., J. Paradiso, R. Russe y J.G. Tokatlian: «Mercosur el espacio propio» en *Clarín*, 21/6/01, p. 23.
- Intal-BID: «Informe Mercosur N° 5» en <<http://www.iadb.org/intal/ingles/publicaciones/MERCOSUR-Report5-a.asp>>.
- Intal-BID: «Informe Mercosur N° 6» en <<http://www.iadb.org/intal/ingles/publicaciones/MERCOSUR-Report6-pdf>>.
- Jaguaribe, Helio: «La construcción de la Unión Sudamericana» en *Archivos del Presente* N° 21, 7-9/2000, Buenos Aires.
- Jaguaribe, Helio, y Aldo Ferrer: *Globalización e integración regional*, Paidós, Buenos Aires, 2001.
- Jozami, Aníbal: «¿Alca o Mercosur?» en *Archivos del Presente* N° 23, 1-3/2001.
- Kliksberg, Bernardo: «Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina» en *Revista del Clad* N° 19, 2/2001, Caracas.
- Lavagna, Roberto: «El futuro del ALCA; la indecisión americana» en *Temas del Mercosur* N° 4, Buenos Aires, 1998.
- Meneses, Paulo: «O Estado Nacional no mundo globalizado», ponencia presentada en el seminario del Neal, Universidad Católica de Pernambuco, 5/2001.
- Nielsen, Guillermo: «La serpiente monetaria del Mercosur» en *El Cronista*, 1/7/01, Buenos Aires, p. 10.
- Peña, Félix: «Por qué la Argentina debe negociar dentro del Mercosur» en *La Nación*, 13/5/01, p. 16.
- Russell, Roberto: «Sistema de creencias y política exterior argentina: 1976-1989», Documentos e Informes de Investigación N° 204, Flasco, 7/1996.
- Schvarzer, Jorge: «El Mercosur: un bloque económico con objetivos a precisar» en De Sierra.
- Sidicaro, Ricardo: «Proceso de globalización y relaciones políticas en la Argentina» en *Sociedad* N° 16, 2000.
- Strasser, Carlos: *Democracia y desigualdad. Sobre la «democracia real» a fines del siglo XX*, Clasco / ASDI, Buenos Aires, 1999.
- Vitorino: *Política e Estratégia Nacionais perante um mundo em Globalização*, Edições Cosmos & Instituto de Defesa Nacional, 2000.