

*Andrés Ferrari*¹

*André Moreira Cunha*²

Cuando aún está fresca la tinta usada en la firma del Tratado sobre el Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC) acordado entre la Argentina y Brasil en 1º de febrero de 2006, la aparición del conflicto del gas boliviano y la empresa brasileña Petrobras, nuevamente abre grandes interrogantes sobre la viabilidad de una integración hemisférica. Si el MAC, se podría afirmar, puso fin a la crisis más profunda que el Mercosur sufría desde que en 1985 los ex Presidentes Alfonsín y Sarney iniciaron los diálogos argentino-brasileños, la disposición del Presidente Morales sobre las reservas de gas, genera más incertidumbre y nuevos desafíos que el bloque debe resolver.

La naturaleza de ambos conflictos es diferente. Una trata de la relación difícil entre los dos miembros principales; la otra, plantea la insatisfacción de los socios menores en un proceso de integración regional que no les revela sus beneficios por participar en él. El impasse argentino-brasileño fue el resultado final de una serie de conflictos que afectan la relación bilateral desde enero de 1999, tras la devaluación de la moneda brasileña, el real. Es decir, las contrariedades llevaban siete años; y si no fueron mayores fue por la tremenda conmoción sociopolítica que vivió la Argentina desde el 19 y 20 de diciembre de 2001 cuando la gente literalmente echó al Presidente De la Rúa del máximo cargo al ritmo furioso de los golpes de cacerolas. Luego de un crítico 2002, la Argentina pasó a recuperar su economía en gran estilo de la prolongada debacle 1998-2001 y es en momentos en que crece a tasas bien superiores a las brasileñas que, nuevamente, un acuerdo a escala presidencial evita el deterioro fatal del Mercosur. Es en este marco, brevemente descrito, que la Argentina y Brasil sellan un nuevo acuerdo económico-comercial.

Pero las dudas sobre el futuro del bloque regional subsisten. A diferencia de las disputas pasadas entre los dos socios mayores del Mercosur, los conflictos actuales presentan nuevos rasgos que merecen ser destacados. Por un lado, la irrupción en los reclamos de los dos países de menor envergadura, Uruguay y Paraguay, que hasta el momento se habían expresado poco, quiebra la dinámica argentino-brasileña que le era característica al bloque. Dada la magnitud con que los “dos pequeños” han expresado su malestar, se abre un interrogante con respecto a cómo fluirán las relaciones internas a partir de ahora. De igual forma, el nexo entre la Argentina y Brasil puede modificarse por otro hecho significativo: la incorporación a lo largo de 2006 de Venezuela como Estado parte en el Mercosur, que se suma a los demás países suramericanos que se han acercado al bloque (Chile, Bolivia, Colombia) en distintas formas. Por envergadura económica, importancia como fuente energética y por su polémica relación con EE.UU., la incorporación de Venezuela implica un sacudón al Mercosur con un desenlace impredecible. Sobre esta dimensión de la actual dinámica de integración

¹ Doutorando em Economia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). E-mail: andres@ppge1.ppge.ufrgs.br

² Professor do Departamento de Economia da UFRGS e Pesquisador do CNPq. E-mail: amcunha@hotmail.com

en América del Sur, se presenta la cuestión boliviana. Y con una particularidad: si fundamentalmente sólo afecta a un miembro, éste es el poseedor de la economía principal. Por eso, en verdad, todos estos temas sólo ponen al descubierto que el Mercosur falla en su centro neurálgico que es la relación Argentina-Brasil que precisa esclarecerse para que el futuro del acuerdo regional obtenga un camino más previsible sin estar sujetos a continuos temblores que hagan temer su viabilidad, y que permita a los demás socios visualizar que también pueden beneficiarse con la integración.

1 EL DESPERTAR VIRULENTO DE LOS SOCIOS MENORES: ENOJOS URUGUAYOS Y PARAGUAYOS

Los paraguayos han sido los más calmos. No obstante, miembros de su gobierno han protestados contra los dos grandes. Por ejemplo, el senador Carlos Balmelli, ex vicepresidente y ex titular del Congreso se mostró a favor de que Paraguay y Uruguay intenten desprenderse del “corset” que les impone el Mercosur con sus “frecuentes trabas”, y busquen alternativas fuera del bloque,³ mientras que la Unión Industrial paraguaya afirmó que la inserción en el bloque fue más perjudicial que beneficiosa. La aspereza paraguaya se vincula con las declaraciones por parte de funcionarios del gobierno de Uruguay de que su país pretende firmar un Tratado de Libre Comercio (TLC) con EE.UU. Los uruguayos sostienen que evitarían los aranceles estadounidenses a las carnes. Pero más que eso, los uruguayos proclaman que ellos deben diseñar una estrategia de país que les compense fuera del bloque los perjuicios que le ocasionan los países más grandes.

A esta polémica se suma el conflicto de Uruguay con la Argentina por causa de la intención de que se instalen dos grandes fábricas de celulosa en la orilla oriental del río Uruguay que separa ambos países. Los habitantes de Gualeguaychú, ciudad argentina, se han movilizadofuertemente contra la contaminación que dichas fábricas emitirían, cuando comiencen a funcionar a partir de mediados de 2006, por medio de corte de rutas y otras formas de protestas. En Uruguay el conflicto adquirió ribetes de “causa nacional” y el Presidente Tabaré Vázquez ha recibido el apoyo de todas las expresiones políticas. En Argentina, finalmente, se convirtió en un tema gubernamental y el Presidente Kirchner llevó el caso a la Corte Internacional de La Haya. En respuesta, Vázquez pretende realizar una pequeña gira por la región para explicar la posición uruguaya. ¿Qué se puede decir de este conflicto? Que los argumentos ambientalistas, según informes técnicos, son tanto válidos como inválidos como explicación de las reacciones en ambas orillas. Algunas evidencias apuntan a que la instalación de estas plantas contaminarían al Río Uruguay, generando mortandad de peces y liquidando el turismo en la región. Pero, por otro lado, aún siendo así, otros hechos debilitan la legitimidad de la Argentina en reaccionar ante cuestiones ambientales. Por ejemplo, un reciente estudio realizado por Freplata – organismo ambiental binacional rioplatense – evidencia la contaminación record del Río de la Plata.⁴

³ “Paraguay tiene que tener su propia política exterior, debe buscar mercados que le convienen y atender sus propios intereses. La integración es válida cuando beneficia a todos los miembros, pero hoy claramente solo a los socios mayores” dijo a la agencia ANSA. El diario ABC dijo que Paraguay “debe buscar zafarse de la explotación del Mercosur”. Y que, con Uruguay, ambos están “atrapados en el Mercosur, supeditados a los intereses proteccionistas de sus vecinos”. Clarín, “Paraguay también advierte”, Buenos Aires, 14/01/2006.

⁴ “El informe contenía tres conclusiones categóricas respecto a ese ‘recurso compartido’ entre Buenos Aires y Montevideo: a) que Uruguay había revertido la contaminación de origen cloacal que se había expresado en sus costas hace una década; b) que la costa de Buenos Aires había alcanzado en ese mismo tiempo y hasta la actualidad niveles de contaminación similares al Riachuelo y el Río de la Plata; c) que la casi totalidad de la contaminación del Río de la Plata como cuerpo de agua se explica por la actividad incontrolada de las industrias radicadas del lado argentino y por la ausencia de tratamiento de los residuos cloacales de las ciudades emplazadas desde Santa Fe hasta Magdalena” (Hugo Presman, *Las plantas de celulosa*, 05/02/2006. Disponible en: <<http://www.argenpress.info/nota.asp?num=027746>>.

La actitud uruguaya parece generarse en una sensación de saturación por lo que percibe ser receptor de continuos perjuicios por parte de Argentina y Brasil. Uruguay se vio arrastrada por la crisis argentina de fines de 2001 y ahora considera que la Argentina le niega instalar industrias que le darían un importante impulso económico ya que se sostiene que dichas inversiones equivaldrían a más del 10% del Producto Interno Bruto (PIB) uruguayo, así como una importante demandante de mano de obra. A ello se suma que Uruguay viene teniendo déficit comercial con la Argentina, a la vez que su participación en el comercio exterior argentino – que es de cerca del 1,5% – viene disminuyendo casi a la mitad de lo que era hace una década. Algo similar le sucede con Brasil, ya que desde el Plano Real en 1994 redujo su incidencia comercial con ese país a cerca del 0,8%, la mitad de lo que era. El Mercosur que llegó a constituir el 55% del destino de las exportaciones uruguayas, desde la crisis de la Argentina se redujo a la mitad.

Para Paraguay, donde el Mercosur viene siendo el destino de más de la mitad de sus exportaciones, pero que en varios años ha superado incluso el 60%, la situación es grave porque viene teniendo sistemáticos déficits tanto con la Argentina como con Brasil. Para Brasil, el comercio con Paraguay que era de menos del 2% del total, cada vez representa menos. Con respecto a la Argentina, Paraguay representó desde la última década algo más del 1,5% del comercio exterior argentino. El balance comercial paraguayo ha sido deficitario desde el inicio del bloque regional.⁵

De esta manera, se percibe que la inconformidad de los “dos más chicos” tiene sustento. Sin embargo, su efecto más inmediato fue redefinir las relaciones entre los “dos más grandes”. Hasta ahora, la Argentina y Brasil se relacionaban en un vínculo de “igual a igual”. Pero las reclamaciones uruguayas y paraguayas surgen en momentos en que la Argentina le venía realizando exigencias similares a Brasil. Queda en evidencia – y esto puede constituir un cambio importante en el futuro – la ubicación de los cuatros miembros en el Mercosur que el Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales de Argentina, Alfredo Chiaradía, definió, desde la óptica argentina, mediante una feliz definición: *“somos un caso único: somos grandes para los chicos y chicos para el grande”*. Si las palabras de Chiaradía representan verdaderamente cómo la Argentina se ve en el Mercosur, un importante cambio se estaría produciendo en el comportamiento argentino ya que, hasta ahora, las relaciones bilaterales eran conducidas por ambos países *como si Argentina y Brasil fuesen dos economías iguales*. La expresión del funcionario argentino, que explícitamente reconoce la obvedad del mayor poderío brasileño, surgió en el marco de las negociaciones que produjo el MAC, el reciente acuerdo comercial que, momentáneamente al menos, calmó un conflicto más argentino-brasileño.

2 APORTES E INSUFICIENCIAS DEL MAC

Argentina y Brasil han celebrado un nuevo acuerdo comercial, el Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC), que fue muy festejado por el lado argentino y criticado por los industrialistas brasileños, aunque el Gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva no dudó en expresar su beneplácito por resolver esta cuestión. En lo inmediato, de todas formas, el MAC permite aclarar el horizonte de las relaciones bilaterales. En una visión de plazo mayor, aunque puede colaborar, el MAC no parece ser

⁵ Salvo aclaración expresa, todos los datos económicos utilizados son del Centro de Economía Internacional. Disponible en: www.cei.gov.ar.

una herramienta suficiente como para resolver cuestiones más de fondo que aquejan al bloque regional.

El MAC surge de una propuesta argentina, por medio de su entonces Ministro de Economía Roberto Lavagna, con el objetivo de resolver las tremendas asimetrías de estructura económica que existen entre la Argentina y Brasil. El mecanismo consiste en la habilitación de cualquier país para aplicar automáticamente una salvaguarda en caso de que una subida de las importaciones desde el otro socio perjudique a su industria local, a partir del pedido de un conjunto de empresas que representen no menos del 35% de la producción del país. El objetivo es que sean los sectores privados en ambos países los que acuerden cómo se complementarán competitivamente. Pero si esto no sucede, el país que se siente perjudicado está facultado a aplicar un cupo con arancel cero y cobrarle el arancel externo común menos el 10% al resto. Existe también la posibilidad de que por una "situación de emergencia", se restrinja, primero provisoriamente y después definitivamente, las importaciones del vecino. Mientras estén en vigor las protecciones, el país beneficiado debe poner en marcha un Programa de Adaptación Competitiva (PAC) en el cual el Estado impulse la competitividad del sector por medio de promociones comerciales, apoyo financiero, programa de diseño y promoción científico-tecnológico, y los sectores privados deben comprometerse con inversiones y reorganización productiva. En todos los casos, se procura que estos planes se combinen entre sectores privados y públicos en conjunto con los del país vecino, aunque ante falta de acuerdo los establecería el país perjudicado.

Un resguardo de este tipo venía siendo reclamado por los industriales argentinos fuertemente desde hace tiempo, en especial desde la desvalorización del real en 1999, frente a lo que sentían como una invasión de importaciones brasileñas. Lavagna propuso reimplantarlas luego de haber decretado barreras unilateralmente. Brasil abandonó su negativa y finalmente las aceptó bajo las condiciones de que no se conviertan en un mecanismo institucional, sino de validez temporal (hasta cuatro años), y bajo la obligación de modernización por parte del sector beneficiado. Por otro lado, impuso la condición de que éstas se interrumpan ante una situación de desvío de comercio, es decir ante el beneficio de las exportaciones de terceros países.

Beatriz Nofal, directora de la consultora argentina Ecoaxis, afirma que el acuerdo comercial Argentina-Brasil no soluciona el problema de fondo: la falta de armonización de los incentivos a la exportación y a la inversión y de las políticas macroeconómicas.⁶ También afirmó dijo que el MAC "es como intentar solucionar una enfermedad con un analgésico: se baja la fiebre, pero el problema no desaparece". Para ella, el problema no es la invasión de productos brasileños, sino que Brasil cada vez le compra menos al Mercosur; si esta tendencia no se modifica, el MAC no sirve porque habrá que sustituir mercados.⁷ Esta visión fue compartida por el Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales de Argentina, Alfredo Chiaradía, que aceptó que el MAC es sólo "una aspirina" para los problemas comerciales del Mercosur, por lo que sus integrantes darán prioridad a la búsqueda de una "cura" definitiva mediante la integración productiva y el perfeccionamiento del mercado común.⁸

⁶ La Nación, *Buscan terminar con siete años de conflictos en el Mercosur*. Buenos Aires, 19/01/2006.

⁷ La Nación, *Brasil defendió el acuerdo firmado con la Argentina*. Buenos Aires, 03/02/2006.

⁸ La Nación, *Chiaradía dijo que el MAC es "una aspirina"*. Buenos Aires, 09/02/2006.

En Brasil, los industriales recibieron en forma muy negativa al MAC y todo hace entender que la base de la llegada al acuerdo es la política exterior brasileña y la importancia geopolítica que Itamaraty le concede a la relación con la Argentina. Roberto Giannetti da Fonseca, director de Comercio Exterior de la Federación de Industrias del Estado de San Pablo, sostuvo que “lo aprobado desvirtúa el Mercosur. El libre comercio o la unión aduanera no tienen salvaguardias. Eso es una excentricidad”.⁹ Pero el gobierno brasileño dejó en claro que considera la relación con la Argentina y la continuidad del Mercosur como fundamental. Soportó la presión interna de los industriales, y frente a la acumulación de conflictos que afectaban al bloque – su Canciller Celso Amorim sostuvo frente a los enojos de Uruguay y Paraguay que “quizás no hayamos hecho suficiente” – rápidamente, aunque tras duras negociaciones, acordó con la Argentina. Hacia el futuro, no obstante, se sabe que el MAC es insuficiente, por lo que sin resolución de temas de fondo, nuevas contiendas de este estilo pueden, en algún momento, ser fatales para el bloque. Pero los temas de fondo vienen de la génesis misma del Mercosur.

3 UN POCO DE HISTORIA

Si mirando hacia el futuro la continuidad del Mercosur plantea serias dudas, por otro lado, una visión retrospectiva – pese a todo – no deja de arrojar un saldo tremendamente positivo. El Mercosur se mantiene vigente a diferencia de otras tentativas anteriores de acercamiento entre los países sudamericanos. Para esto, fue de gran importancia que Argentina y Brasil hayan podido dejar atrás décadas de fuertes recelos, rivalidades militares y escaso contacto comercial.¹⁰ Actualmente, ambos países se reconocen como socios importantes y necesarios. No obstante, está claro que si los problemas de fondo no se resuelven, dichas tendencias no parecen ser suficientes para mantener la vigencia del Mercosur, y los continuos problemas sólo desgastan las relaciones internas.

Los conflictos dentro del bloque tuvieron impacto “emocional”, para así decirlo, muy fuerte porque surgieron, y con fuerza creciente, luego de años en que tanto argentinos como brasileños se congratulaban de su “éxito”. Tras un período extenso en que parecía que su trayectoria sólo sería creciente, aparecieron años en que se sentía acontecería su derrumbe definitivo. La bisagra fue la desvalorización del real en enero de 1999. El traspaso de un estado de beatitud a uno bélico fue inmediato tras este hecho. Del lado argentino, aún hoy, salvo pocas excepciones, la explicación de los conflictos se basa en que Brasil devaluó su moneda unilateral e incosultamente descompensando el equilibrio entre ambos. Los brasileños sostienen que la Argentina se desindustrializó en los 1990 por opción propia y que ellos soportaron los déficits comerciales hasta ese momento y la Argentina no los acepta. Ninguno de éstos argumentos, en el fondo es válido en su plenitud, y la devaluación brasileña sólo desnudó problemas de fondo existentes en la propia constitución del Mercosur.

⁹ La Nación. *Fuerte crítica de los industriales brasileños*. Buenos Aires, 02/02/2006.

¹⁰ El ex Presidente argentino Raúl Alfonsín recientemente recordó las motivaciones originales del acercamiento con Brasil: “En ese marco se definió la integración como un proceso de naturaleza política, que debía conducir a la creación de un espacio común, regional, imprescindible en el mundo de la revolución científica y tecnológica, para unir y fortalecer las capacidades productivas y culturales. Esto es, para acceder a una economía legitimada por la aptitud de crear riqueza y trabajo. El compromiso con la integración regional de manera amplia era consecuencia de nuestra reflexión sobre las experiencias del pasado y las necesidades del futuro. Ese análisis llevaba a una conclusión primordial: resultaba cada día más difícil imaginar que la Argentina y Brasil se apartasen de una senda común”. Clarín. *El Mercosur nació para provecho de nuestros pueblos y de la región*. Buenos Aires, 30/11/2005.

Como sostienen Alimonda y Villalobos (2003), el proceso de integración entre Argentina y Brasil se inició con una inspiración cepalina:

En 1986 comenzaron a firmarse los protocolos sectoriales que vendrían a constituir el Programa de Integración y Complementación Económica (PICE). Se trabajó con una lógica gradualista, privilegiando los acuerdos sectoriales estratégicos (industria automotriz, bienes de capital, industria nuclear, industria aeronáutica, biotecnologías, informática), que irían abriendo posibilidades de cooperación tecnológica y de integración intra-industrial. De esa forma, el proceso de integración tenía un componente regulador central, que podía fácilmente confluir en un proyecto conjunto de desarrollo, al mismo tiempo que atacaba los dos problemas cruciales que la doctrina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) diagnosticaba para la industrialización latinoamericana: la incorporación de tecnología y la escala limitada de los mercados nacionales.

Pero este camino emprendido por los gobiernos Alfonsín-Sarney fue abandonado por sucesores Menem-Collor de Mello en 1989/90 - tras la firma del Acta de Buenos Aires - que privilegiaron la apertura económica y la liberalización de los mercados, visión que fue incorporada en marzo de 1991 al establecerse el Tratado de Asunción, que instituyó a la lógica del mercado como el instrumento básico dinamizador de la integración. Como sostiene Schvarzer (2001):

en lugar de avanzar sobre acuerdos sectoriales, el nuevo programa trata de reducir aranceles al interior del bloque de manera uniforme y lo más rápido posible (...) Lo urgente desplazaba a lo deseable, mientras el énfasis en la estrategia global tendía a reducir el rol del Estado en el proceso, acorde con la nueva visión de los gobernantes. Era más fácil reducir aranceles que coordinar políticas industriales.¹¹

Es decir, las fallas por el abandono de las pautas originales de integración y por haber optado privilegiar el vínculo comercial como mecanismo de integrarse es, claramente, compartida por ambos países.

Por otra parte, ambos países -aunque la Argentina siempre en grados más elevados - pasaron a privilegiar más el interés en sus políticas internas de aplicación del programa conocido como "El Consenso de Washington". Ello implicó la apertura comercial con el resto del mundo, permitir el ingreso del capital extranjero y dismantelar la estructura estatal tanto empresarial como regulatoria. La Argentina, además, llegó a niveles más profundos al implementar dos medidas extremas, el régimen de convertibilidad con el dólar y la creación de un sistema financiero bimonetario. Al recorte en la percepción de integración económica, ambos países tomaron distancia en otro objetivo trazado por Alfonsín-Sarney, presentarse en conjunto al resto del mundo. Menem procuró constituirse en aliado extra-Organización del Tratado del Atlántico Norte (Otan) de los Estados Unidos, y su gobierno

¹¹ "La prioridad de la agenda de negociación desde 1991 fue esencialmente de carácter comercial, ya que apuntó sobre todo a la reducción de las tarifas al comercio exterior y a la convergencia hacia el arancel externo común. En efecto en la cumbre de Ouro Preto de 1994 se decidió avanzar en la constitución de una Unión Aduanera imperfecta al acordarse un Arancel Externo Común (AEC) para alrededor del 85% del universo arancelario. Hacia fines de 1998 el proceso de convergencia hacia el Arancel Externo Común fue avanzando razonablemente, a pesar de algunas marchas y contramarchas. Pero esa estrategia, basada en los acuerdos tarifarios como eje de acción, comenzó a mostrar sus limitaciones antes de que se desencadenaran las crisis macroeconómicas, ya señaladas, en Brasil y Argentina. En primer lugar porque el avance relativamente rápido en materia de reducción de aranceles contrastó notablemente con los pocos avances alcanzados en materia de armonización y coordinación de políticas, tanto macroeconómicas como productivas". Bekerman, Marta, Hoy, más que nunca, el Mercosur como respuesta estratégica. Disponible en: http://www.diariocasual.com.ar/y_esto/planfenix/Mercosur.html.

abiertamente declaró su intención de que su política externa se base en “relaciones carnales” con dicho país.¹² Como sostienen Saravia y Almeida (1999):

durante os governos de Sarney e Alfonsín, os dois países mantiveram perfis mais próximos em torno de um padrão de política exterior mais autônoma (...) Na passagem para os anos 1990, a política externa argentina experimentou uma inflexão drástica, orientando-se no sentido de um alinhamento claro aos Estados Unidos.

Así, los autores observan correctamente que la Argentina “mantuvo los Estados Unidos como principal referencia de su comportamiento externo no campo de política internacional (dejando o Brasil mais como aliado comercial) e mostrou-se sensível a qualquer sinal de proeminência de seu parceiro na região”.

Efectivamente, estas cuestiones no generaron hasta 1999 conflictos de importancia por causa de que el comercio intrabloque creció fuertemente. Brasil se convirtió en el primer socio comercial de Argentina, Uruguay y Paraguay, mientras que Argentina pasó a ocupar el segundo lugar en las exportaciones brasileñas. “El intercambio de Argentina con los países del Mercosur era del 8% de sus exportaciones en 1986; diez años más tarde había saltado al 25%. En el mismo lapso, las exportaciones brasileñas al Mercosur pasaron del 5 al 14% de su comercio exterior” (Alimonda; Villalobos, 2003). Pero estos resultados, inapelables en cuanto a destacar el cambio de actitud de valorizar la región, escondían profundas fragilidades producto del camino independiente y aislado que Brasil y la Argentina estaban siguiendo. El régimen de convertibilidad implementado por Argentina en 1991 pasó a generarle fuertes déficits comerciales. Entre 1992 y 1999 el comercio argentino externo fue negativo en U\$S 21.522 millones de dólares. En el 2000 por la recuperación de las exportaciones hubo un saldo positivo de U\$S 1.061 millones, que se incrementó a U\$S 5.609 millones y U\$S 16.718 millones, respectivamente, los dos años siguientes. Estos saldos se explican por la crisis interna, ya que mientras las exportaciones se mantuvieron en torno los U\$S 26.000 millones, las importaciones cayeron drásticamente de U\$S 25.280 millones para a U\$S 8.991 millones en ese lapso. Ya sin el régimen de convertibilidad, en el 2003 y 2004 el crecimiento de las exportaciones (para U\$S 29.565 y U\$S 34.550 millones) fue superior al de las importaciones (U\$S 15.731 y U\$S 12.103 millones). Es decir, claramente el tipo de cambio fijo y sobrevaluado entre 1991-2001 le generaba a la Argentina una situación de desequilibrio comercial que no podría ser mantenida.

La cuestión de la convertibilidad radicaba en la dificultad en removerla. Hasta la crisis mexicana de 1995, la Argentina pudo compensar el déficit comercial y de cuenta corriente por el ingreso de capitales vinculados a las privatizaciones y al capital especulativo. Después del efecto tequila, pudo compensar parcialmente su déficit comercial con exportaciones a Brasil que acaba de implementar el Plan Real con su moneda más valorizada que el dólar estadounidense y en el marco del reciente acuerdo de Ouro Preto. Las exportaciones argentinas a Brasil entre 1995-2001 sumaron U\$S 47.134 millones y las importaciones desde ese país U\$S 40.738, es decir un saldo positivo para Argentina de U\$S 6.395 millones. En el mismo lapso, la Argentina importó de la Unión Europea (UE) por U\$S 48.184 millones, exportó por U\$S 32.285 millones y obtuvo un déficit de U\$S 15.899 millones;

¹² Cf. Alimonda y Villalobos (2003): “Esta tendencia, que echó por tierra el importante antecedente constituido por el acuerdo de consulta previa entre ambos países para acciones internacionales, establecido en 1986, introdujo una permanente ambigüedad en el interior del bloque, especialmente en relación a la perspectiva de formación de un Área de Libre Comercio de las Américas”.

resultado similar experimentó con EE.UU. ya que sus compras de ese país sumaron U\$S 34.607 millones y sólo vendió por U\$S 16.731 millones – por lo que el déficit fue de U\$S 17.876 millones. Se observa que el mercado brasileño, uno de los pocos con los que la Argentina obtenía superávit en ese período, compensaba parcialmente los déficits con el resto del mundo. La incidencia de Brasil para las exportaciones argentinas era mayor ya que adquiría porción más significativa de las ventas industriales del país. La Argentina estaba en una tendencia recesiva tan fuerte que la devaluación del real no produjo la temida “avalancha de productos brasileños”: entre 1999 y 2003 compró menos de Brasil que en 1996/97. Esto implica que: (i) por causa exclusiva de la política interna que decidió implementar, la Argentina estaba desindustrializándose y empobreciéndose; (ii) ante un contexto de convertibilidad, tipo de cambio extremadamente bajo y apertura comercial y financiera extrema, Brasil se convirtió en esencial destino exportador, lo que se conoció en la Argentina como la “Brasil dependencia”; y, (iii) en términos dinámicos, era previsible que la Argentina se encamina hacia una crisis de grandes proporciones, más allá de la devaluación brasileña.

La tendencia del comercio exterior brasileño ha sido bien distinta. Después del Plan Real Brasil sumó un fuerte déficit de más de U\$S 13.000 millones con EE.UU., pero desde 1999 lo revirtió a un superávit de U\$S 32.300 millones entre 2000/05. Algo similar sucedió con su saldo con la UE que pasó de un déficit acumulado 1995/98 de U\$S 17.000 millones a un superávit acumulado de U\$S 24.741 millones hasta el presente. Para Brasil, a principios de los 1990 el Mercosur sólo representaba poco más del 7% del destino de sus exportaciones. Su importancia subió a más del 17% en 1997/98, pero luego fue decayendo y en el 2005 sólo representó el 10%. Desde el Mercosur, Brasil subió sus importaciones de cerca del 10% en 1991 al 16,33% en 1998, pero desde entonces este origen viene cayendo al 12,61% en el 2001 y a menos del 10% en el 2005. Con respecto a la Argentina, el año pasado Brasil importó por U\$S 6.200 millones y le exportó por U\$S 9.900 millones. En consecuencia, la estrategia económica brasileña le otorgaba mayor flexibilidad para resolver y revertir los inconvenientes que el tipo de cambio apreciado genera si se mantiene esa política comercial a lo largo del tiempo.

El tipo de cambio apreciado brasileño no significó compromiso en el tiempo como la convertibilidad argentina. El gobierno brasileño aplicó sucesivas minidevaluaciones que fueron complementadas con la devaluación de enero de 1999. La reacción argentina por medio de su Presidente de entonces, Carlos Menem, fue proponer la “dolarización” del continente, moción inmediata y firmemente rechazada en Brasil, por razones lógicas – ya que tal medida sólo podría llevar a Brasil a sufrir los mismos problemas económicos que estaba padeciendo la Argentina. La llegada de Fernando De la Rúa a la presidencia argentina procuró “Relanzar al Mercosur” por medio de acuerdos macroeconómicos y de un “Mini-Maastricht”. Esta tentativa, aceptada al menos formalmente en Brasil, fracasó totalmente, y, por el contrario, la Argentina terminó convocando nuevamente como Ministro de Economía a Domingo Cavallo en 2001 – cuando se cumplía una década del Tratado de Asunción – quien, al decir de Alimonda y Villalobos (2003), pasó a usar a Brasil como “chivo expiatorio” de la crisis interna argentina. A partir de ahí, las relaciones bilaterales fueron tensas, frías y varias veces estuvieron a punto de quebrarse. Sólo la tremenda crisis social argentina cortó la distancia. La recuperación argentina de los últimos tres años la muestra acumulando un déficit comercial con Brasil, base del reciente conflicto y acuerdo por medio del MAC.

4 EL CASO "BOLIVIA"¹³

El flamante conflicto político ante la nacionalización del gas natural y del petróleo en Bolivia, con sus efectos potencialmente negativos sobre la situación de Petrobras en ese país y la disponibilidad de gas para Brasil, representan un elemento adicional en la lista de cuestionamientos sobre la relación y la estrategia brasileña para profundizar sus vínculos en el América del Sur. En lo inmediato, la disputa pareció darle argumentos a los sectores internos en Brasil que consideran que ésta no debe ser una prioridad brasileña, ya que, sostienen, la inestabilidad en las relaciones entre los diversos países latinoamericanos conduce al fracaso de todo esfuerzo de integración autóctono en la región, priorizando, en cambio, una línea que acepte que el liderazgo continental esté en manos de EE.UU. Demás está decir que las críticas al Gobierno Lula, por esta cuestión, fueron durísimas.

No es éste el lugar para analizar este tipo de estrategia. En cambio, desde una aceptación de la opción integracionista, el caso de Bolivia es una evidencia dramática de que los cauces de la integración regional deben encaminarse, mucho más, por cuestiones de integración económica concreta, que por meros acuerdos genéricos. Por un lado dado que, sin ser, en sí, una cuestión interna del bloque, Brasil, la principal economía, no parece haber sido tan afectada en ningún otro conflicto del pasado en su propia base económica. Por otro lado, porque Bolivia constituye, quizás, el ejemplo más extremo del daño interno que tuvieron las reformas estructurales que se promovieron en toda la región en las últimas dos décadas. Si el guiño "a la izquierda", "el éxtasis nacionalsita", incomoda a algunos, en todo caso, no se lo puede desvincular de la dramática herencia que dejó el neoliberalismo en la región.¹⁴ Sin entrar en valoraciones, no puede dejar de observarse que la asunción de Evo Morales no es sino el desenlace, en el caso boliviano, de la tremenda inestabilidad política generada por los efectos de la reciente estrategia de modernización que no trajo beneficios sociales significativos y permanentes a los sectores más pobres de este país. Sus importantes recursos naturales, históricamente, no evitaron su fuerte dependencia de demanda y financiamiento externo.

Pionera en implementar reformas ortodoxas, luego de una crisis de deuda externa seguida por una hiperinflación, Bolivia experimentó, entre 1987-98, una reestructuración de sectores productivos y crecimiento en base a inversiones externas. No obstante, en forma similar a la Argentina, y quizás en forma bastante más violenta, una tremenda crisis económica generó un levantamiento popular que produjo la renuncia del Presidente Sánchez de Lozada en 2003. Desde una perspectiva más amplia, la economía boliviana no desarrolló nuevos sectores que los tradicionales de exportación basándose en recursos naturales, siendo el país de menor crecimiento del continente.¹⁵ Pero los

¹³ El análisis sobre Bolivia está basado en Cunha (2004).

¹⁴ Puede mencionarse, de paso, que en la actualidad, aún quienes defienden las reformas de liberalización económica, están efectuando un importante movimiento de evaluación y autocrítica. Más allá de los argumentos, no pueden estos trabajos dejar de colocar en evidencia algunas obviedades, entre las cuales se destacan: 1) que las reformas no produjeron desarrollo (al menos, no lo hicieron en el sentido señalado a fines de la década del 1980); y 2) que el desmantelamiento del Estado como institución fundamental para la organización de la vida económica fue "demaisado lejos". Ver, por ejemplo, World Bank (2005).

¹⁵ Entre 1950-73, el PIB per cápita boliviano, en dólares norteamericanos a precios constantes, creció 0,9% a.a., 1/3 del promedio latinoamericano. Entre 1973/98 creció sólo 0,17% a.a. frente 0,99% del continente. Es decir, empeoró fuertemente. Ver, Cunha (2004).

momentos de crecimiento y el *boom* del petróleo y el gas no mejoraron las condiciones de vida de la mayor parte de la población.

De esta forma, Bolivia es el extremo más pobre de los países que rondan al Mercosur; para tener noción: su ingreso per cápita, en términos de paridad del poder de compra, es 31% del brasileño. Así, fue gestándose la insatisfacción en una sociedad que dos tercios vive debajo de la línea de pobreza de que los beneficios de sus “riquezas naturales” no fueron para ellos. Es decir, sin entrar en evaluar específicamente la acción o el contenido político específico de Morales, el marco social en que su decisión extrema respecto a los recursos naturales bolivianos se implementa es, sin duda, dramático. La aparición de Bolivia en el escenario toca fibras profundas de las insuficiencias del camino recorrido por el Mercosur, y de las posibles limitaciones de los nuevos cauces que parecen diseñarse para una integración regional más sólida.

5 ¿NUEVOS AIRES?

El problema de fondo del Mercosur es el de los roles de cada país dentro del acuerdo. El Mercosur muestra más dinámica cuando la Argentina es quien lo impulsa, pero es Brasil, que constituye 2/3 partes del mismo en sus principales aspectos, quien debe liderar el proceso.¹⁶ Como en este conflicto sobre el TLC entre Uruguay y EE.UU., Brasil sólo muestra mayor activismo cuando la gran potencia del norte procura ingresar en los mercados de la región. Así fue cuando Chile pretendió firmar un acuerdo similar con ese país, y cuando EE.UU. más presionaba por el Área de Libre Comercio de las Américas (Alca) – llegando incluso a ganar fuertes adeptos en la Argentina – hasta que el episodio terrorista del 11 de Septiembre de 2001 llevó a modificar sus prioridades. Por su parte, la Argentina, recién sale de su larga pesadilla de la convertibilidad – que destruyó gran parte de su parque industrial y dejó más de la mitad de la población en condiciones de pobreza – sin culpa ni cargo, y sin dejar en claro si ha abandonado sus sueños dorados de pasaje mágico al primer mundo. Es decir, resulta difícil afirmar si la actual revalorización de la compañía de sus vecinos es un compromiso estructural que perdurará o sólo una fase que, como en 1989, puede revertirse en su contrario. A todo esto, Brasil permaneció inmutable ante la aventura argentina de los 1990 que claramente era incompatible con la fortaleza del Mercosur.¹⁷ Por un lado, Brasil parece firme en elegir el camino regional; por otro lado, lo que está en duda si sus tiempos son los adecuados. Sobre esto, se encuentra la limitación de la propia estrategia de integración de base mercantil que ambos, Argentina y Brasil, concordaron en 1991.

No obstante, esta política de integración no fue aceptada internamente por todos los actores políticos. Voces alertando la necesidad de revertir la estrategia de predominio comercial se levantaron en ambos lados. Así, si a fines de 1999 Saravia y Almeida (1999) expresan que el triunfo electoral que acababa de obtener Fernando De la Rúa en Argentina, del mismo partido político que Raúl Alfonsín,

¹⁶ “Hoy: 2005, Hoy: Mercosur”, Rodolfo O. Martínez. Disponible en: <http://www.fce.unl.edu.ar/mae/newsletter/martinez-hoy.pdf>.

¹⁷ Que Brasil era consciente de las consecuencias de la convertibilidad queda claro por las palabras de Roberto Giannetti da Fonseca, director de Comercio Exterior de la Federación de Industrias del Estado de San Pablo: “si hace diez años que la Argentina no se moderniza no es culpa de Brasil. Si tuvieron crisis no es nuestra culpa. Y no fue Brasil el que inventó la paridad del peso con el dólar, fue Domingo Cavallo”. La Nación. *Fuerte crítica de los industriales brasileños*. Buenos Aires, 02/02/2006.

“nos remetem à vontade política de integração que marcou o início do processo” y “recuperando o predomínio de um projeto político de longo prazo, não apenas o dos aspectos econômicos, como foi a orientação de Menem” (Saravia; Almeida, 1999). Esto no sucedió, tanto porque en el fondo el Gobierno De la Rúa no modificó el camino menemista, como porque Brasil no procuró generar este cambio. Así, en el mismo sentido, casi simultáneamente Schvarzer (2001) destaca que el Mercosur es “un bloque económico con objetivos a precisar”. Resalta que para los países miembros los intereses nacionales siguen siendo más potentes que los generados por la integración.¹⁸ En su opinión, el Mercosur viene siendo tironeado por dos visiones de integración dispares. Una pretende una integración macroeconómica lo más rápida posible, y la otra postura plantea un recorrido de integración que avance en las actividades productivas y que tienda a generar los suficientes lazos de interconexión para lograr, en el futuro, la unidad macroeconómica. Ésta última predominó con Alfonsín-Sarney y la primera desde 1990. En un reciente artículo, Mónica Hirst afirma que las dos décadas de proceso de integración presentaron cuatro macrocuestiones de fondo: el desarrollo económico, la proyección internacional, la estabilidad democrática regional y la cooperación bilateral, siendo que los dos primeros fueron movilizados “por intereses nacionales que arrastran percepciones conflictivas y los dos últimos estimulan la construcción de un proyecto asociativo” (Hirst, 2005). Resalta que si la cuestión del desarrollo pareció haber sido abandonada por la Argentina en los 1990, “el actual gobierno argentino viene mostrando enorme empeño en revertir ese abandono, lo que obliga a rediscutir la estrategia económica del Mercosur”.¹⁹ Si este escollo resulta superado, la autora considera necesario que la cuestión de la proyección internacional se resuelva, en donde observa diferencias más de forma que de contenido “una vez que las posiciones internacionales de ambos países obedecen a premisas bastante semejantes”, aunque es claro que es Brasil quien está en mejores condiciones y presenta más ambiciones en este aspecto. Dado que en la defensa de la democracia y en la cooperación bilateral y acercamiento mutuo gubernamental y societalmente el proceso avanzó muchísimo y este impulso se presenta irreversible, Hirst (2005) concluye que el Mercosur presenta más sumas que restas.

Las evidencias apuntan, por lo tanto, a la necesidad de retornar al proyecto de integración de forma que fue concebido originariamente por Alfonsín y Sarney. Hirst (2005) rescata la similitud de aquella agenda y la reciente entre Kirchner y Lula. Pero dicha agenda embrionaria tuvo como impulso la decisión *política* de acercar ambos países. Esta actitud, emprendida inicialmente por Alfonsín fue rescatada por el ex Presidente recientemente al expresar que “en el mundo de la globalización no hay lugar para países aislados, ni para proyectos autárquicos. Por eso, más Mercosur es la única solución racional. Y más Mercosur significa recuperar el rumbo inicial (...) Un espacio de estas características no será ni puede ser el fruto del mercado. Surge de la decisión política, con objetivos políticos y se lo construirá desde la política”, a la vez que presentó una versión actualizada de dicha agenda.²⁰ Así

¹⁸ Cf. Schvarzer (2001): “Es decir que las políticas impositivas, financieras o de tipo de cambio de cada país siguen enfocadas en las realidades y problemas de sus mercados internos”.

¹⁹ Cf. Hirst (2005): “Para Brasil, menos drástico en la desactivación de su patrimonio industrial, las reivindicaciones argentinas generan reacciones contradictorias. Son percibidas positivamente porque fortalecen el ideario desarrollista del Mercosur; pero implican una flexibilización que hiere intereses internos que ya enfrentan las restricciones impuestas por la política de estabilidad y los desafíos de un sistema comercial internacional altamente competitivo”.

²⁰ 1) Crecer juntos; 2) producir juntos; 3) encarar juntos la globalización; 4) responder juntos a los desafíos científico-tecnológicos; 5) buscar juntos la mayor eficiencia y el incremento de la competitividad; 6) poner juntos los necesarios y racionales límites a la intromisión de los capitales golondrinas, al narcotráfico, al lavado del dinero, a la dictadura de los oligopolios; 7) enfrentar juntos la distorsión de los mercados, los subsidios a la agricultura, la desnaturalización de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el peligro que supone el Área de Libre Comercio de las Américas (Alca); 8) construir juntos un espacio propio en el mundo de los grandes espacios regionales. Ver, Alfonsín (2005).

como en 1985, en el presente es Kirchner el que ha revitalizado la región. Su acercamiento con Brasil es acompañado de manifestaciones de amistad con otras naciones suramericanas, y recientemente en Brasilia proclamó que “se terminó la idea de una América del Sur Cenicienta del mundo, no queremos ser más el patio trasero y queremos ser parte activa de la construcción de los nuevos tiempos que nos esperan”. Por otro lado, los estados históricos de la Argentina resultan ser más frágiles y suelen sufrir violentos vaivenes que hacen dudar el sostenimiento en el tiempo de una tendencia. De hecho, el presente argentino depende fuertemente de que el Gobierno Kirchner pueda continuar con razonables tasas de crecimiento manteniendo la traumática tasa de inflación bajo control. Un desafío nada fácil en el mediano plazo. Tropiezos en esa cuestión podrían debilitar a Kirchner y promover el retorno – como en la época menemista – de líneas políticas internas de la Argentina que sostienen la necesidad de formas más ortodoxas de combatir la inflación, y que afirman que no es tanto Brasil quien debería ser el principal socio del país, sino EE.UU., por lo que, además, impulsarían un TLC.

La economía brasileña, como todas las de la región, sufre las limitaciones de un desarrollo insuficiente, y de elevados índices de pobreza y marginación económicos, entre otros serios problemas sociales. Aún así, sigue siendo la economía más importante y de mayor perspectiva de crecimiento del bloque. Pero las dificultades económicas parecen estar acompañadas por una idiosincrasia que hace de los cambios procesos lentos y graduales, que podrían resumirse parafraseando el estampado en su bandera de “progreso dentro del orden”. Los tiempos continentales parecen ser mucho más dinámicos. Y el accionar de Kirchner parece haber acelerado la incorporación de un nuevo aliado con la entrada de Venezuela en diciembre como miembro pleno. Este nuevo “Estado parte”, con 25 millones de habitantes, con un nivel de PIB de cerca de U\$S 100.000 millones y que posee la mayor fuente de energía del continente americano, su inclusión debería ser una modificación que alterará el funcionamiento del bloque, aunque no es claro en qué dirección. El estilo del Presidente Hugo Chávez con su postura “antiimperialismo yanqui” –agravado por el reciente episodio diplomático – abre la posibilidad de que el Mercosur se convierta en una región conflictiva con EE.UU. La reciente cancelación total de la deuda argentina con el FMI, así como hizo Brasil, tampoco contribuyó a calmar las relaciones con Estados Unidos, aunque recientemente las tensiones disminuyeron. En suma, el ingreso de Venezuela abre nuevos interrogantes tanto en cómo puede afectar las futuras relaciones entre Argentina y Brasil, como en la relación del Mercosur con el resto del mundo, y particularmente con EE.UU. Para algunos, la presencia venezolana puede aportar un nexo firme por medio de la construcción de gasoducto de ocho mil kilómetros que fortalezca el eje Caracas-Brasilia-Buenos Aires y así sirva para integrar el resto del continente.²¹

Ahora este proyecto se encuentra en jaque por el desenlace del conflicto entre Brasil y Bolivia. El propio Presidente Lula admitió lo esencial de los recursos naturales para la economía boliviana. Severamente criticado por sectores internos que sostienen que debería defender, en primera instancia, los “intereses brasileños”, Lula se encuentra preso en que Morales no termina de definir el contenido de su acción. Lo paradójico es que, en este caso, Brasil, sin dudas, se comportó como líder regional, intentando cumplir el papel de “estabilizador hegemónico”, para utilizar la definición de

²¹ “A lo largo de 2006 se irán decantando las posiciones y se estabilizarán las alianzas posibles. Si se consigue poner en marcha la construcción del gasoducto de 8 mil kilómetros que uniría Venezuela con Argentina, y por lo tanto a todos los países sudamericanos, la integración habrá dado un salto gigantesco. Todo depende de que el eje Brasilia-Buenos Aires-Caracas tome el suficiente impulso como para atraer a su órbita a la Bolivia de Evo Morales, para lo que la brasileña Petrobras y el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva deberán hacer algunas concesiones”. La interminable crisis del Mercosur. Raúl Zibechi, 20/01/2006. Disponible en: <http://www.argenpress.info>.

Charles Kindleberger (1987). Es decir, queda claro, ya, las dudas en la integración para sectores internos brasileños, y el acto boliviano como caso de la insatisfacción de los países menores, como Uruguay y Paraguay. La pregunta, desde una óptica más amplia, entonces, no es cómo resolver algún conflicto específico, sino si hay convencimiento y políticas diseñadas para que se perciba más beneficioso para cada país el camino conjunto que el aislado.

En síntesis, el Mercosur vive un momento crucial – pero crucial en un doble sentido. Negativamente, porque por primera vez tres cuartas parte del bloque manifestaron su contrariedad con su situación interna. Si se considera también a los sectores brasileños que rechazaron el acuerdo económico-comercial recientemente firmado con la Argentina, la lista de disconformes aumenta. Si el MAC pudo resolver los roces a nivel gubernamental, está claro que la agenda pendiente es extensa. A estos problemas, surge la crisis energética ante la disputa con Bolivia. Positivamente, sin embargo, el presente del bloque es crucial porque parecería que “las piezas internas” se están ajustando. Detrás del reclamo de Uruguay y Paraguay, surgen las voces de dos miembros que habían estado demasiado silenciosos; y detrás de las quejas argentinas, parecería que el país comprende su lugar de país intermedio entre “los dos más chicos” y “el grande”. Este “el grande” es Brasil que, por su parte, daría la impresión de comprender la oportunidad de ejercer un liderazgo más activo, acorde a la importancia de su economía. Si la entrada de Venezuela y la nacionalización de Bolivia complican el panorama, quizás Brasil perciba que la resolución pase más en recuperar una trayectoria de crecimiento y comportarse tal cual su tamaño: en grande.

BIBLIOGRAFÍA

ALIMONDA, Héctor; VILLALOBOS, Ruy de. *La crisis argentina y el Mercosur*. Montevideo, 2003. (Documentos de Discusión Global, D3E). Disponible en: <http://www.globalizacion.org>.

CUNHA, André M. Economía boliviana: estructura interna e inserção internacional. In: ARAUJO, Heloisa Vilhena de (Org.). *Os países da comunidade andina*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2004.

HIRST, Mónica. Veinte años de Mercosur: más sumas que restas. *Clarín*, Buenos Aires, 28 nov. 2005.

KINDLEBERGER, C. P. *The world in depression, 1929-1939*. Middlesex: Penguin, 1987. (Traducción en español – *La crisis económica – 1929-1939* – Barcelona: Critica).

SARAVIA, M. Gomes; ALMEIDA, F. R. de Freitas. A integração Brasil-Argentina no final dos anos 90. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Ano 42, n. 2, 1999.

SCHVARZER, Jorge. *El Mercosur: un bloque económico con objetivos a precisar*. Buenos Aires, 2001. Disponible en: http://168.96.200.17/ar/libros/sierra/sierra_archivos/sierra.htm.

WORLD BANK. *Economic growth in the 1990s: learning from a decade of reform*. Washington, DC: World Bank, 2005.