

Del Mercosur comercial al Mercosur social y productivo.

Briceño Ruiz Jose.

Cita:

Briceño Ruiz Jose (2010). *Del Mercosur comercial al Mercosur social y productivo*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/834>

Del Mercosur comercial al Mercosur social y productivo

José Briceño Ruiz

**Universidad de los Andes, Centro de Estudios de Fronteras e Integración,
Venezuela**

Se agradecen críticas y comentarios (bricenoruiz@hotmail.com).

Por favor no citar sin previa autorización del autor

En un trabajo publicado en 1997, Aldo Ferrer describía al Mercosur como un proceso que tenía en sus seno dos tendencias ideológicas, una que concebía a la nueva iniciativa de integración como una expresión del modelo neo-liberal hegemónica en esos días en América Latina, y otra que aún luchaba por defender algunas políticas que se habían promovido desde mediados de la década del ochenta entre Argentina y Brasil.

Para Ferrer, Si el Mercosur se enfoca desde la perspectiva neoliberal del Consenso de Washington, sería un área de preferencias transitorias de intercambios en la cual los mercados reflejan, sin interferencias del Estado, las fuerzas centrípetas de la geografía y la globalización mundial”. En cambio desde el enfoque de la integración sustentable el Mercosur sería un proyecto para “crear una zona preferente de comercio en la que los gobiernos y los agentes sociales conciertan estrategias y políticas activas. El objetivo es lograr metas de desarrollo y equilibrio intra-región, inalcanzables solamente con el juego de los mercados.” (Ferrer, 1997: 147).

En este ensayo se acepta este argumento y a partir de él se realiza una reflexión sobre la evolución de este dilema en la construcción del regionalismo en el Mercosur y como, a su vez, ha afectado la construcción de un modelo de integración distinto al que bajo el liderazgo de Estados Unidos se ha estado proponiendo a los países latinoamericanos en el marco del ALCA.

De igual manera, en este trabajo se analiza la forma como este dilema sobre el modelo de integración mercosuriano ha incidido en la crisis que este proceso de integración ha atravesado desde la devaluación del Real en Brasil en 1998. Esta crisis ha conducido a una revisión del modelo de integración en el seno del Mercosur, proceso que se ha acelerado con el ascenso al poder en Argentina, Brasil y Uruguay de gobierno con posturas económicas abiertamente críticas a las políticas predominantes en la década pasada y que inspiraron el proceso de integración regional.

El nacimiento y desarrollo del Mercosur: entre el consenso de Washington y la integración sustentable

Aseverar que el Mercosur se originó en el Tratado de Asunción es históricamente incorrecto. Este acuerdo constituyó una nueva etapa en un proceso de integración bilateral entre Argentina y Brasil que desde mediados de la década del ochenta estaba transformando al Cono Sur. La historia se remonta al año 1985, cuando en el marco de la democratización de la región, los presidentes, Raúl Alfonsín y José Sarney se reúnen en Foz de Iguazú y acuerdan un esquema de integración bilateral que puede ser considerado como un hito en el relanzamiento de la integración latinoamericana, languidecida después de la crisis de la deuda. En julio de 1986 se suscribió el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) entre Argentina y Brasil, que en sus inicios comprendió 12 protocolos, posteriormente ampliados a 24.

El PICE no puede considerarse como expresión de un modelo neo-liberal de integración, pues las políticas económicas de los gobiernos de Sarney y Alfonsín se distanciaban bastante de la ortodoxia económica (Costa Vaz, 1993: 72). Estos gobiernos promovieron programas heterodoxos como el Plan Austral y el Plan Cruzado al comienzo, que tuvieron un éxito temporal en frenar y revertir el proceso de inflación en ambos países, favoreciendo así el desarrollo de las iniciativas de integración bilateral. Para Argentina, los protocolos suscriptos eran parte de un conjunto de políticas de desarrollo industrial y de comercio exterior. Para Brasil, aunque el impacto de la apertura argentina fue menor, era importante establecer alianzas estratégicas en sectores como la energía nuclear, los acuerdos aeronáuticos, la industria automotriz y de la alimentación (Lavagna, 1992: 82).

Si se analiza el PICE es fácil observar que fue un programa basado en principios bastantes distintos a los que inspirarían la denominada integración abierta de la década del noventa. La gradualidad, flexibilidad, equilibrio y simetría eran sus ideas rectoras, lo que se materializó en una estrategia de integración paulatina por sectores industriales “cuya complementación dinámica constituía el propio núcleo del proceso integracionista” (De Almeida, 1995: 77). Los acuerdos en materia de complementación industrial se asemejaban más al viejo proyecto cepalista de una integración gradual y selectiva que al aperturismo que proponía el neoliberalismo; eran parte de una estrategia para buscar alternativas a la ortodoxia que comenzaba a imponerse en la región (Lavagna, 1992: 96). Por ello Laredo y Angelo (1996: 27), afirman que el PICE “fue un intento de trascender los moldes neoliberales vigentes, apuntando a incrementar los márgenes de crecimiento y autonomía regional (mediante la complementación industrial y la cooperación técnica y desarticulando paralelamente las hipótesis de conflicto que prevalecieron entre los dos países”.

El PICE fue bastante exitoso en sus comienzos, especialmente en materia comercial. Se produjo un incremento sustantivo en el intercambio entre los dos países, revirtiendo la tendencia hacia el descenso que había ocurrido en los primeros años de la década del ochenta. Argentina, por ejemplo, duplicó sus ventas hacia Brasil, y superó a Estados Unidos como el primer proveedor de ese país. No se trató solamente de exportación de bienes agrícolas, sino también de productos industriales, disipando así los temores de una especialización agrícola (De Almeida, ..., 77).

Sin embargo, el fracaso de los programas heterodoxos de Sarney y Alfonsín a mediados de 1987 produjo una crisis interna que afectó el desarrollo del PICE. En particular, los desfases del tipo de cambio produjeron movimientos cíclicos en el comercio y una “política de aprovechar oportunidades a corto plazo” que debilitó la capacidad de administrar la expansión del comercio y avanzar en la profundización del proceso.

En su última etapa, la integración bilateral sufrió cambios cualitativos (Stahringer, 1992: 61). En sus inicios, el núcleo era el protocolo 2 sobre bienes de capital y la complementación industrial y tecnológica. Así, en el PICE existían acuerdos bilaterales sobre seis de las siete industrias más dinámicas (véase cuadro 2) y, como señala Lavagna (1994: 249), se proponía un acuerdo sobre la creación de un marco de inversiones privadas en empresas binacionales y un fondo de financiamiento de inversión en proyectos conjuntos en estas industrias..

Esto se abandonó en la fase final del PICE, cuando se privilegió la expansión comercial. Al momento de firmar el “Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo”, en 1998, los gobiernos de Argentina y Brasil el objetivo fundamental de la integración bilateral fue construir, en una primera etapa, un espacio económico en 10 años. Se proponían objetivos como la armonización de políticas aduaneras, agrícola, comercial, industrial, de transporte y comunicaciones y la coordinación de las políticas monetarias, fiscal y cambiaria.

En 1990, los gobiernos de Carlos Saúl Menem y Fernando Collor de Mello, ambos favorables a las políticas del Consenso de Washington, suscriben el Acta de Buenos Aires, cuyo objetivo fue el establecimiento de un mercado común, previo perfeccionamiento de una zona de libre comercio a través de una reducción general, lineal y automática de aranceles, y la creación de una unión aduanera. Para Roberto Lavagna, esta nueva metodología de integración aunque no violaba la lógica de 1986, sí alteraba la secuencia temporal y con ello el resultado” (Lavagna, 1992: 97).

En otras palabras, el proyecto de integración sustentable, para utilizar la expresión de Ferrer, que se inició en Foz de Iguazú en 1985, es abandonada de forma gradual a partir de 1988 y en 1990 es sustituido por la lógica del Consenso de Washington. Cuando se crea el Mercosur en 1991, no puede ser expresión de la estrategia que se había ya impuesto en toda la región. Por ello, Paulo Roberto da Almeida (.....: 6) señala que, las líneas básicas del Tratado de Asunción, fueron establecidas en el acuerdo argentino-brasileño de 1988 y en el Acta de Buenos Aires de 1990. Al respecto señala que casi todos los mecanismos, instrumentos, órganos y en especial los calendarios de desgravación eran esencialmente los mismos de aquellos acuerdos. De forma asevera que “el Tratado de Asunción no es nada más sino una reproducción *ipsi letteris* de los mecanismos establecidos en el Acta de Buenos Aires”.

El Tratado de Asunción adopto en casi su totalidad las recomendaciones del Consenso de Washington. Sus objetivos eran la inserción competitiva de los países en los mercados mundiales, la promoción de economías de escala y la ampliación del comercio y las inversiones. Para ello se establecían como instrumentos: 1) un programa

de liberalización comercial lineal, progresiva y automática, libre circulación de bienes, servicios y factores, 2) la coordinación de las políticas macroeconómicas, 3) el establecimiento de un arancel externo común, 4) la adopción de acuerdos sectoriales y 5) la regulación de un régimen general de origen, cláusula de salvaguardia y solución de controversias.

Sin embargo, a diferencias de otras iniciativas de integración latinoamericana, el sesgo neoliberal de algunas políticas del Mercosur estuvieron yuxtapuestas a algunas formas de intervención pública. Este híbrido respondió menos las recomendaciones económicas de la receta del Consenso de Washington y más los intereses estratégicos del hegemón del proceso regional: Brasil.

Para Monica Hirst (1994: 316-317), en diferentes segmentos del Estado y de la sociedad brasileña predominaba una visión que reclamaba la construcción de un nuevo proyecto nacional, aunque no existiese un consenso sobre el contenido del mismo. No obstante, aunque se reconocía la obsolescencia del modelo económico vigente a mediados de los ochenta, al mismo tiempo se planteaba la necesidad de mantener una estructura industrial compleja y diversificada. Mariana Vásquez, coincide con este enfoque al aseverar que Para Brasil este proyecto excluye desmontar su proyecto de desarrollo nacional y busca evitar que el país y el Mercosur sean sometidos totalmente a la lógica del Consenso de Washington. Como señala acertadamente Mariana Vásquez Brasil conserva las líneas centrales de su proyecto nacional, pues las reformas económicas que ha promovido no han significado el abandono de mecanismos de regulación, sino “la voluntad de elegir los medios más adecuados para implementar un modelo industrial que permita la participación de las empresas brasileñas en el nuevo contexto económico internacional” (Vásquez, 1998: 42).

Esto es válido incluso para el gobierno de Fernando Collor de Mello, que a pesar de aplicar un programa de ajuste mantuvo varias políticas intervencionistas de fomento y políticas sectoriales de apoyo al sector privado, como por ejemplo los préstamos de Banco Nacional de Desenvolvimento al sector de bienes de capital, las políticas sectoriales en diversas manufacturas y el programa de desarrollo científico tecnológico. Collor también otorgó líneas de créditos para apoyar a los empresarios que ingresasen en programas de modernización tecnológica. A diferencia del vasto programa de privatizaciones de Menem, Collor anunció la privatización de apenas un grupo de empresas, que incluía 10 en el sector petroquímico, en el lapso de 3 años. Brasil también creó un Fondo Nacional de Estatización y se dispuso la colocación compulsoria de certificados de privatización entre las entidades financieras nacionales para invertirlos en empresas privatizables. De igual manera, la constitución brasileña excluye o restringe la presencia de inversionistas extranjeros en la explotación del petróleo y otros sectores estratégicos (Stahinger, 1992: 62).

Todo esto muestra, que incluso el gobierno brasileño más comprometido con las ideas neoliberales, no pudo dejar de aplicar medidas intervencionistas. Esto obedece a las presiones de fuertes grupos económicos brasileños que aún demandaban protección durante el proceso de formación de preferencias nacionales. Y por supuesto, ello se refleja en el Tratado de Asunción, cuando las preferencias nacionales fueron objeto de

un proceso de regateo intergubernamental, lo que resultó en un texto final del acuerdo que incluyó políticas de apertura y desgravación comercial de fuerte inspiración neoliberal mezcladas con medidas de comercio administrado en el sector automotriz.

En consecuencia, el argumento del Mercosur como sinónimo de neoliberalismo es incorrecto. Es indiscutible que el Tratado de Asunción tuvo serias deficiencias que afectaron su posterior desarrollo, como la existencia de un déficit democrático o una institucionalidad bastante precaria. Sin embargo, esto se relaciona más con la dimensión política del proceso que con el modelo económico. También es cierto que en el Mercosur, sobre los elementos vinculados al enfoque del Consenso de Washington tuvieron gran importancia durante el periodo de transición y hasta 1998, pero en estos años nunca se consideró, por ejemplo, derogar la política automotriz. En otras palabras, el Mercosur no ha sido sólo mercado. La tradición intervencionista brasileña no lo permitió, a pesar de Collor y de Menem. En vez de ello, fue un híbrido, en el cual además la intervención no siempre se basó en la búsqueda de la idea de solidaridad, lo que explica su pobre desempeño en el tratamiento de las asimetrías o la ausencia de una agenda social.

La crisis del Mercosur:

El Mercosur fue creado en un momento en el cual existía un consenso entre los gobiernos sobre la adaptación de política de libre mercado y apertura comercial. Este consenso, no obstante, se debilitó con la crisis del Real en 1998 y desapareció con el default argentino de 2001. En los años de consenso ideológico, se produjo un incremento significativo en el intercambio comercial, como ha sido ampliamente reseñado en diversos estudios. Así, las exportaciones intra-Mercosur aumentaron de un 9% en 1990 a un 25 % en 1998, al tiempo que cerca del 95% del intercambio intrarregional estaba libre de aranceles para fines de la década del noventa (Bideleux, 2005: 181). Más importante aún que este crecimiento del comercio, fue la calidad de los bienes negociados, pues diversos estudios evidencian que durante esos años se produjo un incremento sustantivo del intercambio de un conjunto de bienes más intensivos en tecnología que no son objeto de comercio con el resto del mundo, apoyando así un patrón de especialización intra-industrial (Kosacoff, 2006: 87). De igual manera, la inversión extranjera creció de forma continua durante la década del noventa, permitiendo al Mercosur triplicar la participación en los flujos totales a nivel mundial (de 2% en 1990-1993 a casi 6% en 1997-1999) (Kosacoff, 2006: 87).

Sin embargo, fue la crisis que afectó a la economía brasileña a fines de 1998, que culminó con la devaluación del Real a inicios de 1999, lo que produjo un deterioro en el escenario regional, siendo el detonante de un periodo de crisis del cual no ha salido el Mercosur. El efecto inmediato de la devaluación del real fue la alteración de la competitividad al interior del bloque comercial, afectando de forma significativa los logros en la regionalización del comercio alcanzados en el periodo de transición. Esta situación se agravó en 2001 debido a la crisis económica argentina. Durante el primer semestre de ese año, Buenos Aires decidió reducir unilateralmente a cero los aranceles para los bienes de capital e incrementarlos para los bienes de consumo al máximo

permitido por la Organización Mundial del Comercio (OMC) (35%). Meses más tarde, Domingo Cavallo, designado Ministro de Finanzas por De la Rúa, anunciaría las restricciones a los depósitos bancarios, lo que se conocería luego como “el corralito”, medida que aceleraría la crisis que conduciría al mismo abandono de la presidencia por De la Rúa en diciembre de 2001. El impacto de esta crisis sobre el Mercosur fue demoledor. Tan sólo la eliminación de la convertibilidad produjo una devaluación técnica de 29% y real de más de 70% que favoreció a la industria argentina (Bernal-Meza, 2002: 11). Esto ocasionó una disminución del comercio intrazonal. Las importaciones argentinas provenientes del Mercosur alcanzaron 25.280,49 millones de dólares en el año 2000. Durante el año de la crisis cayeron a 21.001,44, para sufrir una abrupta caída en 2002, cuando llegaron a 8.991,00 millones de dólares (Lerman Alperstein, 2005: 367).

El año 2003 estuvo acompañado por cambios de gobiernos en Argentina y Brasil, desde entonces bajo la conducción de Néstor Kirchner y Luiz Inácio Lula de Silva. Ambos líderes llegaron al poder con un discurso crítico al modelo económico aplicado en la región desde la década del noventa. En este contexto, los dos presidentes decidieron promover una Alianza Estratégica, expresión de lo cual fue el “Consenso de Buenos Aires”, suscrito por Lula y Kirchner el 16 de octubre de 2003. En éste los Jefes de Estados se comprometieron a: a) incrementar la concertación y cooperación política para impulsar el proyecto regional; b) incluir de una agenda social en el Mercosur, c) implementar la unión aduanera y la conformar el mercado común, d) fortalecer la coordinación en las negociaciones internacionales y e) promover la cooperación para garantizar un espacio de seguridad común y de vigilancia de los ilícitos en la región (Bizzozero, 2003: 134).

Posteriormente, en la cumbre de Asunción, realizada en junio de 2003, se aprobó el “Programa para la Consolidación de la Unión Aduanera y para el Lanzamiento del Mercado Común. Objetivo 2006”. Este programa tiene cuatro ejes: a) un Programa Político, Social y Cultural; b) un Programa de la Unión Aduanera; c) un Programa de Base para el Mercado Común; y d) un Programa de la Nueva Integración.

Sin embargo, en medio de estos avances, el Mercosur sufre una nueva crisis derivada de la “rebelión de los socios de menor tamaño”, entiéndase Paraguay y Uruguay. En estos dos países es cada vez mayor la percepción que el Mercosur ha sido un proceso asimétrico que ha favorecido fundamentalmente a Brasil y Argentina. Este malestar se agravó debido al enfrentamiento entre Argentina y Uruguay por la instalación de industrias papeleras en la fronteriza ciudad de Fray Bentos, la cual, según Buenos Aires tendría graves consecuencias ambientales y violaría el régimen común de administración del Río Uruguay (Briceño Ruiz, 2006).

La crisis y el debate sobre el nuevo modelo:

La crisis que atraviesa el Mercosur desde fines de la década del noventa obedece en gran medida al dilema que se ha vivido al interior de este proceso de integración en torno al modelo de integración. Como se analiza en la sección previa, en el periodo de

hegemonía neo-liberal, el Mercosur avanzó bastante en sus metas y fue capaz de sortear con éxito el delicado equilibrio entre las medidas aperturistas e intervencionistas. Sin embargo, después de la crisis del Real el deterioro del Mercosur ha sido evidente y los equilibrios se han sido cada vez más difíciles de alcanzar.

En primer lugar, es necesario señalar que aunque el Mercosur tiene una evidente dimensión comercial expresada en la liberalización comercial, el establecimiento de un arancel externo común y la meta de liberalizar los factores de producción para alcanzar un mercado común. Sin embargo, a diferencia de modelos de “integración profunda” como el ALCA, en el Mercosur la regulación del comercio de servicios y de los “temas relacionados con el comercio”, como la propiedad intelectual, las compras gubernamentales o las inversiones, no se realiza de acuerdo con los principios liberales. Así por ejemplo, en el Mercosur se ha rechazado la apertura indiscriminada en áreas como las telecomunicaciones, los servicios financieros y las compras gubernamentales. Incluso, en el Protocolo de Colonia sobre Inversiones, se permitía a los Estados miembros reservar a los ciudadanos del Mercosur la propiedad de los medios de comunicación, la participación en actividades de intermediación financiera y los contratos sobre adquisiciones oficiales (Informe Latinoamericano, 5/8/97. 364). Ciertamente, este protocolo nunca ha sido ratificado por las legislaturas nacionales.

Sin embargo, este recelo con relación a la implantación de una integración profunda, un factor que permite distinguirlo del ALCA, el Mercosur tiene aún una serie de insuficiencias y puntos débiles. Victor Sukup (2005: 196), señala cuatro puntos débiles que confluyeron en el estancamiento del Mercosur, a saber: a) la ideología neoliberal predominante en Argentina que impidió el desarrollo de cualquier estrategia industrial y de una política exterior compatible con un proyecto de integración regional sustentado en una estrategia con fuerte contenido endógeno; b) la preferencia por sectores industriales tendientes a distorsionar aún más el perfil de la demanda al privilegiar el consumo de las capas de mayores ingresos de la sociedad, como lo evidencia la prioridad que se ha dado al sector automotriz; c) la común sobrevaluación de las monedas, y d) la ausencia de una estructura institucional adecuada.

La cuestión industrial, señalada por Sukup, es evidentemente uno de los aspectos que debe ser considerados en la discusión de un nuevo modelo de integración para el Mercosur. Ciertamente, es necesario superar una estrategia industrial sólo concentrada en la industria automotriz. Es discutible el argumento de Sukup que la preferencia por este sector genere una distorsión en la demanda y sólo favorezca a los sectores de mayores ingresos. Sin embargo, es indiscutible que el Mercosur necesita una política industrial regional, es decir se debe rescatar la tradición prebischiana de convertir a la integración regional en un mecanismo para la transformación productiva de la región. En este sentido, el fin de la era neo-liberal en Argentina abre un espacio para promover una política industrial del Mercosur, un primer de lo cual ha sido la adopción del mecanismo de adaptación competitiva (MAC), que permite la existencia de intercambios comerciales entre Argentina y Brasil con salvaguardas, cupos y licencias no automáticas que impidan la desindustrialización en Argentina (García Delgado y Chojo, 2006: 128).

Ahora bien, la adopción del MAC es apenas un primer paso, que tiene además un ámbito bilateral, pues Paraguay y Uruguay no son partes de este mecanismo. Incluso podría concebirse como un mecanismo provisional, que debe sustituirse por una verdadera política industrial, en la cual predomine una visión estratégica que permita emprendimientos conjuntos de empresas y cadenas productivas que, a su vez, permite a posteriori acceder con la escala adecuada a los mercados internacionales. Este aspecto es fundamental pues el rol de un empresariado nacional emprendedor es vital para el éxito del Mercosur. En consecuencia, este proceso de integración debe promover la formación de cadenas de valor, “alentando un juego suma positiva para promover la complementación, la incorporación tecnológica y capacidad exportadora conjunta, considerando al Mercosur como un mercado interno ampliado (García Delgado y Chojo, 2006: 129).

Otra de las carencias del Mercosur ha sido la incapacidad de lograr una coordinación de las políticas económicas, uno de los objetivos propuestos en el Tratado de Asunción. Esta ha sido una de las contradicciones mayores del desarrollo del Mercosur, pues tras el aparente consenso en torno a las políticas neo-liberales, los dos socios mayores, Argentina y Brasil, han sido incapaces de coordinarse en aspectos como la política industrial, monetaria y cambiaria. En torno a la política industrial es bien conocido el abandono de cualquier modalidad de intervención en esta materia por parte de la administración Menem, mientras que Brasil, incluso en los años de Cardoso siempre mantuvo formas de apoyo a la industria nacional. En el caso de la política cambiaria, el mantenimiento durante casi una década del mecanismo de caja conversión, impidió una coordinación en esta materia con Brasilia, que apoyo la fluctuación de su unidad monetaria. La crisis argentina de 2001 y el fin de la caja de conversión han creado las condiciones para promover una mayor coordinación de políticas. Ahora bien, para que esta coordinación de políticas pueda ser alcanzada es necesaria la definición de que modelo de integración se desea fomentar: si se trata de promover un Mercosur centrado en la liberalización arancelaria y la unificación de mercados o si lo que se busca es la unificación de economías.

Otro problema crucial del Mercosur actual es la ausencia de mecanismos para tratar las asimetrías existentes en este de integración. Este problema ha generado la percepción, especialmente en los dos socios de menor tamaño, que los beneficiarios del proceso de integración han sido Argentina y, especialmente, Brasil. En Paraguay y Uruguay se reclama por haber pagado los costos de participar en la unión aduanera, sin obtener mayores ventajas, debiendo sufrir además las externalidades negativas de la crisis del Real y el default argentino, sin que ni siquiera existiese una institucionalidad eficiente a través de la cual canalizar sus demandas. Un experto paraguayo señala que en su país “se percibe que el Mercosur ha conducido a los países pequeños a disminuir su comercio con el mundo sin compensaciones (Rodríguez, 2001: 368). Por ello, se ha planteado la necesidad de establecer mecanismos para tratar las asimetrías que se generan de la integración entre socios con diversos niveles de desarrollo económico relativo.

El tratamiento del problema de las asimetrías supone un esfuerzo conjunto para crear infraestructura regional vial, energética y telecomunicacional que permita

homogenizar las condiciones económicas y sociales, “actuando como motores nekeynesianos de empleo regional de empleo regional e impactando en áreas y poblaciones que son hoy marginales en las políticas nacionales” (García Delgado y Chojo, 2006: 129).

La creación del Fondo de Compensación Económica del Mercosur (FOCEM) en 2004 se propone contribuir a resolver las asimetrías existentes. Se trata un poco de imitar a los Fondos Regionales de la Unión Europea, que con el aporte mayoritario de Alemania y Francia hacen al presupuesto comunitario, han sido claves en la reducción de las disparidades al interior del espacio integrado. Si acudimos a las herramientas explicativas de la Política Económica Internacional, el aporte mayoritario de Francia y Alemania a estos fondos constituye una de las cargas que tienen que llevar debido a su rol de *hegemon* en el seno de la Unión Europea, carga que es recompensada mediante un sistema regional estable y en progreso (Briceño Ruiz, 2006). El problema del Mercosur es que, por un lado, a diferencia de la UE, no tiene un presupuesto propio y las políticas comunes que se aprueban deben ser financiadas por cada uno de los Estados miembros (Medeiros, 2000: 304). Por ello, el FOCEM aprobado en el 2004, tiene un capital de inicio bastante limitado y será formado con aportaciones de cada país miembro. Aunque estos aportes se distribuirán en proporción inversa al tamaño de las economías, lo cual introduce un elemento de equidad, su monto parece limitado.

Una de las mayores limitaciones del Mercosur como modelo de integración es la ausencia de una agenda social. Y esto es lógico de comprender, puesto que las fuerzas sociales que participaron en el proceso de formación de preferencias fueron los empresarios, especialmente aquellos con una orientación internacional, y los Estados nación. En consecuencia, en el Tratado de Asunción sólo se plantearon objetivos comerciales, estando ausente cualquier objetivo de tipo social. Esto se ha expresado en una suerte de falta de dolientes del Mercosur en el seno de los movimientos sociales y Organizaciones no gubernamentales, que perciben al grupo regional sólo como un esquema que favorece los intereses de los sectores productivos. La ampliación de la base social de apoyo del Mercosur supone la inclusión de una agenda social en este esquema de integración. No se trata, como acertadamente señala Andrés Malamud (2005: 423), de darle al Mercosur un “status épico” como instrumento preferido para objetivos sociales más que meramente económicos. Ciertamente no es el caso, pues la resolución de los problemas de la pobreza o la desigualdad no van a ser resueltos de forma exclusiva por la integración regional, sino que se tratan de dificultades estructurales que requieren un gran esfuerzo al interior de cada país. La integración regional, sin embargo, puede hacer una gran contribución en su solución. En este sentido, no debe olvidarse que lo productivo está vinculado con lo social. La defensa de la industria es la defensa del empleo y de la distribución de la riqueza, por lo que es necesaria una mayor coordinación de política en materia de empleo, la mejora de su calidad y disminución de la vulnerabilidad en la construcción de la región. Se trata entonces de desarrollar políticas preactivas, orientadas a la producción y el empleo, en el cual este último sea fomentado mediante inversiones en infraestructura, producción, tecnología y recursos humanos (García Delgado y Chojo, 2006: 129)

El camino hacia el Mercosur social y productivo

El acercamiento entre Argentina y Brasil para relanzar el MERCOSUR, se inicia incluso antes del ascenso al poder de Kirchner. En enero de 2003, Lula se reúne con el entonces presidente argentino Eduardo Duhalde, para discutir diversos temas de interés bilateral. En el Comunicado de Prensa del encuentro, se establecen una serie de principios sobre la relación argentino-brasileña, en especial su ampliación temática, y cómo ella sería el pilar para relanzar al MERCOSUR e incluir al resto de los países de América del Sur.

Posteriormente, en junio de 2003, Lula y Kirchner se reúnen en Brasilia, esta vez para establecer mecanismos para relanzar el bloque regional. El resultado del encuentro es el Documento de Brasilia, en el cual se reitera que la alianza estratégica entre Argentina y Brasil es crucial para continuar el proceso de integración mercosuriano. En el documento se considera fundamental mejorar la calidad del proceso de integración mediante reformas en el ámbito comercial, institucional, lo relativo al relacionamiento externo del bloque, la dimensión social y productiva y la mejora en la infraestructura regional (Vilosio, 2006: 92). En el encuentro, ambos jefes de Estado destacaron la convergencia de valores y objetivos que impulsaban sus gobiernos, señalando que tanto el MERCOSUR como la integración sudamericana debían tener por objetivo conformar un modelo de integración en el cual se asociase crecimiento, justicia social y dignidad de los ciudadanos (Vilosio, 2006: 949).

Aceptando que el Mercosur tiene una agenda comercial aun inconclusa que no se debe abandonar, se ha reconocido la existencia de nuevos temas que deben ser parte del proceso de integración. Así por ejemplo, en el “Programa para la Consolidación de la Unión Aduanera” aprobado en la Cumbre de Asunción de 2003, se estableció una agenda en la que los viejos temas comerciales ahora son parte de una agenda mayor. La agenda acordada en la capital paraguaya comprende 4 programas. *El Programa Político, Social y Cultural* se propone otorgar una mayor preeminencia al Foro Consultivo Económico y Social y a la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, de manera de ampliar la participación de los actores no gubernamentales y del Congreso. *El Programa de la Unión Aduanera*, por su parte, incluye una serie de iniciativas para consolidar la unión aduanera, estableciéndose como fecha límite el año 2006 para concluir el proceso de convergencia aduanera. *El Programa de Base para el Mercado Común* propone cronogramas para la ratificación del Protocolo sobre

Comercio de Servicios, conclusión del Acuerdo sobre Compras Gubernamentales y ratificación del Acuerdo sobre Residencia de Nacionales aprobado por los Ministros del Interior durante el año 2002. El Programa reitera la necesidad de examinar la conveniencia y requisitos para el establecimiento de un mercado regional de capitales. Finalmente, *el Programa de la Nueva Integración*, establece iniciativas relacionadas con la educación en la región, como el reconocimiento mutuo de diplomas (no sólo para a los efectos académicos), el desarrollo de programas de cooperación en ciencia y tecnología y en la integración productiva, y la integración física (Bouzas, 2003).

La continuación del fortalecimiento de la Alianza Estratégica para relanzar el MERCOSUR fue la firma del Consenso de Buenos Aires, en octubre de 2003. En éste, Lula y Kirchner se comprometen en una serie de temas como el incremento de acuerdos de cooperación política para impulsar el proyecto regional, la implementación de la unión aduanera y el mercado común, el fortalecimiento de la coordinación en la negociaciones internacionales, la promoción de la cooperación para garantizar un espacio de seguridad común y la vigilancia de los ilícitos en la región (Bizzo zero, 2003: 134).

A pesar que en el Tratado de Asunción no se consideró la dimensión social, ésta comenzó a desarrollarse gradualmente, en gran medida debido a la acción política promovida por los sindicatos organizados en la red regional denominada Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS). Esta reclamó la creación de instituciones y mecanismos para evitar que en particular los derechos de los trabajadores no fuesen afectados por la apertura en el Mercosur. En este contexto, se creó un sub-grupo de trabajo sobre temas laborales conocido como SGT-10 en 1993. Posteriormente, en 1998, se aprobó una Declaración Socio-laboral del Mercosur, en la cual se reconocen derechos básicos que deben ser respetados en el bloque regional. En 2002, se creó un Grupo de Alto Nivel de Empleo y se aprobó una estrategia regional de empleo en el Mercosur. Además de la dimensión laboral, el Mercosur también ha tenido progresos importantes en materia educativa, derechos de la mujer, apoyo a la economía social, etc.

De igual manera, el Mercosur ha venido gradualmente rescatando la idea de convertir a la integración regional en un mecanismo para promover la integración productiva, en particular la industrialización. Este es un proceso más reciente, que adquiere gran vigor a partir de 2003 con el ascenso al poder de Luis Inacio Lula da Silva en Brasil y Néstor Kirchner en Argentina. Se están apenas dando los primeros

pasos en esta dimensión productiva del Mercosur al adoptarse un Programa Regional de Integración Productiva (2008), aprobarse un fondo de apoyo a las PYMES (2008) y comenzar a tratarse las asimetrías productivas, mediante la creación de un Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) en 2005.

Se puede entonces observar que el modelo económico que ha adoptado el Mercosur ha variado mucho desde el Tratado de Asunción. La acción política de actores como los sindicatos y los cambios de gobiernos de orientación neo-liberal, como Carlos Menem en Argentina o Fernando Collor de Mello en Brasil, a gobiernos más favorables a políticas intervencionistas, como Lula y Kirchner, explican esta transformación del modelo de integración del Mercosur. Este bloque regional ha adoptado un modelo híbrido con elementos comerciales-estratégico, una cada vez más importante dimensión social y una naciente dimensión productiva que es el sedimento de más de 18 años de existencia, en los cuales los diversos actores políticos (gobiernos nacionales, gobiernos provinciales, sindicatos, empresarios, PYMES, ONG, entre otros) han logrado agregar demandas que, con mayor o menor fuerza según cada caso, han obtenido el reconocimiento de las instancias de decisión del Mercosur.

Conclusiones provisionales

El tema del modelo que debe adoptar el Mercosur continúa siendo debatido y se le vincula a la crisis actual que vive este proceso de integración. Esta crisis se manifiesta en la incapacidad de superar conflictos comerciales que han significado la imposición de sanciones unilaterales o medidas proteccionistas, violando las normas del Mercosur y generando un retroceso en el libre comercio regional. También se critica que el bloque no haya superado su situación de unión aduanera imperfecta. Algunos autores alegan que esta crisis es en realidad una crisis del modelo “comercialista” adoptado en el Mercosur en el Tratado de Asunción, que requiere ser modificado para dotarlo de una mayor dimensión social y productiva. Otros en cambio, consideran que el tema del modelo del Mercosur es una excusa para evadir tomar decisiones, cumplir compromisos comerciales y asumidos y darle al bloque el vigor que tenía en sus años iniciales.

Sin embargo, estas posiciones pasan por alto la complejidad del proceso de integración mercosuriano. Ciertamente, existe una agenda comercial pendiente que se debe cumplir, pero resulta demasiado limitado circunscribir la integración a lo comercial. En una región como América Latina, la integración es un proceso más

complejo, que incluya medidas más allá de comercial para ayudar a resolver los problemas comunes de los distintos países. Además, en el caso del Mercosur existe ya una agenda no comercial (social y productiva), así que es aún más limitado pretender el estado actual del proceso regional, limitándose sólo a las cuestiones comerciales.

En fin, no se trata de ser ni optimista ni pesimista sobre el estado actual del Mercosur, sino entenderlo como un proceso en proceso de revisión, que en un contexto regional o internacional no tan favorable como el existente cuando se firmó el Tratado de Asunción, propone ampliar la lógica de integración más allá de lo comercial. Existen aún problemas como la débil estructura institucional o la complejidad del proceso de creación de normas en el Mercosur, que dificultan la evolución de las nuevas dimensiones social y productiva del bloque, pero es innegable que es un proceso en marcha.

Referencias:

AFP

Bernal-Meza, Raúl (2002), "La crisis argentina: su impacto en las relaciones bilaterales argentino-brasileñas y sobre el Mercosur". *Cadernos do PROLAM*, no. 2, São Paulo, Universidade de São Paulo.

Bideleux, Robert (2005), "El Mercosur y la Unión Europea: ¿Cómo se comparan dos modelos de integración regional". En: Bernal-Meza, Raúl y Suranit Kumar Saha, *Economía mundial y desarrollo regional*. Buenos Aires, Nuevohacer Grupo Editor Latinoamericano, pp. 163-183.

Bouzas, Roberto y Da Motta Veiga, Pedro (2003), *La reunión cumbre de Asunción. ¿Hacia donde va el Mercosur?*, Serie Mercosur no. 21, 12 de agosto de 2003.

Carranza, Mario (2004), "Mercosur and the End Game of the FTAA negotiations: Challenges and Prospects alter Argentine crisis". *Third World Quarterly*, vol. 25, no. 2, pp. 319-337,

Costa Vaz, Alcides (1993), "Neoliberalismo na América Latina: impacto e perspectivas para o regionalismo económico". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, 36:2, nova serie, pp. 67-79.

García Delgado, Daniel y Chojo Martín (2006), *Desarrollo e integración regional. Hacia un modelo productivo social*. Buenos Aires, FLACSO, Ediciones CICCUS, pp. 119-138.

Hirst, Mónica (1994), “La participación de Brasil en el proceso del Mercosur: evaluando costos y beneficios”. En: Rojas Aravena, Francisco y William C. Smith (editores), *El Cono Sur las transformaciones globales*. Santiago, FLACSO, North South Center, CLADDE, pp. 315-331.

Informe Latinoamericano, 5/8/1997.

Kosacoff, Bernardo (2006), “Ventajas competitivas y la integración de Argentina en el Mercosur”. En: Alberti, Giorgio, Elsa Llenderozas y Julio Pinto (editores), *Instituciones, democracia e integración regional en el Mercosur*. Buenos Aires, Prometeo Libros, Bononiae Libris, pp. 73-98.

Malamud, Andrés (2005). “Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievements”. *Cambridge Journal of International Affairs*, vol. 18, no. 3, October, pp. 421-436.

Medeiros, Marcelo de A. (2000), *La genèse du Mercosud*, Paris, L’Harmattan.

Laredo, Iris Mabel y Juan Pablo Angelo (1996), “El neoliberalismo como sustento teórico del proceso de integración en el Mercosur”. En: Mabel Laredo, Iris (compiladora), *Estado, mercado y sociedad en el Mercosur. Pautas para su viabilización*, Rosario, Universidad Nacional de Rosario, pp. 15-56.

Lavagna, Roberto (1992), “Integración Argentina Brasil. Origen, resultados y perspectivas”. En: Bekerman, Marta (compiladora), *Mercosur: la oportunidad y el desafío*, Buenos Aires, Editora Legasa S.A, pp. 75-109.

Lavagna, Roberto (1994), “Tres factores en la reestructuración hemisférica”. En: Rojas Aravena, Francisco y William C. Smith (editores), *El Cono Sur y las transformaciones globales*. Santiago de Chile, CLADDE, FLACSO, North South Center, pp. 239-254.

Lerman Alperstien, Aida (2005), “La agonía del Mercosur”. *Comercio Exterior*, México, vol. 55, no. 4, abril, pp. 362-375.

Rodríguez, José Carlos (2001), “Una ecuación irresuelta: Paraguay – Mercosur”. En: De Sierra, Gerónimo (compilador), *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires, CLACSO, pp.361-372.

Smith, Peter (1993), "The Politics of Integration: Concepts and Themes". En: Peter Smith (editor), *The Challenge of Integration: Europe and the Americas*, New Brunswick, Transaction Publishers, pp. 1-14.

Stahringer, Ofelia (1992), "Los acuerdos de integración Argentina – Brasil, Argentina – Chile en el marco del Mercosur y de un nuevo relacionamiento con Estados Unidos". En: Laredo, Iris Mabel (compiladora), *La integración latinoamericana en el actual escenario mundial: de la ALALC-ALADI al Mercosur*. Rosario, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, pp. 53-74.

Sukup, Víctor (2005), "Mercosur, Unión Europea y "modelos" económicos: Perspectivas de una nueva inserción internacional". En: Bernal-Meza, Raúl y Suranit Kumar Saha, *Economía mundial y desarrollo regional*. Buenos Aires, Nuevohacer Grupo Editor Latinoamericano, pp. 187-217.

Valencia, Judith (2005), *El ALBA un cauce para la integración de nuestra América*. Ponencia presentada en el Simposium "Diálogo Sudamericano: otra integración es posible". Quito, noviembre.

Valencia, Judith (2003), *ALBA, una alternativa más allá del ALCA*. Ponencia presentada en el Primer Encuentro Internacional y Solidaridad de los pueblos indígenas y campesinos. 12 de octubre.

Van Klaveren, Alberto (1986), "Las Nuevas Formas de Concertación Política en América Latina". En: Muñoz Valenzuela, Herardo y Francisco Orrego Vicuña, *La Cooperación Regional en América Latina*. Santiago, El Colegio de México-Universidad de Chile, pp. 503-528.

Vazquez, Mariana (1998), "Hacia una integración estratégica en el Cono Sur. Mercosur: ¿Potencial y/o realidad?". En: Solanas, Facundo y Mariana Vázquez. *Mercosur: Estado, economía, comunicación y cultura*. Buenos Aires, Eudeba, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.