

PONENCIA: "La integración como Política Pública: Mercado Común del Sur"

Patricia Romer y Teresa Manera

El proceso de integración del MERCOSUR constituye una política estatal presente en la agenda de los gobiernos argentinos de los últimos veinte años, si consideramos como origen del mismo el acercamiento al Brasil impulsado en la gestión de Raúl Alfonsín. En realidad, se trata de una Política Pública que ha sido implementada como respuesta a la globalización en la búsqueda de un desarrollo social sustentable y la superación de las asimetrías existentes entre las naciones. El Estado la inició en el joven gobierno democrático para eliminar una posible hipótesis de conflicto con el país vecino, continuándola y consolidándola el de Carlos Menem como un instrumento para insertarnos en el mundo globalizado. En cuanto a la actual administración de Kirchner, la ha intensificado y abierto hacia Latinoamérica en una etapa de renacidas ansias de integración.

En este trabajo, nos proponemos aportar elementos para el análisis de la política de integración argentina e indagar si se ha alcanzado el objetivo de mejorar la inserción internacional del país y su participación efectiva en el sistema mundial a través de la asociación regional.

1. La integración regional como política frente a la globalización.

Las últimas dos décadas del siglo XX asistieron a una etapa de intensa globalización como consecuencia de revolucionarias innovaciones en el campo de la informática y las telecomunicaciones, impulsando un movimiento de capitales y una desregulación financiera que daban la imagen de un mundo sin fronteras, gobernado por fuerzas fuera del control de los Estados. Dicho proceso multidimensional, con especial énfasis en el campo económico, es caracterizado como "incompleto y asimétrico" en tanto los países desarrollados llevaron adelante una apertura insuficiente de sus mercados y por cuanto generó disímiles beneficios tendientes a concentrarse en los países más ricos. Aunque las oportunidades de los países en desarrollo para mejorar su inserción al mercado mundial se multiplicaron, también crecieron los riesgos por la posible pérdida de ventajas comparativas tradicionales y las mayores exigencias en el área educativa (CEPAL, 2002).

Este fenómeno ha sido acompañado por otro cuya particularidad es la constitución de bloques regionales, los cuales presentan distinto grado de integración según las metas impuestas e intereses en juego. En el contexto de la globalización, la decisión de los Estados para fijar estrategias de desarrollo se reduce y necesitan darse nuevas alternativas, entre las cuales se destaca la integración. El regionalismo económico no sólo se muestra como no contradictorio con la universalización, signo de los tiempos, sino que se proyecta a través de mecanismos de cooperación política en un posicionamiento común de países que comparten geografía, historia, cultura y problemáticas semejantes. En el continente americano, las experiencias de unidad iniciadas con los procesos de independencia (Congreso de Panamá 1826), fracasaron y el panamericanismo de fines del siglo XIX se configuró en torno al monroísmo, modelo de integración en el que Estados Unidos cumplía un rol hegemónico y subordinaba a las demás naciones. Actualmente, este modelo tiende a revertirse con la nueva configuración de bloques regionales en los cuales las organizaciones de integración comercial, aduanera y económica se proyectan a posicionamientos políticos comunes cuestionando las hegemonías..

A la mirada histórica de la integración, asociada con fuerza al desarrollo y a una inserción autónoma en el mundo, se le sumó otra que la identificaba con la forma de destrabar el comercio y acelerar un ordenamiento económico basado en las ventajas comparativas. Así, asistimos al comienzo del "regionalismo abierto" definido por la CEPAL como un proceso que a diferencia de la simple apertura y promoción no discriminatoria de las exportaciones, "comprende un ingrediente preferencial, reflejado en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región" (CEPAL, 1994: 13). La asociación conciliaría la interdependencia originada en los acuerdos de carácter preferencial y la liberalización comercial producto de la homogeneización de las políticas económicas seguidas por los países de la región.

Las características fundamentales del regionalismo abierto señalaron condiciones flexibles de adhesión, normas estables y transparentes y escasas excepciones para obtener una liberalización amplia de los mercados en el camino a una ZLC de alcance regional. Asimismo, la integración servía a los fines de establecer una economía internacional más abierta y transparente.

De esta manera, la conformación del MERCOSUR puede leerse como una respuesta para sortear los desafíos y efectos negativos que la actual fase de la globalización imprime a los países en desarrollo. Esta estrategia excedería el ámbito económico en tanto fue propuesta como instrumento para fortalecer los regímenes democráticos, desechar las hipótesis de conflictos regionales, incrementar el poder de negociación y fortalecer la presencia del país en el mundo.

2. Política Exterior y MERCOSUR en el gobierno de Menem

El contexto de la política exterior del gobierno de Menem se corresponde con un período de profundos cambios en el orden mundial como consecuencia del fin de la "guerra fría y la intensificación del proceso globalizador.

El desmoronamiento del comunismo preservó el papel hegemónico de los Estados Unidos en el sistema internacional y mostró triunfante a la democracia liberal. El cese del enfrentamiento Este - Oeste estuvo acompañado por intentos en desarticular las conflictivas relaciones Norte - Sur mediante la imagen de un orden mundial caracterizado por la interdependencia y la cooperación entre los países.

La lectura de la sociedad internacional llevada adelante por el gobierno se reflejó "en una política que procura poner a Argentina junto a los países del Primer Mundo (...) y, por consiguiente, en el abandono de las posiciones de confrontación política con los países desarrollados". Esta visión, consideraba obsoleto el modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones y afirmaba la necesidad de fundar "relaciones preferentes para asegurarse una nueva reinserción exitosa en el siglo XXI" (Russell, 1995:37 y 36). Los países elegidos para establecerlas fueron: Estados Unidos, en la región los integrantes del MERCOSUR, Bolivia y Chile y los europeos.

El sustento teórico denominado "realismo periférico", definió la estrategia de política exterior no sólo a partir de un riguroso cálculo de costos y beneficios materiales, sino también, atendiendo a los riesgos de costos eventuales. Es decir, la política de un Estado periférico debía propender a minimizar los costos y riesgos, algo que podría hacerse efectivo al alinearse con los países centrales y no confrontándolos como en el pasado (Escudé, 1992).

La estrategia de "aquiescencia pragmática", modelo de inserción internacional seguido por Argentina en los años 90, conjugaba el plegamiento a los intereses políticos y estratégicos de los Estados Unidos, el apoyo a la integración económica bajo el modelo del "regionalismo abierto", la adopción de medidas reunidas en el denominado Consenso de Washington, la participación activa y creación de regímenes internacionales en sintonía con la posición de países desarrollados, la identificación de los intereses nacionales con lo económico, la confianza en las fuerzas del mercado para la inserción internacional del país y la aceptación de las reglas impuestas por el orden económico y financiero internacional (Russell y Tokatlian, 2003).

La agenda diplomática argentina fue definida a partir de la percepción del liderazgo hegemónico norteamericano, estableciéndose un "alineamiento automático" y una "relación privilegiada" con dicho país. A partir de esta consideración debe interpretarse el envío de tropas a la Guerra del Golfo, el retiro del Movimiento de los No Alineados, la ratificación del Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina, o la desactivación del Proyecto Cóndor II.

En lo referente a Europa, la reanudación de relaciones y normalización de los vínculos económicos con el Reino Unido mediante el congelamiento del tema Malvinas, facilitó las negociaciones con la entonces Comunidad Económica Europea, firmándose en 1990 un Acuerdo Marco de Cooperación Comercial y Económica que allanó el camino para las posteriores vinculaciones a nivel del bloque regional. Por otra parte, abrió las puertas para la llegada de cuantiosas inversiones europeas.

En cuanto a los vínculos con la región, los relevantes para este trabajo, el gobierno de Menem sostuvo una relación privilegiada con Brasil que concluyó en la creación del Mercado Común del Sur en 1991. La fortalecida relación bilateral entre Argentina y Brasil iniciada por los presidentes Alfonsín y Sarney se extendió a Paraguay y Uruguay, proyectando la construcción de un Mercado Común para expandir las dimensiones de los mercados nacionales, teniendo en cuenta la consolidación de grandes espacios económicos y la importancia de lograr una adecuada inserción internacional. Se proyectó el establecimiento de un mercado común para fines de 1994 eliminando los derechos y restricciones no arancelarias, el establecimiento de un arancel externo y una política comercial común, así como la coordinación de políticas macroeconómicas. En síntesis, las metas fijadas fueron muy ambiciosas y el camino para alcanzarlas impreciso, porque si bien constaban los instrumentos no se precisaba cómo implementarlos, más allá de fijar un período de transición. El resultado fue una UA imperfecta y una zona de libre comercio precaria (ZLC).

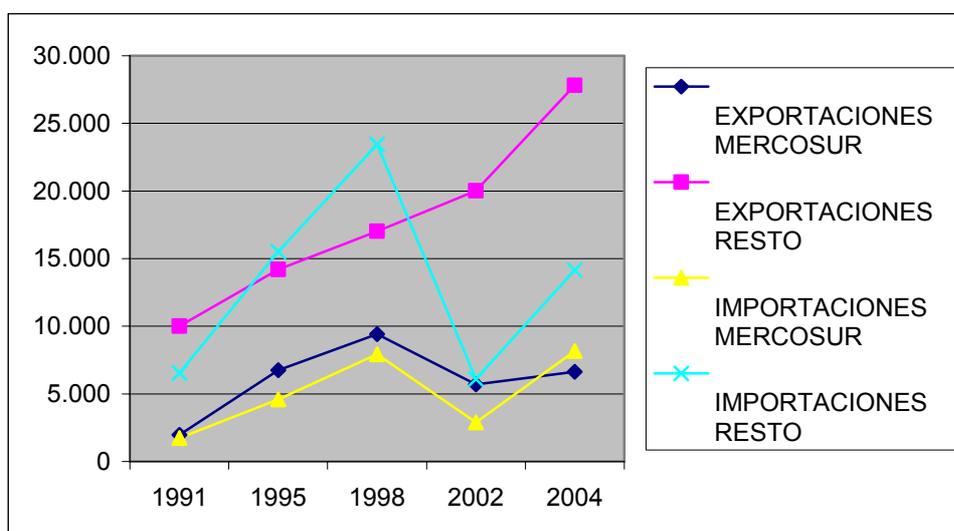
El MERCOSUR se constituyó en el cuarto bloque en importancia detrás del NAFTA, la UE, y la ASEAN, con un mercado de 220 millones de habitantes (los cuatro socios plenos) y el nueve por ciento del territorio mundial. En 1995 se incorporaron en calidad de asociados Chile y Bolivia y en el 2004 Venezuela, país con el cual se firmó un Protocolo de Adhesión como Estado parte en el año 2006.

En una primera etapa (1991-1998), en lo referido a las relaciones entre los países miembros del bloque, la concurrencia de los socios en materia de políticas microeconómicas y en un contexto internacional favorable por la liquidez en los mercados financieros, dio por resultado un incremento del comercio intrarregional y el consenso necesario para el inicio de una unificación económica. En un segundo momento (1999-2003), las políticas microeconómicas no coincidieron y el contexto externo se tornó desfavorable multiplicando los conflictos entre las partes, reflejado en la adopción de medidas que restringieron el comercio y minaron las bases que favorecían la integración. A la vez, las condiciones negativas se vieron agravadas por la debilidad institucional de la comunidad.

La etapa de mayor crecimiento en cuanto al intercambio comercial entre los socios abarcó los años 1991-1998. Como puede observarse en el gráfico 1, las exportaciones e importaciones argentinas hacia y desde el MERCOSUR crecieron notablemente en ese lapso. La curva de crecimiento cayó entre los años 1998-1999, momento en el cual Brasil efectuó una fuerte devaluación de su moneda, debiendo esperar hasta el 2003 para salir de ese ciclo descendente. Con respecto a la composición de las exportaciones, es importante destacar que el bloque fue el principal comprador externo de manufacturas de origen industrial (MOI). Mientras que las MOI constituyeron el 43 % de las exportaciones a los socios del bloque (promedio 1993-1994), al resto del mundo fueron del 23%, invirtiéndose la relación en las manufacturas de origen agropecuario (MOA): el 16 y 46 % respectivamente.

GRAFICO 1

Importaciones y Exportaciones argentinas según destino.



Elaboración propia en base a datos del INDEC

En lo referente a la agenda externa, tres fueron los principales ámbitos de negociación: el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la Unión Europea (UE) y la multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El curso de las negociaciones en los dos primeros dependió en gran parte del seguido en las multilaterales; cuando en este último se estancaron, se activaron las regionales y viceversa.

A partir de la identificación con los intereses norteamericanos, Menem intentó generar el consenso suficiente para integrar el MERCOSUR a la propuesta de Estados Unidos (1994), la cual pretendía reunir a todos los países del continente y estaría culminada en el año 2005: el ALCA. Las negociaciones se vieron obstaculizadas por la disparidad de intereses, la complejidad de las cuestiones a abordar en tanto se debían discutir el grueso de los temas tratados en la OMC, y en especial, la peligrosidad que encarnaba para la supervivencia del propio bloque regional. Los fuertes lazos históricos y culturales entre Latinoamérica y Europa han determinado la importancia de las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE. La firma en 1995 del Acuerdo Marco de Cooperación MERCOSUR-UE, ratificado en 1999 a finales del gobierno de Menem, ha guiado las negociaciones en torno al establecimiento de un área de libre comercio birregional. Las dilaciones para arribar con éxito a un convenio se deben en gran medida a las asimetrías de intereses entre las partes. Mientras toda Latinoamérica centra sus expectativas en los temas económicos –apertura de mercados, preferencias comerciales, el tratamiento de la deuda externa y la cooperación para el desarrollo- la UE busca el equilibrio entre los tres componentes de los acuerdos de asociación en vías de negociación: temas económicos y comerciales, diálogo político y cooperación.

De todas maneras, en los años 90 las exportaciones del bloque a la UE crecieron notablemente como así también lo hicieron las inversiones europeas a través de su participación en los procesos de privatización sudamericanos. Mientras el comercio con la UE ha significado más del 20 % del comercio total del bloque, para la región europea el comercio con el MERCOSUR ha sido aproximadamente el 1% de sus intercambios totales. Esta diferencia confirma la asimetría de intereses puestos en juego en las negociaciones birregionales en torno a la liberalización del comercio. Con respecto al flujo de capitales en esta década, la UE superó a Estados Unidos posicionándose como la primera fuente de inversiones extranjeras y el socio comercial más importante. Esto último, ha llevado a algunos analistas a destacar el interés político perseguido por la UE consistente en contrarrestar el aumento de la incidencia de Norteamérica al aparecer como una alternativa viable, mientras para otros, tan sólo forma parte de un mito.

En lo referente a las negociaciones en el ámbito multilateral, desde el año 1986 estaba en curso la denominada Ronda Uruguay del GATT en cuya trayectoria los Estados Unidos y la UE resolvieron el grueso de las diferencias que sostenían en materia de agricultura, se realizaron progresos en la cuestión arancelaria, concluyeron exitosamente las negociaciones sobre algunos aspectos del acceso a los mercados de bienes y servicios, la propiedad intelectual y tuvo lugar la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1994.

En síntesis en la administración de Menem y en lo referido a la inserción económica argentina, la integración fue exitosa a nivel financiero y débil en lo comercial en tanto se trató de una simple apertura que no logró una "orientación sostenible hacia el exterior" (Bouzas, 2004) En cuanto a la integración regional, tiene lugar una experiencia de regionalismo abierto que trocó la iniciativa política de los presidentes Alfonsín y Sarney en una fundamentalmente económica. El MERCOSUR resultó positivo en cuanto a las cifras de los intercambios comerciales y la elaboración de una agenda externa para los socios, aunque no siempre sostuvieron posiciones en común en las negociaciones internacionales. Esto es así porque más allá de lo económico, y aún pese a las debilidades institucionales y normativas, el bloque regional alcanzó el estatus de actor político central en América del Sur y potencial cimiento para una experiencia de alcance latinoamericano.

3. Política Exterior y MERCOSUR en el gobierno de Kirchner

La presidencia de Néstor Kirchner se inició con dos condicionantes significativos a nivel mundial. El ataque terrorista a Estados Unidos del 11 Setiembre de 2001 modificó la agenda política internacional colocando en primer lugar el tema de la seguridad global¹. En el ámbito económico mundial, la expansión impulsada por el crecimiento sostenido de China, a la que muchos suman el de la India y el Brasil, llevó a la implementación de medidas liberales en los

¹ En este sentido, América latina fue considerada por Estados Unidos y Europa como una zona periférica por no representar una amenaza concreta.

países del sur y proteccionistas en los países desarrollados. Estas dos cuestiones, no facilitaron la aparición de nuevas formas de cooperación internacional, más allá del desarrollo de alianzas regionales estrictamente geopolíticas (*Revue Politique et Parlementaire*, 2006).

En Latinoamérica, y en especial en lo atinente a los países del Cono Sur, la llegada al poder ejecutivo de líderes políticos identificados con las fuerzas progresistas o con el denominado "nuevo socialismo", dieron lugar a la revisión de las políticas neoliberales de los años 90 e instalaron un debate en torno a las políticas públicas a seguir para alcanzar el desarrollo. Entre ellas destacamos la política de integración, la cual comienza a exceder la subregión y se expande a toda la región en torno a los recursos energéticos, considerados estratégicos para el crecimiento.

En los últimos tiempos, la diplomacia presidencial registró significativos avances en el sistema internacional, sin embargo, Kirchner ha dado prioridad a las cuestiones de política interna. Una manifestación de ello se encuentra en la agenda de viajes del presidente, sumamente pobre a comparación de la de Menem, pero demostrativa de la dirección que se desea imprimir a las relaciones internacionales. Las visitas han tenido hasta la fecha como destino preferencial los países latinoamericanos y en especial los socios del MERCOSUR.²

Entre los principales objetivos de la política exterior planteados por la Cancillería se destacan:

- Apoyar el multilateralismo, estableciendo a tal efecto relaciones serias, maduras y racionales, (...)
- Propugnar la apertura del país al mundo de manera realista, en el marco de la profundización de políticas de integración regional –en particular a través del MERCOSUR- (...)
- Bregar por la consolidación de una América Latina políticamente estable, próspera y unida, basada en ideales de democracia y justicia social.
- Profundizar la alianza estratégica con Brasil en todos sus aspectos, como forma de fortalecer la base de inserción política y económica de nuestro país en el contexto internacional.
- Consolidar y vigorizar la asociación estratégica con Chile y fortalecer la relación bilateral con los otros países limítrofes, al mismo tiempo que tender al establecimiento de una relación especial con México.
- Alcanzar una relación madura con Estados Unidos y la Unión Europea, que permita ampliar los planos de cooperación respectiva en todos los campos." (<http://www.mrecic.gov.ar/>, 09/08/2007)

La profundización de la integración regional emerge en forma clara como eje para la inserción del país en el mundo. A su vez, existe continuidad en las asociaciones estratégicas con nues-

² Desde el año 2003, inicio de su mandato, hasta agosto del 2007 ha realizado 53 viajes, 35 de los cuales tuvieron como destino países de Latinoamérica y 26 a socios del MERCOSUR. La agenda de visitas fue la siguiente: 2003, de 11 visitas 6 fueron intramercosur, 3 a Europa y 2 a Estados Unidos; 2004, de 14, 5 intramercosur, 4 otros países latinoamericanos, 2 a Europa y a Estados Unidos y 1 a China; 2005, de 12 6 fueron a socios del MERCOSUR, 1 a Venezuela, 4 a naciones europeas y 1 a Estados Unidos; 2006, de 11 7 intramercosur, 1 a Venezuela, 2 a Europa y 1 a

tros vecinos Chile y Brasil y la proyección para establecer una relación igual con México. Estas líneas de acción habían sido claramente anunciadas en el discurso de asunción presidencial: integración a latinoamérica y en particular al MERCOSUR, caracterizando al mismo como un "proyecto político regional" y una alianza estratégica que era necesario ampliar a otros países y fortalecer institucionalmente (Kirchner, 2003).

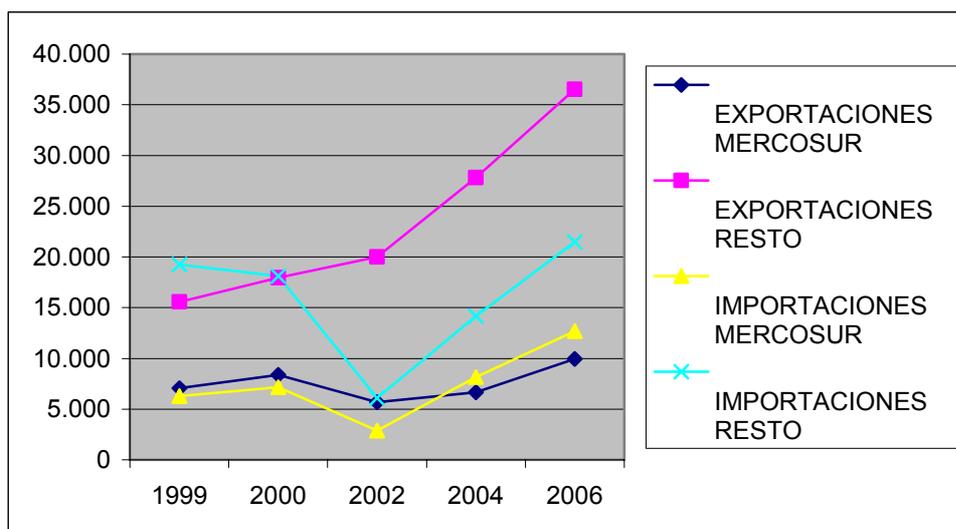
El viaje presidencial a México en julio de 2007, cerró una etapa complicada en las relaciones políticas a partir de los cruces de opinión entre ambos países en la Cumbre de las Américas realizada en el 2005. El acuerdo firmado profundizó la relación bilateral estableciendo una asociación estratégica política, económica y de cooperación, basada en la reciprocidad y la complementariedad. A nivel político la alianza serviría a los fines de contrabalancear las relaciones que nuestro país sostiene con Brasil y Venezuela. Aunque este último no figura en particular entre los objetivos fijados por la Cancillería, el Ejecutivo ha profundizado las relaciones con esa nación en momentos en que han surgido desavenencias con nuestro principal socio: Brasil.

Con respecto a la situación del MERCOSUR al asumir Kirchner, puede afirmarse que el bloque se encontraba en un momento de estancamiento en el cual comenzaba a cuestionarse la supervivencia del mismo. La devaluación del real en 1999 y la posterior crisis y devaluación de Argentina en el 2001 frenaron y detuvieron la integración, forzando a una revisión de metas e instrumentos para continuar con el proceso. Las expectativas fueron colocadas en la Cumbre de Ouro Preto (2004), pero la integración cobró impulso nuevamente al reforzarse los vínculos entre Brasil y Argentina, y a su vez, reconocer la imperiosa necesidad de trabajar para borrar las asimetrías existentes hacia el interior de la asociación. En este sentido, fue creado en el año 2004 el Fondo para la Convergencia Estructural (FOCEM) destinado a financiar proyectos de infraestructura que colaboren al desarrollo de las economías menores. Además, la reciente apertura del Parlamento dotó a la integración de mayor legitimidad acercándola a la sociedad. El intercambio comercial entre Argentina y el MERCOSUR comenzó a recuperarse en el año 2004 como puede apreciarse en el Gráfico 2. Mientras las exportaciones alcanzaron el nivel de 1998 recién en el 2006 las importaciones lo hicieron antes, en gran parte debido al intercambio con Brasil que comenzó a ser deficitario. En cuanto a la composición de las exportaciones por grandes rubros, los socios continuaron siendo el mayor destino para la producción de MOI, y como rasgo distintivo, se verificó un incremento en las ventas de combustible y energía a los países fuera del bloque regional.

Estados Unidos; 2007, 4 intramercosur (incluida Venezuela en el bloque), 1 a México y otra a Estados Unidos. Fuente: *La Nación*, 19/06/2007, p. 7.

GRAFICO 2

Importaciones y Exportaciones argentinas según destino



Elaboración propia en base a datos del INDEC

Aunque el balance de las relaciones externas del bloque ha estado marcado por agendas muy abultadas que suelen terminar en negociaciones empantanadas y diferidas, y en muchos casos, conducir a acciones individuales con la consecuente pérdida de credibilidad comunitaria, los avances en cuanto a una mayor presencia han sido notorios. En el ámbito latinoamericano, a fines del 2003 se firmó un TLC con la Comunidad Andina (CAN), en el 2005, se entablaron contactos formales para trabajar sobre la integración con los países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) –Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá- y con los de La Comunidad del Caribe (CARICOM) para profundizar el diálogo político y económico. A nivel bilateral, el MERCOSUR firmó, en el contexto del acuerdo marco con la CAN, los ACE Nº 59 con Colombia, Ecuador, Venezuela (2004) y ACE Nº 58 con Perú (2005). Fuera del continente, se firmó un Acuerdo Marco de Cooperación Económica con el Consejo de Cooperación del Golfo (2005) -Bahrein, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudita, y los Emiratos Árabes Unidos- y contactos preliminares con la República de Corea, Egipto e Israel. También se ha establecido diálogo con China, aunque ante la gira del dignatario chino en noviembre de 2004, Brasil y Argentina realizaron negociaciones individuales reconociendo a dicha nación como una economía de mercado.

Sin embargo, los principales escenarios de negociación internacional continuaron siendo la UE, la OMC y el ALCA. En lo referente a este último, no hubo avances en las negociaciones entre Estados Unidos y el MERCOSUR y en la Cumbre de Presidentes efectuada en Mar del Plata en el año 2005, las diferencias quedaron en evidencia y totalmente estancado el proceso de negociación. Los Estados Unidos continuaron demostrando su preferencia por alcanzar acuerdos bilaterales. Así, se sumaron a lo acordado con México y Chile, otros países centroamericanos y faltan aprobar por el congreso norteamericano acuerdos con Colombia, Perú y Panamá, y tam-

bién, en momentos de suma tensión entre Argentina y Uruguay por la instalación de plantas procesadoras de celulosa en la margen del Río Uruguay, ofreció a éste último acordar un TLC, algo que suponía una virtual ruptura con el bloque.

Las negociaciones con la UE conservaron un lugar destacado en la agenda externa en tanto fue el principal destino para las exportaciones del bloque³. Desde el año 2000, se efectuaron 16 rondas de negociaciones sin alcanzar el acuerdo deseado debido a las diferencias presentes en la agenda de cada una de las partes⁴. El tema más conflictivo es el que aborda las medidas de apoyo a la producción agrícola y los subsidios a la exportación a través de la denominada Política Agrícola Común (PAC) de la UE, una cuestión que los europeos se avienen a negociar sólo en el ámbito multilateral, intentando avanzar sobre nuevos asuntos como servicios, inversiones o compras gubernamentales. Ellos consideran necesario tratar estas cuestiones, o "nueva agenda", las cuales afectan en forma diferente a los cuatro socios plenos. Las exportaciones del bloque está compuesta por un alto porcentaje de alimentos, por lo tanto, un acuerdo que no los incluya sólo reportaría beneficios para la UE. Además, mientras que la posición de los países del MERCOSUR en torno al proteccionismo agrícola fue relativamente homogénea, no fue así con respecto a la apertura del mercado de servicios y compras gubernamentales, en este tema Brasil se mostró cauteloso en tanto sería el que pagaría un mayor costo por dichas concesiones. (Laens y Terra, 2006) ⁵

Las negociaciones en el ámbito multilateral de la OMC transcurren en la Ronda Doha, lanzada en el 2001, con un programa para el desarrollo cuyo objetivo central es dar respuesta a los problemas comerciales de los países en desarrollo para mejorar su inserción en la economía internacional. De todas maneras, han persistido las diferencias que separan en dos grandes grupos a las naciones –países desarrollados y en desarrollo- en la cuestión de apertura de mercados sobre agricultura, productos no agrícolas, servicios y propiedad intelectual. La rueda fue suspendida en julio de 2006, tras el fracaso de la Reunión Ministerial de Cancún (2003) y los modestos avances de la de Hong Kong (2005), por la rigidez en la postura de los principales actores: los Estados Unidos y la UE.

En esta ronda los países en desarrollo han generalizado como estrategia un accionar en común formando coaliciones que han logrado influir en la confección de agendas e incrementar su poder negociador (Stancanelli y Tussie, 2006). Aunque los países del MERCOSUR han mante-

³ En las exportaciones del MERCOSUR de los primeros diez meses del 2006 la UE fue el primer destino (21%) con un incremento del 15 % respecto a las realizadas en igual período de 2005. Hernán Sarmiento (2006), "Se afianza el crecimiento del MERCOSUR", Revista del CEI, Buenos Aires, Nº 7.

⁴ Al momento de redacción del trabajo, las expectativas están puestas en la próxima Cumbre UE- América Latina y el Caribe, a realizarse en mayo de 2008 en Perú.

⁵ Lans y Terra (2006) realizan una proyección de las consecuencias que arrojaría el arribo de un acuerdo total o parcial con la UE, "En suma, un acuerdo con la UE reforzaría los patrones de especialización tradicionales en el MERCOSUR, incrementando la producción de productos agrícolas y alimentos, y reduciendo la producción de manufacturas pesadas (como la industria automotriz). Un acuerdo restringido no evitaría la caída en la producción de la industria pesada, pero tampoco mejoraría a las industrias tradicionales tanto como un acuerdo total. Dado el refuerzo del patrón de especialización tradicional, cualquier tipo de acuerdo con la UE llevaría a un incremento significativo de la tasa de remuneración de la tierra en Argentina, Brasil y Uruguay, en detrimento de los salarios (especialmente en Argentina y Brasil) y del retorno del capital (en Uruguay)." Pág. 35

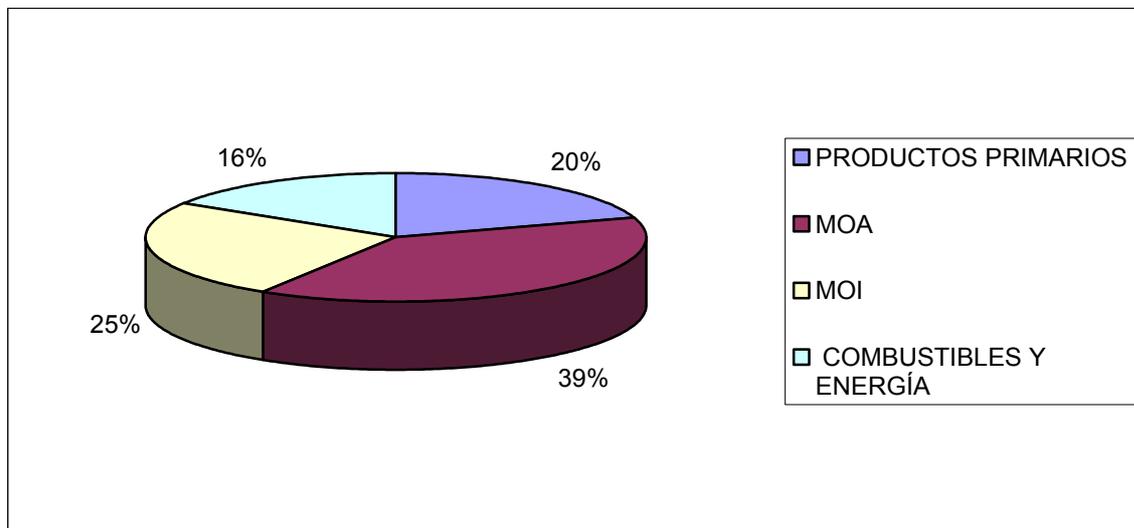
nido posiciones semejantes en el tema agrícola, la cuestión central de estas agrupaciones, Brasil lideró en Cancún junto con India, China y Sudáfrica el denominado Grupo de los 20 al que no se integró Uruguay, postura discordante abandonada a partir del cambio de gobierno a comienzos del 2005.

El anterior es tan sólo uno de los ejemplos del crecimiento registrado en el liderazgo de Brasil a nivel internacional. En distintos foros fue reconocido como potencia emergente a la par de China, algo que lo ha desplazado de potencia regional a global. Argentina lo ha elegido como socio estratégico adoptando posturas en común en diversas negociaciones internacionales y confirmando la misma estrategia de inserción internacional. Sin embargo, la histórica existencia de recelos recíprocos no ha permitido que ambas naciones se transformen en el núcleo impulsor del MERCOSUR a la manera que en Europa lo fueron Francia y Alemania.

Por último, en consonancia con el objetivo de ampliación del proceso integrativo hacia toda América latina, Argentina impulsó en la Tercera Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno (Cuzco 2004), la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Esta integración sudamericana se asentaba en, tal como lo afirmó la declaración inicial, la concertación política y diplomática para afirmar a la región en sus relaciones externas e impulsar y fortalecer el desarrollo.

GRAFICO 3

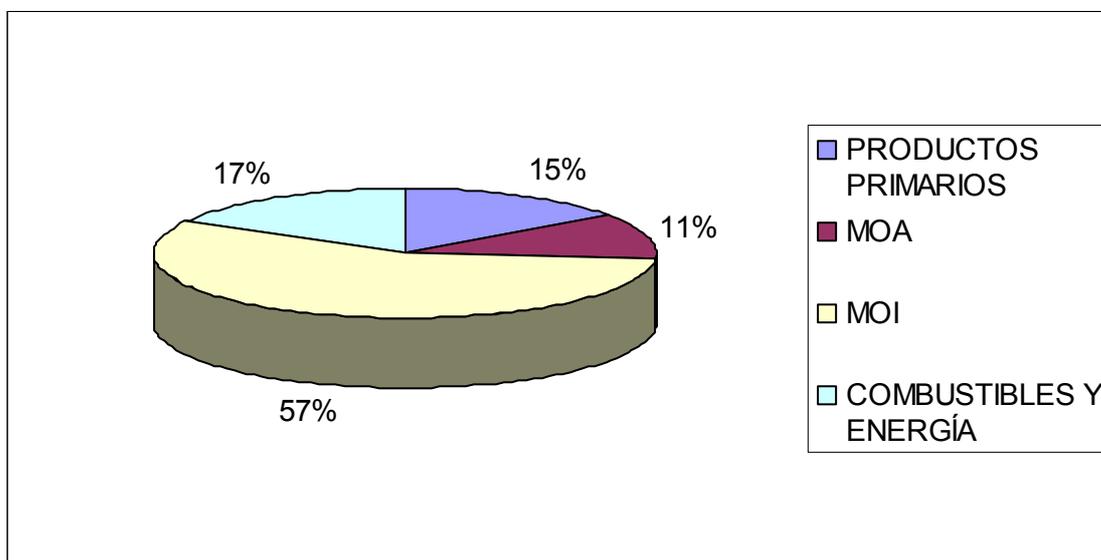
Exportaciones argentinas por grandes rubros al resto de mundo (2006)



Elaboración propia en base a datos del INDEC

GRAFICO 4

Exportaciones argentinas por grandes rubros al MERCOSUR (2006)



Elaboración propia en base a datos del INDEC

4. Conclusiones

Desde la vuelta a los gobiernos democráticos en 1983, la política pública de integración ha sido una constante en respuesta al desafío de reinsertarnos en el sistema internacional, en un doble proceso en el que se fortalece a la democracia, y a la vez, la estabilidad de ésta favorece a la asociación. Así, el proceso de integración se transformó en un instrumento valedero para promover los intereses nacionales al incrementar el poder de negociación y mejorar la competitividad productiva. Todos los miembros de la asociación experimentaron el efecto multiplicador ejercido por la integración sobre su poder de negociación individual en los foros y organismos internacionales.

En el gobierno de Carlos Menem, la firma del Tratado de Asunción dio origen al MERCOSUR, una experiencia de regionalismo abierto que conciliaba la liberalización comercial adoptada también por los países vecinos con la interdependencia originada en un acuerdo de carácter preferencial para incrementar el comercio en base a las ventajas comparativas. En una primera etapa coincidente con esta administración, el emprendimiento resultó positivo en cuanto a las cifras de los intercambios comerciales intrarregionales, si bien la apertura comercial no revistió una orientación sostenible hacia el exterior. De todas maneras, nuestros socios fueron los mayores destinatarios de MOI en un momento en el que los sectores industriales argentinos comenzaron a expresar recelos hacia el MERCOSUR debido a la estructura productiva de Brasil.

La elaboración de una agenda de relaciones externas del bloque actuó como un elemento de cohesión entre los socios aunque no siempre arribaran a posiciones en común en los foros y negociaciones internacionales. Esto es así, porque más allá de lo económico, y pese a las debilidades institucionales y normativas, el MERCOSUR alcanzó el estatus de actor político en América del Sur y potencial germen para una experiencia de alcance latinoamericano. A su vez, las asimetrías existentes entre los socios debido a las diferentes estructuras productivas y grados de desarrollo, han sido un obstáculo para consensuar las posturas en las negociaciones en curso en tanto reportarían distintos resultados para cada uno ellos.

En la breve presidencia de De la Rúa el proceso de integración atraviesa un momento de crisis y estancamiento -dejan de ser coincidentes las políticas microeconómicas y se evidencia la necesidad de fijar macroeconómicas en común-, recién superado en la administración de Kirchner. En esta última, se aprecia una continuidad y ampliación de los objetivos políticos de integración a nivel subregional y regional. El MERCOSUR es utilizado como la herramienta principal para lograr una diversificación comercial en un intento por corregir los desequilibrios originados en la apertura de los años 90. Con respecto a los resultados comerciales, tiene lugar una expansión de las exportaciones relacionada con la mejora de los precios internacionales y con el aumento de la producción de oleaginosas. El comercio intrabloque mostró signos de recuperación y los resultados del intercambio en el 2006 se acercaron a los de 1998. En cuanto a la composición de las exportaciones por grandes rubros, los socios continuaron siendo el mayor destino para la producción de MOI, y como rasgo distintivo, se verificó un incremento en las ventas de combustible y energía a los países fuera del bloque regional.

En el campo de las relaciones externas de la asociación, se observó una mayor frecuencia en la toma de posiciones en común, en especial por parte de los dos socios mayores: Brasil y Argentina, en forma paralela al reconocimiento del liderazgo brasilero a nivel global.

Para finalizar, la política estatal de integración ha estado presente a lo largo de los gobiernos de las dos últimas décadas, sin embargo, esto no significa que haya estado exenta de marchas y contramarchas. En parte, ello tiene su origen en la debilidad de las instituciones democráticas, y por otra lado, en las ambigüedades para la definición de un proyecto nacional.

Agosto 2007

Bibliografía

BIELSA, LABAGNA Y ROSATTI (2005), *Estado y globalización. El caso argentino*, Santa Fe, Rubinzal,- Cculzoni.

BOUZAS, Roberto - (2004), "La Argentina y la economía internacional", Nova- Palermo (Comps), *La historia reciente. Argentina en democracia*, Buenos Aires, Edhasa.

- (2002), "MERCOSUR: ¿Crisis económica o crisis de la integración?", Hugueney y Cardim, Grupo de Reflexao *Prospectiva sobre o MERCOSUL*, Brasilia, Ministerio das Relações Exteriores, FUNAG, IPRI y BID.
- (2001) "El MERCOSUR diez años después", en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v 41, Nº 162, jul-set.
- CEPAL - (1994), *El Regionalismo abierto en América latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- (2002), *Globalización y Desarrollo*, Santiago de Chile.
- ESCUDE, Carlos (1992), *Realismo periférico: Fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Buenos Aires, Planeta.
- KIRCHNER, Néstor (2003), "Discurso de asunción del Sr Presidente de la Nación ante la Honorable Asamblea Legislativa", <http://www.presidencia.gov.ar>
- LAENS, Silvia y TERRA, María (2006), *La agenda externa del MERCOSUR: el impacto de negociaciones con el ALCA, la UE y la OMC*, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Documento No. 03/06.
- PEÑA, Félix (2007), "¿Será posible concluir antes de mayo del 2008 las negociaciones Mercosur-UE?", Newsletter-Mercosur ABC, Año 2, 21/06/2007, Nº 150.
- POLONIA RÍOS, Sandra (2003), *MERCOSUR: dilemas y alternativas de la agenda comercial*, Documento de trabajo IECI-06c, Buenos Aires, BID/INTAL-ITD.
- POLONSKY, Mariángel (2006), "Estructura del Comercio Exterior Argentino Enero" - Septiembre de 2006, *Revista del CEI*, Buenos Aires, Nº 7, pp.
- RAPOPORT, Mario (2000), *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires, Ediciones Macchi.
- REVUE POLITIQUE ET PARLEMENTAIRE (2006), "Alliances Internacionales: Quel Avenir?", París, Nº 1041, Oct.-Dic.
- RUSSELL, Roberto (1995), "Políticas exteriores: hacia una política común", en Mario Rapoport (ed), *Argentina y Brasil en el MERCOSUR. Políticas comunes y alianzas regionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 34- 40.
- RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan (2003), *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- SARMIENTO, Hernán (2006), "Se afianza el crecimiento del MERCOSUR", *Revista del CEI*, Buenos Aires, Nº 7, pp.27-38.
- STANCANELLI, Néstor - (2006), "La Ronda Doha a fines de 2006", *Revista del CEI*, Buenos Aires, Nº 7, pp. 41-45.
- y TUSSIE, D (2006), "La Ronda Doha después de Hong Kong", *Revista del CEI*, Buenos Aires, Nº 5, pp. 49-78.
- SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, Objetivos Estratégicos, <http://www.mrecic.gov.ar/>