

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Carlos Massad

Director de la Revista
Aníbal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, ABRIL DE 1992

SUMARIO

En memoria de Fernando Fajnzylber. <i>Gert Rosenthal</i> , Secretario Ejecutivo de la CEPAL.	7
América Latina y la internacionalización de la economía mundial. <i>Mikio Kuwayama</i> .	9
Privatización y retracción del Estado en América Latina. <i>David Félix</i> .	33
Reforma de las empresas públicas latinoamericanas. <i>Antonio Martín del Campo</i> y <i>Donald R. Winkler</i> .	53
El empresario centroamericano como actor económico y social. <i>Andrés Pérez</i> .	77
¿Por qué los hombres son tan irresponsables? <i>Rubén Kaztman</i> .	87
Tesis erradas sobre la juventud de los años noventa. <i>John Durston</i> .	97
Las relaciones entre descentralización y equidad. <i>Sergio Boisier</i> .	113
Reorientación de la integración centroamericana. <i>Rómulo Caballeros</i> .	133
El MERCOSUR y las nuevas circunstancias para su integración. <i>Mónica Hirst</i> .	147
Vinculación industrial internacional y desarrollo exportador: el caso de Chile. <i>Alejandra Mizala</i> .	159
El pensamiento de Prebisch. <i>Ronald Sprout</i> .	187
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL</i> .	204
Publicaciones recientes de la CEPAL	205

El MERCOSUR y las nuevas circunstancias para su integración

*Mónica Hirst**

Este artículo analiza el desarrollo del proceso de integración entre Argentina y Brasil desde mediados de la década pasada, el que dio origen posteriormente al MERCOSUR.

Es habitual que los estudios sobre integración económica se concentren en el análisis de factores estructurales de carácter económico y político de cada país participante en dicho proceso. En este artículo se reconoce de partida la importancia de los factores de esta especie, como son las asimetrías entre las economías de los respectivos países, el bajo volumen de comercio recíproco, el carácter conflictivo de diversos temas comerciales, e incluso la hipótesis de un conflicto militar. Por otra parte, también se destaca y analiza la importancia de otro tipo de factores, que se denominan procesales, los que en conjunto con los estructurales determinan el avance del proceso de integración.

Este segundo tipo de factores tiene como característica común la de imprimir mayor dinamismo al proceso de integración, modificando de manera variable las restricciones de carácter más estructural. Entre estos factores se señalan la convergencia de las agendas de política exterior, así como de la voluntad política favorable a la integración; la revisión de las políticas de comercio bilateral y las condiciones favorables para la proyección económica subregional; la existencia de cuadros técnicos preparados y sensibilizados para la cooperación y la integración, así como de intereses sectoriales favorables a la integración; y la pérdida de importancia de las hipótesis de conflicto militar.

El artículo concluye que, pese al actual grado de avance del proceso de integración, es posible que éste se vea afectado por divergencias macroeconómicas entre los países que se integran. Por otra parte, el nuevo horizonte de interacción económica y política ya abierto ha echado las bases para el surgimiento de una red de vinculaciones de todo tipo cada vez más estrechas.

*Investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires.

Introducción

En América Latina, la opción integracionista estuvo siempre asociada a un recetario de desarrollo económico que pregonaba la ampliación del mercado regional y la elaboración de una estrategia común de industrialización. No obstante, durante casi tres decenios los aspectos normativos presentes en los proyectos de integración regional latinoamericanos no estuvieron acompañados de las condiciones reales necesarias para que tuviesen éxito, bien por las dificultades enfrentadas para compatibilizar las diversas políticas económicas prescritas en modelos desarrollistas, o bien por los sentimientos nacionalistas que acompañaban a esas políticas, o por el recurrente cuadro de inestabilidad institucional que prevalecía en la región.

Actualmente, en una era postautoritaria, este recetario pasó a estar asociado a las condiciones de interacción brindadas por sistemas políticos plurales y democráticos. La tendencia a la disminución de las rivalidades políticas y a la solución de disputas territoriales en la región ha resultado de los procesos de apaciguamiento interno y externo llevados a cabo en los últimos años en diversos países latinoamericanos. También se observan notables transformaciones en el universo económico, entre ellas el agotamiento de modelos sustitutivos sustentados en la articulación entre estrategias de mercados cerrados y en un papel activo del Estado en las actividades productivas, que conduce a reformas estructurales. Estas transformaciones a su vez están impulsadas por los nuevos horizontes vislumbrados en el sistema económico internacional, en donde se superponen tendencias que refuerzan la regionalización y otras que privilegian el multilateralismo.

En el ámbito subregional Brasil-Cono Sur (excluido Chile), este conjunto de cambios iniciado a mediados de los años ochenta estuvo acompañado por un fuerte impulso hacia la cooperación y la integración económicas. Bajo el liderazgo del eje Argentina-Brasil se puso en marcha un proceso en el cual se suman la estabilidad institucional, la revisión de estrategias de inserción económica internacional, y la creación de un espacio común de actividades productivas.

Este proceso a pesar de ser lento y tortuoso, mostró en los últimos seis años importantes signos vitales que estimulan la utilización de un enfoque neoliberal y neofuncional para su análisis. De una batería de declaraciones bien intenciona-

das difundidas por los gobiernos de los dos países a fines de 1985, se llegó un sexenio más tarde a intensas negociaciones entre cuatro países (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), con vistas a la formación de un mercado común en 1995.¹

Además de los horizontes analíticos que estos enfoques estimulan, su utilización permite vincular el proceso MERCOSUR con las tendencias expansivas que otras iniciativas integracionistas experimentan actualmente.

I

Factores estructurales y factores procesales

A mediados de los años ochenta las condiciones para el inicio de un proceso de integración argentino-brasileño eran particularmente adversas. Desde una perspectiva neorrealista, la concepción y aplicación del Programa de Integración y Cooperación Económica Argentina-Brasil (PI-CE) carecía de sentido, teniendo en cuenta la asimetría existente entre los dos países y los efectos crecientemente conflictivos de ella sobre la relación bilateral. No obstante, un análisis de las negociaciones que pusieron el Programa en marcha que tome en cuenta la activación de sus factores procesales deja en claro la prevalencia de una dinámica en la que se privilegió la identificación de intereses comunes y no el mantenimiento de un "posicionalismo defensivo".²

¹ Entre 1986 y 1988 fueron negociados 24 protocolos en los que se establecieron pautas y metas para los siguientes temas: bienes de capital, comercio, empresas binacionales, asuntos financieros, fondos de inversiones, energía, estudios económicos, cooperación aeronáutica, industria siderúrgica, transporte terrestre y marítimo, comunicaciones, cooperación nuclear, cooperación cultural, administración pública, instrumentos monetarios, industrias fronterizas y planeamiento económico y social. En 1989 Argentina y Brasil firmaron el Tratado de Integración y Cooperación, previendo la creación de un espacio común en el plazo de 10 años. En julio de 1990 ambos países firmaron el Acta de Buenos Aires, que contemplaba la formación de un mercado común entre ellos a partir del 31 de diciembre de 1994. Seguidamente se negoció el Acuerdo de Complementación Económica en el ámbito de la ALADI (ACE 14), en el cual se condensaron todas las negociaciones sectoriales ya realizadas y al mismo tiempo se estableció un programa gradual de liberalización comercial con miras a la eliminación completa de los aranceles y las restricciones no arancelarias en el comercio recíproco entre los dos países. En marzo de 1991 se estableció un programa para la formación de un mercado común del Cono Sur con la participación de Paraguay y Uruguay.

² Esta expresión es utilizada por Grieco (1987) al caracterizar la resistencia de los países de la ALALC a llevar adelante sus compromisos de reducciones arancelarias.

Sin embargo, la posibilidad de que la estructura de esta relación pudiese ser transformada no ha significado el inmediato funcionamiento de un proceso ágil y desprovisto de obstáculos. Por el contrario, la incidencia de factores estructurales ha obligado al proceso —por lo menos hasta el momento actual— a convivir con un conjunto de aspectos adversos que perjudican su expansión y consolidación. Los factores estructurales condicionan el alcance y la profundidad de los factores procesales, que son los que dinamizan las interacciones cooperativas. A partir de esta distinción cabe identificar los aspectos que en los últimos seis años han dificultado los esfuerzos de integración y cooperación iniciados en el ámbito bilateral, y que actualmente asumen un aspecto subregional.

Esta propuesta analítica, pese a que pretende ser útil para el estudio del MERCOSUR en su conjunto, concentra su atención en el ámbito argentino-brasileño. Los factores estructurales y procesales que se han hecho sentir en los esfuerzos recientes de cooperación e integración entre los dos países son los siguientes:

- a) *Factores estructurales*
 - i) Asimetrías económicas.
 - ii) Bajo nivel de intercambio comercial.
 - iii) Agenda conflictiva de temas comerciales
 - iv) Hipótesis de conflicto militar.
- b) *Factores procesales*
 - i) Agendas convergentes de política externa.
 - ii) Voluntad política favorable a la integración.
 - iii) Revisión y modificación de las pautas de comercio bilateral.
 - iv) Cuadros técnicos preparados y sensibilizados para la cooperación y la integración.

v) Intereses sectoriales favorables a la integración.

vi) Condiciones favorables de proyección subregional.

vii) Elaboración de medidas de confianza en temas estratégicos.

En el primer grupo están reunidos los factores que incidían negativamente en la cooperación entre los dos países. Puede ser interesante aquí recordar lo dicho por Axelrod (1984, cap. 9) sobre la dinámica que se crea en una experiencia de cooperación entre la fuerza del pasado y la potencialidad del futuro. Según este autor, el surgimiento, el crecimiento y el mantenimiento de la cooperación requieren algunos supuestos sobre los individuos y el contexto social. Requieren que un individuo sea capaz de reconocer al otro jugador con quien ya se enfrentó anteriormente, y que la historia previa de interacción con ese jugador sea recordada, de forma que se pueda tener la respuesta adecuada (*Ibid.*, p. 174). No obstante, Axelrod concluye que es el futuro el que desempeña el papel decisivo en la cooperación, siempre que el potencial que proyecte (su "sombra") sea suficientemente amplio. Como este mismo autor sugiere, ese potencial solamente tiene condiciones para imponerse cuando los actores se confían de los comportamientos más recientes de sus contrapartes.

Partiendo de los supuestos enunciados, se presupone por lo tanto la existencia de un punto

de inflexión que da origen a un proceso cooperativo. En el proceso de integración argentino-brasileño se llegó a este punto en noviembre de 1985, con la divulgación de la Declaración de Iguazú. A partir de ese momento se activaron gradualmente los factores procesales que proyectan una nueva "sombra" sobre el futuro de las relaciones entre ambos países.

No se trata de establecer aquí una vinculación simplista entre factores considerados estructurales y el pasado, ya que algunos de esos factores son aspectos permanentes en la relación argentino-brasileña. Sin embargo, la capacidad obstaculizadora de esos factores puede variar a medida que se amplíe la "sombra" sobre el futuro del proceso de cooperación. Esta breve digresión permite diferenciar, esta vez dentro de un mismo universo, los factores estructurales reversibles de los factores estructurales permanentes. De los cuatro factores estructurales enumerados antes, sólo uno es permanente: aquél relativo a las asimetrías económicas. Los demás, son parcial o totalmente reversibles.

Entre los factores procesales, solamente aquél que se remite a la convergencia de políticas externas varió de manera importante en los últimos años. Actualmente no es un elemento particularmente activo del proceso MERCOSUR, si se observa su dimensión específicamente política. No obstante, ambos países tienen interés en elaborar una agenda convergente en el terreno de sus políticas económicas externas.

II

El proceso en movimiento

Cuando Argentina y Brasil dieron los primeros pasos hacia un programa de cooperación e integración, sus convergencias en política internacional desempeñaron un papel crucial. Este fue el tema de mayor alcance en el primer documento divulgado por los gobiernos argentino y brasileño en noviembre de 1985, constituyendo el origen de la voluntad política que ha dado vigor al proceso. Por eso mismo, las bases de operación en los dos países fueron las respectivas cancillerías que, partiendo de dinámicas políticas inter-

nas distintas, percibieron la asociación bilateral de largo plazo como una opción que servirá a los proyectos de inserción internacional que defendían.³

³ Véase la Declaración de Iguazú del 30 de noviembre de 1985. Las posiciones convergentes de política exterior de ambos países se manifestaban con respecto al Consenso de Cartagena, el Grupo de Apoyo a Contadora, la creación de una Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur, y las posiciones argentinas de defensa de sus derechos soberanos sobre las Islas Malvinas en las Naciones Unidas. Estos puntos

En el caso de Argentina, esta asociación debería constituir un instrumento para romper su marginación política y económica en el ámbito internacional, buscando al mismo tiempo el desarrollo de un modelo de inserción externa sobre bases autonómicas semejante al formulado por su vecino. La idea de crear un universo común de intereses económicos en el ámbito subregional estuvo presente en Argentina desde sus primeros movimientos de aproximación a Brasil.⁴ Posteriormente, también por su propio empeño, la agenda de convergencias en la política externa se transformó en un programa de integración económica.

La inmediata adhesión del gobierno brasileño estuvo relacionada fundamentalmente con los intereses políticos de ese país. Para Brasil, una aproximación sobre bases estables y permanentes con Argentina, además de eliminar un foco de tensión al sur de sus fronteras, ampliaba sus posibilidades de proyección económica y política dentro y fuera de la región. De acuerdo con el proyecto diplomático brasileño, la desactivación definitiva de la hipótesis de conflicto con Argentina constituía un paso obligatorio para consolidar un espacio de autonomía y prestigio junto al sistema internacional. Una preocupación específica de Brasil en este caso era la de "calmar" la presión internacional ejercida sobre sus avances en el campo de la tecnología nuclear a través del desarrollo de una relación de confianza y reciprocidad con la Argentina en ese terreno.

La fase preliminar de las conversaciones argentino-brasileñas se adecuaba plenamente a la noción de etapa de *prenegociación*, que se inicia cuando una o más contrapartes considera la negociación una opción política y comunica esta decisión a otras contrapartes.⁵ Los primeros con-

a su vez estaban insertos en proyectos que buscaban la ampliación de los márgenes de autonomía de ambos frente al sistema internacional. Cabe acá retomar el conjunto de premisas que fundamentan el enfoque funcional en el cual se privilegian las afinidades y lealtades políticas entre los Estados (Mitrany, 1968).

⁴ La primera idea del Gobierno de Alfonsín fue pactar con Brasil una acción común para la negociación de sus respectivas deudas externas. En este contexto se negoció la participación de ambos gobiernos en el Consenso de Cartagena en los primeros meses de 1985.

⁵ Gross Stein, 1989, p. 4. En el caso de las conversaciones entre Argentina y Brasil, esta etapa ocurre en los meses que anteceden al encuentro Alfonsín-Sarney en diciembre de

tactos entre los dos países con miras a la creación de un programa de cooperación e integración coincidió con un momento en que sus relaciones comerciales atravesaban por una etapa crítica, tanto en el monto de las transacciones, como en las desaveniencias burocrático-administrativas involucradas.⁶

Tres motivos explicaban dichas desaveniencias. Primero, a partir de mediados de los años setenta, las diferencias entre ambos en cuanto a sus políticas macroeconómicas, particularmente las de comercio exterior y la política industrial, se hicieron cada vez más profundas. Mientras Brasil llevaba adelante una nueva etapa de su estrategia sustitutiva, esta vez volcada hacia los bienes de capital, Argentina optaba por la apertura comercial y adoptaba un conjunto de medidas de corte típicamente liberal. En segundo lugar, la crisis de la deuda externa de comienzos de los años ochenta hizo que Brasil adoptara una política de comercio exterior que, además de cerrar aún más su economía, privilegió las vinculaciones comerciales con los países industrializados. Por su parte, Argentina, a partir de los años ochenta, vio su capacidad importadora afectada por el aumento vertiginoso de sus compromisos financieros externos. En tercer lugar, el carácter complementario de ambas economías se fue atenuando progresivamente luego de las modificaciones de la política agrícola brasileña aplicadas en los años ochenta. Todo esto exacerbó las asimetrías en el comercio entre ambos países, que

1985, cuando fue decidida la constitución de una comisión mixta para la cooperación e integración bilateral. Fueron entonces constituidos tres grupos de trabajo: uno dedicado a temas económicos, otro para transporte y comunicaciones, y otro para ciencia y tecnología.

⁶ Después de haber llegado a 1.8 mil millones de dólares en 1980, este intercambio cayó a 1.4 mil millones en 1981, a 1.2 mil millones en 1982 y a 1 mil millones de dólares en 1983. En 1984 ascendió a 1.3 mil millones y en 1985 volvió a caer a 1.1 mil millones de dólares. Las fuentes de los conflictos comerciales argentino-brasileños eran muchas, destacándose entre ellas la política fuertemente restrictiva del Brasil a las importaciones; la aplicación de salvaguardias a productos tradicionalmente exportados por Argentina al mercado brasileño; la suspensión de importaciones provenientes de Brasil por el gobierno argentino, y la renuencia del gobierno brasileño a renegociar el Acuerdo de Alcance Parcial N° 1. Véase un análisis detallado de las relaciones comerciales argentino-brasileñas en este período en Hirst y Lengyel, (1986).

además de ser desfavorables para Argentina, alimentaban percepciones conflictivas y rivalidades de ambos lados.⁷

El hecho de que las negociaciones argentino-brasileñas hayan sido precedidas por un período altamente conflictivo no es inusual en experiencias recientes de asociación económica. Guardando las diferencias, la negociación de un acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos se dio en un contexto semejante. Lo que llama la atención en el caso argentino-brasileño es el nivel reducido de intercambio bilateral existente cuando se inicia el proceso de aproximación.

La posición naturalmente asimétrica de Argentina en sus negociaciones con Brasil llevó a que la cuestión del equilibrio fuese una preocupación especial para ese país. Desde las prene-

gociaciones del PICE, las autoridades argentinas se resistían a la idea de que este programa viniese solamente a reforzar la tendencia observada desde mediados de los años setenta: una complementariedad de las dos economías, en la cual Argentina suministraba productos primarios y Brasil consolidaba su posición como exportador de bienes manufacturados. La principal preocupación de Argentina era revertir dicha tendencia a través de la diversificación de sus exportaciones. Sin equilibrio no habría reciprocidad. La estrategia adoptada para asegurar estos objetivos fue la de proponer un espacio privilegiado para la integración intrasectorial. Al mismo tiempo se instituyeron mecanismos que garantizaban posiciones equilibradas para ambos países en su comercio bilateral a través de una liberación gradual y selectiva de los aranceles.

III

El componente técnico

La rápida movilización de cuadros técnicos en los dos países, motivados por la idea de creación de un espacio económico común, agilizó las negociaciones bilaterales. Este factor procesal sin duda estimula la adopción de un enfoque neofuncional para el análisis de la integración argentino-brasileña. A pesar de sus orígenes distintos, y de los cambios en su composición a lo largo del último sexenio, la incidencia de este factor en el proceso PICE-MERCOSUR es una de las razones de la continuidad y expansión de éste. Desde el período de formulación e implementación inicial del PICE se establecieron en ambos países redes interburocráticas coordinadas desde sus respectivos ministerios de relaciones exteriores. En Argentina, por la forma de funcionamiento de la Cancillería, se observó una mayor mezcla de cuadros políticos y técnicos. Este hecho, aunque dio lugar en algunos momentos a vacíos de poder, terminó generando una base política integracionista más sólida que en el Brasil.

⁷ Estas asimetrías se refieren al peso relativo del intercambio bilateral para cada uno de los países, tanto del lado de las importaciones como de las exportaciones; a la composición de este comercio, particularmente la proporción desigual de productos primarios y, finalmente, la posición deficitaria de Argentina durante el período 1980-1985.

El esfuerzo de los cuadros técnicos por poner en marcha un proceso expansivo que asegurase el alcance de metas comunes llevó a la elaboración de un amplio arsenal de normas e instrumentos operativos, como también a la definición de expectativas y compromisos recíprocos. Se instauró así una curiosa dinámica, por la cual el incumplimiento de metas establecidas previamente llevaba a la elaboración de metas nuevas, aún más ambiciosas en cuanto a plazos y propósitos.

El hecho de que el ámbito operacional de los cuadros técnicos sea intergubernamental y no supranacional no constituye un obstáculo para aplicar un enfoque neofuncional. Teniendo en cuenta las asimetrías naturales, primero entre dos, y posteriormente entre los cuatro países del MERCOSUR, la persistente inestabilidad de sus economías, y la pequeña dimensión de sus interacciones económicas (en el campo de las operaciones comerciales, financieras o de inversiones) y políticas (en el ámbito partidario o parlamentario), la supranacionalidad será un resultado y no una causa del proceso, como ocurrió en la Comunidad Económica Europea.

Hay resistencia técnica —mayor del lado brasileño que del argentino— a crear una estructura

supranacional. Además de las razones ya mencionadas, pesa contra la supranacionalidad una "carga" del pasado generada por la frustración de proyectos integracionistas. También es verdad que en una primera etapa, evitar tal opción facilita la conducción política del proceso en el mismo ámbito latinoamericano, tornándose así menos costosa la exclusión de otros participantes. No obstante, la ampliación de los miembros del proyecto y la profundización de sus objetivos harán que los beneficios de una dinámica intergubernamental sean decrecientes. A medida que se vuelvan más complejas la agenda de negociaciones y las redes de interacción estatal y no estatal, incluyéndose temas como la solución de controversias o la coordinación de políticas macroeconómicas, la cesión de soberanía en temas específicos se volverá más apremiante. Como se sabe, las acciones intergubernamentales siempre ofrecen menos garantías de reciprocidad, principalmente para los países menores.

Formalizada su participación, primero a tra-

vés de la preparación constante de protocolos y sus respectivos anexos y después mediante las negociaciones de tratados, los burócratas del proceso (futuros "mercócratas") trabajan en una doble dirección. Por un lado, tratan de mantener encendida la llama de la voluntad política, creando un compromiso directo entre los gobernantes y el proceso de integración; este compromiso compensó en cierto período, al menos en términos políticos, las dificultades enfrentadas para lograr el apoyo de los organismos económicos gubernamentales que nunca asignaron prioridad a la integración subregional. Por otro, en el ámbito privado, tratan "vender" el proyecto de integración a los sectores empresariales, incorporándolos al proceso no como coformuladores de él sino como sus primeros beneficiarios. Esta opción política, si bien garantizó un territorio más "libre" para la conducción del PICE, ha revertido las expectativas técnicas en lo que se refiere a una respuesta positiva de algunos sectores industriales al Programa.

IV

El tema de la politización

Tratándose de sistemas presidencialistas y de regímenes democráticos recientemente consolidados, el compromiso de los gobernantes de Argentina y Brasil fue desde el principio un factor favorable al proceso de integración.⁸ Esta fue una de las razones que motivaron el "cambio" del perfil y de los plazos operativos de este proyecto a partir de 1991, cuando el PICE se convirtió en MERCOSUR. Esto no pasa de ser una ingeniería precaria que, si bien mantiene viva la voluntad política, no atiende las necesidades políticas de un proceso de integración. Por lo tanto es imprescindible una diseminación mayor de la voluntad política, haciendo uso de los recursos disponibles en sistemas políticos plurales. La posibilidad de lograrla depende de la identificación

de funciones específicas para la clase política de los países involucrados, lo que comienza a ser contemplado a través del establecimiento de una estructura parlamentaria para el MERCOSUR.⁹

El aspecto mencionado se vincula además a un aspecto bastante más complejo de los procesos integracionistas: el de su *politización*. Mientras mayor sea esa politización, más amplio será el ámbito de la controversia, lo que hará que las soluciones escapen al control técnico. En los análisis neofuncionalistas sobre las experiencias de integración en América Latina, se ha menospreciado el aspecto de la politización por las escasas posibilidades de la región de ajustarse al modelo de las democracias pluralistas-industriales modernas. La politización en el caso latinoamericano

⁸ Tanto en el caso argentino como en el brasileño, el programa de integración fue el único punto de la agenda de política externa de los gobiernos finalizados en 1989 y 1990, respectivamente, que fue reconocido por los nuevos mandatarios como objetivos permanentes de esos países.

⁹ El primer paso en este sentido fue la creación de una Comisión Parlamentaria Conjunta, propuesta en el artículo 24 del tratado de Asunción. A partir de su funcionamiento se iniciaron los debates sobre estructura y atribuciones de un parlamento del MERCOSUR.

asumía una connotación negativa, al estar relacionada con la exacerbación de los sentimientos y percepciones nacionalistas de los propios operadores de estos procesos. Sin embargo, teniendo en cuenta el nuevo entorno democrático en que surge el MERCOSUR, puede ser oportuno trabajar con la noción de politización tal como fue originalmente concebida en la literatura neofuncional.

Cuando se refiere a este aspecto, Nye (1971, pp. 219-220) destaca diversas razones para que un proceso de integración se politice: un número mayor de grupos se involucra en función de los efectos de la expansión de transacciones, vinculaciones anteriores, o formación de coaliciones deliberadas. Cuanto mayor es el número, mayor es la posibilidad de interpretaciones divergentes sobre el interés común en un proceso de integración. La ampliación de los poderes de las instituciones centrales no solamente se vuelve más visible para la opinión popular, sino que también estimula la acción de los grupos que se oponen

a la integración, incluidos los burócratas nacionales, celosos de la incursión en sus poderes.

La continuidad de un proceso de integración, por lo tanto, deberá llevar a un creciente ajuste entre la voluntad política que hay tras este proceso, y la politización a la que se puede llegar. Este horizonte no es necesariamente adverso, si la clase política tiene claras sus funciones.

En el caso del MERCOSUR, a diferencia de lo ocurrido en la CEE, los parlamentarios nacionales y sus organizaciones partidarias tuvieron un papel pasivo en el período de prenegociaciones y negociaciones. El único país que mostró una politización previa a su participación en el proceso fue Uruguay. Es posible que esta pasividad se debiera a la ausencia de sólidas redes intrapartidarias regionales y a la absorción de la clase política en problemas estrictamente internos. No obstante, este hecho no impedirá una politización a partir de los efectos concretos del proceso, cuando se haga imprescindible, por ejemplo, la negociación de una legislación comunitaria.

V

Los intereses societales

Otro campo de acción fundamental para los operadores del proceso de integración es el de los intereses privados, imprescindible para la expansión de dicho proceso. Sin duda, es en este campo donde el problema distributivo se manifiesta con mayor contundencia. Las economías argentina y brasileña tienen condiciones limitadas para desarrollar estrategias competitivas que estimulen la especialización productiva y el comercio intrasectorial, por lo cual hay particular recelo del lado argentino de que se exacerbén las asimetrías estructurales entre ambos países. Estos temores también surgen de la incertidumbre ocasionada por situaciones recurrentes de inestabilidad y estancamiento económico en las clases productoras de estos países, particularmente de Argentina.

Durante el período de funcionamiento del PICE, la estrategia de ampliación de las interacciones económicas fue realizada en forma selectiva y gradual a través del método de los protocolos, que estableció sector por sector un nivel

inicial de intercambio que debería ser liberalizado entre los dos países. En esta etapa algunos sectores empresariales ejercieron un razonable poder de veto, con lo cual determinadas negociaciones se prolongaron más allá de las expectativas de los operadores del programa. A pesar de ser menos eficaz de lo previsto, el método sectorialista mostró algunas ventajas: i) generó un aumento apreciable en el intercambio bilateral, en forma ordenada y dirigida, y sin que se profundizaran las asimetrías que marcaban este comercio; ii) creó una coalición vencedora mínima en el ámbito empresarial, y iii) permitió que diferentes sectores productivos de ambos países tomaran mayor conciencia de sus respectivas ventajas comparativas.

Los tres aspectos mencionados fueron particularmente importantes para generar lo que comúnmente se conoce como la "entrada" de los procesos de integración económica. El trabajo político y técnico-sectorial fue más sistemático del

lado argentino que del brasileño durante la fase del PICE. Argentina se movilizó económicamente, aumentando y diversificando notablemente sus ventas al mercado brasileño. Brasil, por su parte, alteró poco la composición de sus exportaciones a Argentina, las que continuaron teniendo casi la misma participación porcentual en sus exportaciones totales entre 1985 y 1989.¹⁰ Durante la fase del PICE el principal empeño de los técnicos en Brasil fue de carácter burocrático interno, y tuvo por fin ablandar los sesgos proteccionistas de los sectores responsables del control del comercio exterior.

A partir de la segunda etapa del proceso, anticipada por el Acta de integración en 1988, y definitivamente trazada con el tratado de Asunción en 1991, la estrategia sectorialista fue sustituida por una política de liberalización comercial generalizada, que se llevó a cabo mediante desgravaciones arancelarias automáticas. La finalidad del proceso de integración dejó de ser la expansión equilibrada de interacciones sectoriales, y pasó a ser la formación de una zona de libre comercio, una unión aduanera y finalmente un mercado común en el plazo de cinco años, con la participación de Uruguay y Paraguay.

El cambio de rumbo iniciado en 1985 tuvo repercusiones distintas en los sectores productivos de los cuatro países del MERCOSUR, profundizándose inmediatamente los problemas de distribución de los costos y beneficios del proceso.¹¹ Las diferencias entre los sectores beneficiados y perjudicados por el proceso fueron exacerbadas por la nueva estrategia, que favorecía en primera instancia el principio de ventaja comparativa. Se generalizaron percepciones construidas a partir de una lógica de suma cero, creándose en algunos casos reacciones de resistencia al camino integracionista. Al mismo tiempo, hubo un activo movimiento de "aprendizaje" y de prácticas múltiples entre los sectores productivos de los cuatro países, particularmente los de Argentina y Bra-

sil.¹² La búsqueda de cooperación pasó a estar claramente asociada a la necesidad de atenuar desventajas, y se puso en práctica una estrategia por la cual el interés común en la ampliación del mercado generase espacio para aplicar soluciones que permitiesen repartir los perjuicios.

Los sectores agrícolas de Brasil, particularmente los del sur, fueron el área más sensible para ese país. En Argentina, salvo en algunos pocos sectores industriales, las condiciones de competencia con la industria brasileña fueron percibidas como desfavorables. En Paraguay y Uruguay los sectores industriales consideraron limitados los beneficios económicos a corto y mediano plazo ofrecidos por el MERCOSUR. Desde el punto de vista de los intereses económicos de estos dos pequeños países, la participación en este proyecto fue más inevitable que deseable. Teniendo en cuenta la magnitud del intercambio de ambos países con Argentina y Brasil, la creación de un mercado común entre éstos causaría un fuerte impacto en su sector externo. Ajustarse al proceso desde adentro, desarrollando una política activa frente a sus resultados, se tornó más conveniente que sufrir sus consecuencias con pasividad.

En lo que toca a los intereses societales, es oportuno mencionar que la clase trabajadora es un actor aún ausente en el proceso del MERCOSUR. Su participación está totalmente sujeta al destino de los sectores productivos y sufre los efectos de los embates redistributivos en que éstos se enfrentan. Crecientemente conscientes de los costos sociales del proceso, las organizaciones sindicales argentinas, brasileñas, paraguayas y uruguayas ven perjudicada su actuación debido a las limitaciones políticas y sociales causadas por las reformas económicas en curso en sus respectivos países. Por otra parte, el que este sector tenga una función expansiva en el proceso dependerá de la creación *de facto* de un mercado común que implique la libre circulación de todos los factores productivos. En ese caso, la necesidad de armonizar las políticas sociales de los cuatro países haría inevitable un proceso de politización en el ámbito sindical.

¹⁰ Entre 1985 y 1989 las exportaciones argentinas a Brasil aumentaron de 5.9 a 11.8% del total de sus exportaciones. En este mismo período, el mercado argentino alteró marginalmente sus importaciones desde Brasil, que representaron entre 2.1 y 2.3% de las exportaciones totales de ese país.

¹¹ Se están iniciando estudios preliminares sobre las percepciones en los medios empresariales de los cuatro países acerca de los costos y beneficios del MERCOSUR, a partir de las ventajas comparativas de diferentes sectores.

¹² Hubo un notable aumento de reuniones, ferias y exposiciones conjuntas, seminarios entre asociaciones productivas, organizaciones sectoriales, cámaras empresariales, etc.

VI

Los catalizadores

En el debate académico sobre las equivocaciones y los aciertos del enfoque neofuncional, se cuestionaba en especial el carácter automático atribuido a los procesos de integración regional, propiciado por dinámicas continuas de derrame. Se argumentaba contra esta noción que estos procesos carecían de elementos catalizadores que los estimularan. En las actitudes y expectativas observadas entre los sectores productivos argentinos y brasileños, así como entre los uruguayos y paraguayos, la identificación de dichos catalizadores es fundamental para explicar su reciente y gradual abandono de "posicionalismos defensivos".

En el ámbito argentino y brasileño han actuado dos tipos de catalizadores, uno interno y otro internacional. A nivel interno se consideran catalizadores los procesos de reforma económica iniciados en los últimos dos años en estos países, que han llevado a una profunda redefinición de las reglas del juego para los sectores productivos, en lo que se refiere a sus relaciones tanto con el Estado como con el mercado internacional. Los nuevos regímenes de comercio exterior hicieron inoperante la actitud defensiva de los sectores empresariales, que en el pasado obstaculizaron en estos países la implementación de reducciones arancelarias. En el plano internacional, la presión vino del proceso de regionalización observado en la economía mundial, de su articulación en tres grandes bloques dinámicos, y, por ende, de la expectativa creada por los Estados Unidos de que se establezca una zona de libre comercio ampliada en el ámbito hemisférico.

Este último fue un catalizador que sin duda influyó en la decisión argentino-brasileña de transformar su proyecto de integración bilateral en un emprendimiento subregional, y que interfiere en un campo sensible del MERCOSUR: su externalidad, es decir, la proyección externa de intereses colectivos que presuponen una identidad mínimamente construida. A pesar de que una identidad externa puede cumplir una función importante en principio, una excesiva exposición puede terminar siendo perjudicial. De hecho, el surgimiento de una crisis innecesaria podría es-

timular coaliciones antiintegracionistas que terminarían siendo contraproducentes para la continuidad del proceso.¹³ Con respecto al MERCOSUR, este tipo de riesgo aparece claramente en los percances que han enfrentado los países miembros al tratar de mantener una praxis coordinada y armoniosa en sus relaciones económicas externas, principalmente en lo que se refiere al universo comercial.¹⁴ Enfrentar en conjunto las crecientes tensiones internacionales provocadas por las dificultades de sustentación de un sistema de comercio multilateral, particularmente exacerbadas en el área de los productos agrícolas, es en este caso un problema espinoso para estos países. Hasta ahora la profundidad y el alcance de los intereses comunes generados por el proceso de integración subregional han sido insuficientes para asegurar posiciones colectivas sólidas y desprovistas de contradicciones.¹⁵

En el futuro, el principal desafío que deberá encarar el MERCOSUR en sus relaciones económicas externas será el de sus negociaciones con Estados Unidos en el marco de la Iniciativa para las Américas. Sin duda el buen resultado de esas negociaciones sería un indicio importante de ejercicio exitoso en el plano externo. No obstante, la articulación de diversas agendas comerciales bilaterales ya existentes con los Estados Unidos, en un cuadro de precaria identidad colectiva, podría tener un efecto adverso en las conquistas ya aseguradas por el proceso de integración subregional.

De la misma manera que se puede identificar elementos catalizadores que dan impulso al proceso de integración, se puede encontrar otros

¹³ Sobre este aspecto, véase Nye, 1968.

¹⁴ A pesar de la armonía de las políticas de apertura comercial de los países del MERCOSUR, persisten diferencias importantes en sus políticas arancelarias. El arancel medio nominal de Argentina es de 9.8% y de Brasil es de 35%, previniéndose su reducción a un 20% en 1994.

¹⁵ Ejemplos concretos que sustentan esta afirmación son las compras efectuadas tanto por Argentina como por Brasil de productos subsidiados provenientes de los Estados Unidos y de la CEE, pese al compromiso explícito y formal de que estas políticas no serían aplicadas.

que conducen a un proceso de desintegración. En este caso se hallan los factores externos al proceso que pueden ocasionar un movimiento de reflujo. En lo que se refiere al MERCOSUR actúan como catalizadores "negativos" los cuadros reinidentes de inestabilidad económica de los países

miembros: además de ocasionar crisis de desequilibrio en las relaciones de intercambio, hacen menos previsible el desarrollo del proceso, lo que dificulta la adhesión de nuevos actores, e impide que se avance en un campo vital, que es la armonización de las políticas macroeconómicas.

VII

La faz militar-estratégica

En lo que toca a la dimensión político-estratégica del proceso MERCOSUR, se suscribe aquí la tesis defendida por la escuela neoliberal que cuestiona la clasificación de temas entre los de *alta* y de *baja* política, cuando se analiza la interacción de Estados en un contexto interdependiente (Keohane y Nye, 1977, p. 24). En un proceso de integración regional como el que se está examinando, pese a la inexistencia de una relación de interdependencia *a priori*, se espera que ésta se cree a lo largo del proceso, y por lo tanto, que el universo de la llamada *alta* política tenga una importancia decreciente en la agenda de los países involucrados.

De hecho este descenso se observa a partir de 1979, año en que se resolvió la principal controversia geopolítica entre Argentina y Brasil en torno a los recursos hidroeléctricos del Río Paraná. Esas negociaciones marcaron un punto de inflexión en la disputa de ambos países por la hegemonía sobre la Cuenca del Plata, subyacente en sus respectivas doctrinas militares desde las primeras décadas del siglo XIX. Además de abrir un nuevo horizonte para realizaciones entre los dos países, estas negociaciones permitieron una mayor injerencia de la diplomacia en su conducción. La posibilidad de hacer coincidir la desmilitarización de las relaciones entre Argentina y Brasil con los procesos de transición democrática de ambos países favoreció aún más la elaboración de una agenda política bilateral que colocase en segundo plano antiguas percepciones conflictivas.

A partir de fines de 1985, cuando se inició el proceso de aproximación entre los dos países, comenzó a hacerse mención explícita de la creación de un espacio de cooperación en un área

estratégica clave: el de la energía nuclear. De hecho, en el ámbito del PICE se creó un campo de interacción especialmente dedicado a la cooperación nuclear, que a lo largo de los últimos seis años mostró notable capacidad expansiva.¹⁶ Desde su concepción original esta cooperación tuvo como función principal la de maximizar la capacidad de ambos países para preservar sus actividades nucleares frente a los sistemas internacionales de control y verificación. Las presiones por una mayor subordinación de estas actividades a la fiscalización internacional tuvieron su mayor expresión a partir del anuncio de Argentina (1983) y de Brasil (1987) de su respectivo dominio de la tecnología de enriquecimiento de uranio. Se partió, por lo tanto, del clásico supuesto de que la cooperación en áreas de seguridad tenía su beneficio en la propia área de seguridad.¹⁷

En las negociaciones nucleares argentino-brasileñas la percepción de este beneficio fue compartida de ambos lados por los sectores técnicos de las respectivas comisiones de energía

¹⁶ Con respecto al tema nuclear, los presidentes de Argentina y Brasil firmaron diversas declaraciones conjuntas: la Declaración de Iguazú en 1985, la Declaración de Brasilia en 1986, la Declaración de Viedma en 1987, y la Declaración de Iperó y la Declaración de Ezeiza en 1988. En el ámbito del PICE, dos protocolos (N° 11 y N° 17) se dedicaron específicamente al tema de la cooperación nuclear. En 1990 ambos países aprobaron un Sistema Común de Contabilidad y Control (SCCC) para todo el material de sus respectivos programas, y en 1991 firmaron, junto con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) un Acuerdo de Salvaguardias que asegura los fines pacíficos de los programas nucleares de ambos países.

¹⁷ Véase un análisis de las motivaciones de la cooperación en el área de la seguridad en Jervis, 1988.

atómica y los sectores diplomáticos. En los dos países hubo un esfuerzo pedagógico frente a los sectores castrenses para diluir las resistencias a esa cooperación. Esta preocupación estuvo particularmente presente en Brasil, dada la asociación en ese país entre las actividades nucleares y los programas para desarrollar tecnología militar.

Desde el punto de vista de la política internacional, la forma más apropiada de defender la continuidad "legítima" de los programas nucleares en Argentina y en Brasil fue el de asegurar que estuviesen comprometidos con fines pacíficos. Entre los operadores de la cooperación nuclear se generalizó la idea de que, para comprobar la naturaleza pacífica de los programas, éstos deberían ser pasibles de verificación y control a través de un sistema de salvaguardias. Con más resistencia del lado brasileño que del argentino, esta solución tomó impulso a partir de 1990, cuando se negoció la creación de un Sistema Común de Contabilidad y Control (SCCC) para todo el material utilizado en las actividades nucleares de ambos países. El paso siguiente fue la decisión de que ambos, a través del SCCC, firmarían un Acuerdo de Salvaguardias con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), semejante al que se firmó entre este organismo y el EURATOM.

Las medidas de confianza logradas en el campo de la cooperación nuclear y su institucionalización a través de acuerdos bilaterales e interna-

cionales tuvieron una acogida externa bastante favorable, transformándose en un precedente para otras medidas de confianza en el campo militar-estratégico. Se debe mencionar en este caso el Acuerdo de Proscripción de Armas Químicas firmado por Argentina, Brasil y Chile, como también el interés creciente por parte de esos tres países porque entre en vigencia el Tratado de Tlatelolco de proscripción de armas nucleares en América Latina.

En el ámbito de las relaciones Argentina-Brasil, la desactivación de percepciones conflictivas en los respectivos medios militares fue promovida también por los esfuerzos de establecer una agenda común de entendimiento y debate sobre los temas de seguridad que interesan a las fuerzas armadas de los dos países (tráfico de drogas, medio ambiente, tecnología militar, sistema interamericano de defensa, etc.).¹⁸ La organización de ejercicios periódicos de "aprendizaje" sobre las respectivas percepciones han estimulado, inclusive entre algunos sectores castrenses, la idea de crear un "sistema de seguridad" en el área del MERCOSUR que asegure mayor estabilidad a este proceso. No cabe duda de que un espacio de actuación positiva para los medios militares en el proceso de integración podrá ampliar las condiciones de su estabilidad institucional, siempre y cuando sea plenamente coherente con la consolidación de regímenes democráticos y plurales que se ha dado en la subregión.

VIII

Consideraciones finales

Ciertamente, existe aún una notable asimetría entre los grados de alcance y profundidad del proceso integracionista, lo que lo hace particularmente vulnerable a "tormentas" macroeconómicas. En este sentido, el período de "transición", que formalmente se agota en 1995, debería cumplir su objetivo de rellenar el esqueleto. Puede ser que las propias ambiciones proyectadas por el Tratado de Asunción dificulten la realización de un programa mínimo en este plazo, como podría ser la creación de una zona de libre comercio. La reversión y asimismo el ajuste de las

expectativas iniciales podrían generar entre los actores sociales y estatales una politización que desgaste el proceso de manera innecesaria.

A pesar de sus dificultades, el MERCOSUR abrió un nuevo horizonte para la interacción de sus

¹⁸ Con este objetivo se realizan anualmente reuniones entre los Estados Mayores Conjuntos de los dos países para debatir aspectos y posibilidades de cooperación en el campo de la seguridad. Recientemente comenzaron a participar en estas reuniones también representantes militares uruguayos y paraguayos.

miembros. Fueron puestas las bases para el surgimiento de una red de vinculaciones económicas, políticas, sociales y culturales que al parecer encuentran más aceptación que resistencia. La

estabilidad institucional proporcionada por la consolidación de democracias plurales obviamente constituye un activo esencial en este contexto.

Bibliografía

- Axelrod, Robert (1984): *The Evolution of Cooperation*, Nueva York, Basic Books, Inc.
- Grieco, Joseph (1987): *States, Anarchy and Cooperation. A Realist Critique of Neoliberal Theory*, Durham, Carolina del Norte, Duke University.
- Gross Stein, Janice (1989): Getting to the table: the triggers, stages, functions, and consequences of prenegotiation, Janice Gross Stein (ed.), *Getting to the Table*, Baltimore, Maryland, The Johns Hopkins University.
- Hirst, Mónica (1990): *Continuidad y cambio del programa de integración Argentina-Brasil*, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), diciembre.
- Hirst, Mónica y Miguel Lengyel (1986): *Las relaciones comerciales argentino-brasileñas: 1976-1985*, Buenos Aires, FLACSO, mayo.
- Jervis, Robert (1988): Realism, game theory and cooperation, *World Politics*, vol. XL, N° 3, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, abril.
- Keohane, Robert y Joseph Nye (1977): *Power and Interdependence*, Boston, Little, Brown and Co.
- Mitrany, David (1968): The prospect of integration: federal or functional?, Joseph Nye (ed.), *International Regionalism*, Boston, Harvard University.
- Nye, Joseph (1968): Patterns and catalysts in regional integration, Joseph Nye (ed.), *International Regionalism*, Boston, Harvard University.
- (1971): Comparing common markets: a revised neofunctionalist model, *Regional Integration, Theory and Research*, Cambridge, Mass., Harvard University.