

# LA ARGENTINA Y EL MERCOSUR EN TIEMPOS DE CRISIS INTERNACIONAL: LAS BASES REGIONALES DEL MODELO KIRCHNERISTA

Damián PAIKIN<sup>1</sup>

■ **RESUMEN:** Las actuales disputas comerciales al interior del MERCOSUR, surgidas sobre todo a partir de la decisión argentina de imponer frenos a las importaciones, han vuelto a generar dudas sobre la viabilidad del modelo de integración regional en el marco de dichas políticas nacionales. En este sentido, el objetivo del presente artículo es indagar en las causas profundas que unen a la Argentina con la región y particularmente con el MERCOSUR, para analizar el carácter estructural o coyuntural de la crisis actual y plantear caminos alternativos para su superación.

■ **PALABRAS-CLAVES:** Argentina. MERCOSUR. Autonomía. Desarrollo.

La política exterior argentina de la última década, es decir la que comprende el primer gobierno de Néstor Kirchner y los dos gobiernos de Cristina Fernández, ha encontrado en la región el espacio para el desarrollo de tres de sus principales objetivos: autonomía política, donde se lo planteó como la capacidad de definir su propias acciones (RUSSELL; TOKATLIAN, 2002); desarrollo económico, siendo Brasil el principal destino de sus exportaciones; y defensa, a partir de la lógica de la seguridad colectiva formulada en el marco de la UNASUR.

Esta realidad ha llevado a un bajísimo cuestionamiento por parte de la sociedad y de la clase política argentina a las relaciones establecidas con la región, más allá de diferencias circunstanciales en relación a acciones puntuales. De hecho,

---

<sup>1</sup> UBA – Universidad de Buenos Aires. Centro de Estudios Urbanos y Regionales / CONICET – Buenos Aires – Argentina – dpaikin@yahoo.com

según una encuesta publicada por el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales, del año 2010, 92% de los encuestados consideran positiva la integración regional, y 81% encuentran un avance sustancial en dicho proceso entre los años 2006 y 2010 (años que median entre la encuesta anterior realizada y la que hacemos referencia)<sup>2</sup>.

Sin embargo, en los últimos años, una serie de medidas sobre todo de tinte económico, como son las trabas a las importaciones, ha puesto en cortocircuito al MERCOSUR, generando fuertes reclamos de los socios comerciales y poniendo en duda el hecho de que el nuevo modelo nacional de acumulación, volcado a la protección del mercado interno, pudiera coincidir con mayores grados de integración. Una vez más, estas tensiones fueron planteadas como el fin del MERCOSUR, tal como ya se lo había sucedido en numerosas ocasiones, aunque el contexto de la crisis internacional agrega algunos elementos que pueden ser vistos como fundantes de una nueva realidad a tener en cuenta.

Finalmente, la crisis política suscitada en el Paraguay modificó el eje sobre el cual discurrió la Cumbre Presidencial de Mendoza, de Julio de 2012, en la cual se esperaba una alta conflictividad en términos económicos, dejando de todas formas latentes las disputas en ciernes que parecían poner en cuestión no sólo problemas menores de tinte comercial, sino la propia vocación nacional por sostener el esfuerzo integrador.

En este sentido, el objetivo de este trabajo será realizar un recorrido sobre los conceptos que guían la política externa argentina, los proyectos en pugna y la actual relación con la región, para intentar dar cuenta del carácter estructural o coyuntural de las crisis actuales, definiendo en que medida las actuales circunstancias alteran las lógicas que fundan el accionar de la Argentina actual en relación a la región y, particularmente, en su vínculo con Brasil.

## **La lógica de la autonomía**

Desde su independencia, la historia argentina puede ser pensada en relación a sus vínculos con las potencias imperiales, asociando en estas relaciones, modelos de acumulación económica, organizaciones territoriales y pautas sociales.

---

<sup>2</sup> La encuesta fue realizada sobre 1600 casos, con muestreo probabilístico en ciudades grandes, medianas y pequeñas de todo el país. El informe se encuentra disponible en: <<http://www.cari.org.ar>>.

Así, mientras un sector, encabezado por figuras como Mariano Moreno, Juan José Castelli, Bernardo de Monteagudo e incluso el propio San Martín, propugnaba la incorporación de las recientemente independizadas Provincias Unidas del Río de la Plata, a la lógica de unidad continental americana, en la línea de Bolívar, otro espacio, propugnaba por la construcción de una referencia localista, abandonando el esfuerzo bélico en relación con otros territorios (como la campaña de San Martín al Perú) para consolidar las fronteras nacionales y, sobre todo, el recientemente establecido vínculo comercial con Gran Bretaña (RAMOS, 2006).

En este sentido, desde estos tempranos tiempos, la relación con la región comenzó a ser pensada en oposición directa con la potencia hegemónica, construyendo una línea política que, aunque suene paradójica, vinculó la propia conformación nacional con la posibilidad de una relación aceptada con la región, la cuál, por supuesto, fue reconfigurándose a lo largo del tiempo. De esta forma, si para aquellos primeros hombres de la independencia, la patria era América en su totalidad, incluyendo a las recientemente independizadas colonias inglesas del norte del continente, posteriormente, para comienzos del siglo XX, esta región va a ir reconfigurando hacia la idea de Hispanoamérica o Latinoamérica, como forma de nombrarse en oposición a los Estados Unidos (MIGNOLO, 2005).

Entre ambos momentos, lo que se expresa como vacío no es más que la derrota del sueño bolivariano tras el fracaso del Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826, y la consolidación de las burguesías nacionales portuarias, proceso que en la Argentina culminó con el fin de las luchas entre Unitarios y Federales en la batalla de Pavón (1861), abriendo un tiempo de consolidación de la identidad nacional como extensión del *ethos* europeo, una fuerte apertura de la inmigración procedente de dicho continente y la construcción de todo un sistema económico organizado para la provisión de materias primas al mercado mundial.

Será justamente la participación de los EEUU en la independencia de Cuba, en 1898 y su creciente poder sobre Centroamérica, lo que dará vida a esta nueva expresión de unidad bajo la estela de la generación del '900<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> La generación del '900, formada por intelectuales como Rodó o Ugarte, fue la primera en vislumbrar el creciente peso de los Estados Unidos sobre el conjunto de América Latina y la necesidad de construir una unidad capaz de englobar al conjunto de las naciones de la América Hispánica y Portuguesa con el fin de defender su autonomía política y su independencia económica.

Es decir, que la identidad argentina comenzó a estar moldeada por dos imágenes. Por un lado la idea de “granero del mundo”, como muestra de su inserción internacional como proveedor de materias primas. Por el otro, la de la “argentina industrial”, sobre la cual se fundará el peronismo. En la primera, la inserción internacional es pensada en forma aspiracional como parte del mundo europeo, admitiendo de todas formas su vinculación desigual, mientras que en la otra se plantea el vínculo con la región como fundante de la propia identidad, tanto en términos económicos como políticos-culturales<sup>4</sup>.

Siguiendo a Déves Valdés (1997), podemos definir esta alternancia bajo la dinámica modernización-identidad dentro de la cual discurre la historia del pensamiento político argentino. Advierte el autor que la preeminencia de uno no implica la desaparición de los conceptos sostenidos en la otra, pero si la hegemonía de determinados valores, énfasis y prácticas que inclinan la balanza hacia uno u otro sentido.

[...] Entonces, al modelo de la modernización como aquel que: se describe a partir de 1) su afán por seguir a los países desarrollados; 2) acentuación de lo tecnológico, de lo mecánico, en desmedro de lo social y lo humanista; 3) énfasis en la apertura al mundo a partir del convencimiento de que los países desarrollados y sus habitantes son aquellos que mejor pueden promover la modernización en nuestros países (DÉVES VALDÉS, 1997, p.14).

Mientras que el modelo identitario refuerza las ideas de que:

1) existe una manera propia de ser latinoamericana, distinta de la europea; 2) refuerzo de los contenidos sociales y lo humanista y 3) el no intervencionismo de los países más desarrollados en América Latina, la reivindicación de la “independencia” y de la “liberación” o “autonomía” (DÉVES VALDÉS, 1997, p.14).

Es interesante esta referencia a la identidad dentro del momento latinoamericanista. Podría el autor chileno haber

---

<sup>4</sup> En el caso brasileño el péndulo entre la relación privilegiada con la potencia y el autonomismo también existió en el marco de las relaciones internacionales. Sin embargo, este momento autonómico no se reforzó a partir de alianzas con la región. Tal como afirma Soares Lima: “Brasil experimentó dos modelos de política exterior en el siglo XX: el de la relación especial con la potencia dominante y el de la búsqueda de autonomía con relación a la estructura de poder internacional. Sin embargo, incluso en los momentos en que predominó el sesgo autonomista y la diversificación de socios políticos y económicos, el movimiento capaz de propiciar equilibrio frente a la potencia global fue buscado primordialmente fuera de la región” (SOARES LIMA, 2005, p.11).

planteado el eje modernización-autonomía, o modernización-autodesarrollo. Sin embargo, eligió el concepto de identidad para definir la búsqueda de un pensamiento integracionista. ¿Es que acaso el momento modernizador no es también un tipo de identidad? Acaso, por citar un período, ¿el menemismo no tuvo tras su propuesta de relaciones carnales con los EEUU, una mirada identitaria sobre la propia nación? Evidentemente sí, pero es en el momento de la referencia a la región, cuando la idea de identidad surge con más fuerza. Vale entonces la pena retener este componente a la hora de analizar la mirada argentina actual en relación al MERCOSUR.

Será entonces en la disputa con los poderes hegemónicos que el vínculo con América Latina actuará como un refuerzo de la autonomía en al menos dos ámbitos: en el terreno externo a partir de la posibilidad de contar con mayores apoyos ante una determinada política (deuda externa, Malvinas, etc.). Y en el terreno doméstico, al ubicar la acción, al menos en el marco discursivo, en abierta oposición con el *hegemon*. Dada la dinámica mencionada anteriormente, la mera mención a América Latina genera un posicionamiento inmediato de los diversos sectores sociales entendiendo al proceso en cuestión como de confrontación frente al mundo desarrollado, construyéndose entonces un fuerte mecanismo de autoafirmación y de refuerzo identitario.

Este mecanismo impide, por ejemplo, la construcción de un relato creíble sobre la idea de un Brasil como potencia sub-imperial o de un imperialismo regional, dada la contradicción que existiría entre el espacio que refuerza la autonomía y aquel que la restringiría. Ciertamente, el caso de Brasil, en el imaginario argentino, es un proceso de nueva data, ya que su lugar como fundante de la identidad común no aparece hasta el retorno de la democracia, con los acuerdos Alfonsín-Sarney, de 1985, lo cual de todas formas no le quita centralidad al actual vínculo. Hasta ese momento, y pese a algunos planteos como el realizado por el propio Perón, a partir del proyecto de un nuevo ABC, de 1951, los lazos culturales con el gigante sudamericano se pensaban más en confrontación con la herencia hispanoamericana que en concordancia.

Y aquí vamos más allá del conocido escenario de hipótesis de conflicto entre ambas naciones, que impedía la construcción de puentes y de trenes de trazas compatibles. Nos referimos al

mundo cultural común y al análisis permanente de las relaciones entre ambos países bajo la lógica del equilibrio de poder, para lo cual la Argentina recurría permanentemente a su voluntad de conducción de la América (y sobre todo, la Sudamérica, hispanohablante), frente al poderío lusitano-brasileño.

## **La mirada sobre Brasil**

El cambio geopolítico iniciado por Alfonsín reconoce al menos tres causas prioritarias. Siguiendo a Russell y Tokatlian (2003), podemos mencionar como la primera a la debilidad de ambos gobiernos democráticos con respecto a las fuerzas armadas, que obliga a repensar la lógica confrontativa bajo la necesidad de debilitar la dependencia estructural del poder militar ante la posibilidad de una agresión externa. La segunda, por su parte, es la aceptación de la diferencia del peso relativo a escala regional y continental entre ambos países, surgida principalmente del proceso de destrucción de la economía argentina durante los años 70-80, que modificó la percepción argentina de competencia por el liderazgo, hacía una lógica de cooperación privilegiada. Finalmente, la tercera causa es la necesidad de acceder al mercado brasileño, en constante crecimiento y demandante de algunos de los productos centrales de la oferta exportable argentina.

Estos tres factores han favorecido el desarrollo de conductas e intereses que trascienden la cultura de rivalidad así como la emergencia de una incipiente estructura social de amistad en la que se aprecian signos de identificación positiva con el otro y en la que se cumple la regla de la no violencia (las disputas entre los dos países serán resueltas sin guerra o amenaza de guerra), incorporando a Brasil en un lugar estratégico de la conformación de la identidad nacional.

Obviamente, este proceso reconoce dificultades que generan fragilidad en los lazos creados y que valen la pena ser puntualizadas para no pecar de extremo optimismo. En este sentido, dos son los motivos principales que plantean interrogantes sobre el futuro de la relación: 1) el grado de internalización de sus normas es bajo, dado que la amistad es más una estrategia interesada para obtener beneficios individuales que una identificación legítima con los intereses y necesidades del otro; y 2) que los dos países todavía aún no conservan la regla de la mutua ayuda (actuar

como un equipo si la seguridad de uno de ellos es amenazada por un tercero).

Tomando en cuenta todo lo anteriormente descripto, podemos definir un primer elemento distintivo de la mirada argentina sobre la región, particularmente retomado en la últimas administraciones kirchneristas, que es la capacidad de pensarse como elemento fundante de una determinada construcción de su identidad. En este sentido, sin desmerecer sus potencialidades económicas, que veremos más adelante, la búsqueda regional es una propuesta que no tiene, por si misma, objetivos ulteriores a la propia integración, diferenciándose aquí profundamente de la mirada brasileña.

Así, si para Brasil, la región actúa como un espacio desde donde plantear su estrategia global (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011), para la Argentina, el peso más importante de esta relación en términos políticos se encuentra en su dinámica interna. Para dar cuenta del peso sustantivo de esta diferencia, vale la pena citar al sociólogo y ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, quien planteo la relación de Brasil con la región, como una operación intelectual de nueva data. “En Brasil nunca estuvimos propiamente integrados a América Latina. La idea de América Latina fue una construcción político intelectual de la generación anterior a la mía y de la mía propia” (CARDOSO; SOARES, 1998, p.56), mientras que para la Argentina, si bien el vínculo con Brasil es más reciente, su pertenencia latinoamericana recorre toda su historia como nación independiente.

## **El rol del desarrollo**

Ahora bien, si en el plano político la región tiene un rol en términos identitarios y la posibilidad de ampliar los marcos de autonomía en el terreno internacional, su presencia también cobra relevancia desde la mirada económica. En este sentido, a diferencia del proceso anterior, la aparición de la región como un todo se hace presente con fuerza en los años '60 con la perspectiva de desarrollo endógeno propuesto por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), donde se planteaba la posibilidad de generar un desarrollo industrial propio a partir de la construcción de un mercado regional unificado y de una estructura asociativa en términos de cadenas de valor (PREBISCH, 1963).

Dicho enfoque reconoce como antecedente fundamental la obra del argentino Alejandro Bunge (1921), quien inspirado en el modelo de desarrollo del *Zollverein* alemán inserta en el debate económico argentino, ya en los años 1920, la cuestión latinoamericana en directa oposición con el modelo agro-exportador. En este ámbito, sin embargo, la diferencia sustancial radica en el hecho de que Brasil aparece, desde un comienzo, como eje central de la propuesta desarrollista.

Dice Bunge en su texto *Nueva orientación de la política económica argentina*:

Los que sostienen doctrinas internacionalistas en nuestro país suelen simpatizar con la producción uniforme y simple y con el libre cambio y resultan colaboradores con la política de los Estados astros. Ellos dividen al mundo en zonas: ésta es apta para el trigo, aquélla para el algodón, la de más allá para el hierro, etc. El bienestar consiste para ellos en que las poblaciones respectivas se dediquen a producir muy barato algunos artículos y los cambien con los de las demás zonas. ¿Qué naciones practican esa doctrina? Solamente las más atrasadas (BUNGE, 1921, p.462-463).

Frente a esto, la propuesta de Bunge fue la consolidación de una Unión Aduanera del Sur con la intención de favorecer el desarrollo de la industria local, que incluiría a Chile, Uruguay, Paraguay y el propio Brasil.

Este planteo, que no encuentra su lugar en los convulsionados años '20, es retomado por Prebisch y finalmente llevado a la práctica mediante la conformación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), nacida en el año 1960, con el objetivo principal de sostener la industrialización como forma de superar las barreras del subdesarrollo.

En que pese al propio fracaso de la iniciativa, las premisas quedan en el aire para ser retomadas con fuerza tras el retorno de la democracia, sobre todo en el contexto de aislamiento relativo de la Argentina en su capacidad de colocar sus exportaciones en el mercado mundial, tras la Guerra de Malvinas.

## **El MERCOSUR como espacio de inserción económica internacional**

A lo largo de la década del '70 el país había comenzado un largo proceso de desindustrialización que llevaba a su economía

a una dependencia cada vez más extrema de los mercados internacionales donde colocar sus productos agrícolas. Sin embargo, esta estrategia de inserción internacional prontamente encontró fuertes limitaciones para su desarrollo, algunas de ellas provenientes de su propia lógica dependiente de los precios del mercado internacional y otras de tipo externo a la propia dinámica económica, como las ya mencionadas consecuencias de la Guerra de Malvinas o el desmembramiento de la URSS.

Así, para mediados de los '80, los espacios de comercialización tradicionales de la Argentina se habían visto fuertemente restringidos principalmente por cuestiones políticas. Gran Bretaña había influido en la Comunidad Económica Europea para que enfriara sus relaciones con la Argentina, reduciendo en forma drástica sus compras de productos agrarios. La URSS, por su parte, otrora compradora de grandes cantidades de granos, tampoco parecía ser una salida después de la Guerra de Malvinas, ya que las buenas relaciones con dicho país habían terminado de desgastar los maltrechos vínculos con los Estados Unidos, amén del hecho de que la capacidad compradora del bloque soviético se hallaba en franca decadencia.

Dentro de este contexto, la alianza con Brasil se presentaba a la vez más que beneficiosa como sumamente necesaria. Como afirmaba el economista Rudiger Dornbusch, del Massachusetts Institute of Technology, "Brasil crecerá de cualquier manera, mientras que la Argentina estaba destinada a decrecer. Por ello, la integración es un buen negocio para Brasil, que no pierde nada en el trato, y, sobre todo, es un fantástico negocio para la Argentina" (MONIZ BANDEIRA, 2002, p.313).

Rápidamente los números le dieron la razón al economista. Desde la puesta en marcha del MERCOSUR, las exportaciones argentinas a la región comenzaron un rápido ascenso que las llevó a elevarse desde los 1.833 millones de U\$S, en 1990, hasta los 4.808 millones de U\$S, en 1994, año de finalización del proceso de instalación del bloque, marcando el éxito en términos de integración comercial de la iniciativa. Actualmente, con 20.707 millones de dólares, el MERCOSUR se ubica como el principal destino de las exportaciones argentinas, explicando el 25% del total de las mismas, según datos de 2011 (Gráfico 1):

Gráfico 1

	MERCOSUR	%	RESTO DEL MUNDO	%
<b>Exportaciones</b>				
1990	<b>1.833</b>	14,8	<b>10.520</b>	85,2
2011	<b>20.707</b>	24,6	<b>63.244</b>	75,4

Fuente: CEI

Este éxito inmediato en términos comerciales dotó al MERCOSUR de un fuerte consenso, sobre todo en la clase dirigente argentina, que lo llevó a convertirse, para muchos, en la única “política de Estado” comenzada en el gobierno de Alfonsín y retomada en el de Menem. Si bien, como veremos más adelante, esta idea de continuidad no se ajusta exactamente a la realidad, la enunciación de este concepto caló muy hondo en los representantes políticos argentinos y, de alguna manera, en el conjunto de la sociedad.

Así lo expresaron al menos en sus discursos, por ejemplo, el Senador Eduardo Menem (PJ-La Rioja) y el Senador Luís Lafferriere (UCR-Entre Ríos) al momento de aprobar el Tratado de Asunción. El primero, en su discurso, dijo “[...] se trata de aquellos temas (por el MERCOSUR) que quizás podríamos votar prácticamente a libro cerrado y sin discusión porque son los que han concitado la adhesión casi unánime del país”; mientras el representante entrerriano resaltó la historia del proceso de integración “Después fue el tratado con Brasil y esta línea de política exterior que, como decía el señor senador por La Rioja, ha sido quizás la constante que más férreamente ha unido la vocación política de las grandes fuerzas argentinas. Lo que empezó Alfonsín lo siguió Menem”, concluyó<sup>5</sup>.

Sin embargo, por detrás de estos números positivos y de los discursos altisonantes, el proceso de integración trajo aparejado algunos problemas que con el tiempo fueron minando su legitimidad. Así, si bien los números generales hablaban de un saldo comercial positivo, “específicamente en el comercio con Brasil (que explica casi el 85 % del total del comercio intra-bloque) en términos del contenido de valor agregado y de puestos de trabajo incorporado en las exportaciones e importaciones ha sido

<sup>5</sup> Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de La Nación, 24 y 25 de Julio de 1991.

deficitario para Argentina en casi todos los sectores industriales" (KOSACOFF, 2004).

Esto no implica que la composición de las exportaciones haya llevado a una reprimarización de la economía. Por el contrario, como se observa en el cuadro, el porcentaje del total de las exportaciones al MERCOSUR, definido dentro de la categoría de manufacturas de origen industrial (MOI), es superior al promedio que esta categoría adquiere en las exportaciones globales (Gráfico 2).

Gráfico 2

	Argentina – Estructura en % de las exportaciones							
	Expo al Mundo				Expo a MCS			
	PP	MOA	MOI	RESTO	PP	MOA	MOI	RESTO
	%	%	%	%	%	%	%	%
1995	23	35,6	31	10,4	21,1	18,2	46,8	14
2000	20,3	29,9	31,2	18,6	16,5	13,5	48	22
2005	20,1	32,5	29,7	17,7	13,8	11,6	58,4	16,1
2010	22	33,5	35,1	9,4	10,3	11,7	68,6	9,4

Fuente: CEI

Tal como plantea Porta, este hecho, que es válido para la Argentina, también es aplicable en el mismo sentido a Brasil:

entre las ventas argentinas al resto del mundo, predominan ampliamente las exportaciones de base agraria, sean materias primas o manufacturados derivados; en la pauta exportadora al MERCOSUR (y a Brasil), en cambio, fue creciendo paulatinamente un componente de manufacturas de origen industrial. En el caso brasileño, se reproduce una tendencia relativamente similar (PORTA, 2008, p.13).

Aún así, para algunos sectores de la industria argentina, la apertura del mercado a partir del inicio del MERCOSUR generó también fuertes complicaciones en sus lógicas de competitividad, ante el ingreso de productos brasileños, como parece ser el caso del sector de la línea blanca o de la industria del calzado.

La razón de este fenómeno se encuentra en el tipo de integración que se realizó, vinculada a la apertura lineal y automática de las economías, lo cuál, por las lógicas propias del

mercado, fue llevando a una profundización de las tendencias ya existentes en ambos países.

Es en este punto donde, retomando, queda claro que la idea de continuidad entre la política de Alfonsín y Menem con respecto a la integración no se condice con la realidad. Si bien el marco general era el mismo (la integración) la forma de llevarlo a cabo denotaba dos proyectos totalmente distintos (FERRER, 1997).

En el período de Alfonsín y Sarney, donde se firmaron los acuerdos del Programa de Integración y Complementación Argentino-Brasileñas (PICAB), la idea prioritaria se centraba en la construcción de un proceso gradual, flexible y progresivo, basado en la integración de ramas productivas.

En este momento (1986) la metodología elegida – propuesta por la Argentina – fue la de trabajar con lo que se denominó “proyectos integrados”, es decir “acuerdos de complementación e integración *dentro* de ramas productivas, en las cuales definir las metas de integración, los instrumentos precisos y las condiciones de equilibrio dinámico, con sus consecuentes formas de reequilibrio en la medida en que se produjeran desvíos” (LAVAGNA, 1998, p.99).

La intención manifiesta de este mecanismo fue evitar la especialización sectorial, para la cual los conceptos de gradualidad, flexibilidad y progresividad, antes mencionados, tomaban una importancia central. La gradualidad se definía en este caso como opuesta a la masividad, es decir que lo que se buscaba era la integración de algunos sectores, e incluso de algunas ramas sectoriales, con el fin de evitar poner en evidencia las diferencias existentes en economías tan dispares.

Por su parte, la flexibilidad daba cuenta de la perspectiva de corregir errores sobre la marcha; al tiempo que la progresividad actuaba como un elemento dinamizador del proceso, ya que existía la posibilidad ante los recaudos tomados en los dos primeros conceptos, de estancamiento. Por ello, se construyó un cronograma de metas semestrales para ir avanzando en el proceso de integración (LAVAGNA, 1998).

Dentro de este marco, se tomó la decisión de definir a los bienes de capital como el núcleo central del acuerdo, por ser la madre de todas las industrias y además porque allí la diferencia no era tan grande estructuralmente entre Argentina y Brasil.

Con estas pautas, finalmente en 1988 los presidentes Alfonsín y Sarney firman el Tratado de Cooperación e Integración poniendo como meta la creación de un Mercado Común en un plazo de 10 años, siendo el mismo refrendado por el Congreso argentino en 1989, una semana antes del cambio de gobierno.

Con la llegada al poder del presidente Menem, en la Argentina, y de Collor de Melo, en Brasil, la idea madre de la integración fue trastocada de inmediato. Así, en la Acta de Buenos Aires firmada en junio de 1990, es decir sólo 7 meses después de la puesta en marcha del Tratado de Cooperación, se establece en el Anexo 1 que “la columna vertebral de este proceso de conformación del Mercado Común – que ya se había modificado para el 31 de Diciembre de 1994 – estará dada por rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas para llegar a la fecha prevista con arancel cero”.

De esta forma, en menos de un año, los conceptos de gradualidad, flexibilidad y progresividad son reemplazados por una baja general, lineal y automática de aranceles que llevo, a un incremento fenomenal del comercio, sobre todo del lado argentino, pero también del brasileño que vio incrementar la importancia de sus exportaciones a su vecino sobre el total de las mismas, del 2% que representaban en 1990 al 13 % en 2011<sup>6</sup>.

Dentro de este marco, el comercio regional presentó durante estos primeros años un fuerte superávit que fortaleció el proceso (Gráfico 3) hasta el momento de la devaluación del Real, de 1999, donde el ciclo amenazó con invertirse. Sin embargo, la crisis del 2001 y la retracción de la economía argentina han ponido un freno total al aumento de las exportaciones brasileñas, que luego vino a ser completado con la devaluación del peso, en 2002, volviendo de esta forma a recuperar, de la peor manera posible, el superávit perdido.

## **El momento del déficit**

La llegada al gobierno del presidente Néstor Kirchner en 2003 generó un nuevo cambio en la lógica en la que se pensaba la integración, incluyendo, además de la mirada comercial, otras esferas hasta allí soslayadas, como el terreno social o cultural, que fueron dando cuenta de otro modelo de integración que

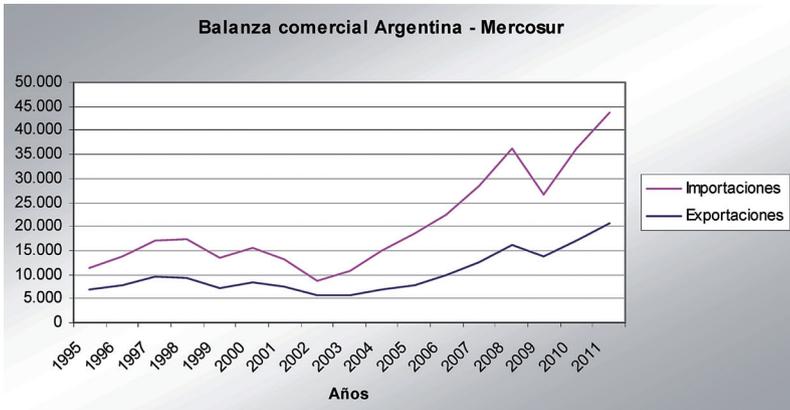
---

<sup>6</sup> En 1990 las exportaciones brasileñas al Mercosur se ubicaban en el orden de los 1320 millones de U\$S para convertirse en 27853 millones en 2011 (fuente: CEI).

venía a complementar el éxito comercial en esos primeros años de mandato.

Sin embargo, dicha tendencia superavitaria, que se pensaba seguiría un derrotero similar a la obtenida durante toda la década del '90, comenzó a revertirse a mediados de la primera década del nuevo siglo, impulsada por un aumento incesante de la economía argentina, que demandaba bienes, principalmente de capital, que su propio entramado industrial, destruido en la década anterior, no estaba en condiciones de brindar y de un relativo menor atraso cambiario en relación al Real que con otras monedas, como el dólar.

Gráfico 3



Fuente: CEI

En este marco, la presencia de desbalances en determinadas áreas industriales comenzó a ser vista con mayor preocupación que antaño, generando una serie de conflictos de distinta intensidad que llevaron, por ejemplo, en 2006, a la necesidad de aplicar un nuevo mecanismo para el comercio bilateral, definido como "Mecanismo de Adaptación Competitiva", capaz de detener importaciones ante la posibilidad de daño concreto de la industria local<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Este mecanismo posibilita la aplicación de medidas de protección arancelaria temporal para el comercio intrazona (por un período de hasta 4 años) cuando las importaciones de algún producto aumentan sustancialmente y se evalúa que afectan el tejido productivo doméstico. Durante el tiempo de aplicación efectiva de la cláusula del MAC, tanto el Estado como el sector privado respectivo asumen el compromiso de promover una reestructuración competitiva del sector en cuestión.

Ahora bien, la virulencia del accionar argentino durante estos años sorprendió a sus pares brasileños, ya que el déficit mencionado no afectaba en forma global la posición superavitaria del comercio argentino a nivel global. Pero es aquí donde nuevamente debe ponerse en consideración el rol que el pensamiento argentino, desde de las consideraciones de Bunge y Prebisch (permeando al conjunto de la sociedad y a gran parte de la dirigencia política, tanto oficialista como opositora), le asigna a la región en términos de desarrollo.

Tal como sostiene Porta:

Que esta circunstancia (el déficit comercial) despierte preocupación en Argentina no debe confundirse con una mera visión "mercantilista"; la inquietud está más bien relacionada con consideraciones acerca del problema de las asimetrías en el bloque, de su reproducción a mediano y largo plazo y, en consecuencia, con la perspectiva de la distribución de los beneficios esperados de la integración regional (PORTA, 2008, p.18).

En este sentido, dado que la región está asociada a un pensamiento industrialista por excelencia, la aparición de sectores que pongan en contradicción esta situación constituye una luz de alarma muy clara para los defensores del proyecto integracionista. Nuevamente, así como la región es vista como reducto de autonomía en términos políticos, y cualquier contradicción a este principio pone en cuestión el propio vínculo, la existencia de un componente desindustrializador en el comercio regional cuestiona la propia premisa de la necesidad de vincularse económicamente con la región, poniendo en crisis la estructura de sentido que fundamenta dicha política.

Incluso, si la lógica de integración fuera superavitaria, pero tendiera a una creciente primarización del vínculo, el planteo sería, probablemente con otros tonos, en el mismo sentido.

### **Crisis global: crisis de sentido o refuerzo del vínculo?**

Con la llegada de la crisis global de 2008 y sus repercusiones actuales, asistimos a la modificación de algunos de los parámetros hasta aquí mencionados. En el terreno comercial, Argentina ve peligrar su superávit comercial a nivel global, al tiempo que continúa profundizándose el déficit bilateral en el comercio con Brasil. Por su parte, en el terreno político, se asiste a un

desplazamiento del foro del G-7 hacia el G-20, como espacio de poder global, así como también un mayor activismo de los BRICs. En la región, por su parte, el ingreso de Venezuela al MERCOSUR supone un aumento de su dinamismo, afectado por la suspensión de Paraguay tras el complejo proceso de remoción del presidente Fernando Lugo.

En este contexto, parecen consolidarse de parte del gobierno argentino dos tendencias: por un lado, un aumento del discurso de la confrontación frente al orden mundial establecido y, por el otro, un proceso de fuerte aumento del proteccionismo económico con énfasis en la defensa del mercado interno y del trabajo nacional.

Particularmente, este segundo punto se ha expresado bajo una forma que, si bien no en su formulación general (restricción de las importaciones globales para sostener el trabajo nacional), ha impactado de lleno en la relación con el bloque al ser gran parte de dichas mercaderías proveniente de Brasil, dando lugar a una escala en la conflictividad comercial que puso en cuestión la permanencia misma del MERCOSUR como espacio de confluencia comercial<sup>8</sup>.

Este hecho, no menor, ha generado el cuestionamiento acerca de si el modelo de desarrollo elegido por parte del gobierno argentino pondrá en cuestión el MERCOSUR en forma estructural, o se trata de conflictos similares y transitorios como los vividos en años anteriores.

El primero hecho a puntualizar, como se ha venido viendo, es que efectivamente no se trata de un momento similar al de años anteriores. Tomando en cuenta justamente los puntos anteriores en el plano económico, la crisis ha generado un necesario refuerzo de las medidas proteccionistas al sumar al déficit comercial con Brasil un probable déficit global de la economía argentina en términos comerciales.

Pero asimismo, en lo que se refiere a la política, la estrategia confrontativa de Argentina en los foros internacionales se aleja cada vez más de la mirada más pausada elegida por Brasil, formulada en relación con su vocación global y en observancia de sus acuerdos con los socios de los BRICs. En este terreno, mientras

---

<sup>8</sup> Esta tensión quedó reflejada en numerosos artículos periodísticos que daban cuenta no sólo del malestar de Brasil, sino también de Uruguay y Paraguay, cuyas industrias se vieron afectadas, aún teniendo en cuenta el poco volumen que ellas representan en el total de las importaciones argentinas. Como ejemplo, podemos citar: Diario La Nación (Argentina) 09/03/2012 "MERCOSUR: Crece la tensión por las trabas argentinas"; 16/03/2012 "Ministro Brasileño dijo que el control de las importaciones incomoda al MERCOSUR" y 30/06/2012 "En Brasil advierten que la Argentina será responsable del fin del Mercosur". Disponibles en: <[www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar)>.

la posición argentina parece aún contener un fuerte sentido de construcción de un relato de consumo interno, la mirada de Brasil parece cada vez más jugarse en el terreno estratégico de los espacios globales.

Esta situación, entonces, plantea un escenario distinto al sostenido en años anteriores y puede poner en cuestión la continuidad del proyecto común.

Sin embargo, aunque evidentemente afecta las relaciones bilaterales, principalmente, los puntos mencionados, no cuestiona estructuralmente los lazos que, tal como se ha intentado desarrollar a largo del artículo, vinculan a la Argentina con el Brasil y con el MERCOSUR.

En primer lugar, nuevamente, el espacio de la autonomía que brinda la región no se ha visto cuestionado. Tal como ha sido definido este punto, como un elemento central en la construcción de la identidad internacional, pero sobre todo de la identidad pensada en términos de debate interno, las diferencias existentes en la mirada global entre la posición de Brasil y la Argentina poco afectan dicha construcción. En tanto la Argentina entiende como su principal espacio de acción internacional la región, y las coincidencias en torno a la misma se mantienen, las divergencias expresadas con Brasil en relación a la Ronda de Doha de la OMC (STANCANELLI, 2008), u otros ejemplos de carácter global (como la relación con Gran Bretaña u España, por ejemplo, cruzadas por la cuestión Malvinas o YPF respectivamente en su vínculo con la Argentina) no constituyen un quiebre irreversible de la relación.

Como así tampoco el déficit comercial en tanto y en cuanto este no sea visto como un quiebre para la posibilidad del desarrollo industrial del país. Por ello, la aparición del concepto de integración productiva, impuesto justamente en los últimos años en la agenda del MERCOSUR, cobra vital relevancia en el escenario político argentino porque expresa la posibilidad, en un contexto de crisis y déficit comercial, de sostener el modelo de industrialización asignado a la región.

En el desarrollo de esta área se juega la posibilidad de que la crisis no supere los fundamentos coyunturales que actualmente tiene. La integración productiva permite a las capas políticas argentinas conciliar nuevamente la región con el modelo desarrollista. Así, el movimiento comercial pierde sustento, si se logra plantear la existencia de un ámbito potente de trabajo conjunto que permita desarrollar las potencialidades industriales

argentinas. Es, como plantea Porta (2011), en un contexto de gobiernos neodesarrollistas, la puerta que permite repensar políticas en clave regional, superando la trampa de la lógica comercial.

El peligro está en el fracaso de esta idea. Si a la integración productiva se le responde con adquisición de empresas o fusión de las mismas bajo control de la casa matriz brasileña, la ruptura del sentido de unificación de los conceptos de desarrollo y región puede ser permanente. No se trata de la existencia de muchos casos, sino de la instalación a partir de algunos pocos ejemplos de una idea que iguale a la potencia regional con la actitud que otras potencias extranjeras han tenido en el pasado.

En definitiva, a la pregunta inicial sobre el carácter de la crisis instalado a partir principalmente de las restricciones comerciales impuestas por la Argentina en torno al MERCOSUR, la respuesta es que se trata de un proceso de índole coyuntural, que no afecta las lógicas estructurales que vinculan a la Argentina con la región. Sin embargo, pese a estar instalada dentro de este marco, la potencialidad disruptiva de la crisis internacional genera un escenario sumamente endeble que debe ser contrarrestado con políticas que refuercen dichos lazos, como son las de integración productiva, las cuales, más allá de su éxito concreto en términos cuantitativos, corren el eje del espacio comercial a la lógica de la asociatividad y del desarrollo.

En este sentido, a más alla de los problemas comerciales, la respuesta regional debería tender a la presentación de mayores lógicas de asociatividad, las cuales actuarían como argumento para licuar las trabas comerciales que se pudieran presentar bajo el paraguas de un horizonte de desarrollo común.

De esta forma, los conceptos que unen Argentina con la región y con Brasil, particularmente de autonomía y desarrollo, podrán seguir siendo esgrimidos a la hora de pensar un proyecto viable de país y un modelo identitario que confronte con aquellos que encuentran en otros continentes su espejo.

PAIKIN, D. Argentina and MERCOSUR in times of international crisis: the regional bases of kirchnerista model. *Perspectivas*, São Paulo, v.42, p.139-158, jul./dez. 2012.

■ **ABSTRACT:** *The current trade disputes within MERCOSUR, mainly arising from Argentina's decision to impose curbs on imports, have once again cast doubt on the viability of the model of regional*

*integration in the framework of these policies. In this sense, the objective of this article is to investigate the root causes that link Argentina with the region and particularly with MERCOSUR, to analyze the structural or cyclical current crisis and propose alternative ways of overcoming*

■ **KEYWORDS:** Argentina. Mercosul. Autonomy. Development.

## Referências

BUNGE, A. Nueva orientación de la política económica argentina. *Revista de Economía Argentina*, Buenos Aires, año 3, tomo 6, n.36, 1921.

CARDOSO, F. H.; SOARES, M. *O mundo em português*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

CARI. Consejo Argentino de Relaciones Internacionales. *La opinión pública argentina sobre Política Exterior y Defensa*. Buenos Aires, 2010.

DÉVES VALDEZ, E. El pensamiento latinoamericano a comienzos del siglo XX. La reivindicación de la identidad. *Anuario de la Filosofía Argentina y Americana*, Mendoza, n.14, 1997.

FERRER, A. Hechos y ficciones de la globalización: Argentina y el MERCOSUR en el sistema internacional. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1997.

LAVAGNA, R. *Argentina, Brasil, MERCOSUR*. Una decisión estratégica. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1998.

MIGNOLO, W. *La idea de América Latina*. La herida colonial y la opción decolonial. Barcelona: Gedisa, 2010.

MONIZ BANDEIRA, L. Las relaciones en el Cono Sur: Iniciativas de Integración. En: RAPOPORT, M.; CERVO, A. (Comp.). *El Cono Sur*. Una historia en común. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2002.

PORTA, F. *La integración sudamericana en perspectiva*. Problemas y dilemas. Santiago de Chile: CEPAL, 2008.

PORTA, F. Algunas consideraciones sobre la dinámica de la integración productiva en el MERCOSUR. En: *La integración*

*productiva en la nueva agenda del MERCOSUR*. Montevideo: AECID, 2011.

PREBISCH, R. *Hacia una nueva dinámica del desarrollo latinoamericano*. México: FCE, 1963.

RAMOS, J. A. *Historia de la nación latinoamericana*. Honorable Senado de la Nación. Buenos Aires, 2006.

RUSSEL, R.; TOKATLIAN, J. G. De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles Latinoamericanos*, México, año 10, n.21, 2002.

RUSSEL, R.; TOKATLIAN, J. G. *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires: FCE, 2003.

SOARES DE LIMA, M. R. El lugar de América del Sur en la política exterior brasileña. En: *Obras de integración física en América del Sur*. Brasilia: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2005.

STANCANELLI, N. La Ronda de Doha y la Reunión Ministerial de Julio. Progresos e Incertidumbre. *Revista del CE*. Centro de Estudios Internacionales, Buenos Aires, n.12, 2008.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: UNESP, 2011.