



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

DEPARTAMENTO DE INTEGRACIÓN Y PROGRAMAS REGIONALES



Instituto para la Integración
de América Latina y el Caribe

ITD

División de Integración, Comercio
y Asuntos Hemisféricos

MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA

La inserción del MERCOSUR al mundo globalizado

Juan Ignacio García Pelufo

Iniciativa Especial de Comercio e Integración

INTAL - ITD

Documento de Trabajo -IECI- 06B

MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA

La inserción del MERCOSUR al mundo globalizado

Juan Ignacio García Pelufo



Noviembre, 2003
Documento de Trabajo -IECI- 06B

El Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL)
y la División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos (ITD)
del Departamento de Integración y Programas Regionales del BID
han programado una serie de publicaciones en forma conjunta:

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Estudios técnicos, revisados por árbitros externos, de significativa contribución
a las investigaciones realizadas en el área del comercio y la integración.

DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN

Artículos, disertaciones, reproducción autorizada de trabajos publicados en diferentes
medios y otros estudios de potencial interés para el público en general.

Departamento de Integración y Programas Regionales

Nohra Rey de Marulanda	Gerente, Departamento de Integración y Programas Regionales
Robert Devlin	Subgerente, Departamento de Integración y Programas Regionales
Peter Kalil	Jefe, División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, INT
Juan José Taccone	Director, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, INT

Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Integración y Programas Regionales

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe BID - INTAL
Esmeralda 130, pisos 16 y 17 (C1035ABD) Buenos Aires, Argentina - <http://www.iadb.org/intal>

División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos
1300 New York Avenue, NW. Washington, D.C. 20577 Estados Unidos - <http://www.iadb.org/int>

Las opiniones expresadas pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan
la posición oficial del BID y/o INTAL-ITD, o de sus países miembros.

Impreso en Argentina

INTAL - ITD
MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA
La inserción del MERCOSUR al mundo globalizado
Buenos Aires, 2003. 56 páginas.
Documento de Trabajo -IECI- 06B
Disponible en formato pdf en:
<http://www.iadb.org/intal> y/o <http://www.iadb.org/int/itd>

I.S.B.N. 950-738-162-7

US\$ 5.00

Edición:
Mariela Marchisio

Iniciativa Especial de Comercio e Integración

Este Documento de Trabajo fue preparado como parte de la Iniciativa Especial de Comercio e Integración del Banco Interamericano de Desarrollo aprobada por el Directorio Ejecutivo del BID y administrada por el Departamento de Integración y Programas Regionales. El propósito de la Iniciativa Especial, que comenzó en 2002, es fortalecer la capacidad del Banco para: (i) contribuir al debate de políticas de comercio e integración; (ii) proveer apoyo técnico a los gobiernos; y (iii) apoyar la difusión pública de las iniciativas de comercio e integración.

Este documento es parte del primer componente de la Iniciativa.

Este documento fue presentado en la Conferencia "MERCOSUR: En busca de una nueva agenda", realizada en la Fundación Getulio Vargas en Rio de Janeiro, en junio de 2003. Considerando la dinámica de las políticas emergentes, que apuntan a un renovado interés en profundizar la iniciativa después del período de turbulencia 1999-2002, el propósito de este encuentro fue discutir las acciones en distintas áreas tendientes a profundizar el proceso de integración. Los documentos y la conferencia fueron patrocinados por el Departamento de Integración y Programas Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo, a través de la Iniciativa Especial de Comercio e Integración.

El Departamento desea expresar su agradecimiento por la colaboración de la Fundación y particularmente al Profesor Renato Flores.

Agradecimientos

Juan Ignacio García Pelufo. Economista. Consultor. El autor agradece a Robert Devlin, Peter Kalil, José Luis Machinea, Marcelo de Paiva Abreu, Jaime Sujoy, Fernando Quevedo, Antoni Estevadeordal, Josefina Monteagudo, Mauricio Moreira Mesquita, Juan Blyde y Paolo Giordano por los útiles comentarios que realizaron sobre una versión preliminar de este documento y a Mariela Marchisio por el excelente trabajo de edición del mismo.

INDICE

RESUMEN Y CONCLUSIONES	1
I. LAS CONDICIONANTES DEL ENTORNO	5
La globalización	5
<i>Las dos facetas en la globalización: El comercio y el capital</i>	5
<i>La globalización del comercio</i>	5
<i>La globalización financiera</i>	7
El contexto regional	8
<i>El retorno del poder civil en América Latina y el acercamiento argentino-brasileño</i>	8
<i>La primera etapa: El acercamiento entre los presidentes Alfonsín y Sarney</i>	8
<i>La segunda etapa: La creación del MERCOSUR</i>	9
II. LAS CONDICIONANTES TECNICAS Y POLITICAS DE LA COORDINACION DE POLITICAS ECONOMICAS	11
La coordinación de políticas en la integración	11
El modelo de la integración en el MERCOSUR	11
Los requerimientos técnicos en la coordinación de políticas	12
Las restricciones políticas a la coordinación	13
III. SOBRE ELITES Y MERCOSUR	15
Las elites en las políticas de inserción de un país al mundo	15
El MERCOSUR como parte de un proyecto-país según lo expresado por las elites	16
<i>La unión aduanera</i>	17
<i>El trade off entre profundización y extensión</i>	17
<i>Extender: ¿Hacia dónde?</i>	18
Las coincidencias de las elites en el proyecto comercial	19
IV. LA COORDINACION DE POLITICAS MACROECONOMICAS EN EL MERCOSUR	21
Antecedentes de la coordinación de políticas macroeconómicas	21
La conveniencia de la coordinación macroeconómica	22
La incompatibilidad cambiaria	23

V.	ELEMENTOS PARA LA ELABORACION DE LA AGENDA FUTURA	25
	Replanteo de la consideración del arancel común	26
	La agenda institucional	27
	<i>Las prácticas desleales de comercio y las ayudas del Estado</i>	28
	<i>La defensa contra las prácticas desleales de comercio</i>	29
	La coordinación macroeconómica y la integración monetaria	30
	<i>El futuro de la coordinación macroeconómica</i>	31
	<i>La opción monetaria y la generación de ahorro para financiar la inversión</i>	32
	<i>La adopción de un patrón monetario internacional</i>	33
	<i>La moneda del MERCOSUR</i>	34
	Las migraciones y el libre movimiento de los trabajadores	35
VI.	CONSIDERACIONES FINALES	37
	Las ideas generales	37
	El diagnóstico	40
	La propuesta	41
	BIBLIOGRAFIA	

MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA

- LA INSERCIÓN DEL MERCOSUR AL MUNDO GLOBALIZADO -

Juan Ignacio García Pelufo

RESUMEN Y CONCLUSIONES

El MERCOSUR nace como una estrategia de inserción internacional de los países del Cono Sur americano. Dicha estrategia responde a un conjunto de motivaciones políticas comunes, de largo arraigo, que afloran en las nuevas condiciones mundiales y regionales que fueron consecuencia de la globalización y del fin de la Guerra Fría. A más de diez años de su creación por el Tratado de Asunción, el MERCOSUR se encuentra hoy en completo desarreglo. Sin otro argumento más que el proveniente de la sabiduría convencional que luego de la tormenta viene la calma, es de esperar que la actual coyuntura sea superada y las economías del Cono Sur retomen la ruta del crecimiento. La pregunta es, si esto sucede, qué será del MERCOSUR en ese momento.

La tesis que defiende este trabajo es que el MERCOSUR recuperará vigencia con la calma, por la simple razón que las motivaciones y condiciones que explican su nacimiento continuarán presentes. Frente a similares condiciones regionales y mundiales, es de esperar que los reflejos políticos de los países del Cono Sur generen el mismo tipo de respuesta que provocaron en la década anterior frente a hechos similares. Sin embargo, la traumática experiencia de los años de recesión no pasará sin consecuencias. Es probable que ésta estimule una reformulación del modelo de integración contemplando en forma más integral la importancia de coordinar la inserción internacional del MERCOSUR sobre bases compatibles, tomando en cuenta, además, la realidad de la asimetría de tamaños entre los países del MERCOSUR y el hecho que el país de mayor tamaño carece de una moneda con las condiciones de constituirse en el referente para todos los países del bloque.

El trabajo se divide en seis capítulos. El Capítulo I se refiere brevemente al contexto económico internacional en que se instaló el MERCOSUR. A fines de los años ochenta y principios de los años noventa, los gobiernos de los países del Cono Sur americano debieron enfrentar la inserción a un mundo globalizado. Este entorno les imponía restricciones muy precisas a las políticas y reducía su margen de autonomía. En este capítulo se presentan, en primer lugar, las condicionantes estructurales a las que estaban sometidas las políticas. Las clasificamos en dos categorías: la globalización del comercio y la globalización financiera. La globalización del comercio ofrecía mayor certidumbre: para crecer era necesario participar en el comercio y, para ello, había que ceñirse a reglas, tal como habían sido redactadas en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

La inserción a la globalización financiera no presentaba la misma certidumbre. Esta no era una realidad de reglas establecidas explícitamente por gobiernos o instituciones internacionales con quienes establecer acuerdos. Era un mundo de mercados e inversores, lo que implicaba sujetarse a reglas de comportamiento que lograran, por un lado, poner en valor las oportunidades de inversión y, por otro, disminuir el riesgo, tal cual era percibido por los inversores. Las estrategias que

ensayaron los países del Cono Sur para acomodarse a esta realidad fueron diversas: la inserción argentina a la globalización financiera en la década de los noventa constituyó uno de los extremos de las alternativas posibles; Chile, en la década anterior, había desarrollado otra versión que, aparentemente, resultó más exitosa. El resto de los países del MERCOSUR ensayaron algún híbrido. La *performance* económica de los países del Cono Sur y del MERCOSUR fue influida por las opciones realizadas.

El Capítulo II hace referencia al contexto regional en que se instaló el MERCOSUR. A mediados de los años ochenta, hay un acercamiento argentino-brasileño, de la mano de los noveles gobiernos civiles de la región. La opción por el MERCOSUR como modalidad de inserción al sistema internacional de comercio no prosperó. Sin embargo, ello ocurrió hasta tanto los gobiernos de Argentina y Brasil pusieron en práctica sus propios programas de apertura unilateral y las elites de ambos países estuvieron dispuestas a limitar, en parte, su autonomía en la determinación de las políticas a favor de los vecinos geográficos.

El Capítulo III se refiere a la consideración del conjunto de políticas a coordinar en un estadio determinado de integración para que funcione adecuadamente. En este capítulo se concluye lo siguiente:

- La integración comercial, aún en un estadio de zona de libre comercio, requiere resolver, en forma concomitante, los problemas vinculados a las distorsiones a la competencia provenientes de las ayudas del Estado, el impacto de las devaluaciones competitivas entre los países socios, y los efectos económicos y sociales del desempleo consecuencia del cambio de las condiciones de competencia que supone el desmantelamiento arancelario recíproco.
- La unión aduanera es un estadio muy avanzado de integración que requiere, además, armonizar los aranceles y establecer una política comercial común. En la unión aduanera el desvío de comercio forma parte implícita del acuerdo, con dos consecuencias principales: en primer lugar, al abrir mano de la política arancelaria, reduce las opciones de políticas de un país para compensar la inestabilidad macroeconómica del país socio; en segundo lugar, la inestabilidad del país socio amplifica el costo del desvío de comercio. Por esta razón, la unión aduanera es aún más exigente que una zona del libre comercio en cuanto a las políticas que debe abarcar la armonización y al grado que debe alcanzar la misma.
- La estrategia adoptada implícitamente en el Tratado de Asunción de anteponer la unión aduanera a la integración monetaria y el libre movimiento de los factores de producción, inspirada en el modelo de la Unión Europea, no considera completamente las características estructurales de los países de la región. El modelo europeo contempla un orden de los acuerdos desde la zona de libre comercio a la unión económica, en donde la integración monetaria y las migraciones se consideran las últimas etapas. Este modelo de integración es funcional al contexto monetario específico en el que se desarrolló la Unión Europea. Al contrario de la experiencia europea, en el MERCOSUR no existió un arreglo monetario compatible previo, ni la moneda del mayor mercado puede ser tomada como referencia para el resto. Esta realidad impone la consideración de los asuntos monetarios y cambiarios como prioritarios y concomitantes a la unión aduanera.

El Capítulo IV se refiere a las opiniones de las elites de Argentina y Brasil, su efecto sobre el funcionamiento del MERCOSUR hasta el presente y la forma como condicionan el proyecto

futuro. Este capítulo se basó en una investigación previa del INTAL sobre el pensamiento de las elites latinoamericanas con relación a la integración. Esta investigación verifica que hay una manera nacional de ver las cosas, que tiene relación con la forma como las elites se ven a sí mismas o como interpretan el destino nacional y el papel de su país en el mundo.

Un proyecto de integración requiere armonizar un conjunto amplio de políticas. Esta coordinación supone la sustitución de unas políticas por otras en los países que se integran. Es posible que alguna de esas políticas forme parte de un proyecto más general de país que cuente con suficiente consenso al interior del mismo y que sea muy difícil de modificar por la negociación. Por esta razón, los procesos de integración requieren que se conozcan y discutan los proyectos que cada país promueve, sus motivaciones más fundamentales y las políticas a través de las cuales se expresan esos proyectos. Este conocimiento permite establecer los límites a la integración posible.

Las diferencias y similitudes en las visiones de las elites argentinas y brasileñas contribuyen al diagnóstico de la situación actual del MERCOSUR y dan algunas pistas sobre el MERCOSUR del futuro. En particular, en lo que atañe a la inserción al sistema internacional de comercio, existe un alto grado de coincidencia en las opiniones de las elites sobre la conveniencia de la integración entre los países del Cono Sur y sobre las alianzas comerciales en la región y en el mundo.¹ En general, las elites argentinas y brasileñas son proclives a aceptar la incorporación de otros países sudamericanos al acuerdo y favorecen una inserción autónoma en el sistema internacional de comercio, privilegiando lo multilateral frente a la inserción vía los grandes bloques comerciales existentes. En función de estas coincidencias y de la verificada estabilidad de las opiniones de las elites, es probable que el MERCOSUR del futuro gire en torno a las características que ha presentado hasta ahora en su estrategia comercial, independientemente de los cambios de gobierno que se produzcan en ambos países.

El Capítulo V se refiere a la coordinación cambiaria y monetaria en el MERCOSUR. La imposibilidad de lograr acuerdos en materia de armonización cambiaria y monetaria se explica por la diferente estrategia de inserción a la globalización financiera que ensayaron los dos países mayores del MERCOSUR. Brasil buscaba una inserción autónoma compatible con la pretensión de sus elites del rol de *global player*, mientras que Argentina optó por una integración completa a los mercados de capitales del mundo. Ambas estrategias contaban con un importante consenso al nivel de las elites nacionales respectivas y la negociación del MERCOSUR no tenía fuerza suficiente como para modificarlas.

Por último, el Capítulo VI se refiere a la agenda futura del MERCOSUR. De acuerdo al análisis del Capítulo IV, es probable que cuando los países del MERCOSUR superen la actual coyuntura económica, insistan con la estrategia comercial que mantuvieron hasta el presente y que está arraigada en la opinión de las elites; esto es, la integración comercial, la extensión del MERCOSUR a otros países sudamericanos, la preferencia por la negociación en el ámbito de la OMC y las actitudes dilatorias en materia de acuerdos con el ALCA y con la UE. En ese momento habrá de considerarse la agenda de profundización del MERCOSUR. Aquí se sugieren algunos cambios de énfasis: en lugar de plantear la profundización como equivalente a la uniformización arancelaria,

¹ Esto explica el éxito en concluir rápidamente un acuerdo sobre los aspectos comerciales de la integración, siguiendo el orden de prelación establecido en el modelo europeo, que colocaba a la unión aduanera como una de las etapas iniciales del proceso.

se propone, por el contrario, posponer el tema de la completa uniformización para el futuro, mientras que se avanza en lo institucional, lo monetario, la planificación conjunta de las infraestructuras y las migraciones.

El avance en lo institucional no se refiere a la creación de burocracias sino a la formulación de reglas e instituciones en materia, principalmente, de las prácticas desleales de comercio y las ayudas del Estado, con vigencia para todo el MERCOSUR y aplicable por los propios órganos de las jurisdicciones nacionales hasta el límite en que esto sea posible. En materia monetaria, en el trabajo se discuten las dos grandes alternativas abiertas al MERCOSUR: la adopción de un patrón monetario externo o la moneda fiduciaria propia. El objetivo de las elites del MERCOSUR de inserción autónoma al mundo requiere discutir la posibilidad de creación de una moneda propia. Sin embargo, esta es una cuestión de largo plazo y, por lo tanto, la agenda debe concentrarse, en este momento, en el diseño de la transición hacia dicho objetivo.

Por último, la agenda de profundización debería incluir capítulos que, en el modelo de integración europeo, son considerados propios de una etapa más avanzada de integración pero que no son inconsistentes con el actual estado de desarrollo del MERCOSUR. Nos referimos, en particular, a la planificación conjunta de las infraestructuras y el libre movimiento de personas y trabajadores entre los países de la región. Acuerdos en estos temas contribuirían a dar sentido de avance y compromiso con una mayor integración futura, a la vez que evitarían el peligro de la disolución del MERCOSUR en otros acuerdos, como el ALCA, que convertirían en redundante un simple compromiso de unión aduanera en el formato europeo.

I. LAS CONDICIONANTES DEL ENTORNO

La globalización

Las dos facetas en la globalización: El comercio y el capital

Las últimas dos décadas del siglo XX fueron testigos de fenómenos nuevos en materia de interdependencia de las economías a nivel casi planetario, con un gran crecimiento del comercio, de la circulación del capital, la tecnología, la información en general y los procesos de difusión cultural. Estos fenómenos fueron bautizados como globalización. Su característica es que viene impuesta por el propio desarrollo tecnológico que impulsa el crecimiento del comercio y la circulación del capital y, a la vez, hace inoperante los mecanismos habituales de control y cierre de las economías respecto de estas actividades.

La globalización tiene dos facetas diferentes que interesan desde el punto de vista del análisis que aquí se presenta. Una de ellas tiene que ver con el comercio internacional; la otra, con el mercado de capitales mundial. Ambas pertenecen al mismo fenómeno de la globalización; sin embargo, son aspectos diferentes de dicha realidad, no totalmente conectados y con diferente impacto. Desde el punto de vista del análisis de las consecuencias de la globalización en el Cono Sur y las características de la integración de dicha región, es importante tener presente que ambos fenómenos implican estrategias de inserción específicas.

La globalización del comercio

El comercio ha crecido a tasas muy altas en la última mitad del siglo XX. En los últimos años, este crecimiento del comercio vino de la mano de una apertura creciente de las economías y del establecimiento de reglas en el comercio internacional que abarcan más materias y se imponen con mayor coerción. La Organización Mundial de Comercio (OMC) hoy agrupa más países, incorpora nuevas materias a sus disciplinas y aplica su normativa con mayor poder coercitivo (ver Aleman [1998]).

Este hecho de que el comercio sea más abierto y más estructurado, no significa que sea más equitativo. Los países exportadores de productos agrícolas de clima templado son testigos de primera línea de la falta de equidad de las reglas de comercio internacional. Una de estas asimetrías lo constituye, precisamente, el hecho que no existe la misma disciplina para el comercio de bienes agrícolas que para el comercio de manufacturas. La política agrícola de la Unión Europea -construida alrededor de mecanismos tales como los precios garantizados, los subsidios a la exportación y los impuestos a la importación- confrontó con Estados Unidos en una guerra de subsidios recíprocos. Los países del Cono Sur americano resultaron víctimas de ese enfrentamiento, ya que tuvieron que sufrir las consecuencias de la pérdida de poder adquisitivo de sus principales rubros exportadores.²

² Estos países trataron de enfrentar esta situación con la agrupación en la OMC alrededor del grupo de Cairns, para gravitar en las rondas de negociaciones con el objetivo de incluir la agricultura dentro de las disciplinas generales de la OMC. Además, el problema colaboró al acercamiento de los países del Cono Sur en la idea del MERCOSUR como una forma defensiva frente a los subsidios agrícolas que rigen en el comercio internacional.

En forma paralela, se observa una tendencia cada vez más pronunciada -en casi todas las partes del mundo- que lleva al establecimiento, o a la intensificación, de procesos de integración regional. Si bien el GATT se desarrolló sobre el principio de la nación más favorecida, admite en su artículo XXIV la creación de áreas de comercio discriminatorias. Esta aparente paradoja reconoce el hecho de las diferentes estrategias que inspiraron el accionar político de Estados Unidos y el de la Unión Europea en la creación de las reglas de comercio internacional. Mientras que Estados Unidos abogó por el multilateralismo, Europa defendió la discriminación como forma de acomodar su pasado colonial. De esa manera, el artículo XXIV está destinado a reconocer situaciones de hecho como la propia unión de Europa, el Commonwealth y los posteriores Acuerdos de Lomé.³

Sin embargo, en las postrimerías del siglo, hay un fenómeno nuevo de acuerdo comercial discriminatorio realmente trascendente que es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). A los efectos de nuestro análisis, hay dos aspectos que son relevantes en el mismo:

- En primer lugar, Estados Unidos, que había sido el campeón del enfoque multilateral en el comercio, aparentemente define un cambio de política, que contó como antecedente el acuerdo de zona de libre comercio con Israel, primero, y con Canadá, después. Este cambio complicó el panorama de desarrollo del comercio mundial. Para algunos, era un anuncio de una nueva conformación del sistema internacional de comercio sobre la base de los grandes bloques comerciales y que las reglas de comercio se definirían en el futuro dentro de los bloques más que en el ambiente multilateral de la OMC, donde cada país tiene un voto y prima el concepto de la nación más favorecida.
- En segundo lugar, desarticula la aparente homogeneidad latinoamericana que había tratado de plasmarse en la ALADI. La propia geometría del tratado de incorporación de países "de a uno por vez" al TLCAN provocó preocupación en los países mayores de América Latina, especialmente en Brasil, que sentía la amenaza del aislamiento comercial, en caso que la América española aceptara una política de adhesión al TLCAN.⁴

El sistema internacional de comercio era un aspecto de la globalización que exigía a los países del Cono Sur la elección de una estrategia de inserción concreta. Era un mundo de hegemonía compartida: TLCAN, Europa, Japón. En este mundo aparecen nuevos interlocutores que se proyectan con fuerza como, por ejemplo, China e India. América del Sur, por su parte, si bien pequeña en este concierto, estaba llamada a constituir una región potencialmente importante. En este mundo de interacción global, de vigencia de reglas, de hegemonía compartida, la estrategia de inserción conjunta de los países del Cono Sur y, eventualmente, de una buena parte de América del Sur, aparecía como una estrategia conveniente. Esta estrategia, para prosperar, requería del apego a normas: estas normas permitían los acuerdos arancelarios discriminatorios, pero no la integración "fortaleza". El regionalismo abierto, en cambio, era una estrategia disponible.⁵

³ Todos estos acuerdos que son de dos vías; esto es, los países menores y en desarrollo tienen preferencias en los mercados mayores y viceversa, discriminan contra las posibilidades comerciales de América Latina e indudablemente ayudaron a mantener viva la llama de la idea de la integración en dicho continente que, por otra parte, reconocía antecedentes históricos en la región.

⁴ En el año 1994, los países de las Américas, reunidos en Miami, lanzaron la idea del ALCA como la síntesis final de esos procesos parciales y, eventualmente, antagónicos que se iban generando entre el TLCAN y el MERCOSUR.

⁵ Para un análisis exhaustivo de las nuevas estrategias véase Devlin y Estevadeordal [2001].

La globalización financiera

La otra faceta característica de la globalización se refiere a los mercados de capitales, y se refleja mediante el fenómeno de la asignación de los capitales privados a escala mundial, que ha crecido de manera asombrosa en los últimos años (ver Avila [2000]). Frente a una situación anterior de mercados de capital segmentados, se está avanzando hacia un mercado de capitales global. Este mercado global no existe como tal aún hoy día, puesto que todavía lo que circula por el mundo es una proporción menor del ahorro nacional de los países más ricos. De todas maneras existe una interpenetración mayor de los mercados que ha permitido el crecimiento de los flujos internacionales de capitales y la importancia sin precedentes de estos flujos en la explicación de la actividad económica de los países periféricos receptores de los mismos.

Una de las características de este nuevo fenómeno es que, al contrario de lo que afirmábamos para el comercio, las reglas en el mundo se han aflojado. Existe menos disciplina que antes debido al incumplimiento de los acuerdos de Bretton Woods, la ruptura del patrón oro-dólar y la incapacidad de los organismos financieros internacionales (el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional) para "domesticar" razonablemente este fenómeno y sus consecuencias.⁶ Por esta razón, la globalización financiera revela mayores incertidumbres que su contraparte comercial. El mundo de la globalización financiera no tiene un orden equivalente al que existe en el mundo del comercio. Frente a este fenómeno, los gobiernos de los países emergentes debieron resolver el dilema entre la autonomía y la inserción completa a los mercados de capitales del mundo. Esta última implicaba la apertura de la cuenta capital, la renuncia a una moneda independiente y la inserción internacional del sistema financiero. En la aplicación de esta estrategia predominaron las reglas sobre la discrecionalidad. La estrategia alternativa es defensiva contra la globalización: en general, se construyó sobre restricciones al funcionamiento del sistema financiero doméstico, los controles de cambios y una moneda fiduciaria propia.

Los países del Cono Sur aplicaron diferentes estrategias de inserción a la globalización financiera. Si bien en una revisión superficial aparece como que el conjunto de países aplicó un mismo modelo económico basado en las reformas del Consenso de Washington y que fue bautizado en la jerga política latinoamericana como "modelo neo-liberal", las estrategias aplicadas por los países fueron, en realidad, diferentes. Todas estas estrategias tuvieron una serie de características comunes en torno a la revalorización del mercado en la asignación de los recursos y la redefinición del papel del Estado como empresario o como proveedor de infraestructura. Sin embargo, en cuanto a la inserción en la globalización financiera, algunos países optaron por la conexión irrestricta a los mercados de capitales del mundo y otros optaron por la autonomía. Los resultados, a la postre, fueron de todo tipo. No siempre tuvo éxito una estrategia defensiva, ni logró sus promesas una estrategia de inserción. Está aún pendiente una evaluación de las diferentes estrategias, las modalidades de su aplicación y la explicación de los resultados en la experiencia latinoamericana. Sin embargo, resulta claro que estas diferencias de enfoque y de políticas constituyeron los elementos principales que dificultaron el buen funcionamiento de los esquemas de integración, en particular del MERCOSUR.

⁶ Uno de los ejemplos notorios de esta situación lo constituyó el paquete de ayuda a México para amortiguar la crisis financiera que enfrentó dicho país en 1995, en el que la participación del FMI fue de tan sólo un 15%.

El contexto regional

El retorno del poder civil en América Latina y el acercamiento argentino-brasileño

A fines de la década de los años ochenta, el contexto económico internacional -caracterizado como globalización- imponía nuevos desafíos a las noveles democracias de la época en el Cono Sur americano. Tal como se argumenta en la sección anterior, como respuesta a estos desafíos, los países del Cono Sur americano intentaron una inserción conjunta en el mundo. Sin embargo, éste no era el escenario inevitable. En realidad, a pesar de los esfuerzos que se habían realizado en ese sentido -prácticamente desde la independencia-, la vieja pauta histórica había sido que los vínculos de la región con el mundo simplemente no existieron; los países se habían vinculado a lo internacional en forma individual. América del Sur no había logrado, hasta la vigencia del MERCOSUR, transferir la individualidad de sus propios países a otro órgano de conjunto que constituya el intermediario de su relación con el mundo. En ese sentido, el MERCOSUR es el primer intento, exclusivamente latinoamericano, importante.

El MERCOSUR fue posible, en definitiva, porque las relaciones políticas entre los países del Cono Sur cambian. El contexto internacional constituyó el desafío y el nuevo contexto político regional fue el catalítico que permitió la generación de la estrategia de inserción conjunta al mundo. La década de los años ochenta marca, como aspecto político relevante, el retorno del gobierno civil en Argentina y Brasil. Este acontecimiento permite un cambio radical en la concepción geopolítica en la región, una de cuyas manifestaciones fue el acercamiento entre los gobiernos de Raúl Alfonsín y José Sarney.

*La primera etapa: El acercamiento entre los presidentes Alfonsín y Sarney*⁷

La relación entre Argentina y Brasil había sido de conflicto permanente en razón de los reclamos fronterizos y la carrera armamentista. Este clima de hostilidades no era exclusivo entre Argentina y Brasil, sino que abarcaba las relaciones entre muchos países de América del Sur como, por ejemplo, la propia Argentina y Chile. El acercamiento entre Alfonsín y Sarney constituyó un punto de inflexión fundamental en las relaciones entre los países del Cono Sur. La eliminación de las hipótesis de conflicto permanente y el cambio de actitudes políticas de la confrontación a la cooperación permitió redefinir las relaciones políticas de estos países entre sí y de éstos con el mundo.

En una primera instancia, el acercamiento entre Argentina y Brasil fue fundamentalmente político. Por una parte, dicho acercamiento representó una especie de acuerdo de apoyo recíproco para el fortalecimiento del poder civil. Por otra parte, buscó reubicar a la región en el escenario internacional estableciendo al Cono Sur como zona de paz y no cargada de componentes de seguridad militar. Ambos gobiernos tomaron las acciones concretas y se comprometieron a eliminar una carrera armamentista en América del Sur que conspiraba contra la seguridad en la región, impedía la consolidación de la democracia y, en definitiva, ahuyentaba a los inversores.

⁷ Este capítulo debe mucho a una conversación con Celso Lafer, en 1999, a la sazón Ministro de Desarrollo e Industrias de la República Federativa del Brasil.

En la primera etapa del acercamiento argentino-brasileño, lo estrictamente económico estaba en segundo plano. Sin embargo, tal como lo explicamos en la sección anterior, las características y estado de evolución del sistema internacional de comercio imponía de una manera casi natural la inserción conjunta al comercio mundial. En ese sentido, no resultaba sorprendente que la agenda del acercamiento entre Argentina y Brasil incorporara un objetivo de integración comercial. De esta manera, los gobiernos de Alfonsín y Sarney establecieron acuerdos sobre la base de productos y del intercambio compensado entre ciertas actividades.⁸ Sin embargo, estos acuerdos no prosperaron; faltó el giro hacia conceptos más liberales de comercio para que el proceso se materializara. Este giro se dio finalmente en las siguientes administraciones de gobierno de Menem en Argentina y de Fernando Collor de Melo, Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso, en Brasil.

La segunda etapa: La creación del MERCOSUR

El advenimiento de los nuevos gobiernos a principios de los años noventa, agregó una nueva dimensión a los acuerdos entre Argentina y Brasil, y completó las estrategias de inserción de estas economías al mundo. En especial, el nuevo gobierno argentino completa el cambio radical de las relaciones argentinas con el resto del mundo que iniciara su antecesor.

Este gobierno ancla la relación externa de Argentina sobre dos pilares: por un lado, el acercamiento con Brasil, que tiene una dimensión política, de interconexión física y comercial, de defensa de la industria de los países del MERCOSUR. En este sentido, el presidente Menem consolida lo que ya había comenzado su antecesor Alfonsín. Sin embargo, agrega una nueva dimensión: una relación de alineación automática con Estados Unidos. Esto constituye un cambio radical en la política exterior argentina de confrontación permanente con Estados Unidos (ver Tulchin [1990]). De esta manera, echa las bases de una nueva relación con el mayor mercado del mundo, con clara predominancia en materia tecnológica y financiera en el mundo actual. Para el nuevo gobierno argentino la inserción argentina -y del MERCOSUR- en el sistema financiero y de capitales internacional era a través de Estados Unidos.⁹

Durante esta etapa se toman las decisiones que resultan en el desarrollo del MERCOSUR y la explicación de su *performance* futura.

En primer lugar, una convergencia de opiniones entre Argentina y Brasil de inserción conjunta al comercio internacional y una convergencia de opiniones hacia un mayor liberalismo en lo económico y comercial, que permitió el establecimiento de un regionalismo abierto.

En segundo lugar, el gobierno de Menem establece una nueva relación con Estados Unidos que tiene su expresión concreta en una estrategia de inserción a la globalización financiera que reconoce explícitamente el papel predominante de Estados Unidos. El régimen de convertibilidad, la apertura irrestricta de la cuenta de capital y la inserción del sistema financiero al mundo fueron las políticas

⁸ En esta etapa se incorpora a las conversaciones el Presidente Julio María Sanguinetti de Uruguay, dando paso a la idea del MERCOSUR, que prospera posteriormente con la incorporación de Paraguay.

⁹ Esta interpretación debe mucho a una conversación con Joseph Tulchin, mantenida en 1999.

más notorias en dicha estrategia. De esa manera, Argentina diseña una apuesta de regionalismo abierto para insertarse al mundo del comercio y de alineación política con Estados Unidos para acomodarse a la realidad de la globalización financiera. En un principio, esto no difiere substantivamente con Brasil: el Plan Real de estabilización del año 1994 no diferiría mucho de esta estrategia. Sin embargo, los hechos futuros demostrarán que esa convergencia era sólo aparente.

II. LAS CONDICIONANTES TECNICAS Y POLITICAS DE LA COORDINACION DE POLITICAS ECONOMICAS

La coordinación de políticas en la integración

La inserción internacional de un país se hace efectiva a través de una combinación de políticas económicas. En particular, una modalidad específica de integración al comercio mundial implica una política arancelaria, tributaria y de alianzas comerciales externas particulares. De la misma manera, la inserción en los mercados de capitales del mundo presupone una política cambiaria, monetaria y financiera determinada. En otras palabras, un número alto de decisiones que abarcan un ámbito importante en la política económica es consecuencia de estrategias más generales de la inserción internacional de un país.

La integración económica es parte de estas políticas y la modalidad de la integración depende de las mismas. Dado que en un proceso de integración participan dos o más países, el tipo de acuerdo factible depende de la coincidencia de sus estrategias de inserción externa y de las políticas instrumentales elegidas. En la medida que éstas son compatibles, el acuerdo puede ser profundo y completo; si no lo son, el acuerdo será necesariamente parcial y podría, eventualmente, fracasar. Esto es lo que justifica la armonización de políticas en los acuerdos de integración comercial. El enfoque usual ha sido plantear cierto modelo de integración comercial y, a partir del mismo, se coordinan las políticas para hacerlas compatibles con dicho modelo. En otras palabras, los países cambian su política económica para adoptar una similar o compatible con el socio. En ese esfuerzo, un país podría verse obligado a modificar su estrategia más general de inserción internacional.

En el capítulo anterior nos referíamos a los acercamientos políticos entre Argentina y Brasil que dieron origen al MERCOSUR. Habíamos dicho que el MERCOSUR prosperó en una segunda etapa del acercamiento entre ambos países, que tiene su origen a principios de los años noventa. Los factores que explican el progreso que se realiza a partir de ese momento en la integración son, por un lado, la decisión tomada por sus gobiernos de compartir soberanía en cuestiones de política económica; por otro, la implementación previa, tanto en Argentina como en Brasil, de una política de mayor apertura comercial. En la medida que las elites de los dos países mayores del MERCOSUR aceptaron, por un lado, una disminución de la autonomía en materia de decisiones de política económica y, por otro, una convergencia hacia patrones de comercio más abiertos, el proceso se instala y prospera.

El modelo de la integración en el MERCOSUR

Un segundo nivel del análisis del acercamiento argentino-brasileño lo constituye el modelo concreto elegido para llevar adelante la integración económica. Dicho modelo, inspirado en la experiencia europea, se basó en un cronograma detallado de liberalización para el comercio recíproco y otro de construcción y adopción del arancel común, que constituyeron el ancla para el compromiso de integración. Esto es, un modelo que implica la liberalización comercial e integración conjunta al sistema de comercio internacional y la coordinación paralela, o posterior, de un conjunto amplio de políticas compatible con aquellos acuerdos. Tal como en el modelo europeo, no rigió el *single undertaking*, sino un orden de prelación de los acuerdos: la zona de libre comercio, la unión aduanera, el mercado común, etc. Ese fue el camino adoptado en el Tratado de Asunción: garantizar

un grado de integración importante al inicio, imponer con ello un compromiso a favor de la integración e iniciar un proceso de coordinación de políticas para compatibilizar las estrategias de todos los países del MERCOSUR, siguiendo los pasos del modelo europeo.

Las interrogantes que surgen al respecto son los siguientes: en primer lugar, si el orden de prelación de las políticas a armonizar de acuerdo al modelo de la Unión Europea era el adecuado dadas las características propias de los países del MERCOSUR. En segundo lugar, si era posible llevar adelante políticamente toda la coordinación necesaria; esto es, si la coordinación no chocaría en última instancia contra estrategias de inserción internacional más generales, con amplio consenso al interior de cada país, y que eventualmente no prosperaría.

Los requerimientos técnicos en la coordinación de políticas

El rol de la coordinación o armonización de políticas es crear las condiciones para que los objetivos de la integración económica se alcancen de manera efectiva. Con este propósito, la coordinación de políticas debe facilitar la correcta asignación de los recursos entre los países y las regiones que se integran de acuerdo a sus ventajas comparativas; además, debe permitir el aprovechamiento de las economías de escala y potenciar los efectos dinámicos sobre las inversiones y el crecimiento en forma equitativa entre los países del acuerdo.

Sobre la determinación del conjunto de políticas que se requiere armonizar para el buen funcionamiento de un proyecto de integración no hay una opinión única. Para algunos es necesario armonizar prácticamente la totalidad de las políticas económicas; para otros, en cambio, un proceso eficiente de coordinación exige discernir correctamente tres situaciones diferentes: las políticas que pueden continuar en el ámbito de la autonomía de cada país, ya sea porque no afectan negativamente y de manera substantiva los objetivos de la integración o porque constituyen un ámbito lícito de la competencia entre los socios; las políticas que son imprescindibles de armonizar y, por último, aquéllas que se requiere eliminar porque constituyen distorsiones inadmisibles a la competencia. En el MERCOSUR se decidió este último camino para evitar una exagerada interferencia en la autonomía de decisión de los países.¹⁰

La experiencia es amplia y la literatura abundante en cuanto a la determinación de esas tres situaciones. El conjunto que requiere de armonización obviamente aumenta y se complica con el grado de integración proyectado. Pero aún el estadio primario de integración, la zona de libre comercio, requiere de una agenda de coordinación compleja. En la zona de libre comercio no hay un arancel común, pero existe un acceso discriminatorio al mercado del socio. Este hecho exige *per se* la armonización de la política fiscal con efecto equivalente de arancel, y la eliminación de las políticas públicas que distorsionan la competencia; esto es, las ayudas del Estado que implican ventajas exageradas a un grupo de productores o empresas según el país de localización. También requiere resolver el problema de las devaluaciones competitivas, lo que nos introduce en el tema de la coordinación cambiaria y monetaria.

¹⁰ No siempre fue clara una decisión en ese sentido; por ejemplo, en el Cronograma de las Leñas se plantea una coordinación completa de políticas. Sin embargo, la experiencia de la negociación demuestra que, en definitiva, se siguió el camino alternativo de la coordinación imprescindible.

Por otra parte, los países que integran una zona de libre comercio deben contemplar los problemas asociados al desempleo de recursos que resultará necesariamente del cambio en las condiciones de competencia. Este tipo de problemas ha sido enfrentado en la Unión Europea con transferencias de ingreso desde los países más ricos (o que ganaron en la competencia) hacia los países que sufrieron los mayores costos en el ajuste. En situaciones en las que este tipo de transferencias no es posible, se podrían requerir considerar acuerdos más amplios sobre el movimiento de personas y trabajadores, como forma de mitigar el impacto económico y social del desempleo. De manera que aun un acuerdo de zona de libre comercio, aparentemente simple en sus exigencias de coordinación de políticas, podría necesitar un alto grado de profundización para funcionar bien.

La unión aduanera -que en la experiencia europea es presentada como el estadio inmediatamente superior de integración- requiere, adicionalmente, armonizar los aranceles respecto a terceros y una política comercial común; esto es, implica una coincidencia de alianzas comerciales con terceros países. La unión aduanera aumenta la importancia de la coordinación de las políticas que mencionábamos para el caso de la zona de libre comercio. En la unión aduanera se pacta la discriminación y, por lo tanto, el desvío de comercio. Al perder autonomía de aplicación de la política arancelaria, se pierden grados de libertad para contrarrestar las eventuales distorsiones provocadas por las políticas públicas o por los cambios bruscos en la competitividad producida por devaluaciones de los socios, a la vez que éstas tienen impacto mayor. Entonces, es importante tener en cuenta que la unión aduanera es un estadio de integración mucho más avanzado de lo que a primera vista parece. Previo al mismo se debe lograr el acceso irrestricto al mercado del socio, la eliminación de los efectos de las políticas públicas que distorsionan la competencia, la armonización cambiaria y el movimiento de trabajadores. Sólo a partir de ese perfeccionamiento en la coordinación es posible aplicar con éxito el arancel y la política de alianzas comerciales comunes.

La experiencia del MERCOSUR demuestra que el orden de prelación entre las políticas que deben armonizarse no es un problema que puede resolverse de manera general y equivalente para cualquier ejercicio de integración concreto. Cada realidad tiene sus propias exigencias. Existen factores estructurales en los países que se integran que pueden aconsejar distintas prioridades. El MERCOSUR se caracteriza por la gran asimetría de tamaños entre los países y por el hecho de que el mayor mercado carece de una moneda que pueda tomarse como referencia para el resto. En este contexto, el modelo europeo no necesariamente resulta adecuado. En la Unión Europea, los acuerdos monetarios y cambiarios preexistentes y paralelos al proceso de integración comercial hicieron posible el orden de prelación de los acuerdos que quedó consagrado en los libros de texto. La Unión Europea se construyó sobre la base de los acuerdos de Bretton Woods, primero, y sobre la base del marco alemán como moneda de referencia, después (Mundell [2001]). Esto explica porqué pudieron concentrarse en los aspectos arancelarios antes de perfeccionar los acuerdos vinculados a los cambios y la moneda.

Las restricciones políticas a la coordinación

Sin embargo, la determinación de una ruta de coordinación de políticas consistente puede resultar un ejercicio más bien teórico, porque la conveniencia o la necesidad de armonizar las políticas no implica necesariamente la posibilidad de hacerlo. En este sentido, resulta obvia la dificultad del MERCOSUR, y de algunas otras experiencias, en la coordinación de políticas. Se debe tener en cuenta que la coordinación de políticas implica la modificación de decisiones previas en los países,

lo que no siempre es posible debido al consenso social existente en torno a dichas decisiones. El MERCOSUR, por ejemplo, no pudo armonizar las políticas cambiarias en forma simultánea al cronograma de desgravación arancelaria y la aplicación del arancel común. Sin embargo, esta dificultad no fue, un problema de ineficacia de la negociación, sino que Argentina y Brasil, los dos países mayores del acuerdo, diferían sustantivamente -y en forma creciente con el paso del tiempo- en sus estrategias de inserción a los mercados de capitales. Estas estrategias diversas que adoptaron Argentina y Brasil contaban con un importante consenso al nivel de las elites nacionales y la negociación del MERCOSUR no tenía fuerza suficiente como para modificarlas.

Cuando se considera la coordinación en un proyecto de integración, es necesario, entonces, considerar los dos niveles de problemas diferentes que plantea: en primer lugar, la definición del conjunto de políticas que se requiere coordinar. Esta definición es función del grado de integración que se contempla. En segundo lugar, la determinación del conjunto de políticas que es posible armonizar. La coordinación implica la sustitución de unas políticas por otras. Es posible que algunas de esas políticas formen parte de un proyecto más general de país, que cuente con suficiente consenso y que sea muy difícil de modificar. Por esta razón, los procesos de integración requieren que se conozcan y se discutan los proyectos que cada país promueve, sus motivaciones más fundamentales y las políticas a través de las cuales se expresan esos proyectos. Este conocimiento permite establecer los límites a la integración posible.

III. SOBRE ELITES Y MERCOSUR

Las elites en las políticas de inserción de un país al mundo

La investigación de proyectos nacionales más profundos, estables y difíciles de cambiar que explican las conductas de los gobiernos constituye un ingrediente importante en el análisis de un proyecto de integración. Una ruta para hacerlo es el estudio de las opiniones de las elites nacionales. El estudiar las opiniones de las elites como indicadores de la opinión pública nacional tiene dos ventajas fundamentales: en primer lugar, es más sencillo y rápido auscultar en profundidad a las elites que estudiar a la opinión pública. En segundo lugar, porque la puesta en práctica de un proyecto político requiere de liderazgo decidido y éste sólo puede provenir de las elites nacionales. La opinión pública puede bloquear opciones, pero difícilmente pueda concebir alternativas e impulsarlas. De manera que las opiniones de las elites sobre las opciones estratégicas de un país suelen incidir significativamente en su adopción.

Durante la década de los años noventa se realizaron diversos estudios sobre las opiniones de las elites latinoamericanas con relación a la inserción internacional de sus países. Si bien dichos estudios no agotan la exploración de este tema, de ellos se pueden derivar ciertas conclusiones generales que resultan relevantes. En primer lugar, se puede afirmar que existe una opinión de las elites nacionales: hay una manera de ver las cosas vinculada al país donde se vive. Existe una coincidencia entre las elites nacionales que trasciende su ubicación en diferentes grupos ocupacionales, ideológico-partidarios, de edad, etc. En este sentido, se encuentra mayor similitud de opiniones respecto a las estrategias entre dos conciudadanos que entre los integrantes de un sub-grupo ocupacional, por ejemplo, de dos países diferentes. Esto es válido en general para América latina, pero muy en particular para Argentina y Brasil. En segundo lugar, las opiniones de las elites sobre estos temas son relativamente estables y tienden a trascender períodos de gobierno. Por esta razón, algunas estrategias de política tienden a perdurar a pesar de los cambios en los gobiernos nacionales.

A continuación tratamos fundamentalmente el MERCOSUR como componente de una estrategia más general tal como es expresada por los miembros de las elites de Argentina y Brasil. El análisis aprovecha del resultado de una investigación realizada por el BID-INTAL sobre las opiniones de las elites latinoamericanas en referencia a la mejor inserción de sus países respectivos en la economía internacional (Achard, García Pelufo y González [2001]). En dicha investigación se realizó una encuesta a más de setecientos integrantes de dichas elites y ciento sesenta y cinco entrevistas en profundidad. A los efectos de la tarea que nos acomete ahora, nos concentraremos principalmente en las opiniones de las elites de Argentina y Brasil, debido a la naturaleza determinante de ambos países en el MERCOSUR.

El análisis se realiza en dos partes: en la primera, se describen las opiniones de las elites de Argentina y Brasil en relación con la integración comercial; esto es, la evaluación de la integración regional, la conveniencia de construir acuerdos que involucren niveles de integración más estrechos (la evaluación del arancel común) o geográficamente más abarcadores que los actuales (las actitudes frente al necesario *trade off* entre profundizar el MERCOSUR o extenderlo a la participación de otros países); la dirección de la extensión del acuerdo (América del Sur; TLCAN), la preferencia por lo multilateral *versus* la participación en los bloques. Posteriormente, se plantean los antecedentes

y objetivos de la coordinación macroeconómica en el MERCOSUR, los problemas para el funcionamiento de la incipiente unión aduanera derivados de los diferentes regímenes cambiarios en Argentina y Brasil, las estrategias de armonización requeridas y las dificultades en su aplicación debido a las divergencias en las concepciones sustentadas por los gobiernos, que estaban fundadas en consensos amplios entre las elites respectivas.

El MERCOSUR como parte de un proyecto-país según lo expresado por las elites

Argentina y Brasil presentan una estructura de comercio diversificada, con participación equivalente de Estados Unidos, la Unión Europea y Asia. El comercio regional ha crecido debido a la preferencia recíproca otorgada en el MERCOSUR y presenta una pauta diferencial respecto al comercio con el resto del mundo por constituir un mayor porcentaje de productos manufacturados. De estas características surge naturalmente la importancia que tiene para ambos países el acceso preferente a la economía vecina como estrategia de desarrollo industrial y la preferencia por el tratamiento multilateral de las cuestiones de comercio y acceso a los mercados, respecto a una estrategia alternativa de adhesión a un bloque hemisférico.

Existen, sin embargo, diferentes opiniones en torno a diversos temas de índole estratégica. Brasil es un país a escala continental y, por lo tanto, es percibido como país grande por sus elites, las que manifiestan inequívocamente su vocación para tener presencia en el mundo. En tal sentido, Brasil se ha planteado desde hace décadas el objetivo del desarrollo de su capacidad industrial como condición de su participación más autónoma en el sistema internacional (Soares de Lima y Hirst [1994]). Esta estrategia se materializó en la puesta en marcha del modelo Vargas en la década de los años cincuenta. La aplicación de este modelo generó una coalición de empresarios, políticos y diplomáticos en torno al objetivo de industrialización a partir de la protección del mercado interno.

Las transformaciones de la economía mundial a principios de los años noventa influenciaron en las opiniones de las elites. Continúa existiendo un gran consenso en Brasil en torno a la idea de la industrialización como estrategia de desarrollo y de inserción al mundo. Las opiniones coinciden en que el modelo Vargas fue exitoso, ya que dotó al país con una estructura productiva más diversificada, que pocos consideran que hubiera sido viable sin la intervención del Estado. Sin embargo, la mayoría admite que el modelo de sustitución de importaciones se agotó a partir de los años ochenta y que la apertura económica era inevitable. Se está de acuerdo en que la industria debe madurar para crecer hacia afuera y que ese proceso requiere definiciones de política interna más compatibles con las normas de comercio internacionalmente aceptables.

Las elites argentinas no tienen una visión única ni tan estructurada como la que se percibe en Brasil, respecto a su papel en el mundo. Mientras que la percepción en Brasil es que el intervencionismo jugó un papel positivo en el desarrollo industrial, en Argentina la aplicación de políticas autónomas de manejo macroeconómico está asociada más a una idea de pérdida relativa de su posición de riqueza en el mundo e hiperinflación. Para Argentina, la relación con Brasil es principalmente con su mercado. No se manifiesta, por otro lado, un temor al aislamiento comercial y no se perciben objetivos políticos, excepto por la importancia que podría tener la unión de fuerzas para negociar condiciones de acceso internacional en los organismos multilaterales.

La unión aduanera

Las elites argentinas y brasileñas coinciden en el objetivo de integración comercial entre ambos países. La posibilidad de contar con un mercado preferente es considerada importante para el desarrollo industrial respectivo. No existe, sin embargo, unanimidad sobre las ventajas de que el acuerdo comercial constituya una unión aduanera. En Brasil la opinión no es unánime a favor del arancel común. Las opiniones favorables reconocen dos vertientes; una de corte más liberal, según la cual el arancel común es un instrumento de *lock in* de la apertura brasileña; en general, quien opina de esta manera, admite que el nivel y estructura del arancel común son los adecuados. La segunda vertiente considera que el arancel común -y la política comercial común que implica- es funcional al interés brasileño de evitar el aislamiento comercial que pudo haber significado el atractivo de un modelo competitivo como el TLCAN para sus vecinos geográficos, especialmente Argentina y Chile.

Las opiniones contrarias provienen, en general, de una parte del empresariado y de algunos sectores políticos que se oponen al arancel común por la rigidez que otorga a la política para atender la protección a la industria doméstica. Estas opiniones consideran que Brasil, por el tamaño de su mercado, no debería quedar sujeto a las consideraciones de competitividad de los mercados menores. Una parte importante de la opinión brasileña considera que Brasil debería contar con más autonomía. En general, estos sectores de la opinión estiman que el arancel es muy bajo y que, por lo tanto, no constituye protección suficiente para la industria nacional frente a la competencia de los países industrializados. Se visualiza el arancel común como una restricción y una amenaza contra el proyecto brasileño de industrialización.

En los países de menor tamaño del MERCOSUR, como Uruguay, se comparte la idea del arancel como ancla de la apertura, pero se considera que debería ser más bajo. En Uruguay, especialmente, se cuestionan algunos aspectos de su estructura como, por ejemplo, el nivel arancelario de los bienes de capital, de informática y de algunos insumos generalizados como los químicos y los metales; opinión que es compatible con una estructura productiva con una industria especializada y dependiente del acceso a insumos a precios internacionales.

El trade off entre profundización y extensión

Existe un *trade off* entre la profundidad de un acuerdo de integración y su posibilidad de extenderlo a nuevos países. Cuanto más sofisticado es el acuerdo, y cuanto mayor es el número y complejidad de los instrumentos de política comprometidos, más difícil es la incorporación de nuevos miembros. En el MERCOSUR, el punto en cuestión está dado por la unión aduanera, que implica el arancel común y el compromiso de política comercial externa común entre los países del acuerdo. Este aspecto se convirtió en el problema principal en la incorporación de los vecinos geográficos de Bolivia y Chile al MERCOSUR. Chile, por ejemplo, tiene un arancel diferente y más bajo que el MERCOSUR, y otorga prioridad a una política comercial independiente y equilibrada con las diferentes regiones del mundo como estrategia, de manera que no es posible que adhiera al acuerdo arancelario del MERCOSUR.

Esta situación ha obligado a transitar por acuerdos de nivel diferente entre el MERCOSUR y el resto de los potenciales adherentes, lo que aparece asimetrías, muchas veces en contra del interés

inmediato de los propios miembros fundadores, a la vez que genera categorías de socios de diversa clase, aspecto que resulta inconveniente desde el punto de vista político y contrario al objetivo de caminar hacia la unión de toda América del Sur. De manera que si la prioridad es incluir en el acuerdo nuevos países, es importante que el acuerdo sea simple y abarque pocos instrumentos, como un acuerdo de zona de libre comercio. Si la prioridad es constituir una unión económica debe renunciarse a la inclusión de nuevos países.

Las opiniones en Argentina coinciden en priorizar la profundización del acuerdo del MERCOSUR frente a la posibilidad de su extensión inmediata. En general, se está de acuerdo en su extensión a Bolivia y Chile por una cuestión de proximidad geográfica, pero esto como último paso previo a una mayor profundización. Se considera que la agenda de la profundización debería incluir, prioritariamente, el perfeccionamiento de la unión aduanera y la coordinación de las políticas macroeconómicas. Las opiniones argentinas están enraizadas en dos objetivos principales. En primer lugar, contar con el privilegio de acceso al mercado brasileño por un tiempo prudencial sin tener la competencia del resto del mundo (acceso preferencial). En segundo lugar, limitar la discrecionalidad de la política brasileña, "atando" a Brasil a un acuerdo que sirva efectivamente como una ancla a sus políticas de estabilización (coordinación macro).

En Brasil, las opiniones no son unánimes en este sentido. Existe una corriente de opinión -vinculada con las corrientes más liberales- que considera prioritaria la profundización. Normalmente, estos sectores de opinión visualizan el MERCOSUR como un ancla de las políticas de apertura y de la estrategia de estabilización. La otra corriente de opinión, por lo general ligada a la industria tradicional de Brasil, prioriza la extensión de los acuerdos de libre comercio al resto de América del Sur. Según este enfoque, Brasil debe priorizar el acceso a estos mercados que tienen un potencial de crecimiento del comercio similar al que tuvo el MERCOSUR en sus orígenes. Los que así opinan prefieren debilitar los compromisos de arancel común y política comercial común si esto contribuye a facilitar los acuerdos con el resto de América del Sur. Habitualmente, estas opiniones son sustentadas por las mismas personas que consideran que el arancel común no es protección suficiente y que reduce de manera inconveniente la flexibilidad de Brasil de adecuar la protección a las diferentes coyunturas y a su propia realidad industrial.

Extender: ¿Hacia dónde?

Quando se trata de la extensión del MERCOSUR, la opinión casi unánime en Brasil es que no sería conveniente la integración al TLCAN, mientras que, por el contrario, se considera favorable la extensión al resto de América del Sur. Esta opinión reconoce varios matices y argumentaciones. En primer lugar, las opiniones vinculadas a los ambientes empresariales, políticos y diplomáticos consideran que la integración al TLCAN es inconveniente para el desarrollo industrial en Brasil. Se piensa que la industria en Brasil no está preparada para enfrentar la competencia de la industria norteamericana por el momento, pues la integración con la economía norteamericana tendría un efecto desindustrializador. El acercamiento con Estados Unidos se ve, entonces, como una amenaza tanto desde la perspectiva de los intereses de los industriales beneficiarios de la protección como desde el punto de vista de la política orientada a desarrollar la capacidad industrial como forma de una actuación más autónoma del país en el sistema internacional.

La otra vertiente proviene de académicos y políticos de cuño más liberal que consideran que la apertura de la economía de Brasil con Estados Unidos constituiría una combinación inconveniente

de altos costos de ajuste y desvío de comercio, pues ven en la integración con Estados Unidos una opción de segundo óptimo que debería relegarse a favor de una apertura multilateral. Por esta razón se opina que, de ahora en más, la apertura debe ser negociada en la OMC (ver Fritsch [1989]).

Por el contrario, la incorporación de nuevos países de América del Sur al proyecto integrador es funcional con ambos puntos de vista en Brasil, en tanto la integración con economías menores no es considerada *deep integration* y no amenazaría a la industria brasileña; por el contrario, ampliaría el espacio de su influencia a la vez que otorgaría a la misma acceso preferencial a nuevos mercados. Desde un punto de vista estratégico, la integración de América del Sur eliminaría el peligro del aislamiento comercial de Brasil, derivado de la amenaza de un acuerdo entre Estados Unidos y la América española, y fortalecería la posición política de Brasil a la hora de negociar las reglas del comercio internacional en los foros especializados.

En Argentina los énfasis son distintos: en primer lugar, se considera que la extensión del acuerdo, aún con países de América del Sur, puede ser inconveniente, ya que podría conducir el proceso del MERCOSUR hacia una "aladización". En segundo lugar, no se oponen tantos reparos como en Brasil a una integración hemisférica más profunda en el futuro; las opiniones son bastante contestes que el MERCOSUR podría usar su fuerza política para incidir en los órganos multilaterales y que el multilateralismo debe considerarse la opción de óptimo en la estrategia de integración comercial al mundo. Sin embargo, muchas opiniones reconocen que un sesgo hacia la integración hemisférica podría ser conveniente, en razón que la relación prioritaria con Estados Unidos puede ayudar a resolver problemas en las reglas de comercio -como, por ejemplo, el comercio agrícola- que son muy difíciles de resolver en los ámbitos multilaterales.

Las coincidencias de las elites en el proyecto comercial

El análisis de las opiniones de las elites de Argentina y Brasil muestran grandes coincidencias en cuanto a los objetivos de la integración regional y las preferencias por el multilateralismo. Estas coincidencias explican, por una parte, la rápida implementación del cronograma de desgravación arancelaria del MERCOSUR entre 1990 y 1994, y el éxito en la construcción del arancel común y su adopción (con algunas excepciones) en Ouro Preto en 1994. La coincidencia explica también, y por las mismas razones, el éxito en la aplicación del modelo europeo a la negociación del MERCOSUR. El modelo europeo establece los acuerdos de desgravación arancelaria recíproca y la implantación del arancel común -que eran las áreas de consenso entre las elites del MERCOSUR- como los primeros pasos de la tarea de integración. Sin embargo, el MERCOSUR no podía prosperar como unión aduanera con desintegración monetaria y con un grado de institucionalización muy bajo.

Durante la negociación de los Protocolos de Ouro Preto, las diversas delegaciones fueron conscientes de los problemas eventuales que podrían provenir de la falta de acuerdos en el área cambiaria y monetaria. Por esta razón se establecieron algunos grupos de trabajo que intentaron establecer las líneas de acción en la materia. A continuación nos referimos a estos antecedentes de la coordinación monetaria en el MERCOSUR y los factores que explican el escaso progreso en esta área en los primeros diez años de su funcionamiento. En este caso, las motivaciones de las elites de los distintos países divergían, lo que implicó el establecimiento de políticas financieras, monetarias y cambiarias incompatibles con la naturaleza de los compromisos comerciales que emanaban del Tratado de Asunción.

IV. LA COORDINACION DE POLITICAS MACROECONOMICAS EN EL MERCOSUR

Antecedentes de la coordinación de políticas macroeconómicas

El Tratado de Asunción establece la coordinación macroeconómica como uno de los compromisos de la integración. Sin embargo, en el Tratado no se establecen fechas para su implementación ni se define el contenido de este compromiso que puede ser interpretado de diversas maneras. En los primeros años del proceso de integración no aparecía como evidente la necesidad de abocarse al problema de la coordinación macro. En definitiva, el fundamento detrás de la coordinación es la interdependencia (ver Branson, *et al.* [1990]) y, en un primer momento, ésta era relativamente baja entre los países del MERCOSUR, principalmente, entre los países mayores del acuerdo. Sin embargo, con el correr del tiempo, el propio acuerdo comercial aumentó dicha interdependencia y comenzó a hacerse más evidente el peligro asociado a eventuales devaluaciones competitivas entre los países socios, por lo que se requería establecer algún tipo de restricción sobre la aplicación de este tipo de políticas o, alternativamente, establecer los instrumentos compensatorios admitidos para enfrentar sus consecuencias.

Con este objetivo en el año 1993 se estableció un Grupo de Alto Nivel para avanzar en el tema. Este grupo discutió dos enfoques: uno, propuesto por Argentina, que implicaba armonizar los regímenes cambiarios sobre la base de tipos fijos respecto al dólar y establecer un programa de coordinación macroeconómica. Esta estrategia implicaba la integración monetaria del MERCOSUR sobre la base de la adopción de un patrón monetario externo, tal cual había sido la estrategia de inserción a los mercados de capitales del mundo por Argentina desde inicio de los años noventa. Sin embargo, esta estrategia era incompatible con la estrategia brasileña que intentaba una inserción autónoma basada en el desarrollo de una moneda fiduciaria propia y no sujeta a las reglas que imponía la convertibilidad. Estas divergencias en la política macroeconómica no eran una discrepancia menor, fruto de opciones coyunturales que podían ser cambiadas una vez que se hiciese evidente la conveniencia de optar por la política del otro; por el contrario, lo que aparecía como una discrepancia en las políticas de ajuste de corto plazo, en donde Argentina priorizaba las reglas y Brasil optaba por la discrecionalidad, eran parte de opciones de política más fundamentales muy difíciles de modificar.

Consciente de las dificultades de alcanzar un acuerdo de integración monetaria en esa etapa de la negociación, la delegación de Brasil sugirió otro enfoque que se refería a las respuestas de política de los socios del MERCOSUR frente a una devaluación competitiva por parte de uno de ellos. En este enfoque, se proponía monitorear la evolución de la relación entre los tipos de cambio reales, estableciendo una franja máxima de fluctuación admitida. Si el tipo de cambio real escapaba de esa franja se establecía la posibilidad de aplicación de medidas compensatorias por parte de los socios. Estas discusiones, sin embargo, no lograron consenso y no pudieron concretarse, por lo tanto, en un protocolo específico en Ouro Preto.

En el año 1999, frente a los problemas causados por la devaluación de Brasil, se establece un grupo similar con cometido semejante. En este caso, Brasil, contrariamente a lo que había sido su posición previa en el Grupo de Alto Nivel de 1993, no admite la aplicación de políticas compensatorias a la devaluación brasileña. Enfrentados los cuatro países del MERCOSUR respecto a la respuesta adecuada a la devaluación, el nuevo grupo se concentró en los trabajos preparatorios de elección de variables de convergencia macroeconómica. Con interrupciones, el grupo continuó sus trabajos

hasta la fecha con escasos avances, concentrados éstos en la mejor medición de las variables agregadas.

La conveniencia de la coordinación macroeconómica

La literatura tiene opiniones encontradas respecto a la necesidad o conveniencia de la coordinación macroeconómica en los esquemas de integración comercial. En puridad, el comercio no requiere de coordinación macroeconómica ni de estabilidad macro de los países que comercian. La apuesta por el libre comercio tiene en cuenta la existencia de mecanismos automáticos de ajuste para los desequilibrios de la balanza de pagos. En este sentido, podría afirmarse que la integración comercial podría prosperar sin echar mano a otros acuerdos relacionados al tipo de cambio, la inflación o el déficit fiscal. Sin embargo, existen razones que aconsejan dar prioridad a este tipo de coordinación de políticas que, en particular, es muy relevante para el MERCOSUR. En primer lugar, uno de los objetivos de la integración es aprovechar el desarrollo de actividades sobre la base de las economías de escala y del crecimiento del comercio intra-industrial. Es muy difícil alcanzar estos objetivos si no existen tipos estables de cambio. Los esfuerzos destinados a evitar la volatilidad entre los tipos de cambio son, por lo tanto, conducentes a aprovechar íntegramente las ventajas potenciales de la integración.

En segundo lugar, los costos del desvío de comercio asociado a las preferencias arancelarias, aumentan con la inestabilidad de los tipos de cambio reales y la variabilidad de las condiciones de competitividad que de ello se deriva. El impacto sobre la economía argentina de la devaluación del real constituye un ejemplo claro de esta última situación. La devaluación en Brasil contribuyó a una caída del 7% en el nivel de actividad del tercer trimestre del año 1999 en Argentina. Sin embargo, este promedio se componía de una caída del 22% de las actividades predominantemente orientadas hacia el mercado de Brasil y del 2% del resto. El caso más significativo lo constituyeron las actividades Brasil-dependientes; esto es, aquéllas cuyo comercio existe exclusivamente por los acuerdos discriminatorios y que no pueden competir en mercados alternativos. El sector automotor, por ejemplo, cayó casi el 50% en su nivel de actividad en aquel año. En la zona de libre comercio, los países socios mantienen la discrecionalidad sobre la política arancelaria y, por lo tanto, su autonomía para incidir sobre dicha discriminación y reducir los costos asociados al desvío y la inestabilidad del socio. Por el contrario, en la unión aduanera se ha pactado la discriminación, de manera que los socios no tienen esa libertad. De ahí que en la unión aduanera los acuerdos de coordinación macroeconómica destinados a atenuar los efectos de la inestabilidad de un socio son más importantes.

En general, estas consideraciones son válidas para cualquier acuerdo de integración, pero lo son aún más para el MERCOSUR, dada la asimetría de tamaños entre los países que lo componen y la falta de una moneda dominante. Como se dijo antes, el país con el mercado más importante de la región no posee una moneda que sea referencia para el resto. Este no fue el caso en otras experiencias de integración. En particular, en Europa la existencia del patrón dólar hasta los años setenta y el sistema en torno al marco posterior, explica porqué los temas de integración monetaria comienzan a tratarse luego de haber andado un buen trecho en la liberalización comercial y la construcción de la unión aduanera. En otras palabras, los pasos de la construcción del modelo de integración de zona de libre comercio a unión aduanera y, posteriormente, a mercado común para pasar, por último, a la unión económica con la consideración explícita de la cuestión monetaria

fueron funcionales a un contexto monetario muy específico. Por esta razón, para el MERCOSUR se debe proponer una secuencia diferente a la del modelo europeo para que funcione adecuadamente.

La incompatibilidad cambiaria

En enero de 1999, Brasil devalúa el real, logrando para todo ese año, dada la reducida transmisión a precios de la devaluación original, una depreciación de su moneda en términos reales de aproximadamente el 40%. Esto generó una mejora dramática de competitividad del país mayor del acuerdo respecto de sus vecinos menores. Ese año se abrió un período de tres años en que Brasil mantuvo un tipo de cambio flotante, mientras que Argentina se mantuvo aferrada al régimen de convertibilidad. Obviamente, esta disparidad de regímenes cambiarios constituyó una inconsistencia con los objetivos del acuerdo. La dinámica de ajuste de balanza de pagos es diferente en uno y otro caso y va en desmedro del mantenimiento en el corto plazo del nivel de actividad en el país que no utiliza la devaluación para el ajuste. En un régimen de tipo de cambio fijo (como la convertibilidad argentina) una perturbación sobre el tipo real de cambio encuentra su nueva posición de equilibrio por una deflación de precios. En un régimen de flotación, el *shock* es directamente absorbido por una depreciación nominal de la moneda doméstica, lo que ayuda a mitigar el efecto sobre el empleo, "exportando" parte de la recesión al resto del mundo. El acuerdo de unión aduanera -que supone "abrir mano" de la política arancelaria- agrega una restricción adicional al manejo de las políticas de ajuste de balanza de pagos del país que ha optado por un régimen de tipo de cambio fijo, dejando sus opciones restringidas a la deflación de precios consiguiente para establecer los equilibrios.¹¹ En ese sentido, resulta claro que la unión aduanera se convierte en una complicación adicional para la administración de una política de ajuste cuando existe esa dispar combinación de regímenes cambiarios.

Durante el año 1999 se llevaron adelante varias reuniones de los órganos máximos del MERCOSUR a los efectos de evaluar esta situación. El gobierno de Brasil se opuso a la adopción de medidas defensivas generales -del tipo de la devaluación fiscal- como manera de atenuar el efecto sobre las economías que mantenían un tipo fijo. La posición de Brasil no dejaba muchas salidas a sus socios más que la devaluación de su propia moneda.

Esta situación no contemplaba el hecho de que el régimen de convertibilidad era parte central de la política de estabilización y crecimiento de Argentina y que constituía, por otra parte, una estrategia de inserción a los mercados de capitales del mundo por la que se había optado diez años atrás. Esto explica la convivencia, durante casi tres años, de regímenes cambiarios incompatibles para el buen funcionamiento de los acuerdos comerciales. A mediados de 2001, Argentina, de manera unilateral, aplica una devaluación fiscal¹² que operó incluso en el comercio con los países del MERCOSUR. A principios del año 2002 Argentina abandona la convertibilidad, luego de casi cuatro años de recesión y en medio de una corrida bancaria de proporciones. Esto arrastra a los países chicos de la región. Los países del MERCOSUR actualmente flotan unos contra otros en una situación de total desintegración monetaria. Los regímenes cambiarios ahora coinciden, pero la desintegración es máxima. Retomar el camino de la integración implica sustituir lo actual por un acuerdo cambiario y monetario compatible con los acuerdos comerciales y arancelarios.

¹¹ Impide, por ejemplo, la aplicación de una devaluación fiscal para mitigar el efecto de un *shock* negativo externo.

¹² En la jerga de la política argentina se conoció como el "empalme" de la paridad.

V. ELEMENTOS PARA LA ELABORACION DE LA AGENDA FUTURA

La región no está en buena forma. Si bien Brasil ha logrado preservar la estabilidad, sigue vulnerable a los vaivenes de los mercados financieros mundiales. El resto de los países transitan por un largo período de recesión. No es preciso mayor análisis para afirmar que el MERCOSUR, desde 1999 a la fecha, está viviendo un proceso en el sentido opuesto a la integración. En definitiva, los socios del MERCOSUR debieron soportar los embates propios de la economía mundial y, a partir del año 1999, absorber una parte de la recesión que exportó Brasil.

¿Cómo afecta al MERCOSUR esta situación por la que transita la región? Si nos planteamos como un escenario futuro probable la recuperación de las economías del Cono Sur, ¿qué perdurará del MERCOSUR en ese escenario?, ¿cuál será la ruta probable de su evolución? La dilucidación de estas cuestiones debe tomar en cuenta los factores que, en nuestra opinión, constituyen los principales en la explicación de la conformación del MERCOSUR y su evolución futura. En primer lugar, las condicionantes del entorno internacional y regional. Dichas condicionantes no han cambiado mucho en los últimos diez años y no es probable que cambien en el futuro próximo. En segundo lugar, deben tener en cuenta las opiniones de las elites sobre las estrategias de inserción al mundo de sus respectivos países.

En lo referente a las opiniones de las elites, como se ha dicho en otra parte de este trabajo, éstas son por naturaleza relativamente estables. En materia de inserción al sistema internacional de comercio, los estímulos y condicionantes externos serán similares y probablemente la estrategia para adaptarse a ellos sea la misma. En el caso de la inserción a la globalización financiera la prospectiva no es tan sencilla. El problema lo constituyen las decisiones que tome Argentina. Al contrario de Brasil, Argentina no tiene un proyecto de inserción al mundo totalmente estructurado. Históricamente, las elites de dicho país estuvieron escindidas en forma radical entre un proyecto de inserción completa al mundo de cuño más bien liberal (por lo menos en lo económico) y otro, autárquico y populista.¹³ Actualmente, Argentina vive un proceso de replanteo de sus opciones de política. Es difícil predecir qué estrategia emerge de este proceso. Aquí opinamos que se va a mantener la voluntad de integración comercial en la región, pero no es probable que se insista en la misma inserción a la globalización financiera de la década pasada. Desafortunadamente, no es posible adivinar la estrategia alternativa que se planteará.

En tercer lugar, otro de los factores que va a incidir en la conformación de la agenda futura del MERCOSUR, son los diez años de experiencia del funcionamiento de los acuerdos. En este sentido, no puede subestimarse la influencia que tendrá, por un lado, la experiencia de algunos conflictos recurrentes en el área comercial y la insuficiencia en materia del desarrollo de reglas e instituciones que reveló la dificultad notoria del MERCOSUR para resolver estos conflictos. Por otro lado, permanecerá una vívida memoria de los efectos devastadores de la volatilidad de los tipos de cambio y la incompatibilidad de los regímenes cambiarios. Por último, algunas características estructurales relevantes de los países que integran el MERCOSUR, como lo son, la asimetría de tamaños y la carencia de una moneda que sirva de referencia al conjunto, son dos aspectos que seguramente tendrán influencia a la hora de diseño de la nueva agenda.

¹³ Para un análisis histórico de esta dicotomía véase Shumway [1993].

Sobre la base de la consideración de estos factores, seguidamente se propone cambiar el énfasis de perfeccionar el compromiso de arancel común, como lo fue hasta el presente, hacia una agenda que incorpore los tres grandes temas que forman parte del camino crítico de la profundización del MERCOSUR: los aspectos institucionales, el problema de los tipos de cambio y las migraciones. Consideramos que éste es un camino viable por tres razones principales: porque constituiría una respuesta adecuada a los desafíos externos que enfrentan los países del MERCOSUR; porque es un enfoque compartible por sus elites y porque otorgarían al acuerdo mayor consistencia que hasta el presente, ayudando a una difusión más equitativa de sus eventuales resultados positivos.

Replanteo de la consideración del arancel común

Desde Ouro Preto hasta el presente, la agenda de profundización del MERCOSUR tuvo como primer punto -muchas veces, como único punto- la uniformización arancelaria. Esto se explica en el contexto del modelo europeo de integración; en definitiva, de acuerdo a este modelo, la unión aduanera es la segunda etapa del proceso y no se debería pasar a un nuevo estadio (el mercado común) hasta perfeccionar aquél.

En el período transcurrido entre la firma del Tratado de Asunción y Ouro Preto, el MERCOSUR hizo un gran esfuerzo para acordar y establecer efectivamente un arancel común. Se tomaron algunas decisiones de política; tales como: la estructuración de una escalada arancelaria, con saltos del 2% y tope en 20%; con nivel de cero para los bienes no producidos. Se trató de homogeneizar la protección efectiva en forma vertical, a lo largo de la cadena, y horizontal, para los distintos eslabones del proceso. A partir de estos criterios se construyó un arancel que, sin embargo, incorporó algunas inconsistencias, que resultaron de la realidad industrial de los países mayores del acuerdo o sus necesidades de política. En particular, etapas intermedias en la cadena de los químicos -de amplia difusión- y de los metales resultaron con protecciones efectivas superiores al resto. Paraguay y Uruguay obtuvieron excepciones transitorias a fin de evitar el efecto desindustrializador de dichas inconsistencias arancelarias y mantuvieron también, transitoriamente, autonomía arancelaria en bienes de capital, telecomunicaciones e insumos claves de la actividad agropecuaria. Esta excepcionalidad ocupó un lugar importante como parte de la política industrial de ambos países y la transitoriedad fue adquiriendo permanencia con el tiempo.

La conformación del arancel común fue de avance rápido, aunque no fue posible completar la tarea por razones de política económica. El arancel logrado y sus regímenes de excepcionalidad, constituyeron un acuerdo político y un equilibrio de posiciones muy difíciles de modificar sin provocar una fuerte asimetría contra el interés de algunos de los países del acuerdo, en particular los dos menores. El arancel común constituye un costo para dichos países; en particular, este costo se haría efectivo en toda su magnitud de armonizarse el mismo en la línea del actual arancel brasileño. El argumento tiene que ver con el argumento tradicional de Jacob Viner sobre el desvío de comercio, sumado a la gran asimetría de tamaños de los países del acuerdo. Para países como Paraguay y Uruguay, los costos del ajuste de la apertura regional en el MERCOSUR, son equivalentes a una apertura al mundo. Sin embargo, los efectos de dicha apertura no son equivalentes en términos de eficiencia a una apertura global, en tanto sus socios no son los proveedores más eficientes de todos los insumos que importa el país. Por eso, para países chicos, una vez abierta su economía a la región, un arancel relativamente alto constituye un costo difícil de justificar en términos económicos o simplemente políticos.

El problema es mayor cuando el arancel tiene vigencia sin que exista estabilidad en el acceso de los países menores a las economías grandes. Tanto en razón de la inestabilidad cambiaria en la región o de la aplicación de políticas que distorsionan la competencia, los países menores no han recibido integralmente los beneficios del acceso a los grandes mercados de los vecinos. Este es un caso paradigmático de la inconveniencia de seguir la ruta dictada por el orden de prelación europeo, sin tener previamente resuelto los temas de coordinación monetaria, y de haber avanzado efectivamente en soluciones institucionales que permitan lidiar con las ayudas del Estado.

Otro aspecto de este mismo problema lo constituye la exigencia de la política comercial común en una situación de restricciones de acceso al mercado regional. Frente a situaciones de contracción económica, devaluaciones competitivas y políticas de protección de mercado interno los países menores requieren encontrar alternativas, tanto para la colocación de su producción como para el acceso a insumos a precios internacionales para alimentar la actividad interna. En estos casos, el cerrojo de una política comercial común mal entendida puede comprometer la economía de un país chico. Por estas razones, la uniformización arancelaria debe constituir parte de un *single undertaking* que incluya los acuerdos cambiarios y monetarios y los mecanismos institucionales hábiles para evitar o combatir las consecuencias de las ayudas del Estado. El tiempo que tomen estos acuerdos es el que, en definitiva, va a determinar el tiempo de la uniformización arancelaria completa.

Puesto el tema de esta manera, podría interpretarse que el arancel es parte exclusiva de una contraposición de intereses entre países grandes y países chicos en el MERCOSUR. Esto es así sólo en parte: la política de arancel común tiene oposición fuerte, también, en amplios sectores de opinión de los países mayores. Tal como se describió en el Capítulo III, en Brasil existe una fuerte oposición a delegar en los gobiernos de los otros países del MERCOSUR la política de protección del mercado interno brasileño y su política de alianzas internacionales. Esto quedó así demostrado con el planteo brasileño del ALCSA en 1993, la aplicación de listas arancelarias con las que Brasil actuó con creciente autonomía (lista Dallari y otras) desde 1995 y la negociación de Brasil con la Comunidad Andina en forma independiente del MERCOSUR, en el año 1999. De manera que la actual disparidad arancelaria que, de todas formas, se refiere a un universo de ítem relativamente acotado, refleja un equilibrio de intereses tanto entre los países del MERCOSUR como al interior de los países de mayor tamaño. La completa uniformización no sólo sería inconveniente de hacer en forma previa a que se alcancen otros acuerdos a los que se hacía referencia antes, sino que será políticamente difícil de lograr en el corto plazo, dado el papel que cumple la disparidad arancelaria en la política los países menores y la opinión de amplios sectores en los países de mayor tamaño.

La agenda institucional

La asimetría de tamaños en el MERCOSUR constituye el factor explicativo más importante de su relativo subdesarrollo institucional. En general, puede afirmarse que las elites del país mayor del acuerdo han sido renuentes a comprometer de manera permanente una cuota apreciable de autonomía en un grupo de países de menor tamaño. Debe reconocerse que Brasil estuvo dispuesto a renunciar en autonomía para la consideración conjunta de políticas en el área del comercio internacional, tal como lo demuestra el propio proyecto de unión aduanera y sus avances concretos. Sin embargo, se ha resistido a someterse a reglas que comprometan de manera irremisible esa cuota de autonomía compartida y siempre ha procurado que dichas reglas estén sujetas a rectificación continua en un proceso de negociación en el cual tiene influencia predominante.

La inexistencia de reglas comunes suficientes que permitiera el tratamiento objetivo de los conflictos ha tenido efectos importantes sobre los flujos de comercio y sobre la posibilidad de aprovechar las potencialidades de la integración por todos los países del MERCOSUR en forma equitativa. En particular, la aplicación de las normativas nacionales sobre prácticas desleales de comercio a los flujos intra-región constituyó un instrumento de protección aplicado en forma recurrente, en particular por Argentina, para mitigar los efectos de la devaluación del real. Por su parte, las ayudas del Estado, fueran éstas de origen nacional, estadual o provincial, generaron estímulos espurios en la competencia por la radicación de las inversiones y otros efectos sobre el comercio. Un ejemplo de este último hecho lo constituyó la "guerra fiscal" entre Estados brasileños para la radicación de inversiones, en particular en el área del sector automotor.

La posibilidad de someter las ayudas del Estado al control del MERCOSUR es el punto más relevante pero, a la vez, más difícil de lograr dadas las motivaciones propias de sus miembros mayores. Sin embargo, es imposible profundizar un proceso de integración comercial sin encontrar una solución satisfactoria a este aspecto. En este caso, las asimetrías de tamaño juegan un papel pernicioso fundamental: el país más grande, como se dijo, tiene un alto incentivo de mantener autonomía en materia de ayudas del Estado, a la vez que la aplicación de dichas políticas por el país con una economía mayor tiene un efecto devastador sobre los países menores.

El argumento comúnmente utilizado para no avanzar en la materia institucional es evitar la proliferación de instituciones y burocracias multinacionales caras y poco efectivas. En este sentido, la preocupación es totalmente compatible: la creación de instituciones no soluciona el problema de fondo, que es la renuencia a flexibilizar el grado de autonomía por los gobiernos, de manera que la proliferación de instituciones puede, a la postre, resultar un despilfarro de recursos. Por el contrario, el perfeccionamiento institucional debería orientarse a crear normas y procedimientos que faciliten el comercio y eviten las distorsiones anticompetitivas. Una manera de hacerlo es a través de una normativa común de defensa de la competencia que se aplique a todo el ámbito del MERCOSUR y que, debidamente internalizada a las legislaciones respectivas, pueda aplicarse por los órganos nacionales que tratan estos temas. En este caso, serían los propios órganos jurisdiccionales nacionales, aplicando una normativa común a nivel del MERCOSUR, los encargados de imponer la rectificación de una política pública o la aplicación de una medida compensatoria para enmendar su efecto cuando el interés legítimo de los ciudadanos o las empresas radicadas en un país socio se vean afectadas.

Las prácticas desleales de comercio y las ayudas del Estado

Hay tres problemas vinculados a las prácticas desleales de comercio que conspiran contra la profundización de la integración comercial: el *dumping*, las prácticas monopólicas y las ayudas del Estado. Se entiende que un bien es objeto de *dumping* cuando el precio de exportación es inferior al precio de venta en el país de origen. Se refiere a un comportamiento empresarial que no proviene de la aplicación de la política. La ocurrencia de *dumping* sólo puede verificarse si existen mercados segmentados.¹⁴ El *dumping* da lugar a la aplicación de normativas y procedimientos

¹⁴ En el caso de la unión aduanera, el *dumping* en el comercio intra-región sólo puede verificarse cuando el mercado de la unión no está bien integrado. Esto es, no hay uniformidad arancelaria completa y persisten trabas al comercio recíproco. Este es el caso del MERCOSUR, por lo que el *dumping* entre empresas del bloque es técnicamente posible.

específicos contemplados en cada legislación. Su ocurrencia se corrige con medidas de frontera -los derechos *antidumping*- contra la empresa exportadora del exterior.

Las prácticas monopólicas provienen también de la conducta empresarial y se manifiestan, entre otras, por la discriminación de precios o la fijación de precios superiores al precio de competencia. La posición monopólica permitiría a ciertas empresas explotar el mercado del MERCOSUR al resguardo de la protección que obtiene del arancel. Este tipo de conducta es tratado, en algunos países, por una legislación específica -la legislación *antitrust*- y se ventila en tribunales y con procedimientos especiales. Aquí, el que ofende es una empresa radicada en el mercado doméstico y la normativa se refiere a disciplinar un comportamiento no competitivo. Los correctivos contemplan la defensa del consumidor de los bienes y servicios que se originaron en el proveedor monopólico.

Las ayudas del Estado se refieren a políticas públicas, no al comportamiento empresarial. Constituyen transferencias cuyo resultado es crear ventajas competitivas a una empresa o grupo de empresas según el país de localización. Respecto a este tipo de distorsión, la normativa de la OMC contempla la aplicación de medidas de frontera -derechos compensatorios- sobre las importaciones de los productos originarios del país que aplica las ayudas del Estado.

La defensa contra las prácticas desleales de comercio

El buen funcionamiento de un área de comercio libre requiere de un enfoque diferente para el tratamiento de las normas sobre prácticas desleales de comercio, para garantizar que la asignación de recursos a nivel del mercado ampliado se realice sobre la base de las ventajas comparativas de cada región y, adicionalmente, las inversiones se asignen en forma eficiente entre todos los países del acuerdo. En primer lugar, los derechos *antidumping* y compensatorios deben aplicarse sobre la base de una normativa armonizada, a las importaciones con origen extra-región; pero no es conveniente su aplicación a los flujos de comercio intra-región. En este último caso, dadas las características de la normativa *antidumping* tradicional, su aplicación puede conspirar contra la integración de las economías y terminar constituyendo una restricción no arancelaria (RNA) adicional. En segundo lugar, es necesario establecer un marco para el tratamiento objetivo de las políticas públicas que distorsionan la competencia. La fuente de estas prácticas son los propios gobiernos, por lo que se requiere de normativas e instituciones independientes para tratar esta problemática.

Estos objetivos pueden lograrse mejor sustituyendo para el flujo de comercio intrarregional la normativa *antidumping* tradicional por otra normativa de defensa de la competencia que incorpore simultáneamente el tratamiento del *dumping*, las prácticas monopólicas y las ayudas del Estado. Las ventajas asociadas a este enfoque son las siguientes:

- El objetivo de la normativa de defensa de la competencia es la eficiencia y los remedios correctivos están orientados a restaurar el perjuicio social que deriva de la práctica anticompetitiva. La normativa *antidumping*, en cambio, protege el interés de las empresas afectadas por el *dumping* radicadas en un determinado país. De esta manera, la legislación *antidumping* y su aplicación al comercio intrarregional tiene un efecto potencial proteccionista y, de esa manera, puede constituirse un mecanismo de imposición de nuevas RNA.

- La disciplina propia de la normativa *antitrust* es mucho más severa y restrictiva para la aplicación de medidas que restringen el comercio y, por lo tanto, tiene mucho menos potencial proteccionista.
- Este tipo de normativa podría constituir el marco adecuado para tratar en forma ordenada la armonización y/o el desmantelamiento -según corresponda- de las políticas públicas que distorsionan la competencia en el MERCOSUR, incluido el desmantelamiento de las RNA y el tratamiento de los correctivos a los efectos de las mismas.

Este enfoque fue aceptado por las diferentes delegaciones de los países integrantes del MERCOSUR. Sin embargo, en el año 1994 quedó consagrado en Ouro Preto, el principio del tratamiento de los problemas de defensa de la competencia como una problemática estrictamente *antitrust* al nivel de las legislaciones nacionales y derivó los problemas causados por el *dumping* y los subsidios (ayudas del Estado) a la Comisión de Comercio que funcionaría a partir de Ouro Preto como un órgano intergubernamental. En primer lugar, esta solución tuvo como resultado mantener la solución de conflictos comerciales en el ámbito de la negociación en lugar de recurrir a reglas e instituciones jurisdiccionales. En segundo lugar, los gobiernos evitaron, de esa manera, someter la potestad de aplicación de ayudas del Estado a una normativa general consensuada en la región.

La coordinación macroeconómica y la integración monetaria

La profundización del MERCOSUR exige eliminar la volatilidad de los tipos de cambio entre los países del acuerdo. La volatilidad de los tipos de cambio mantiene el mercado segmentado en sus unidades nacionales componentes. Este hecho minimiza los efectos positivos de la integración sobre la asignación de los recursos, el aprovechamiento de las economías de escala y las inversiones. La integración comercial, especialmente en la modalidad de unión aduanera, agrava los efectos negativos de la volatilidad cambiaria, ya que amplifica el costo del desvío del comercio como consecuencia de la discriminación arancelaria. Este último problema adquiere mayor importancia cuando existe asimetría de tamaños entre países y el *shock* negativo proviene del país grande. Un ejemplo de esta situación la constituye el efecto de la devaluación de Brasil del año 1999 sobre la actividad de sus socios, a la que hacíamos referencia en otra parte de este trabajo.

La reducción o eliminación de la volatilidad cambiaria requiere de la instrumentación conjunta y negociada -hasta en sus aspectos cuantitativos- de las políticas monetarias y fiscales. En este sentido, los trabajos que se han venido realizando en el Grupo de Alto Nivel sobre Coordinación Macroeconómica, creado por la decisión 6/99 del Grupo Mercado Común, en relación con la elección de las variables relevantes para armonizar y su correcta medición sobre bases comparables, constituye un prerequisite imprescindible para las futuras etapas de profundización del MERCOSUR.

Si bien la coordinación macroeconómica constituye una condición necesaria para evitar la volatilidad de los tipos de cambio, la experiencia de funcionamiento de los tipos flexibles a partir de los años setenta demuestra que dicha coordinación no constituye condición suficiente. La experiencia con los tipos de cambio entre el dólar, el euro y el yen demuestra este punto. Las tres monedas corresponden a tres grandes áreas de estabilidad monetaria y con considerable convergencia

(la tasa de inflación en las tres áreas es inferior al 2,5%); sin embargo, los tipos de cambio entre esas tres monedas mostraron volatilidad significativa (Mundell [2001]). Existen otros ejemplos en la historia reciente de situaciones semejantes. Por esta razón, el arreglo monetario destinado a limitar la volatilidad cambiaria en el MERCOSUR, debería contemplar el establecimiento de relaciones de cambio estables entre las monedas de los países del acuerdo. Esto, sin embargo, requeriría de un armado institucional más profundo que la simple coordinación macroeconómica.

El futuro de la coordinación macroeconómica

La actual situación de las economías del MERCOSUR no permite abrigar esperanzas sobre resultados rápidos en materia de coordinación macroeconómica. De todas maneras, éste es el momento para plantearse las alternativas abiertas una vez se consolide el panorama económico. Una vez encauzados los países del Cono Sur en "aguas menos turbulentas", este aspecto de la relación económica y política entre los mismos debería ser retomado en forma prioritaria.

En la elección de un arreglo cambiario para el MERCOSUR hay dos aspectos a considerar: uno, la relación entre las monedas del MERCOSUR; otro, la relación de éstas con las principales divisas. En lo que se refiere al primer aspecto, a lo largo de este trabajo se ha tratado de demostrar que el mantenimiento de las monedas nacionales y regímenes cambiarios no coordinados constituye una situación incompatible con el buen funcionamiento de la integración comercial. Esto es cierto para la situación que prevaleció durante el período 1999-2001, en la que se combinaron regímenes de tipo flexible y regímenes de tipo fijo. Lo es también para la situación que emergió en el año 2002, en la que todos los países coinciden en regímenes de tipo flotante. La coincidencia en regímenes cambiarios no representa necesariamente, un arreglo compatible. La flotación generalizada constituye el máximo de ausencia de reglas y el mínimo grado de integración monetaria. Mantener esta situación implicaría una decisión más general de sostener el grado de integración comercial al mínimo. La alternativa es establecer alguna regla estable y conocida entre las paridades de las monedas del MERCOSUR. Ahora bien, esta opción abre, a su vez, dos alternativas respecto a la relación entre las monedas del MERCOSUR y el resto de las divisas. En definitiva, esto constituye el gran dilema a resolver: si el MERCOSUR tendrá una moneda fiduciaria propia que flota respecto al resto o adoptará una moneda internacional como patrón monetario.

La ventaja que la teoría económica asigna a la moneda propia es la posibilidad de ejercer una política monetaria para domesticar el ciclo. Sin embargo, esta posibilidad descansa en el supuesto implícito de que existe una demanda estable de dinero y que la moneda en cuestión satisface los requisitos que dicha demanda exige al dinero. El problema consiste en que la mayoría de las monedas no reúnen dichos requisitos. Esto nos lleva al problema más general, el de las monedas fiduciarias y el costo-beneficio de su adopción.

Las monedas fiduciarias son un fenómeno muy reciente. Su aparición data de la ruptura de los acuerdos de Bretton Woods en los años setenta. Antes de aquel suceso, las monedas tenían referencia siempre a otra moneda o a una mercancía. En última instancia, el valor de la moneda provenía de la mercancía a la que estaba vinculada, normalmente el oro o la plata. La circulación de las monedas fiduciarias que han proliferado por el mundo en estos últimos treinta años está, normalmente, impuesta por leyes de curso forzoso dentro del territorio soberano de un Estado nacional. Pero la ley de curso forzoso no es suficiente para que una moneda cumpla la función

del dinero; para ello es necesario, además, que inspire confianza.¹⁵ La confianza en una moneda depende de la credibilidad de las instituciones monetarias y fiscales del país que la emite. Estas instituciones que respaldan el dinero fiduciario no han sido fáciles de desarrollar en el mundo, al punto que hoy en día son muy pocas las monedas que cumplen integralmente con las funciones del dinero.

La posibilidad de tener una política monetaria independiente depende de haber desarrollado una moneda fiduciaria de calidad. Es decir, una moneda que cumpla integralmente las funciones del dinero: unidad de cuenta, medio de pago, depósito de valor (Pou [1999]). Las monedas de baja calidad normalmente no cumplen este último cometido: funcionan como medio de pago, pero los contratos que implican el paso del tiempo, como el crédito, las ventas a plazo o los arrendamientos, se determinan en otra moneda o con base a otra referencia. En esas condiciones resulta obvia la escasa utilidad de la política monetaria para incidir sobre la actividad económica. Si el instrumento elegido es la tasa de interés, las variaciones de la misma sólo tendrán consecuencias sobre el déficit fiscal, puesto que en estos casos únicamente el Estado tiene deudas y créditos en la moneda local. Cualquiera sea el instrumento elegido para implementarla, los países que emiten una moneda de baja calidad no pueden tener una política monetaria independiente. Por esta razón, el objetivo de la moneda propia para el MERCOSUR no debería apoyarse en el argumento tradicional de reclamar una política monetaria independiente, sino hasta tanto desarrolle las instituciones que le permitan emitir una moneda de alta calidad.

La opción monetaria y la generación de ahorro para financiar la inversión

En última instancia, la opción entre la moneda propia o la adopción de una moneda internacional depende de decisiones que tienen que ver con la elección de la fuente de financiamiento del crecimiento de la economía, con la apertura de la cuenta capital y con la estructura del sistema financiero. Estas decisiones son, a su vez, parte de motivaciones más globales respecto a la inserción de un país al mundo. El problema consiste en el financiamiento de la inversión necesaria para sostener una tasa de crecimiento compatible con el crecimiento potencial de la economía. La adopción de una moneda internacional como patrón monetario, la apertura de la cuenta capital y la estructuración de un sistema financiero con completa inserción en los mercados de capitales internacionales son diferentes aspectos de una misma estrategia cuyo objetivo último es captar recursos externos para financiar el crecimiento. Esta opción por el financiamiento externo fue la que realizó Argentina a principios de los años noventa. La estructura financiera compatible con esta opción fue, por otra parte, la correa de transmisión de *shocks* externos que comprometieron la liquidez y afectaron las bases mismas del funcionamiento de la economía.

Brasil optó por la moneda propia, el curso forzoso y el control de cambios. Sin embargo, no logró desarrollar las políticas e instituciones que permitieran la generación de ahorro interno suficiente y su utilización para el financiamiento de su crecimiento. La economía brasileña no cayó en una crisis tan profunda como la argentina, pero no logró independizarse del financiamiento externo. Por esta razón, la actividad económica presentó un comportamiento espasmódico: crecimiento, *shock* de financiamiento externo, caída en el nivel de actividad -esto en forma recurrente-.

¹⁵ *Fiducia* proviene del latín: confianza.

Los países del MERCOSUR no han resuelto eficazmente su inserción a la globalización financiera. Han ensayado sus estrategias de manera aislada y no han logrado sus objetivos. Esta es una materia pendiente y prioritaria en el MERCOSUR. Se trata de definir en conjunto una estrategia única y de instrumentos eficaces que tienen que ver con los arreglos cambiarios y la moneda a adoptar. La opción elegida debe lograr el doble objetivo de mejorar la inserción del MERCOSUR en el mundo de la globalización financiera, y posibilitar la profundización del proyecto comercial del bloque.

Seguidamente, se hará un repaso de algunas alternativas técnicamente abiertas a la negociación futura en materia de coordinación cambiaria y monetaria. Cualquiera de ellas, para convertirse en una alternativa válida, requiere pasar varios filtros: debe respetar las determinantes de la globalización financiera, debe tener en cuenta las características macroeconómicas de los países del MERCOSUR, debe coadyuvar a la profundización de la integración comercial y debe ser compatible con el pensamiento y las motivaciones de sus elites. Para ninguna de las estrategias disponibles, es sencillo pasar estos filtros. Sin embargo, el futuro del MERCOSUR depende de la habilidad de encontrar la fórmula de política que pase la prueba. En esencia, las alternativas técnicamente abiertas a la negociación son tres: las paridades fijas, la dolarización o la moneda del MERCOSUR. Puede haber otros arreglos, pero de alguna manera todos confluyen a una de estas opciones que, en definitiva, como veremos a continuación, son, en realidad, dos: dolarización *versus* moneda propia.

La adopción de un patrón monetario internacional

Una de las opciones disponibles en materia monetaria y cambiaria es el mantenimiento de las monedas nacionales, estableciendo una paridad fija con el dólar (o una canasta de divisas relevantes), lo que implica establecer paridades fijas entre sí. Las ventajas de esta opción son las siguientes: en primer lugar, frente a la opción por la dolarización completa esta opción no implica una pérdida de señoreaje; en segundo lugar, resuelve el problema de la profundización comercial al interior del MERCOSUR; en tercer lugar, la fijación de todas las monedas a un patrón externo es el sistema más simple para lograr la convergencia macroeconómica.

La adopción de un sistema de tipo de cambio fijo con una moneda internacional, del tipo de la caja de conversión, implica reconocer la baja posibilidad que algún país del MERCOSUR sea capaz de producir una moneda de calidad. Este arreglo cambiario puede interpretarse como un medio para ir ajustando la convergencia de las variables macro y, a la vez, ir desarrollando instituciones financieras y fiscales que constituyan en el futuro las bases de una moneda propia. En este sentido, este régimen puede verse como una etapa transitoria hacia las otras dos opciones disponibles (Pou [1999]).

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la fijación de las monedas a un patrón internacional va de la mano del libre movimiento de capitales con el exterior y la dolarización de los pasivos bancarios. Esto requiere resolver el problema del prestamista en última instancia del sistema financiero a los efectos de evitar los recurrentes problemas de liquidez provocados por *shocks* negativos externos y la eventual insolvencia del sistema, tal como ocurrió en Argentina durante la segunda mitad de 2001, en medio de una fuerte corrida bancaria.

La fórmula de prestamista de última instancia de un sistema financiero dolarizado hace necesario un acuerdo monetario con el emisor del dólar. De manera que la consistencia del establecimiento de tipos fijos requiere de un acuerdo monetario con Estados Unidos, lo que implicaría en los hechos transformar este régimen en algo muy cercano a la dolarización completa, que tendría como sus características principales el compromiso de Estados Unidos con la función de prestamista de última instancia y la supervisión bancaria por la Reserva Federal o algún órgano intermedio (como el FMI). Obviamente, un arreglo de este tipo puede ser permanente; pero también transitorio, dando lugar al desarrollo de una moneda propia del MERCOSUR, en el tiempo para ello requerido.

En síntesis, una de las avenidas hacia un arreglo cambiario consistente con las características macroeconómicas de la región y compatible con los objetivos de integración comercial sería orientarse hacia la adopción de una moneda externa (el dólar, presumiblemente), que además, implicaría cambios de orden institucional relacionados al uso del señoreaje, la función de prestamista de última instancia y la estructura y supervisión del sistema financiero. Este tipo de alternativa puede asumirse como definitiva o como transitoria hasta tanto se produzca la necesaria convergencia macroeconómica y se cimienten las bases de instituciones creíbles sobre las cuales emitir una moneda propia. Esta alternativa admite varias versiones, siendo sus extremos la fijación de los tipos de cambios al dólar y la adopción lisa y llana del dólar como medio de pago en la economía.

Las dificultades con cualquiera de estas alternativas, aún en sus versiones menos audaces son, por un lado, la historia reciente en el Cono Sur y, por otro, su inconsistencia con el proyecto de desarrollo autónomo que acarician las elites del MERCOSUR. El colapso de la convertibilidad en Argentina dejó poco espacio para que una estrategia similar sea considerada por un buen tiempo por los gobiernos en el MERCOSUR. Probablemente, la dolarización completa sea más aceptable que la caja de conversión. Sin embargo, cualquiera de estas opciones relacionadas con adoptar un patrón monetario externo tiene un costo alto en términos simbólicos del papel que cumplen las economías del MERCOSUR en el mundo, contrario a la idea de rol autónomo que manejan las elites de Brasil y una parte de las elites argentinas.

La moneda del MERCOSUR

No se puede pretender construir en el corto o en el mediano plazo una moneda fiduciaria para el MERCOSUR. La moneda, para cumplir las funciones del dinero, debe estar fundada en la confianza. Los países del MERCOSUR no han sido muy exitosos en el desarrollo de las instituciones sobre las que se edifica dicha confianza y, el momento actual, parece ser el óptimo para introducir una moneda propia. De manera que la opción de una moneda del MERCOSUR es un objetivo de largo plazo.

Los beneficios de la moneda propia están vinculados a la posibilidad de ensayar estrategias de inserción a los mercados de capitales mundiales distintas a la apertura de la cuenta capital y la dolarización de los pasivos bancarios. Los costos se refieren al tiempo necesario para construir la credibilidad en las instituciones que respaldarían la moneda y la restricción en el acceso a los mercados de capitales del mundo para el financiamiento de la inversión doméstica. Ambos problemas podrían manifestarse en el pago de un premio en la tasa de interés, que no existiría con

una inserción más completa en los mercados de capitales y, por ende, con menores tasas de crecimiento de la economía al que sería posible en aquel caso.¹⁶

Teniendo en cuenta que la adopción de una moneda del MERCOSUR es un escenario técnico y políticamente muy lejano, parece más interesante preguntarse cómo se recorre el camino hacia ese objetivo a partir de donde estamos al día de hoy; esto es, diseñar una transición con dicho objetivo. Esta transición debe contemplar algunas restricciones y tener en cuenta los siguientes aspectos:

- En todos los casos es necesario converger a determinadas metas monetarias, de tasa de interés, déficit fiscal e inflación. Para esta tarea, el MERCOSUR no ha resultado, hasta ahora, muy eficaz. El intercambio de información y homogeneización de la medición estadística de las variables sujetas a dicho programa de convergencia constituye un esfuerzo previo y necesario en la dirección de la coordinación. Sin embargo, la asimetría de tamaños en el MERCOSUR impide que se constituya en el ancla apropiada para las políticas de los socios. En general, todos los países del MERCOSUR tienen programas con el FMI o están en negociación con ese organismo; esta institución ha demostrado ser un poder de disciplina mayor que el MERCOSUR. Y esto va a seguir siendo de este modo.
- La convergencia de dichas variables macroeconómicas no asegura *per se* la estabilidad de las relaciones de cambio. Este es un aspecto al que tendrá que darse debida consideración en la elección de los regímenes cambiarios de los países del MERCOSUR si la profundización del acuerdo se considera un objetivo prioritario.
- Las crisis de financiamiento recurrentes características de la evolución de la actividad de los países del MERCOSUR en la última década aconsejan encarar durante el período de transición la creación de instituciones que faciliten la generación de ahorro interno y su canalización a la inversión doméstica, a los efectos de minimizar la dependencia de las economías del "humor" de los mercados financieros. Una fórmula institucional probada en la experiencia latinoamericana es el modelo de reforma de la seguridad social de Chile, que constituyó una alternativa eficaz al obsoleto recurso del control de cambios a los efectos de asegurar recursos cautivos para la inversión doméstica.

Las migraciones y el libre movimiento de los trabajadores

Mucho se discute si el fenómeno que hoy llamamos globalización es un fenómeno nuevo o no. Un antecedente cercano al actual ímpetu de la globalización, lo constituyó el enorme crecimiento del comercio y de la interpenetración financiera de fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Esta corriente de globalización estuvo acompañada por migraciones enormes, en busca de las oportunidades de trabajo en las áreas más dinámicas del mundo. Estos oleajes migratorios dieron su configuración al Occidente de hoy día. La moderna globalización carece de un fenómeno similar, no porque no estén dadas las condiciones para su repetición, sino porque las legislaciones han puesto límites y restricciones a ese proceso.

¹⁶ Sin embargo, este último argumento no toma en cuenta la necesidad de descontar los esporádicos, pero devastadores, efectos de las crisis de liquidez que resultan de intentar convivir con el "humor" del mercado financiero, tal como resulta de la adopción inconsistente de la otra alternativa.

Los acuerdos de integración han servido como forma imperfecta de dar movilidad a la gente y a los trabajadores. En el modelo europeo de integración fue una etapa definida como mercado común, posterior a la creación de la unión aduanera. Sin embargo, en el MERCOSUR, debe ser concomitante a la integración comercial. Como se dijo antes, el MERCOSUR se caracteriza por la asimetría de tamaños de los países que lo componen y el diferente grado de desarrollo industrial, técnico y económico entre las regiones, aún dentro de los mismos países. La apertura irrestricta al comercio recíproco entre los países del acuerdo provoca, necesariamente, costos de ajuste que se expresan como desempleo de recursos productivos, entre ellos, el desempleo de mano de obra.

El MERCOSUR no es un acuerdo entre países ricos; por el contrario, todos los países, incluso los mayores, enfrentan una endémica escasez de recursos públicos. De manera que el MERCOSUR se negoció e implementó sin disponer de recursos para mitigar los efectos de los costos de ajuste que debían sufrir los países y las regiones dentro de los países, por el efecto del cambio en las condiciones de competencia. En la negociación previa a Ouro Preto, se trató de contemplar esta problemática con el llamado Régimen de Adecuación, que contempló plazos mayores para el cronograma de desgravación arancelaria aplicable a los dos países de menor tamaño del acuerdo. Sin embargo, esta diferencia terminó en el año 2001.

Cuando el problema se circunscribe a una región, los efectos del desempleo pueden mitigarse con las migraciones internas de trabajadores. Cuando el problema es de todo un país, en especial alguno de los países de menor tamaño, en el MERCOSUR no tiene similar solución. Por esta razón, la agenda de profundización de los acuerdos comerciales debe tener un capítulo especialmente dedicado al problema de las migraciones. A los efectos de una consideración realista de estos problemas deberían tenerse en cuenta los siguientes aspectos:

- El desarrollo de sistemas de pensiones compatibles y acuerdos entre esos sistemas, que permitan el transporte de los aportes acumulados a lo largo de la vida activa del trabajador, independientemente de los países en la que éstos se realizaron, y el pago de los beneficios en el país que el trabajador decida vivir al fin de su vida activa. En este sentido, la implantación de sistemas de pensiones bajo el modelo chileno constituye un mecanismo que aseguraría estas características exigibles a dichos sistemas en un acuerdo de integración. De manera que el sistema de cuentas personales no sólo puede pensarse como el expediente que permita recorrer la transición de la situación actual a la moneda única del MERCOSUR, sino también el instrumento de integración de sus recursos humanos.
- Si no es posible avanzar en conjunto, debería tratarse de alcanzar acuerdos sobre migraciones por pares de países, que expresen mayor voluntad política en esta dirección, exista mayor integración previa y que hayan avanzado más en la integración de sus sistemas de pensiones. Estos avances parciales deberían ser en la dirección de un modelo al que pueda adherir en el futuro todo el MERCOSUR y sus asociados en el comercio.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Las ideas generales

Las páginas anteriores constituyen un intento de realizar un diagnóstico y una proyección del MERCOSUR y, a la vez, proponer una ruta posible de profundización del acuerdo. Este intento se apoya en algunas ideas generales que informan el trabajo y que se resumen en lo siguiente:

1. Revalorización de la experiencia de los últimos años en la definición de los temas de la agenda

Han pasado doce años desde el Tratado de Asunción. La experiencia de ese período ha sido muy rica en acontecimientos. Por esta razón, cuando se elabore la agenda de profundización del MERCOSUR, la búsqueda de los temas no debe hacerse a partir de los libros de texto, escritos para otros países y tomando en cuenta otras circunstancias, sino considerando la propia experiencia. Admitido este criterio, el problema consiste en elegir entre los diversos acontecimientos, los esenciales. Estos han sido muchos, por lo que la elección de los principales conlleva juicios valorativos que pueden teñir el diagnóstico. Sin embargo, hay por lo menos dos hechos que admitirían ser destacados en forma unánime: uno fue la devaluación del real en 1999 y sus efectos en las economías del MERCOSUR, hecho que conduce a la reflexión sobre los factores que explican -y que hicieron posible- la devaluación de la moneda del país mayor respecto a la moneda de sus vecinos de menor tamaño. El otro fue la falta de tratamiento adecuado para las distorsiones al comercio y la competencia, provocadas éstas por lo que podríamos englobar en el concepto amplio de ayudas del Estado. La experiencia demostró insuficiencia normativa y subdesarrollo jurisdiccional para el tratamiento de estos problemas, que derivaron en conflictos difíciles de solucionar. Esto es lo que caracterizamos como escaso desarrollo institucional del MERCOSUR.

Las consecuencias negativas de la inestabilidad de los tipos de cambio entre los países del acuerdo, la insuficiencia de las instituciones y el deterioro de los procedimientos, constituyen hechos relevantes de la experiencia de la década;¹⁷ la superación de estos hechos debería, entonces, tener un lugar de privilegio en la agenda de la profundización del MERCOSUR.

2. Las motivaciones

Al optar por la integración, un país lo hace en función de estrategias más generales, no siempre explícitas, que condicionan sus posiciones frente a los temas de la negociación. Estas estrategias pueden ser parte de un proyecto político elaborado o constituir, simplemente, una manera de ver las cosas de sus ciudadanos. Cuando se integran dos o más países, interaccionan distintas formas de verse a sí mismo, de interpretar el papel que se pretende para el país en el mundo.¹⁸ A partir de

¹⁷ Estos temas hacen referencia a hechos negativos, a cosas que no han funcionado bien en el MERCOSUR aunque hubo otras positivas. Sin embargo, la agenda de profundización debe tomar en cuenta lo que funcionó mal, para enderezarlo.

¹⁸ Nicolás Shunway en su obra *La Invención de la Argentina*, se refiere a este mismo concepto como "ficciones orientadoras". Las ficciones orientadoras, según Shunway, "no pueden ser probadas y, en realidad, suelen ser creaciones tan artificiales como ficciones literarias. Pero son necesarias para darle a los individuos un sentimiento de nación, de comunidad, identidad colectiva y un destino común nacional".

estos proyectos pueden entenderse mejor las estrategias de integración y las diferentes posiciones políticas frente a las mismas. El MERCOSUR constituye un buen ejemplo: las coincidencias en un proyecto le dio su origen y determina su vigencia actual. El MERCOSUR contribuye a satisfacer la aspiración de inserción autónoma al mundo que es acariciada por las elites. El acercamiento político entre los países del Cono Sur y el objetivo de inserción autónoma al mundo constituyen elementos esenciales para explicar la opción por la integración. El MERCOSUR es un instrumento de dichas motivaciones y éstas constituyen su objetivo principal. La conclusión lógica es que debe haber un proyecto común; por lo menos, deben existir amplias áreas de coincidencia entre los proyectos nacionales, pues sin esto la integración no funciona. La integración prospera en donde las motivaciones se superponen o, al menos, son compatibles. Por eso, es necesario profundizar en el conocimiento y la discusión mutua de las motivaciones como requerimiento para imbricar la integración.

3. Las dos facetas de la globalización

En el trabajo insistimos en caracterizar la globalización en dos facetas: la del comercio y la del capital. Esto no constituye una teoría explicativa del fenómeno de la globalización, sino una presentación funcional al diagnóstico del MERCOSUR. La esfera de lo comercial es un mundo de reglas e instituciones, es el mundo conocido por los funcionarios y diplomáticos que emprendieron la tarea de construcción del MERCOSUR. Los cuatro países del acuerdo coincidían en la integración comercial como manera de vinculación al sistema internacional de comercio; en definitiva, se trataba del viejo paradigma sudamericano de fortalecimiento a través de la unión.

En cambio, la esfera del capital constituye el mundo desconocido y repleto de incertidumbres. Para vincularse al mismo no existe un paradigma preconcebido y las opiniones de los países diferían al respecto. Por otra parte, las políticas que atañen a la inserción al mundo del capital son referentes a los tipos de cambio y la estructura del sistema financiero, temas éstos que se consideran normalmente privativos de la política interna de los países y que no son objeto de negociación externa. Por otra parte, los actores en estas políticas, los ministerios de economía y los bancos centrales no son los principales protagonistas de la integración.

Esta caracterización de la globalización contribuye a explicar la construcción del MERCOSUR en torno a un proyecto comercial, de inserción al sistema internacional de comercio y su escaso desarrollo en otras áreas que atañen a lo financiero. Este enfoque se vio reforzado por la ausencia de una moneda de referencia para el conjunto y la disponibilidad del modelo europeo de integración como carril de las negociaciones del MERCOSUR.

4. La falta de una moneda de referencia

Los dos bloques económicos de mayor importancia -la Unión Europea y el TLCAN- resumen entre ambos el grueso de la problemática relevante en este tipo de proyectos. Tienen diferencias en las motivaciones y la metodología. La Unión Europea se ha planteado la unificación económica de todo el continente, mientras que el TLCAN se propuso un área de libre comercio entre los países de América del Norte. La metodología del TLCAN estuvo basada en el *single undertaking*, mientras que la Unión Europea estableció un orden de prelación de los acuerdos, desde la zona de

libre comercio a la unión económica, que se constituyó, a su vez, en el paradigma del proceso de integración consagrado por los libros de texto.

Se parecen en el hecho de que ambos acuerdos tuvieron un centro de gravitación constituido por un mercado y una moneda. En el caso del TLCAN es claro el rol jugado en ese sentido por Estados Unidos. El peso del mercado norteamericano dentro del TLCAN y la característica de moneda universal que posee el dólar le otorgan a Estados Unidos dicho papel de manera indiscutida. El caso europeo no es tan claro; sin embargo, también en la UE, el sistema se equilibra en torno a un mercado y una moneda de referencia. En sus primeras etapas, el acuerdo adoptó el dólar como patrón monetario. A partir de la ruptura de Bretton Woods, dicho papel lo cumplió el marco alemán hasta su sustitución reciente por el euro.¹⁹

Por su parte, el MERCOSUR nació sin dicho centro de gravitación. El país de mayor mercado no poseía una moneda que pudiese servir como referencia al resto, ni estaba dispuesto a adoptar un patrón monetario externo que sirviese a dicho propósito. La ausencia de una moneda dominante explica porqué fue posible que Argentina y Brasil optaran por estrategias de inserción a la globalización financiera diferentes que, a la postre, resultaron incompatibles.

5. *El modelo*

El MERCOSUR adoptó el modelo europeo de integración: creó un fuerte grado de compromiso inicial con la integración y, luego, se impuso coordinar el resto de las políticas en el orden de prelación establecido por aquel modelo. De alguna manera, esto era funcional a los objetivos y el estado de ánimo de los países al inicio del proceso de integración. Tal como se expresó más arriba, el proyecto que respondía al viejo paradigma de integración latinoamericana era un proyecto comercial. El modelo europeo confluía con este proyecto, en tanto priorizaba la integración comercial y la unión aduanera como primeras etapas de la integración. Sin embargo, en este aspecto, el modelo europeo produjo confusión y reforzó un estado de cosas en que los países tendían a dejar fuera aspectos esenciales de la integración. El modelo europeo fue eficaz en un contexto específico en el que existía una moneda de referencia y un acuerdo monetario previo. En el MERCOSUR no había nada parecido y, en definitiva, el orden de prelación europeo hizo perder perspectiva sobre el conjunto de acuerdos que era necesario completar en forma simultánea a la manera de un *single undertaking*.

6. *La asimetría de tamaño entre los países del acuerdo*

Una característica diferencial del MERCOSUR respecto de otras experiencias es la gran asimetría de tamaño entre los países del acuerdo. Este hecho tiene como consecuencia la amplificación de los efectos negativos de las inconsistencias. En el MERCOSUR, la devaluación del país grande,

¹⁹ Dado el tamaño relativo de los diferentes países europeos, y su propia historia, ningún país estaba dispuesto a dejar a otro el rol de centro de gravitación del conjunto. La creación de una institucionalidad compleja y elaborada cumplió el objetivo de trasladar el centro de gravitación de Alemania a un conjunto de instituciones intermediarias que representan a todos los países del bloque. Este último paso representa una importante renuncia de autonomía para el país grande.

por ejemplo, afecta radicalmente la economía de los socios menores; de la misma manera, las ayudas del Estado que distorsionan la competencia pueden comprometer sectores de actividad enteros en dichos países. Por esta razón, la eliminación de estas distorsiones resulta más relevante que en otras experiencias.

Desde el punto de vista político, la asimetría de tamaños crea el riesgo que el MERCOSUR se convierta exclusivamente en un proyecto brasileño. Esta asimetría pone exigencias adicionales al proyecto en términos de la discusión de los costos y beneficios del acuerdo para todos los países involucrados. Para los países chicos, esta evaluación requiere poner claramente sobre la mesa los beneficios esperados de la integración y los costos incurridos; para los países grandes, el asumir razonablemente los costos del liderazgo. La ampliación del acuerdo a más países podría, a su vez, contribuir a diluir los efectos políticos de la asimetría y erigir al acuerdo como un mecanismo eficaz de disciplina para todos a los efectos de evitar las distorsiones.

El diagnóstico

La coincidencia del proyecto comercial. El MERCOSUR como proyecto se concentró preferentemente en lo comercial. La coincidencia en el proyecto comercial de inserción al sistema internacional de comercio entre las elites de Argentina y Brasil explica el éxito del MERCOSUR en la instalación de la unión aduanera: la generación de un espacio de comercio preferencial, la coordinación de las posiciones en los ámbitos multilaterales, la opción por el multilateralismo. Esta estrategia era compatible con los objetivos de fortalecimiento industrial, inserción autónoma en el mundo y consolidación de un papel de *global player* en el comercio internacional. Sin embargo, para que el proyecto funcionara se requería que las economías crecieran y, además, que las relaciones de los tipos de cambio fueran estables. Si bien los gobiernos fueron conscientes de estas exigencias, la elección del patrón monetario, la regulación en materia de circulación de capitales y la estructura del sistema financiero no se hicieron en forma coordinada. Además, se adoptaron estrategias inconsistentes en relación con sus objetivos.

La autonomía. La opción por la autonomía a través de la integración contiene una contradicción en el hecho que ganar un espacio de autonomía en el mundo implica, a su vez, renunciar autonomía a favor del vecino. En la medida que el proyecto coincide, esto no resulta muy problemático; en definitiva, se coordina con el vecino geográfico lo que se hubiera hecho, de todas maneras, en forma aislada. Sin embargo, un primer problema aparece con las dificultades vinculadas a la puesta en práctica del proyecto: la liberalización del comercio entre los países del acuerdo conlleva necesariamente a un conflicto de intereses entre los gobiernos y entre los particulares de los diferentes países, cuya resolución objetiva requiere de una renuncia adicional de autonomía, que generalmente se expresa en la creación de una institucionalidad autónoma. En el MERCOSUR no hubo buena disposición para llevar adelante esta segunda ronda de cesión de autonomía, lo que resultó en un obstáculo para la profundización del proceso. El MERCOSUR se convirtió, entonces, en escenario de distorsiones a la competencia, impuestas de manera autónoma por los gobiernos, sin mayores antidotos que la discusión y la negociación diplomática.

La inserción a la globalización financiera. Más allá de eso no sólo faltó coincidencia, sino que hubo divergencias. En lo que tiene que ver con la inserción a la globalización financiera -y que se refiere a la elección del patrón monetario o el régimen cambiario, el uso de los controles de cambio

y la estructura del sistema financiero- las opciones fueron diferentes y esta divergencia estuvo en la base de mucho de los problemas posteriores.

La propuesta

Crecimiento económico y cambios estables. El MERCOSUR no puede profundizarse sin resolver el problema de la estabilidad y el crecimiento. Por tanto, la estrategia de política macroeconómica es un tema prioritario de la agenda del MERCOSUR. Adicionalmente, las relaciones de cambio entre los países deben ser estables, por lo que la elección del patrón monetario y la estructura del sistema financiero debe ser coordinada.

Los acuerdos monetarios y cambiarios en el MERCOSUR. En el centro de esta problemática está la elección de un patrón monetario único para los cuatro países. Esto iría en la dirección de las relaciones estables entre las monedas de los países del MERCOSUR. Las alternativas son dos: un patrón externo o un patrón propio. Los objetivos de autonomía como motivación básica del MERCOSUR nos llevan a la convicción que la elección va a ser por lo segundo. Sin embargo, la autonomía no se logra con la voluntad política de construir una moneda propia. El problema es crecer sin depender del "humor" de los mercados. Si nos atenemos a las experiencias de Argentina y Brasil en la década de los años noventa, éstas nos muestran una realidad de economías que frenan y arrancan súbitamente, por fluctuaciones asociadas a las condiciones de financiamiento internacional. Esto nos lleva a plantearnos el problema del ahorro interno y el financiamiento del crecimiento.

La decisión entre consumo y ahorro en una sociedad es la suma de decisiones individuales que no pueden ser tratadas en términos económicos. Sin embargo, la utilización de dicho ahorro en el financiamiento de la economía y la captación de ahorro externo con el mismo fin es un tema de la política. En el trabajo, sugerimos dar debida consideración a la estrategia chilena de inserción al mercado de capitales global. Sin embargo, esto no constituye lo central del argumento. Lo importante es destacar que plantearnos la moneda y los cambios como prioridades implica plantearnos este tipo de estrategias para la discusión en el MERCOSUR, implica destacar que, en definitiva, estos temas, muchas veces reservados a la consideración interna de los países, son temas de la agenda de profundización del MERCOSUR. Aunque suene extraño, nuestra opinión es que la reforma de la Previdencia en Brasil es un punto prioritario de la agenda de profundización del MERCOSUR.

Camino propio. Resulta claro que el MERCOSUR debe encontrar su propio modelo de integración. El modelo europeo fue funcional a las características y circunstancias de los países que lo conformaron; no se puede adoptar, sin modificaciones, a otros países y a diferentes circunstancias. Los temas son los mismos, el problema es cómo se ordenan y cuál es el diseño de la transición a los objetivos.

El plus del MERCOSUR. El plantearse la integración en los términos arriba expresados requiere de tiempo. Sin embargo, existe una dinámica que no parece dar ese tiempo. El *fast track* obtenido por el Ejecutivo norteamericano apresura los pasos de su relación con Sudamérica. El ALCA es un desafío y se debe decidir si el MERCOSUR se diluirá definitivamente en el ALCA o hay capacidad de definir un *plus* para que el MERCOSUR mantenga su vigencia. En este sentido, hay varias líneas de trabajo que pueden profundizarse. No es necesario respetar tozudamente el orden

de prelación impuesto por el modelo europeo. El camino de profundización debe estar inspirado en las motivaciones iniciales: la zona de paz, la interconexión de las infraestructuras y la inserción autónoma al mundo. Existen caminos de avance aun cuando no se haya progresado suficiente en los temas que se comentaron más arriba. En particular, todo lo que tenga que ver con la libre movilidad de las personas y los trabajadores en la región constituiría un avance económico concreto, además de dar sentido de progreso a la agenda en una materia que contribuiría a consolidar el sentimiento de pertenencia de la gente a un conjunto mayor, manteniendo viva de esa manera la idea de un proyecto más completo y abarcador hacia el futuro. En segundo lugar, la planificación conjunta del desarrollo e interconexión de infraestructuras constituye un promisorio camino de integración económica y profundización del comercio en el que los organismos internacionales pueden cumplir un papel de apoyo prioritario.

La hoja de ruta. En síntesis, lo que este trabajo sugiere es que la experiencia de más de diez años de funcionamiento del MERCOSUR destaca ciertas áreas como prioritarias para la agenda de profundización y propone una secuencia diferente en materia de acuerdos, adaptada a las características de los países que lo componen. En lo que concierne a la estabilidad de las relaciones de los tipos de cambio, la opinión es que sólo puede lograrse con la adopción de un patrón monetario común. Teniendo en cuenta las restricciones políticas al acuerdo que resultan de las propias motivaciones, tal como se reflejan en las opiniones de las elites de los países mayores del MERCOSUR, dicho patrón monetario común no puede ser otro que una moneda propia del MERCOSUR. Esta estrategia pone en el centro de la cuestión el tema del ahorro interno y su utilización para el financiamiento de la inversión doméstica.

Una de las consecuencias de esta conclusión es que el objetivo de estabilidad en las relaciones de cambio es un tema de largo plazo. Por consistencia, de este hecho se deduce que el objetivo de unificación arancelaria es también un problema de largo plazo, a resolver de manera simultánea con aquél. Esto implica un giro respecto a las prioridades que se han manejado hasta el momento: en la discusión presente, la uniformidad arancelaria es el paso inmediato y la condición previa a todo avance adicional. Por el contrario, aquí se considera que lo prioritario es definir los objetivos en materia de arancel, moneda y régimen cambiario y, a partir de dichos objetivos, diseñar y poner en práctica una transición hacia los mismos.

Este cambio de enfoque no significa retrotraer el acuerdo a una zona de libre comercio minimizando las ambiciones originales consagradas por el Tratado de Asunción. Por el contrario, significa emprender una hoja de ruta propia de integración adaptada a las características y circunstancias de los países del MERCOSUR, en lugar de insistir en trillar el camino impuesto por el modelo europeo, adecuado a otros países y a otras circunstancias. Esta nueva hoja de ruta debería incorporar el avance en materia institucional, la liberalización del movimiento de personas y trabajadores y la planificación conjunta del desarrollo de las infraestructuras. Todos estos temas no requieren del avance simultáneo de otros pendientes y contribuirían, por su parte, a dar sentido de avance y del compromiso de los gobiernos, a la vez que afincaría en la gente la sensación de pertenencia a un conjunto mayor.

BIBLIOGRAFIA

- ACHARD, DIEGO; JUAN IGNACIO GARCÍA PELUFO Y LUIS EDUARDO GONZÁLEZ. *América Latina a principios del Siglo XXI: Integración, Identidad y Globalización*. BID-INTAL/PNUD. Bogotá. 2001.
- ALEMAN, ROBERTO. *A cincuenta años del GATT*. Academia Nacional de Economía. Buenos Aires. 1998.
- AVILA, JORGE. *Riesgo Argentino y Performance Macroeconómica*. Universidad del CEMA. 2000.
- BRANSON, WILLIAM; JACOB FRENKEL Y MORRIS GOLDSTEIN. *International Policy Coordination and the Exchange Rate Fluctuations*. Chicago: The University of Chicago Press. 1990.
- DEVLIN, ROBERT Y ANTONI ESTEVADEORDAL. *What's New in the New Regionalism in the Americas?*. INTAL-ITD-STA Serie, Working Paper N° 6. Washington, D.C.: BID-INTAL. 2001.
- FRITSCH, WINSTON. *A iniciativa Bush na Area do Comercio: uma Análise das Escolhas Estratégicas*. Rio de Janeiro. 1989.
- MUNDELL, ROBERT. "Opciones del Sistema Monetario y la Economía Mundial", *Revista de Economía*. Segunda Época, Vol. VII, N° 2. Banco Central del Uruguay. 2001.
- POU, PEDRO. "Opciones Monetarias para el MERCOSUR", Jornadas de Economía (conferencia no publicada). Montevideo: Banco Central del Uruguay. 1999.
- SOARES DE LIMA, MARÍA REGINA Y MÓNICA HIRST. "O Brasil e os Estados Unidos: Dilemas e Desafios de uma Relação Complexa", *Temas de política externa brasileira II*. 1994.
- SHUMWAY, NICOLÁS. *La Invención de la Argentina*. Buenos Aires: Emecé Editores SA. 1993.
- TULCHIN, JOSEPH. *Argentina and the United States: A Conflicted Relationship*. Boston: Twayne Publishers. 1990.

PUBLICACIONES DEL INTAL

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Integración & Comercio. Revista semestral (español e inglés) por suscripción o en forma individual.

INTAL Carta Mensual (español, inglés y portugués - Internet).

INFORMES SUBREGIONALES DE INTEGRACIÓN

Informe ANDINO. Publicación anual (español). Versión en inglés: Internet.

CARICOM Report. Publicación anual (inglés).

Informe CENTROAMERICANO. Publicación anual (español). Versión en inglés: Internet.

Informe MERCOSUR. Publicación anual (español, inglés y portugués).

INFORMES ESPECIALES

Tributación en el MERCOSUR: Evolución, comparación y posibilidades de coordinación (español). Alberto Barreix y Luiz Villela. 2003.

MERCOSUR: Impacto Fiscal de la Integración Económica (español y portugués). Luiz Villela, Alberto Barreix y Juan José Taccone (eds.). 2003.

Perspectivas y Desafíos del Proceso de Integración Argentino-Chileno a Diez Años del ACE 16. Español. 2002.

Integración energética en el Cono Sur (español). Mario A. Wieggers. 1996.

Integración en el Sector Transporte en el Cono Sur (español):

Transporte Terrestre. José Alex Sant'Anna. 1997.

Puertos y vías navegables. Martín Sgut. 1997.

Los ferrocarriles y su contribución al comercio internacional. Ian Thomson. 1997.

El impacto sectorial de la integración en el MERCOSUR (español y portugués). Juan José Taccone y Luis Jorge Garay (Eds.) 1999.

Impacto del TLCAN en las exportaciones de prendas de vestir de los países de América Central y República Dominicana. Español (Internet).

INTAL: 35 años de Compromiso con la Integración Regional. Español.

América Latina a principios del Siglo XXI: Integración, Identidad y Globalización. Actitudes y expectativas de las elites latinoamericanas. Español (Internet).

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Las relaciones de comercio e inversión entre Colombia y Venezuela (español). Eglé Iturbe de Blanco. INTAL DT-03. 1997.

MERCOSUL e Comércio Agropecuario (portugués). Ives Chaloult y Guillermo Hillcoat. INTAL DT-02. 1997.

The Integration Movement in the Caribbean at Crossroads: Towards a New Approach of Integration (inglés). Uziel Nogueira. INTAL DT-01. 1997.

DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN

El Tratado de Libre Comercio entre el Istmo Centroamericano y los Estados Unidos de América. Oportunidades, desafíos y riesgos (español). Eduardo Lizano y Anabel González. INTAL DD-09. 2003.

Los países pequeños: Su rol en los procesos de integración (español). Lincoln Bizzozero - Sergio Abreu. INTAL DD-08. 2000.

Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo (español). Bernardo Kliksberg. INTAL DD-07. 2000.

La dimensión cultural: base para el desarrollo de América Latina y el Caribe: desde la solidaridad hacia la integración (español). Alejandra Radl. INTAL DD-06. 2000.

Cómo expandir las exportaciones de los países dentro de una economía globalizada (español). Rubens Lopes Braga. INTAL DD-05. 1999.

Comercio Electrónico: Conceptos y reflexiones básicas (español). Gerardo Gariboldi. INTAL DD-04. 1999.

Evolución institucional y jurídica del MERCOSUR (español). Vicente Garnelo. INTAL DD-03. 1998.

Estado de evolución en la elaboración e implementación de las Normas ISO 14.000 y CODEX Alimentarius (español). Laura Berón. INTAL DD-02. 1997.

Integración y democracia en América Latina y el Caribe (español). Alvaro Tirado Mejía. INTAL DD-01. 1997.

BASES DE DATOS - SOFTWARE

DATAINTAL (CD-ROM) Sistema de estadísticas de comercio de América

Base INTAL MERCOSUR (BIM)

Base de datos bibliográficos (INTEG)

Directorio de las Relaciones Económicas de América Latina y el Caribe con Asia-Pacífico (CD-ROM)

Instrumentos básicos de integración económica en América Latina y el Caribe - II. Actualizada a Marzo, 2003.

Rueda de Negocios

PUBLICACIONES DE INTAL/ITD

DOCUMENTOS DE TRABAJO - INICIATIVA ESPECIAL DE COMERCIO E INTEGRACIÓN (IECI)

MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA. La inserción del MERCOSUR al mundo globalizado (español). Juan Ignacio García Pelufo. INTAL-ITD DT-IECI-06B. 2003.

Estudio sobre las condiciones y posibilidades políticas de la integración hemisférica (español). Adalberto Rodríguez Giavarini. INTAL-ITD DT-IECI-05. 2003.

Agricultural and Trade Policy on Trade Liberalization and Integration via a US-Central American Free Trade Agreement (inglés). Dale Hathaway. INTAL-ITD WP-SITI-04. 2003.

Agricultural Liberalization in Multilateral and Regional Trade Negotiations (inglés). Marcos Sawaya Jank, Ian Fuchsloch and Géraldine Kutas. INTAL-ITD WP-SITI-03. 2003.

Reciprocity in the FTAA: The Roles of Market Access, Institutions and Negotiating Capacity (inglés). Julio J. Nogués. INTAL-ITD-STA WP-SITI-02. 2003.

Alcances y límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (español e inglés).
Herminio Blanco M. y Jaime Zabłudovsky K. INTAL-ITD-STA DT-IECI-01. 2003.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Regional Integration and Productivity: The Experiences of Brazil and Mexico (English).
Ernesto López-Córdova and Mauricio Mesquita Moreira. INTAL-ITD-STA WP-14. 2003.

Regional Banks and Regionalism: A New Frontier for Development Financing (inglés).
Robert Devlin y Lucio Castro. INTAL-ITD-STA WP-13. 2002.

Métodos casuísticos de evaluación de impacto para negociaciones comerciales internacionales (español).
Antonio Bonet Madurga. INTAL-ITD-STA DT-12. 2002.

Las trabas no arancelarias en el comercio bilateral agroalimentario entre Venezuela y Colombia (español).
Alejandro Gutiérrez S. INTAL-ITD-STA DT-11. 2002.

The Outlier Sectors: Areas of Non-Free Trade in the North American Free Trade Agreement (inglés).
Eric Miller. INTAL-ITD-STA WP-10. 2002.

A ALCA no limiar do século XXI: Brasil e EUA na negociação comercial hemisférica (português).
Antonio José Ferreira Simões. INTAL-ITD-STA DT-09. 2002.

Metodología para el análisis de regímenes de origen. Aplicación en el caso de las Américas (español).
Luis J. Garay S. y Rafael Cornejo. INTAL-ITD-STA DT-08. 2001.

¿Qué hay de nuevo en el Nuevo Regionalismo en las Américas? (español).
Robert Devlin y Antoni Estevadeordal. INTAL-ITD-STA DT-07. 2001.

What's New in the New Regionalism in the Americas? (inglés).
Robert Devlin and Antoni Estevadeordal. INTAL-ITD-STA WP-06. 2001.

The New Regionalism in the Americas: The Case of MERCOSUR. (inglés).
Antoni Estevadeordal, Junichi Goto y Raúl Saez. INTAL-ITD WP-05. 2000.

El ALCA y la OMC: Especulaciones en torno a su interacción (español).
Jaime Granados. INTAL-ITD DT-04. 1999.

Negotiating Preferential Market Access: The Case of NAFTA (inglés).
Antoni Estevadeordal. INTAL-ITD WP-03. 1999.

Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s (inglés).
Robert Devlin y Ricardo Ffrench-Davis. INTAL-ITD WP-02. 1998.

Una evaluación de la homogeneidad macroeconómica y del desarrollo de la región centroamericana (español).
Florencio Ballester. INTAL-ITD DT-01. 1998.

DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN

The Trade and Cooperation Nexus: How does Mercosur-EU Process Measure Up? (inglés).
Robert Devlin, Antoni Estevadeordal and Ekaterina Krivonos. INTAL-ITD-STA OP-22. 2003.

Desigualdad regional y gasto público en México (español).
Rafael Gamboa y Miguel Messmacher. INTAL-ITD-STA DD-21. 2003.

Zonas Francas y otros regímenes especiales en un contexto de negociaciones comerciales multilaterales y regionales (español). Jaime Granados. INTAL-ITD-STA DD-20. 2003.

The External Dimension of MERCOSUR: Prospects for North-South Integration with the European Union (inglés). Paolo Giordano. INTAL-ITD-STA DD-19. 2003.

Regional Aspects of Brazil's Trade Policy (inglés). Eduardo A. Haddad (Coord.), Edson P. Domínguez y Fernando S. Perobelli. INTAL-ITD-STA OP-18. 2002.

El proceso de integración Argentina-Brasil en perspectiva: El ciclo cambiario y la relación público-privada en Argentina (español). Ricardo Rozemberg y Gustavo Svarzman. INTAL-ITD-STA DD-17. 2002.

A Study on the Activities of IFIs in the Area of Export Credit Insurance and Export Finance (inglés). Malcom Stephens y Diana Smallridge. INTAL-ITD-STA OP-16. 2002.

Diseños institucionales y gestión de la política comercial exterior en América Latina (español). Jacint Jordana y Carles Ramió. INTAL-ITD-STA DD-15. 2002.

Mercosul em sua primeira década (1991-2001): Uma avaliação política a partir do Brasil (portugués). Paulo Roberto de Almeida. INTAL-ITD-STA DD-14. 2002.

El proceso de formulación de la Política Comercial. Nivel uno de un juego de dos niveles: Estudios de países en el Hemisferio Occidental (español e inglés). INTAL-ITD-STA OP-13. 2002.

Hacia una nueva alianza de comercio e inversión entre América Latina y Asia-Pacífico (español: Internet). Mikio Kuwayama. INTAL-ITD-STA DD-12. 2001 (también disponible en inglés).

Regional Public Goods in Official Development Assistance (inglés). Marco Ferroni. INTAL-ITD-STA OP-11. 2001.

Breaking from Isolation: Suriname's Participation in Regional Integration Initiatives (inglés). Anneke Jessen y Andrew Katona. INTAL-ITD-STA OP-10. 2001.

NAFTA and the Mexican Economy: Analytical Issues and Lessons for the FTAA (inglés). J. Ernesto López-Córdova. INTAL-ITD-STA OP-09. 2001.

La integración comercial centroamericana: Un marco interpretativo y cursos de acción plausible (español). Jaime Granados. INTAL-ITD-STA DD-08. 2001.

Negotiating Market Access between the European Union and MERCOSUR: Issues and Prospects (inglés). Antoni Estevadeordal y Ekaterina Krivonos. INTAL-ITD OP-07. 2000.

The Free Trade Area of the Americas and MERCOSUR-European Union Free Trade Processes: Can they Learn from Each Other? (inglés). Robert Devlin. INTAL-ITD OP-06. 2000.

The FTAA: Some Longer Term Issues (inglés). Robert Devlin, Antoni Estevadeordal y Luis Jorge Garay. INTAL-ITD OP-05. 1999.

Financial Services in the Trading System: Progress and Prospects (inglés). Eric Miller. INTAL-ITD OP-04. 1999.

Government Procurement and Free Trade in the Americas (inglés). Jorge Claro de la Maza y Roberto Camblor. INTAL-ITD OP-03. 1999.

The Caribbean Community: Facing the Challenges of Regional and Global Integration (inglés). Anneke Jessen y Ennio Rodríguez. INTAL-ITD OP-02. 1999.

ALCA: Un proceso en marcha (español). Nohra Rey de Marulanda. INTAL-ITD DD-01. 1998.

PUBLICACIONES DE INT/ITD

DOCUMENTOS DE TRABAJO

La infraestructura de transporte en América Latina. Arturo Vera Aguirre. Documento de Trabajo # 220. Julio 1997, (también disponible en inglés).

Convergence and Divergence Between NAFTA, Chile, and MERCOSUR: Overcoming Dilemmas of North and South American Economic Integration. Raúl A. Hinojosa-Ojeda, Jeffrey D. Lewis y Sherman Robinson. Working Paper # 219. Mayo 1997.

Hacia el libre comercio en el Hemisferio Occidental: El proceso del ALCA y el apoyo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo. Enrique V. Iglesias. Documento de Trabajo # 218. Julio 1997 (también disponible en inglés).

Economic Integration and Equal Distribution. Willem Molle. Working Paper # 216. Mayo 1997.

What can European Experience Teach Latin America About Integration. L.A. Winters. Working Paper # 215. Mayo 1997.

Facts, Fallacies and Free Trade: A Note on Linking Trade Integration to Labor Standards. Donald J. Robbins. Working Paper # 214. Mayo 1997.

MERCOSUR: Logros y desafíos. Carlos Sepúlveda y Arturo Vera Aguirre. Documento de Trabajo # 213. Septiembre 1997 (también disponible en inglés).

De Miami a Cartagena: nueve enseñanzas y nueve desafíos. Robert Devlin y Luis Jorge Garay. Documento de Trabajo # 210. Julio 1996 (también disponible en inglés).

El Mercado Común del Sur: MERCOSUR. Martín Arocena. Documento de Trabajo # 203. Septiembre 1995 (también disponible en inglés).

PUBLICACIONES ESPECIALES

Nota Periódica sobre Integración y Comercio en América, Julio 1995; Febrero, Agosto y Diciembre 1996; Julio y Diciembre 1997; Agosto y Diciembre 1998; Febrero y Octubre 1999; Octubre y Diciembre 2000; Mayo 2002; Diciembre 2002. (también disponible en inglés y las versiones 1997 disponibles en portugués).

El Euro y su efecto sobre la economía y la integración en América Latina y el Caribe. Roberto Zahler. Trabajo presentado en el seminario "El Euro y su impacto internacional" con ocasión de la 40ª Asamblea de Gobernadores del BID, Francia, Marzo 16, 1999 (también disponible en inglés).

Separata del Informe de 1996 sobre Progreso Económico y Social en América Latina. Parte II, Capítulo 2: Liberalización comercial. 1996 (también disponible en inglés).

Unión Económica y Monetaria Europea: Avances recientes y posibles implicaciones para América Latina y el Caribe. Marzo 1997 (también disponible en inglés).

Globalización e Integración Regional: consecuencias para América Latina. Discurso dado por Enrique V. Iglesias en el Seminario sobre "Una visión crítica de la globalidad", México D.F., Noviembre 1997 (también disponible en inglés).

Protección, desgravación preferencial y normas de origen en las Américas. Luis Jorge Garay y Antoni Estevadeordal. Junio 1995 (también disponible en inglés).

El nuevo rostro de la integración regional en América Latina y el Caribe. Discurso dado por Enrique V. Iglesias en la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina y el Caribe, Montevideo, Julio 1997 (también disponible en inglés).

El Área de Libre Comercio de las Américas: De Miami a Belo Horizonte. Discurso dado por Enrique V. Iglesias en el III Foro Empresarial de las Américas, Belo Horizonte, Mayo 1997 (inglés, español y portugués).

Asociación Transpacífica: El papel de América Latina. Discurso dado por Enrique V. Iglesias en la XII Reunión General Internacional del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC XII), Santiago, Septiembre 1997 (también disponible en inglés).

Iniciativa Especial de Comercio e Integración