

Sistema mundial y Mercosur: globalización, regionalismo y política exterior

Raúl Bernal-Meza

El presente aporta elementos de análisis sobre el proceso de internacionalización de la economía regional del Mercosur, en el marco de la mundialización de la economía en la década reciente. Se evalúan los aspectos políticos e ideológicos de la *globalización* y del *nuevo orden*, con sus repercusiones sobre las políticas externas de los países del bloque. Se comienza por una sintética descripción del funcionamiento, interpretación, naturaleza y evolución del sistema mundial y sus subsistemas político, económico y eidético-cultural, a la luz de lo cual se revisa la interpretación sobre la “crisis” del Estado. A esta visión macro sistémica se vincula el análisis del Mercosur, haciendo, de paso, algunas consideraciones teóricas. En este contexto, se exponen algunos aspectos sobre los cuales el autor considera debería centrarse el debate en torno al futuro del Mercosur y se analiza su situación actual y perspectivas.

Introducción

La política exterior es uno de los instrumentos de la política pública de los Estados, cuyo ámbito de preocupación y acción es el sistema internacional. Con sus tres dimensiones, político-diplomática, militar-estratégica y económica, proyecta al escenario externo estrategias y objetivos, derivados de un proceso decisorio en el cual, si bien

están involucrados distintos actores, tanto internos como externos, la decisión última, es tomada por actores gubernamentales domésticos. Esta decisión – se supone – responde a un conjunto de intereses compartidos por toda la sociedad nacional en sus interacciones con el mundo, la cual determina los objetivos y opciones de la política exterior (Tomassini, 1987, Russell, 1990).

Entre los valores hoy predominantes en las sociedades latinoamericanas están el desarrollo, la autonomía, la paz y estabilidad en su entorno inmediato y respeto a la diversidad cultural y la democracia. La mayoría de estos valores compartidos son oportunidad y fundamento para acciones de diplomacia colectiva y creación de distintas redes de cooperación e integración. Así, con el fin de realizar esos valores, dentro de la política exterior pueden darse diversas y coexistentes estrategias; entre ellas, las de cooperación e integración institucionalizadas, sean éstas bilaterales, subregionales o regionales.

Como la política exterior es una e indivisible, sólo podemos abordar el estudio de un proceso específico, como el Mercosur y su significación en la política externa, analizando ésta en su conjunto. Es decir, no puede haber una política exterior cuyos marcos de acción y objetivos generales difieran de los que se propone la política externa

El presente artículo se basa en el curso-seminario de postgrado que el autor dictó en PROLAM, Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, da Universidade de São Paulo – USP, en el mes de noviembre de 2000.

Raúl Bernal-Meza es Doctor en Sociología (Sobornne – UCA), Profesor Titular Exclusivo de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y Profesor de la Universidad de Buenos Aires.

hacia un determinado esquema o proyecto de integración; pero todo ello en el contexto de un sistema mundial que tiene constantes y factores de cambio.

Por lo tanto, para abordar un análisis sobre el Mercosur se requiere clarificar, previamente, tres aspectos:

- 1) la identificación del escenario de la política y la economía mundiales, pues allí se insertan las respectivas políticas exteriores de los Estados-miembros y el proyecto de integración en su conjunto;
- 2) la identificación del diseño del Mercosur, según el contexto anterior, para percibir si el mismo reúne las condiciones necesarias para enfrentar los desafíos provenientes del sistema mundial o si el modelo Mercosur es funcional al cambio, según las condicionalidades derivadas de escenarios externos cambiantes.
- 3) El análisis, comparativo, de las políticas externas de los socios principales: Argentina y Brasil, para percibir cuáles son, en cada caso, los escenarios y desafíos que cada una de ellas identifica y debe hacer frente.

Sólo es posible comprender el sistema internacional analizándolo desde un punto de vista histórico, es decir, desde la comprensión de sus características genético-formativas.

A partir de estas líneas de trabajo, nos planteamos el desafío analítico del Mercosur. Ocho preguntas nos permiten acercarnos a su abordaje:

- 1) ¿Qué es el Mercosur como instrumento de política?
- 2) ¿Cómo analizar su operacionalidad y grado de eficacia?
- 3) ¿Qué relación tiene con la política de los Estados miembros?
- 4) ¿Qué relación tiene con los cambios y tendencias globales de la economía y la política?
- 5) ¿Cómo interpretamos todos estos fenómenos?
- 6) ¿Cuál debería ser la esencia de las relaciones internacionales de los países en desarrollo?
- 7) ¿Es similar el objetivo de las relaciones internacionales de los países desarrollados a aquella de los países en desarrollo?
- 8) ¿Son, por tanto, similares los objetivos e intereses de proyectos como la Unión Europea, el NAFTA-ALCA que los de un proyecto como el Mercosur?

El problema del método de análisis

Uno de los problemas básicos que enfrenta cualquier abordaje como el que nos proponemos se refiere al método de análisis. En nuestro caso, tal como hemos desarrollado en diversos estudios y libros¹, adoptamos como marco de referencia la teoría de Sistema Mundial Moderno. Consideramos que es la teoría más completa y con mayor

fuerza explicativa sobre la dinámica de cambios estructurales del mundo internacional contemporáneo. Por otra parte, este corpus teórico es convergente con la línea de investigación del estructuralismo latinoamericano. Sus tesis básicas señalan que la trayectoria histórica mundial sólo puede entenderse si se visualiza al mundo como una totalidad articulada, en cuyo interior coexisten funcionalmente centros y periferias, capitalismo y Estados-naciones, a fin de perpetuar los rasgos estructurales del modelo de acumulación en escala global. El sistema internacional, en la medida en que tiende a la conformación de una economía-mundo – o a la configuración de un sistema económico mundial unificado – constituye la principal unidad y nivel de análisis. América Latina, en tanto subsistema, se encuentra inmersa en esta estructura mundial, sufriendo distorsiones y condicionada históricamente por el nivel supra-sistémico, en la capacidad de generar desarrollo autocentrado.

Siguiendo la tradición de abordajes como los de Pirenne, Braudel, Baran, Wallerstein y Arrigí, la trayectoria de la sociedad mundial contemporánea – desde sus inicios, como un sistema moderno (siglos XV – XVI) – debe ser visualizada como una unidad, con una sola división del trabajo internacional (DIT) y múltiples sistemas estadales y culturales. La existencia en su interior de múltiples sistemas nacionales (o estado-nacionales) asegura la continuidad de una economía-mundo y no la imposición de un solo “imperio-mundo”.

Para entender la crisis y actual etapa del sistema histórico contemporáneo, al final del siglo XX y comienzos del siglo XXI, debemos comprender, en primer lugar, cómo el proceso de formación de la economía-mundo y la gestación de un capitalismo global ha funcionado históricamente hasta el presente mismo, según las siguientes etapas:

- 1) la jerarquización del espacio, sobre la base de una división internacional del trabajo (técnica y social);
- 2) una economía-mundo integrada, asimétricamente, por centros y periferias;
- 3) la creación de una estructura de alcance mundial, polarizada en dos clases de naciones;
- 4) la creación de Estados de fuerza desigual, funcional a la apropiación de los excedentes y a las transferencias de valor económico desde las periferias hacia los centros mundiales.

En síntesis, sólo es posible comprender el sistema internacional – su forma actual, sus contradicciones y conflictos – analizándolo desde un punto de vista histórico, es decir, desde la comprensión de sus características genético-formativas, que se traducen en el desarrollo desigual (político-estratégico y económico) de los Estados-naciones y de las regiones.

En la medida que no puede haber nada semejante al *desarrollo nacional* con independencia del funcionamiento del sistema mundial (Wallerstein, 1974, p. 390), tanto el destino de nuestros países en desarrollo como el proyecto Mercosur dependen de las estrategias que se adopten para enfrentar las distorsiones y condicionamientos derivados de su posición en la estructura de poder de la economía-mundo.

En términos concretos, aplicado al Mercosur y sus Estados-miembros, se comprende que sólo de esta forma

Desde mi perspectiva, globalización debería ser contrapuesta a bipolaridad. En este sentido, la globalización representa un triunfo de la Alianza Occidental.

podemos comprender la dinámica del sistema economía-mundo y la inserción del Mercosur (y sus socios), para, de esta forma:

- a) enfrentar los desafíos de la reproducción de la asimetría sistémica (proceso de globalización/mundialización);
- b) los condicionantes para el desarrollo en un mundo global;
- c) estudiar el impacto de los factores transnacionales sobre las estructuras de los complejos Estado-sociedad de la periferia;
- d) comprender la adaptación funcional (o lo que los clásicos de la teoría de la Dependencia denominaron como la adaptación subordinada) de las formaciones sociales a las nuevas lógicas de la acumulación a escala mundial; ejemplo: la adopción del *neoliberalismo* y modelos de política exterior como el “realismo periférico”.

Naturaleza y trayectoria del Sistema Mundial

La interpretación del sistema internacional se caracterizaría hoy por la apelación a dos conceptos: “Nuevo Orden Mundial” y “Globalización”. Sin embargo, ambos conceptos son objeto de grandes controversias y discusiones, que expresan la existencia de una *discrepancia básica* sobre la concepción del mundo.

Desde mi perspectiva, *globalización* debería ser contrapuesta a *bipolaridad* (Bernal-Meza, 1991, 1994). En este sentido, la *globalización* representa un triunfo de la Alianza Occidental basado en tres factores:

- 1) una alianza ideológica en la esencia del capitalismo, entre el orden doméstico (derechos individuales y políticos) y los principios económicos (economía de mercado);
- 2) una alianza militar-estratégica, en la cual los EE.UU. mantienen la hegemonía de la decisión y conducción sobre los socios (OTAN, Japón);

- 3) La capacidad del capitalismo central para superar sus tradicionales crisis cíclicas.

Por lo tanto, el *neoliberalismo* sería la ideología de la globalización y el capitalismo su orden.

La crisis del capitalismo

¿Por qué sostenemos que hay una crisis de la acumulación, a la cual los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón enfrentan con las estrategias de *mundialización*?

El neoliberalismo impulsó durante las décadas de los 80s. y 90s. del siglo XX una política, fuertemente sostenida desde los gobiernos de los grandes países altamente industrializados, para reducir el “estado de bienestar” en las sociedades desarrolladas y proceder al desmantelamiento de los modelos de Estado *desarrollista e intervencionista* en la periferia, particularmente en América Latina, en la medida que el papel regulador del Estado fue considerado responsable de la declinación de la tasa de ganancia del capital, por vía de las diversas políticas de regulación que le impuso. Esta estrategia tuvo entonces por objetivo provocar una reasignación de la acumulación a escala mundial.

La *mundialización* de la economía y la *globalización financiera* (como nueva etapa de transnacionalización) son la expresión – en tanto respuestas – de la crisis de la acumulación capitalista. Una de sus características es el avance del capital financiero. Su expansión, como “señal de otoño” de los grandes desarrollos capitalistas (como Génova, Ámsterdam y Gran Bretaña), tal como describieron Braudel (1979) y Arrighi (1996), indica cómo a cada etapa de expansión material ha seguido otra de expansión financiera.

Los *ciclos sistémicos de acumulación* están formados por dos fases expansivas. La primera, de expansión material, es seguida por una segunda, de expansión financiera, promovida e impulsada por los mismos actores que protagonizaron la etapa o fase anterior de expansión material. Como bien ha descrito Arrighi (1996), éstos no son simples ciclos; son, también, etapas en la formación y expansión progresiva y gradual del sistema mundial capitalista hasta alcanzar sus dimensiones actuales (Bernal-Meza, 2000, p. 46). Así, en esta etapa de neoliberalismo, la *globalización* es una estrategia para enfrentar la tendencia a la tasa decreciente de ganancia del capital, como consecuencia de décadas de regulación, resultado del compromiso histórico capital-trabajo (*welfare-state*, estado social-demócrata, desarrollismo latinoamericano). Por lo tanto, la *globalización financiera* a escala global asocia, internamente en los Estados de la periferia, la *desregulación* (tanto de los mercados laborales como los comerciales y financieros), las privatizaciones y la retracción del Estado de diversos ámbitos de la actividad productiva y de servicios; propugnando, además, una apertura unilateral de éstos al comercio internacional.

El subsistema económico: tendencias y cambios globales

La globalización como proceso

En trabajos de hace unos años definíamos nuestra posición acerca de los orígenes de la globalización, y la actual etapa de mundialización, como el eslabón más actual de la acumulación capitalista (Bernal-Meza, 1994, 1996, 1997). Esta visión se sustenta asimismo en el pensamiento de diversos autores con lo cuales compartimos una concepción sistémica para la interpretación de los procesos históricos².

Entendemos que la globalización actual no es un proceso distinto, diferente y autónomo de la historia social y económica del sistema internacional, y es eslabón de un largo proceso, iniciado con la internacionalización y seguido luego por la transnacionalización de las economías y de las actividades económicas y productivas. La existencia de la globalización es posible sólo y dentro de un sistema mundial. Un sistema mundial cuya característica estructural es el modo de acumulación dominante (capitalismo-liberalismo); es decir, la instancia económica y no la instancia política, como sería el orden interestatal. El hecho que existan, al interior del sistema-mundo, distintas unidades políticas – los Estados-nación, que son el aspecto político de la forma de acumulación dominante llamada capitalismo – se explica por la naturaleza misma del sistema mundial: una organización también estatal, pero cuyo vínculo fundamental es económico y no político³.

Sin embargo, el proceso de mundialización actual tiene componentes esencialmente distintos (en términos de actores), pero no por ello diferentes en la lógica que fundamenta su gestión: la acumulación permanente; así como los recursos a la ideología para imponer las políticas

La mundialización de la economía y la globalización financiera son la expresión de la crisis de la acumulación capitalista.

necesarias, como instrumentos para impulsar el mismo (Bernal-Meza, 2000, pp. 50-51).

Globalización y Mundialización como procesos histórico-sistémicos

El aumento constante de la productividad del trabajo, es decir, el hecho de producir una mayor cantidad de bienes con el mismo costo de producción, ha sido uno de los rasgos característicos y más importantes del capitalismo, desde fines del siglo XV y comienzos del XVI (etapa en la cual se produce la expansión al mundo de la economía europea) hasta el presente. Ello implicó el aprovechamiento y la aplicación de la ciencia y la técnica, puestas al servicio de la producción, cuyas consecuencias, medidas en términos de revoluciones tecno-industriales, implicaron ciclos

de reestructuración, en diversos momentos de la historia, como el que vivió la economía capitalista de los países centrales entre los años de 1970 y 1980.

La sustitución del paradigma tecno-energético y la llamada “tercera revolución industrial” forman parte de las respuestas contemporáneas del capital en su necesidad de obtener ese constante aumento de la productividad. Pero también ha sido justamente esa productividad la que ha diferenciado enormemente a las distintas economías, profundizando aún más la brecha entre desarrolladas o altamente industrializadas y economías en desarrollo o subdesarrolladas.

La actual etapa de globalización, identificada también como la mundialización del capital, se inscribe en este proceso constante, asociado a la búsqueda de nuevas formas de rendimiento del capital. Los recientes desarrollos tecnológicos, la aplicación de la robótica, la informática, la automatización, la bio-tecnología, la genética y otras a la producción han permitido un importante incremento de esa productividad, que como resultado ha llevado a profundos cambios en las formas de organización del trabajo, la organización industrial, el gerenciamiento empresarial, la segmentación y relocalización de los procesos productivos y otros.

Tomando en cuenta lo señalado, he aplicado el concepto de **mundialización**⁴ para identificar el proceso económico que da cuenta de las nuevas formas que está asumiendo la acumulación capitalista (producción, comercio, desarrollo científico-tecnológico, inversiones) y dejar el concepto de **globalización** para comprender tanta a éste como al complejo de ideas que se integran para una particular “concepción del mundo”.

La globalización – a pesar de ser una característica del proceso histórico de mundialización capitalista que a identificado esta forma de acumulación – se diferencia, desde nuestro punto de vista (adquiriendo connotaciones de “fenómeno reciente”) por el sistema de ideas y la concepción del mundo que la acompañan. Siempre hubo globalización como mundialización, pero el sistema de ideas y la concepción que sustenta su interpretación actual es lo novedoso, en las últimas dos o tres décadas, y que se da en el marco de otros procesos políticos y económicos de grandes transformaciones de la economía y la política internacionales. Entre los primeros, la desintegración de la URSS, el fin de la guerra fría y el desplazamiento del poder desde Europa-Atlántico hacia la cuenca del Pacífico, entre los segundos, el desplazamiento de la actividad económica desde el Atlántico al Pacífico, mientras al interior de esos flujos que la caracterizan, la desconexión entre la economía real (o productiva) y la economía financiera.

El núcleo movilizador del proceso de globalización y mundialización de la economía o, lo que es lo mismo, la globalización de la economía-mundo, ha sido el crecimiento constante de algunos sectores claves en su expansión in-

ter y transnacional, como la globalización de las finanzas, la expansión internacional de las empresas, la convergencia de los sistemas económicos de “economía de mercado”, la coordinación macroeconómica (en particular, dentro de la OCDE, de aquellas economías integrantes del Grupo de los Siete de la Unión Europea) y las nuevas formas de organización y gerenciamiento de las empresas. Todo lo cual se ha acompañado de la difusión de nuevas tecnologías – en particular de las telecomunicaciones y de la informática – y de la deslocalización (y tercerización) de los procesos productivos, intra e inter sectoriales (Bernal-Meza, 2000, pp. 51-53).

Seguindo la interpretación de Wallerstein, acerca de que el proceso en marcha en una economía-mundo tiende a aumentar las distancias económicas y sociales entre las distintas áreas en el mismo proceso de desarrollo (Wallerstein, 1991, p. 493), podemos concluir en que la *globalización*, tanto por su ideología como por el proceso que representa, constituye hoy la expresión de las nuevas y más complejas formas de disparidad y desigualdad progresiva que el capitalismo haya generado a nivel mundial.

La *mundialización* tiene a las corporaciones transnacionales como a sus agentes o actores dominantes, en la medida que son ellas las que controlan la producción internacional integrada – a través de centros y filiales – y manejan las estrategias de monopolización y cartelización, transformándose en inductoras e inhibidoras de desarrollo en la periferia. La monopolización, un proceso que ha caracterizado la concentración empresarial de los 80s. y 90s., ha sido parte fundamental en el camino de homogeneización de las estructuras de oferta y demanda en los diversos países.

Cada cambio en el modelo de sociedad y economía ha llevado en la historia a un cambio en el modelo de Estado.

Por su parte, la *regionalización*, en tanto configuración de grandes espacios económicos regionales, que movilizan importantes fuerzas económicas, sociales y políticas, ha tenido una significativa extensión – desde el punto de vista de la dimensión geográfica que cubren sus ejemplos – durante los últimos quince años. Ella expresa el tránsito de las “nuevas lealtades”. Es el paso de un sistema internacional de Estados con diversos grados de autonomía en la formulación e implementación de políticas internas y externas a un nuevo sistema, más amplio que cada uno de ellos, que restringe la autonomía anterior de la cual gozaban, pero que se constituyen en los nuevos grandes macro núcleos de poder.

A través de los bloques y esquemas regionales, la regulación económico-social transita desde los Estados nacionales a las regiones y bloques, transfiriéndose a éstos la autonomía de diversos ámbitos de la política pública que

antes era puramente estatal.

Así, la *regionalización* es un corolario de la *mundialización*, y sería un paso importante hacia la configuración de un sistema económico de “imperio-mundo”, porque al concentrar la autonomía (y el poder multiplicado de los países que la integran) se presenta como un desafío a un sistema multilateral y abierto, al tiempo que segmenta en un reducido número las políticas arancelarias que en el pasado se repartían entre gran número de actores estatales individualmente considerados.

Dentro del modelo de *regionalizaciones* se encontraría, con muy diferenciadas características por cierto, el Mercosur. Esas diferencias se advierten en la comprensión de hecho que frente a los modelos “formadores de precios”, como la Unión Europea y Nafta, las economías que integran el bloque del cono sur son “tomadoras de precios”, en particular de los propios productos de los cuales son exportadores netos.

Los cambios de la economía mundial y los nuevos determinantes objetivos de la División Internacional del Trabajo

Señalábamos al comenzar que uno de los factores que más claramente identifican esta etapa del capitalismo histórico como una nueva fase de su evolución son los cambios que se advierten en los determinantes objetivos de la división internacional del trabajo (DIT).

Seguindo la referencia a los cambios sufridos por la economía mundial, en la síntesis señalada por Coutinho (1996), podemos señalar entre las principales:

- 1) Una etapa de acelerada transformación tecnológica, caracterizada por la intensa difusión de las innovaciones telemáticas e informáticas y por la organización y gestión en la industria u los servicios (como los modelos *just in time* y *overnight*), que minimizan los *stocks* y los tiempos de respuestas; con modelos adaptados a las peculiaridades nacionales.
- 2) La rápida difusión de este nuevo patrón de organización de la producción y de la gestión, que acentúa el peso del comercio regional intra-industria e intra-firma, en la medida que las demandas de mercados específicos exigen una proximidad física de los productores con sus abastecedores y clientes o consumidores.
De esta forma, las grandes corporaciones y empresas oligopólicas se transforman en agentes activos de los procesos regionales de integración comercial, en la medida que sus estrategias de producción y mercado son preferentemente regionales o macro-regionales, mientras que sus estrategias tecnológicas y financieras siguen siendo globales o mundiales.
- 3) Por lo tanto, las corporaciones transnacionales continúan siendo los agentes clave del proceso de internacionalización – transnacionalización y simultáneamente

te, líderes de los procesos de formación de bloques comerciales⁵.

- 4) La difusión desigual de los cambios tecnológicos entre los países centrales, caracterizada por la fuerte erosión del liderazgo industrial norteamericano, por la unificación europea y por la pujanza industrial japonesa, condujo a un cuadro de policentrismo económico tripolar, en sustitución de la desaparecida bipolaridad nuclear-

La realidad demostró que el Mercosur pudo avanzar en el crecimiento del comercio bilateral con poco interés político por la coordinación.

militar. Este policentrismo se caracteriza tanto por el surgimiento de los grandes bloques comerciales como también por la pluripresencia de bancos y empresas transnacionales originarias de las principales economías por la fragmentación del sistema monetario internacional, en que junto al dólar aparecen el yen y el marco alemán como monedas de reserva.

- 5) A nivel del sistema, estos desequilibrios revirtieron la posición de Estados Unidos como polo principal, transformándola de nación acreedora a nación deudora. La transnacionalización financiera, el surgimiento de nuevos mercados y el aumento del giro corriente de transacciones en el mercado de cambio disponible (spot) global – que es de 1 trillón de dólares por día – se acompaña de una gran volatilidad de las tasa de cambio.
- 6) Una notable intensificación de las inversiones directas en el exterior por los bancos y corporaciones transnacionales de los países centrales, que ha contribuido a aumentar la interpenetración patrimonial de los sistemas capitalistas nacionales, con la emergencia en los años 80s. de los inversores “institucionales” en los mercados de capitales (fondo de pensión, compañías de seguros), aumentando el volumen y la diversificación de los portafolios (en mercados de cambio, mercados de títulos públicos, bolsas de valores, etc.) Estas características tienden a integrar más estrechamente los mercados de capitales en los países desarrollados.
- 7) Una intensa y desigual transformación y cambio tecnológico, con diferenciación de las estructuras industriales y empresarias entre los países avanzados, resultando en grandes y persistentes desequilibrio comerciales, erosión de anterior hegemonías y la afirmación de nuevos competidores dinámicos mundiales (Japón, Alemania), que caracterizan un escenario policéntrico (tríada), complejo e interdependiente entre sí, cada vez más interdo en el campo de las transacciones cambiarias y financieras.

El subsistema político: globalización y crisis del Estado-nación

¿Por qué hablamos de crisis del Estado-nación, en esta etapa de globalización/mundialización? ¿Por qué es importante abordar este tema, en el contexto de un estudio o análisis crítico del Mercosur?

Comenzamos por la segunda cuestión. Es importante abordar el tema de la “crisis del Estado” porque el Mercosur es un modelo interestatal, donde los Estados conservan el ejercicio absoluto de la decisión. Si un Estado se encuentra en una situación de “crisis”, sea política y/o económica ésta repercute en sus relaciones externas generando: retracción, inmovilismo, pérdida de la iniciativa y falta de compromiso y cumplimiento de los acuerdos ya negociados.

¿Por qué hablamos de una “crisis del Estado”?

En realidad, es necesario ajustar la expresión a la verdadera naturaleza de las dinámicas de cambio. Cada vez que una sociedad se enfrenta a un cambio de su patrón tecnoproductivo se produce un cambio en los componentes de la estructura social y éste repercute en la organización política-social nacional y, por lo tanto, en el Estado.

La *globalización/mundialización*, tal como la hemos descrito aquí, está induciendo un cambio en los modelos económicos, tecnológicos y sociales de los países, provocando un cambio en las políticas de desarrollo y del Estado.

Cada cambio en el modelo de sociedad y economía ha llevado en la historia a un cambio en el modelo de Estado, en sus instituciones, en el modelo de inserción internacional y en las relaciones entre Estados y sociedad. En el momento actual, la crisis se ha asociado a los nuevos condicionamientos derivados del cambio económico-tecnológico.

Uno de los aspectos más significativos derivados de los efectos de la mundialización de la economía ha sido su impacto sobre los determinantes de la división internacional del trabajo. En efecto, de la **mundialización** se derivan hoy tendencias objetivas para la división internacional del trabajo, cuyos efectos son de enorme importancia para las economías, en particular aquellas “tomadoras de precios”. Entre estas tendencias merecen señalarse:

- 1) La predominancia del comercio Norte-Norte y NIC's de Asia: comercio intrasectorial e intra-firma.
- 2) La profundización de los patrones de especialización intrasectorial entre las economías más desarrolladas.
- 3) Óptima asignación de recursos y de división de mercados entre las grandes corporaciones (CTN).
- 4) Acelerada erosión del paradigma sobre el ciclo del producto.
- 5) Creciente papel de la tecnología, la investigación aplicada y la información en la adquisición de las ventajas comparativas.

- 6) Especialización y sustitución productiva en los sectores de mayor valor agregado.
- 7) Creciente rol de discriminatorio de la investigación científica/desarrollo en la configuración de la división internacional del trabajo.
- 8) Control y restricción del acceso a sistemas de transferencia de tecnología hacia los países en desarrollo, tendiente a congelar las ventajas comparativas ya existentes.
- 9) En el ámbito financiero, las inversiones directas siguen las corrientes de los principales flujos de comercios y servicios (Bernal-Meza, 2000, p. 95).

Por lo tanto, es natural que estemos en un período de crisis, porque está cambiando el modelo tecno-productivo y el sistema de relaciones Estado-sociedad que expresaba la estructura social y económica de los modelos fordismo-keynesianismo y desarrollismo. Esta situación ha sido común en determinados períodos de la historia, en muchas de las cuales la crisis se expresó en “revoluciones”, comenzando por las llamadas *burguesas*, de los siglos XVII y XVIII y terminado con las grandes revoluciones del siglo XX.

El subsistema eidético-cultural: imágenes de la sociedad nacional, regional y mundial al fin del milenio

Desarrollo y Cultura

El concepto de “desarrollo” nació como consecuencia de las disparidades que se advertían entre los niveles de industrialización y modernidad de las metrópolis y las ex colonias, a partir del proceso de descolonización, siguiente a la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Eliminar la brecha entre unos y otros fue entonces el desafío para la paz que se planteó en sus inicios la Organización de las Naciones Unidas.

Sin embargo, el antecedente próximo estaba en el discurso del internacionalismo liberal norteamericano (Wilson) y también en aquel del leninismo (Wallerstein, 1996). En ambos, el objetivo había sido la integración *política* de la periferia en el sistema mundial. El mecanismo para esa integración era, necesariamente, el *desarrollo nacional*. La crisis de los veinte, la depresión de los treinta y el expansionismo del nazi-fascismo postergaron la preocupación por mejorar la condición de las nacionalidades y sociedades tardíamente organizadas en nuevos Estados.

Después de la Segunda Guerra el concepto de *desarrollo* pasó a ser un elemento básico del soporte neocultural del sistema mundial, hecho que se expresó en distintos programas de las Naciones Unidas y de otras agencias, en particular de la UNESCO. Fue en estos ámbitos donde, como consecuencia de los debates y las posiciones adoptadas por muchos países en desarrollo, se advirtió que el concepto debía ser dotado de elementos sociales, culturales y humanitarios.

Quedaba así claro que el *desarrollo integral* llevaba implícita la dimensión cultural: no podía separarse la cultura e la educación del desarrollo económico y social.

Sin embargo, la relación Desarrollo-Cultura ha tenido una significación distinta en el Occidente industrializado. Así, los países industrializados señalaron en sus discursos que la cultura era una barrera al desarrollo económico en los países atrasados, porque ella fue identificada con “tradicionalismo” y “diferenciación”; en definitiva, como “no-moderno”.

¿Cuál es el impacto hoy, de la ideología de la globalización y su proceso (mundialización) sobre la cultura, en particular en las sociedades menos desarrolladas?

Ciencia, tecnología y consumo son vectores de nuevas formas de pensar. Son muy importantes en el proceso de formación de una “sociedad globalizada”, en el proceso de estandarización de modelos de producción y consumo a escala planetaria. Desde esta perspectiva, *globalización* sería el tránsito de identidades tradicionales y modernas de base territorial, a otras modernas y post-modernas, de carácter transterritorial.

Las identidades culturales de la *globalización* no se estructurarían desde la lógica de los Estados-nación, sino desde los mercados. Ello está provocando profundos cambios que alteraron las prácticas anteriores de producción y consumo, con efectos sociales (desempleo, precariedad, marginalidad) y efectos culturales (desplazamiento de valores tradicionales, formas de entretenimiento, forma de consumo, etc.).

Diversas instancias de reflexión ha llamado la atención sobre el hecho que eso es un importante instrumento en el proceso de extensión de acuerdos de integración, como el ALCA, a partir de la experiencia mexicana de Nafta, que llevaría a una reestructuración profunda de la sociedad y cultura latinoamericana.

El Mercosur como subsistema regional

Los aspectos teóricos

Un subsistema es el espacio de integración de un grupo de unidades distintas lo cual se derivan consecuencias de orden político y/o económico. El caso del Mercosur, este subsistema, como otros, se caracteriza por: 1) Diferenciación (presencia y accionar de unidades separadas) e Interacción entre ellas, con el fin de llevar a cabo las funciones de un sistema; 2) Una integración con regularidad de relaciones, dependencia mutua y cierto grado de coordinación; 3) Una cercanía geográfica; 4) Una identificación interna y externa distintiva, y 5) Interacciones de cierta intensidad.

De allí que el Mercosur, por las características de agrupamiento político-económico distintivo y por las acciones de política externa, es un espacio extensible a una amplia región sudamericana y puede ser considerado como sinónimo de “Cono Sur”.

En la medida que el Mercosur se consolidara y exten-

diera podría llegar a ser considerado como el eje de un subsistema más amplio y centro de un futuro *sistema regional*.

El Mercosur como subsistema regional

El Mercosur es un modelo de *regionalización* que combina regionalismo abierto, políticas de apertura unilateral y no discriminatorias progresivas, mecanismos propios de una unión aduanera (como el Arancel Externo Común) y propuestas de transformación en un mercado común.

Ahora bien, poniéndonos en la perspectiva de que “el desarrollo económico es probablemente la dimensión esencial de las relaciones internacionales de los países en desarrollo”⁶, ¿cuál debería ser el modelo Mercosur, como estrategia de inserción económica y política en el actual sistema mundial, según la identificación que del mismo hemos hecho precedentemente?

Vistos los condicionantes externos (Nuevo Orden Emergente, Globalización/ Mundialización; agenda política internacional, nuevos componentes de la DIT), ¿es correcto el actual modelo Mercosur?

Algunas de las reflexiones que nos surgen llevan a señalar que, al menos, se deberían tener en cuenta las siguientes cuestiones en el análisis:

Una mayor participación de empresas de origen nacional en el crecimiento del comercio bilateral podría contribuir a crear el clima y la necesidad de coordinación y armonización.

- 1) es necesario que sea un modelo de integración que no se agote en un proyecto puramente comercial, sino que tenga un objetivo estructural, vinculado con el cambio cualitativo de la inserción externa. Esto se relaciona con el diseño e implementación de una estrategia de desarrollo científico-tecnológica e industrial.
- 2) Que tenga una Agenda de Negociaciones intra-Mercosur que incorpore los aspectos necesarios desde una perspectiva social y económica del desarrollo integral, con una estructura organizacional adecuada.
- 3) Que sea beneficiario de una institucionalidad que permita el avance tecnológico; que asegure el cumplimiento de los acuerdos y garantice la seguridad jurídica de los actores sociales y los operadores económicos.
- 4) Que haya una coincidencia de las políticas exteriores de los países miembros, sobre esa visión estratégica y una perspectiva común para enfrentar los desafíos externos.

Es evidente entonces que la primera cuestión a resolver se relaciona con el camino que debe seguir el Mercosur: si convertirse en una estrategia de *regionalismo* o de *globalización*.

Desde mi perspectiva, se requiere de una estrategia de regionalización⁷ para: a) enfrentar los desafíos de la nueva DIT; b) para transformar el carácter tecno-productivo de la inserción las economías de los Estados-miembros en la economía mundializada.

Esta *regionalización* debería tener, a su vez, cuatro grandes propósitos (Bernal-Meza, 1999, 2000):

- 1) Limitar la erosión del Estado, recuperando su capacidad de regulación doméstica y subregional.
- 2) Recuperar el papel de la acumulación capitalista nacional (privada y/o estatal), vis-à-vis las corporaciones transnacionales, en la configuración de los determinantes de inversión para el desarrollo nacional.
- 3) Fortalecer el papel del sector privado (nacional) innovador, dinámico y modernizador en las políticas de inversión.
- 4) Revertir los condicionantes y tendencias negativas de la DIT, a través de nuevas estrategias tecno-industriales, educativas, culturales y científicas.

Es evidente que esta “agenda de desarrollo” hoy está ausente de la dinámica política del Mercosur, visto lo cual su capacidad como instrumento colectivo coadyuvante de las políticas nacionales (en términos de crecimiento, desarrollo y progreso) se reduce sustancialmente.

Pero, si bien esta *agenda* no podría discutirse e implementarse, en la medida que las propias sociedades nacionales que integran el bloque no hayan procedido individualmente a la revisión de los modelos de desarrollo seguidos en el pasado y en crisis actualmente, existen en la decisión

política externa mecanismos que pueden impulsar, desde cada país, una aceleración en la búsqueda de respuestas. Algunas de ellas pasamos a considerar seguidamente.

La Coordinación o armonización de políticas macroeconómicas: ¿necesidad o utopía en el proceso de integración del Mercosur?

El primer debate a este respecto se ha dado en torno a la pregunta acerca si lo deseable es la mayor *coordinación* o la mayor *estabilidad de las políticas macroeconómicas*, individualmente consideradas.

Se trata de identificar cuál sería el pre-requisito para consolidar y avanzar en el proceso de integración, luego de los acuerdos de Ouro Preto que determinaron la institucionalidad posterior del Tratado de Asunción y de los compromisos que las Cumbres presidenciales siguientes fueron adoptando.

El los inicios del Mercosur (1991), los abordajes teóricos sobre la integración consideraban a la coordinación macroeconómica como un pre-requisito de cualquier proceso de características similares. La realidad demostró que el Mercosur pudo avanzar en el crecimiento del comercio bilateral – una de las formas dinámicas, por cierto de ge-

nerar interdependencias – con poco interés político por la *coordinación*. Es decir que, a pesar de esta asimetría, el Acuerdo de Integración avanzó aceleradamente en términos de comercio, aunque la demanda de coordinación se iría incrementando a partir del año 1995.

En teoría, la armonización y convergencia de las estructuras económicas sigue a la coordinación, ya su objetivo es la “determinación de reglas comunes”. Sin embargo, el

Mientras el Mercosur no tenga una sola voz que lo represente en las diversas instancias y regímenes, el acuerdo carecerá de solidez política y de un mayor peso relativo en el sistema internacional.

camino destinado a las convergencias en este campo es particularmente complejo.

La coordinación macroeconómica se produce por etapas, comenzando por el intercambio de información para proceder, más tarde a la coordinación de instrumentos y medidas, con el fin de alcanzar políticas comunes (Carrera & Sturzenegger, 2000, pp. 71-73).

En relación a las políticas macroeconómicas o sectoriales (la política industrial, agrícola o las políticas regionales de cada país), la necesidad de coordinación obedece al hecho de que si no hay armonización, es probable que se genere un proceso de competencia destructivo entre las políticas nacionales (Cepal, 1991).

Desde un punto de vista teórico, es posible imaginar que existiría una relación directa entre cada etapa de la integración (Acuerdo de Alcance Parcial; Zona de Libre Comercio; Unión Aduanera; Mercado Común; Unión Monetaria) y el grado de convergencia, coordinación y armonización de las políticas económicas entre los países miembros.

Pero en la práctica generalmente esto no es así (Steinherr, 1984), ya que la integración y el manejo conjunto de las políticas no son funciones continuas, y el grado de dificultad para avanzar en ambos procesos crece progresivamente.

Entonces, ¿cuál es la necesidad de armonizar o coordinar? Hay varios aspectos a considerar en el análisis. En primer lugar, en lo externo. Las economías de los países en desarrollo – como las del Mercosur y aún con sus disparidades –, dada su fuerte dependencia externa, están mucho más expuestas a los factores económicos y financieros exógenos y a la internalización y transferencia de las crisis financieras o comerciales.

En este caso, la coordinación y armonización permiten generar mecanismos para evitar que se produzcan crisis o que éstas se propaguen a los restantes miembros vinculados por distintos grados o niveles de interdependencia. Es decir, ellas se relacionan con las políticas de “administración de crisis”.

Otro aspecto, también vinculado con el sector externo, es que ellas permiten dar a los actores privados internacio-

nales y a los propios inversores locales, señales sobre condiciones y precios relativos estables y equitativos, permitiéndoles mayores márgenes de seguridad en la planificación de sus decisiones de inversión, producción y exportación; es decir, otorgan más certezas sobre el comportamiento futuro del conjunto subregional.

En segundo lugar, a nivel del bloque, un alto grado de integración económica e interdependencia genera un *círculo virtuoso* entre la integración y la armonización de las políticas macroeconómicas. A la inversa, un bajo grado de interdependencia, como el registrado en la Aladi, podría traducirse en un *círculo vicioso*, en el cual el bajo grado de integración obstaculiza la armonización y ésta igualmente a la primera (Schwidrowski, 1991, p. 90). Desde este punto de vista, el crecimiento de la interdependencia entre Argentina y Brasil debería llevar, necesariamente, a una armonización y coordinación de políticas; pero éste es un tema que depende de decisiones políticas en las cuales están involucradas distintas cuestiones, no todas, necesariamente, vinculadas al proceso mismo de integración. Por otra parte, tal como han señalado algunos autores, si los beneficios no están claros o no están homogéneamente distribuidos es más difícil generar mecanismos de coordinación que se cumplan posteriormente (Carrera & Sturzenegger, 2000, p. 72).

En tercer lugar, a nivel interno de los países miembros, la coordinación y armonización de políticas macroeconómicas mejoran las percepciones de los agentes económicos y sus expectativas, lo que reduce las fluctuaciones en el gasto; mejora las condiciones del crédito y la tenencia de activos. Asimismo, reduce las expectativas sobre fluctuaciones macroeconómicas futuras a nivel de cada país.

¿Cómo ha sido el proceso de coordinación y armonización en el Mercosur?

La “agenda de coordinación” de los últimos años se centró en algunos mecanismos laxos de solución de controversias, sin desarrollar instituciones de supranacionalidad.

Después de Ouro Preto, el Mercosur cambió su naturaleza y varias de sus formativas, así como también creó órganos de una estructura institucional que pasaron – en los hechos – a implicar diversos elementos de *coordinación*.

El Grupo Mercado Común, a través de su Comisión de Comercio y de los Sub-Grupos de Trabajo, adquirió la potestad de proponer medidas concretas para la aplicación del Programa de Liberalización Comercial, para la coordinación de políticas macroeconómicas y para la negociación de acuerdos internacionales.

El más importante paso fue la implementación del Arancel Externo Común (AEC), aún cuando *strictu sensu* no se reconozca que esto fue un avance en materia de coordinación macroeconómica.

¿Por qué no se avanzó más? Creo que hay tres razo-

nes para explicarlo. En primer lugar la falta de compromiso político con el proceso de integración y voluntad para cumplir los acuerdos alcanzados; en segundo lugar, la inestabilidad de las interdependencias generadas, a pesar del crecimiento del comercio (o interdependencias centradas sólo en el comercio); por último, que han sido las empresas de origen transnacional las que han participado esencialmente de la expansión del intercambio bilateral, las que han tenido poco interés en presionar por las mismas (quizás con la excepción de las negociaciones por el comercio automotriz), en la medida que sus decisiones de inversión, producción y exportación están vinculadas a las políticas globales de sus casas matrices. En este sentido, una mayor participación de empresas de origen nacional en el crecimiento del comercio bilateral podría contribuir a crear el clima y la necesidad de coordinación y armonización.

La situación actual

Los gobiernos de Brasil y Argentina hicieron recientemente una oferta conjunta de armonización. El 28 de abril de 2000, los ministros de Relaciones Exteriores de ambos países firmaron un *documento* reservado, con el fin de disminuir el impacto institucional de nuevas crisis en el Mercosur. Para ello, se avanzó en la *previsibilidad*, estableciendo como fecha el mes de marzo de 2001 para comenzar la aproximación de las políticas económicas. El primer paso ha sido hacia la estandarización u homogeneización de las estadísticas económicas recopiladas por los órganos específicos de cada país.

En la Cumbre del Mercosur celebrada en Buenos Aires, en julio último, no hubo definiciones más precisas sobre los mecanismos a implementar para la armonización. Pero en la Cumbre de Florianópolis, a mediados de diciembre de 2000, a pesar de las tensiones derivadas de la posición chilena de retomar la negociación de un acuerdo bilateral con Estados Unidos, Argentina y Brasil avanzaron en varios aspectos. En primer lugar, se revió la forma cómo se resolverán las controversias que surjan en el futuro, ratificándose la situación de “estudio” para la creación de un Tribunal Arbitral Permanente para resolver los conflictos comerciales del bloque, algo que permitirá al Mercosur adquirir una mayor seguridad jurídica. En segundo lugar, avanzando hacia una mayor liberalización unilateral del comercio, los países del Mercosur acordaron reducir en medio punto el AEC, a partir de enero de este año. Por último y en lo que respecta a la situación futura de la armonización y coordinación específica, se acordó ésta a partir del 2002, sobre la base de las variables macroeconómicas, con metas fiscales y de inflación comunes. Como señaló el presidente Cardoso, el acuerdo se basa en la responsabilidad fiscal y en la estabilidad monetaria, coordinación que se alcanzó antes de lo previsto (marzo de 2001).

En conclusión, la armonización y coordinación proyectadas marcan el inicio de una etapa de confluencia gradual de las economías del bloque y el desarrollo de nuevas ne-

gociaciones sobre el tema. De continuarse por este camino, el mismo debería llevar a analizar el tema de las *convergencias*, lo que implicaría iniciar un nuevo ciclo o círculo virtuoso de la integración.

Las políticas exteriores de Argentina y Brasil. Coincidencias y diferencias

No sería correcto suponer que las políticas exteriores de ambos los países no tuvieron sintonías durante la primera década de funcionamiento del Tratado de Asunción; pero éstas se situaron en torno a cuestiones no necesariamente relevantes para resolver el camino común del Mercosur en tanto una estrategia que podría ayudar a resolver el problema del desarrollo.

Las grandes coincidencias de los años noventa no fueron suficientes para salvar las diferencias e impedir que el peso de éstas se transformara en un obstáculo casi insalvable para alcanzar una política externa común. Las primeras se situaron en torno a las siguientes cuestiones:

- Adscripción al paradigma “fundamentalista” de la *globalización*, o aceptación del “pensamiento único” para fundamentar las políticas públicas.
- Adscripción a la “agenda de valores hegemónicos universalmente aceptados” (democracia, libre mercado, medioambiente, narcotráfico, terrorismo), pero que excluyó de la agenda internacional el tema del desarrollo (Bernal-Meza, 2000, pp. 91-95, 2000a, p.13).
- Predominancia del liberalismo económico en la conducción de la política externa.
- Liberalización del comercio y abandono de la visión o ideario del desarrollo auto centrado.
- Aceptación de una supuesta “deslegitimación de la plataforma doctrinaria del Sur como un todo”, socavando la continuidad de una “agenda común del Sur”.
- Reconocimiento de Estado Unidos como el único actor que podría jugar en todos los escenarios (político-diplomático, económico, científico-tecnológico y militar-estratégico) y, por tanto, poseedor de una hegemonía global excluyente, que restringía la operatividad y eficacia de vinculación con otros escenarios y actores.
- Modificación del perfil “tercermundista” y desligar al país del discurso y la agenda de los países en desarrollo sobre el nuevo orden económico internacional y del conflicto.
- Construcción de un modelo de integración (el Mercosur) destinado a ser una “regionalización para la globalización”.
- Pensar el Mercosur como “zona de paz”, que contribuyera a fortalecer los vínculos cooperativos.

Por su parte, las grandes diferencias se centraron en:

- Las políticas de seguridad: mientras Argentina adhería a la visión norteamericana de la *seguridad cooperativa*, Brasil optaba por la búsqueda de un modelo regional autónomo.
- Las divergencias en torno al perfil del nuevo multilateralismo, posterior a la bipolaridad. Ello incluía a los órganos y regímenes en los cuales centrar mayor interés para la reinserción internacional.
- Opción por la integración periférica al orden de la globalización, pero con diferencias sobre las bases del acercamiento a Estados Unidos. Ambos países sufrieron un acelerado proceso de desnacionalización de sus respectivas industrias y servicios, una globalización de sus sistemas financieros, con gran exposición y fragilidad a los flujos externos de capital y un gran

La presente ideología de la globalización ha condicionado la selección de las políticas posibles, restringiendo el menú de las opciones y eliminando las alternativas críticas.

endeudamiento, pero difirieron en la forma de adaptación *escapista* en su política exterior: Argentina buscando alianza subordinada y dependiente con Estados Unidos y la OTAN; Brasil, reduciendo sus aspiraciones *globalistas*.

- Las visiones sobre el papel que los Estados Unidos podrían jugar en el proceso de integración regional, con respecto a las políticas de seguridad regionales y en el destino del proyecto ALCA: positiva para Argentina; negativa para Brasil.

En definitiva, varias de las decisiones y la operacionabilidad de los temas presentes en los objetivos de política exterior, tanto los existentes con anterioridad y aquellos incorporados por la nueva agenda mundial, resultaron inviables, tanto para Brasil como para Argentina. La incorporación a la OTAN, la construcción de un subsistema de seguridad en el Cono Sur, según los postulados norteamericanos y la “reinserción en el primer mundo”, para el caso argentino, y la incorporación al Consejo de Seguridad, el reconocimiento del país como “potencia media mundial” y la construcción de un bloque subregional o regional con un centro o núcleo estratégico en Brasil, para el caso de este país, marcaron con su fracaso los límites que imponía el nuevo orden y evidenciaron un conflicto entre la calidad de la decisión de política externa y su viabilidad, en términos de actores que optaban por la vía individual de su política exterior.

El debate sobre el futuro del Mercosur

Existen temas políticos y temas políticos-económicos que contextualizan el debate sobre el futuro del proyecto.

Entre los primeros están: 1) el problema de la institucionalidad, frente a la cual podríamos señalar que hay tres posiciones: la de Brasil, opuesta a avanzar en un mayor institucionalismo que cree nuevas instituciones y órganos o que transfiera a éstos parte de la autonomía de su política pública; la de los países pequeños – incluyendo a Chile – que consideran necesaria la profundización institucional para avanzar, en la medida que ella puede asegurar o preservarlas de políticas y decisiones unilaterales de los países mayores (como las devaluaciones), y la de Argentina, más cercana a estos últimos aunque con matices; 2) el problema de los compromisos y el acercamiento de las políticas externas, en particular de las de Argentina y Brasil. Al respecto es evidente que mientras el Mercosur no tenga una sola voz que lo represente en las diversas instancias y regímenes, el acuerdo carecerá de solidez política y de un mayor peso político relativo en el sistema internacional.

Esto sólo se logrará una vez que haya confluencias fundamentales en las políticas externas de los socios mayores. Como hemos advertido en distintos trabajos (Bernal-Meza,

1998, 1999, 2000, 2000a), éste es uno de los déficits del Mercosur y las divergencias en política exterior quizás la razón fundamental para que el Acuerdo no haya logrado construir una política externa común.

En relación a los temas político-económicos, la armonización y coordinación de políticas macroeconómicas, paso previo y necesario para la creación de una futura moneda única, se presenta todavía como una barrera en proceso lento de eliminación.

Por último, está el tema (o problema) de las divergencias, las que – siguiendo los análisis precedentes – se dan en las políticas exteriores, en el desarrollo futuro de la institucionalidad y en las interpretaciones de las crisis y la autonomía de la política, respecto de impactos como las crisis internas que llevaron en el pasado a devaluaciones como las del Real. Un doble juego de efectos permite a ciertos actores domésticos, opuestos al proceso de integración afirmarse en esas divergencias para trabar avances políticos y compromisos.

Consideraciones finales

Así como el Mercosur – y las estrategias nacionales de integración o el involucramiento en proyectos comunes – debe ser analizado teniendo como telón de fondo las respectivas políticas exteriores de los Estados-miembros, el propio proceso de integración, en la medida que no puede haber nada semejante al *desarrollo nacional* con independencia de funcionamiento del sistema mundial, debe ser re-evaluado y re-encauzado, a la luz de los cambios sistémicos. Para ello es necesario e imprescindible un adecuado seguimiento de la evolución del sistema mundial, para percibir e interpretar correctamente el nivel de distorsiones y

condicionalidades que trasmite a los países de la periferia y sus estrategias para resolver su problema histórico: cómo alcanzar el desarrollo en un mundo global, en un proceso que – siguiendo la trayectoria del sistema mundial – transitaron desde la condición de colonia, al iniciarse la expansión ultramarina del capitalismo europeo, a la periferia en la etapa de globalización/mundialización actual.

Igual como en la etapa previa más importante de globalización de la economía-mundo, aquella impulsada por el Liberalismo, bajo la conducción victoriana, la presente ideología de la globalización, como expresión de un “pensamiento único”, ha condicionado la selección de las políticas posibles, restringiendo el menú de las opciones y eliminando las alternativas críticas o de desconexión.

Si tuviéramos que hacer una síntesis sobre los problemas de la hora actual, deberíamos hacer hincapié en la falta de compromisos sobre la forma más rápida de avanzar en la estructura institucional y en las diferencias en las políticas externas. ¿Por qué ha sucedido esto último? Simplemente porque todavía, para el otro país, el vecino no es aún el socio más importante de su reraconamiento externo. Así, resulta evidente que Brasil no haya definido hasta el presente qué hacer con el Mercosur, una responsabilidad mayor que le cabe por ser el socio más relevante, sin el cual no puede haber integración como la diseñada en 1991. Esto ha conducido a que no haya acuerdo (interno-externo) sobre los modelos de desarrollo en el cual se integra el Mercosur o, quizás, porque no habiendo aún coincidencias en este punto, las diferencias se reflejan en los primeros.

Si embargo, tal como llegábamos a conclusión en un libro reciente⁸, el Mercosur no parece estar amenazado políticamente por ninguna catástrofe irreversible, ni por ningún escollo insalvable. Por el contrario, las recientes iniciativas derivadas de los compromisos de Florianópolis, aún cuando puedan parecer escasos, han hecho avanzar al bloque hacia el punto del *no retorno*.

El camino de posición del Brasil, respecto de la creación de un Tribunal Arbitral Permanente y el compromiso de convenir metas fiscales y de inflación comunes, que reafirman la voluntad política de integración y cooperación, poniendo al Mercosur como actor disciplinador superior, deberían ser leídas con atención por otros actores regionales, en particular por Chile, ya que, de cumplirse lo propuesto, el proceso llevaría – más pronto que tarde – a una alianza estratégica entre Argentina y Brasil.

Notas

¹ Entre ellos, debemos citar: *América Latina en la Economía Política Mundial* (Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1994); “La Mundialización. Orígenes y fundamentos de la Nueva Organización Capitalista Mundial” (en *Realidad Económica*, Buenos Aires, no. 150, agosto-septiembre de 1996) y *Sistema Mundial y Mercosur. Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas* (Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2000).

² Cfr. Immanuel Wallerstein, *Le système du monde du XVe siècle à nos jours. Capitalisme et Economie-monde 1450 – 1640* y *Le Mercantilisme et la consolidation de l'économie-monde européenne 1600-1740*, Paris, Flammarion, 1980, también, *Le Capitalisme historique*, Paris, 1985, Éditions la Découverte; Fernand Braudel, “European expansion and capitalism: 1450-1650”, en *Chapters in Western civilization*, I, 3ª. de., Nueva York, Columbia University Press, 1961; también, del mismo autor, *Civilisation matérielle. Économie et capitalisme*, Paris, 1979, Armand Colin, 3 vol.; H. J. Singer, “Inter-Nation influence: a Formal Model”, en James N., Rosenau (comp.), *Internacional Politics and Foreign Policy*, Nueva York, 1969 Free Press, 2ª. edición rev., H.J. Singer & J. Rosenau, *Sistema global, subsistemas y vinculaciones nacionales-internacionales*, Buenos Aires, 1973, Ediciones Nueva Visión; Samir Amin, *La acumulación en escala mundial*, México D.F., 1971, Siglo XXI Editores; “Capitalisme et système-monde”, *Sociologies et Sociétés*, Montreal, 1992; E. Krippendorff, *El sistema internacional como historia*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1985; Aldo Ferrer, *La historia de la globalización. 1500-1800*, México D.F., FCE, 1995. Otros cuatro autores, Samir Amin, Giovanni Arrighi, André Gonder Frank, Immanuel Wallerstein, en las llamadas *las premisas compartidas*, señalan que “Creemos que existe un todo social que puede denominarse economía-mundo capitalista y que esta economía-mundo capitalista existe desde hace largo tiempo, probablemente desde el siglo XVI, y se expandió históricamente desde sus orígenes europeos hasta cubrir el globo hacia el siglo XIX”, *Dinámica de la crisis global*, México D.F., Siglo XXI Editores, 1987, 2ª. edición, p.11.

³ La peculiaridad del sistema mundial moderno (desde el siglo XVI) es que una economía-mundo haya sobrevivido sin llegar a transformarse en un imperio-mundo. Dice Wallerstein: “esta peculiaridad es el aspecto político de la forma de organización económica llamada capitalismo. El capitalismo ha sido capaz de florecer precisamente porque la economía-mundo contenía dentro de sus límites no uno, sino múltiples sistemas políticos” (I. Wallerstein, *El moderno sistema mundial. 1. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*. México D.F., Siglo XXI Editores S.A., 1991, 6ª. edición, p. 491).

⁴ El concepto de *mundialización* podría ser entendido como un concepto neo-marxista, utilizado por autores tan distintos como Wallerstein, Amin, Arrighi, Vidal Villa, etc. Sin embargo, también es usado hoy tanto por los regulacionistas franceses como Michel Aglietta, Alain Lipietz, Jacques Adda, François Chesnais; por estructuralistas y neoestructuralistas (Bernal-Meza); por académicos canadienses (J. Létourneau), así como por economistas de formación liberal, como J. Canals y otros.

⁵ Por ejemplo, el sector automotriz, propiedad de grandes corporaciones transnacionales, se ha constituido en el eje de las negociaciones comerciales entre Argentina y Brasil.

⁶ Según la interpretación de Luciano Tomassini (1992, p. 73).

⁷ En el sentido específico de los modelos que buscan, por medio de la estrategia de integración, enfrentar la globalización/mundialización como un bloque.

⁸ *Sistema mundial y Mercosur. Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2000.

Bibliografía

- ARRIGHI, Giovanni (1996). *O longo século XX*. Rio de Janeiro, Contraponto Editora/São Paulo, Editora Unesp.
- BERNAL-MEZA, Raúl (1991). *Claves del Nuevo Orden Mundial*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- _____. (1994). *América Latina en la Economía Política Mundial*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- _____. (1996). “La Globalización: ¿Un proceso y una ideología?”, *Realidad Económica*, Buenos Aires, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, N° 139, 1° abril-15 de mayo de 1996.
- _____. (1997). “La Mundialización. Orígenes y fundamentos de la Nueva Organización Capitalista Mundial”, *Realidad Económica*, Buenos Aires, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, N° 150, 16 de agosto-30 septiembre de 1997.
- _____. (1998). “As relações entre Argentina, Brasil, Chile e Estados Unidos: política exterior e Mercosul”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Ano 41, N° 1, 1998.
- _____. (1999). “El Mercosur: ¿Regionalismo o Globalización? Tres aspectos para la decisión de políticas”, en Ivo Dantas, Marcelo de Almeida Medeiros & Marcos Costa Lima (organizadores), *Processos de Integração Regional. O Político, o Econômico e o Jurídico nas Relações Internacionais*, Curitiba: Juruá Editora.
- _____. (2000). *Sistema Mundial y Mercosur. Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano/Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- _____. (2000a), “Las políticas exteriores de Argentina y Brasil durante los años 90: coincidencias y diferencias”, *Carta Internacional*, NUPRI/USP, N° 8, Año VIII, junho 2000.
- BRAUDEL, Fernand (1979). *Civilización matérielle, Économie et capitalisme*. Paris, Armand Colin.
- CARRERA, Jorge & STURZENEGGER, Federico (copiladores) (2000). *Coordinación de políticas macroeconómicas en el Mercosur*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL, (1991). *La coordinación de las políticas macroeconómicas en el contexto de la integración latinoamericana. Una primera aproximación para el caso de la integración entre Argetina y Brasil*. Santiago, Naciones Unidas, LCL/L.630, junio de 1991.
- COUTINHO, Luciano G. (1996). “A fragilidade do Brasil em Fase da Globalização”, em Renato Baumann (org.), *O Brasil e a Economia Global*, Rio de Janeiro, SOBEET/ Editora Campus.
- RUSSELL, Roberto (1990). “Política Exterior y tomada de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas”, en Roberto Russell (editor), *Política Exterior y Tomada de Decisiones en América Latina*, Buenos Aires, Programa RIAL/Grupo Editor Latinoamericano.
- SCHWIDROWSKI, Armin (1991). “Coordinación de políticas macroeconómicas e integración”, *Revista de la Cepal*, Santiago, Naciones Unidas, N° 45.
- STEINHERR, Alfred (1984). “Convergente and coordination of macroeconomic policies: some Basic issues”, *European Economy*, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, N° 20, julio de 1984.
- TOMASSINI, Luciano (1987). “Elementos para el análisis de la política exterior”, *Estudios Internacionales*, Santiago, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Año XX, N° 78, abril-junio 1987.
- _____. (1992). “Desarrollo económico e inserción externa en América Latina: un proyecto alusivo”, *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Año XXV, N° 97, enero-marzo 1992.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1974). “The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis”, *Comparative Studies in Society and History* 16:387-415.
- _____. (1991). *El moderno sistema mundial. 1. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*. México, Siglo XXI Editores, 6ª edición.
- _____. (1996). *Después del liberalismo*. México D.F., Siglo XXI Editores.