



Editado por Servicios Académicos Internacionales para eumed.net  
**Derechos de autor protegidos.** Solo se permite la impresión y copia de este texto para uso Personal y/o académico.

Este libro puede obtenerse gratis solamente desde  
<http://www.eumed.net/libros-gratis/2015/1431/index.htm>  
Cualquier otra copia de este texto en Internet es ilegal.

**MERCOSUR:**

POLITICAS MACROECONÓMICAS, ACTORES Y SUJETOS SOCIALES,  
NEGOCIACIONES y ACUERDOS DE INTEGRACIÓN EN BRASIL Y ARGENTINA

1985-1992

De la Declaración de Iguazú al Tratado de Asunción

Estudio Comparativo en America Latina y Caribe  
Estudio Transdisciplinar y Multidisciplinario em Ciencias Sociales

Eugenio E. Espinosa Martínez

FLACSO Programa CUBA UNIVERSIDAD DE LA HABANA

Sede Académica FLACSO BRASIL UNIVERSIDAD DE BRASILIA

Brasilia, Agosto de 1994.  
La Habana, 1995  
Oviedo, 2014

## INDICE

Presentación.....	5
Introducción.....	8
<u>Capítulo 1</u> Globalización y regionalización: las políticas macroeconómicas como marco externo	15
1.1 Crisis e integración: la compleja relación entre intercambios económicos e intercambios políticos	19
1.2 Los cambios en la correlación de fuerzas entre los países centrales, transferencias financieras a EUA y sus impactos sobre Brasil y Argentina	22
1.3 Deuda externa y relativa marginación económica y política internacional de los países semiperiféricos	25
1.4 Globalización del paradigma neoliberal de políticas macroeconómicas.	27
1.5 La OCDE percibe la crisis, el G-7 (des)coordina las políticas macroeconómicas y el FMI recibe presiones	30
1.6 Periodización en las acciones de los actores internacionales	33
<u>Capítulo 2</u> La evolución de los Acuerdos en el Mercosur y su periodización.	36
2.1 Antecedentes	37
2.2 Tres incidentes en los intentos previos de integración.	44
2.3 Los acuerdos que conducen al Mercosur y su periodización.	46
<u>Capítulo 3</u> Producción académica y acuerdos de integración: la literatura sobre el Mercosur o el estado del	

3.1	El modelo de integración	53
3.2	La dimensión estratégica	54
3.3	Expertos y académicos en la primera etapa de los acuerdos	57
3.4	Expertos y académicos en la segunda y tercera etapa de los acuerdos de integración	60
3.5	Balance de la producción académica	68
<u>Capítulo 4</u>	Políticas macroeconómicas en Brasil y Argentina y los acuerdos de integración	71
4.1	Una aproximación teórica	72
4.2	Periodización de los planes macroeconómicos y de los acuerdos	75
4.3	Políticas macroeconómicas y primera etapa de los acuerdos: 1985-1987	77
4.4	Las políticas comerciales	81
4.5	Políticas macroeconómicas y segunda etapa: 1988-1989	85
4.6	Políticas macroeconómicas y tercera etapa: 1990-1992	87
<u>Capítulo 5</u>	La política de los acuerdos y los acuerdos de la política: el proceso de negociación de los acuerdos del Mercosur	89
5.1	Las negociaciones de los protocolos sectoriales y los actores involucrados en las dos primeras etapas de los acuerdos	91
5.2	La ALADI: un nuevo marco institucional aparece	97
5.3	La tercera etapa: proceso negociador y actores internos	99
5.4	El debate de 1992	107
5.5	Dos características del comercio bilateral:	

asimetrías sectoriales y factores estructurales	108
5.6 Estado, empresarios y sindicatos: sus propuestas de políticas integracionistas	110
5.7 La lógica negociadora del Estado, de los empresarios nacionales y transnacionales y de los sindicatos	115
Conclusiones	116
Anexo	
Bibliografía	

## **Presentación**

Este libro que se presenta a la consideración del lector, constituye la Tesis de Doctorado presentada para su defensa y aprobada en 1994 en el Doctorado Conjunto en Ciencias Sociales y Estudios Comparativos sobre América Latina y el Caribe, organizado por la Sede Académica de Flacso-Brasil y la Universidad de Brasilia.

Dado el carácter conjunto de dicho Doctorado, cada una de las instituciones académicas involucradas emitieron sus respectivos títulos: Dr. en Sociología por el Dpto de Sociología de la Universidad de Brasilia y Dr. en Ciencias Sociales por la Sede Académica de Flacso Brasil.

La defensa de la Tesis fue realizada en 1994, el mismo año en que el Mercosur concluía su periodo de transición de 3 años, iniciado con la Declaración de Iguazú en 1991. La Tesis fue redactada a medida que el Mercosur se construía y fue resultado de 3 años de investigación realizada en varias universidades brasileñas y en la Universidad de La Habana.

Luego de su defensa, la Editorial Universitaria de la Universidad de Brasilia consideró de interés la posibilidad de su publicación en idioma portugués.

En 1995 dicha Tesis fue certificada por la Comisión Nacional de Grados Científicos de Cuba, seleccionada como tesis Destacada por el Consejo Científico de la Universidad de La Habana y el autor incorporado como miembro, en Cuba, del Tribunal Nacional para el otorgamiento del Título de Dr. en Ciencias Sociológicas.

Por motivos que no es del caso mencionar, no fue posible publicarla entonces en portugués ni en español, y factores de diversa índole condujeron a postergar la publicación de la misma en más de una ocasión.

El enfoque trans y multidisciplinario (economía, sociología, relaciones internacionales), comparativo y orientado hacia lo latinoamericano, así como la metodología aplicada, combinando análisis cuantitativo y cualitativo, permitieron una percepción compleja del objeto de estudio y la formulación de la probable evolución futura del Mercosur. La evolución posterior del Mercosur permitió comprobar lo acertado del análisis realizado y de la metodología utilizada, motivo fundamental que mueve al autor a la publicación de esta tesis, al cabo de los años.

En trabajos posteriores <sup>1</sup>, fue aplicado el tipo de análisis cualitativo y cuantitativo y la metodología desarrollados en la Tesis de Doctorado obteniéndose resultados corroborados por la posterior evolución de los hechos.

Aspectos relevantes en el análisis y metodología empleados:

1. Enfoque trans y multidisciplinario, incorporando al análisis teorías, conceptos y metodologías propios de la economía, la sociología y las relaciones internacionales. Dicha incorporación se caracterizó por la interacción compleja entre los enfoques propios de estas 3 ciencias.
2. Interactuar el análisis de las políticas económicas y de la evolución de las economías nacionales con el estudio de los sujetos (actores) sociales actuantes, los procesos de negociación y los acuerdos como resultados de los mismos.
3. Realizar el estudio en tres niveles espaciales: nacional, regional y mundial; tres niveles temporales: pasado, presente y futuro.
4. Combinar la metodología cualitativa y cuantitativa, realizando análisis de regresión y correlación estadística además del estudio de los sujetos sociales a través de los pronunciamientos de actores relevantes en el proceso de toma de decisiones (considerando tanto a los incluidos como a los excluidos en dicho proceso).
5. Validación de los resultados y las fuentes de información, primaria (procedente de sujetos relevantes y documentos), secundaria (prensa) y terciaria (artículos y libros de expertos en el tema), mediante el procedimiento de contrastar diversas fuentes (triangulación).

Se agradecen el apoyo y contribuciones, de una u otra manera, de la Flacso Cuba y de la Universidad de La Habana; de la Sede Académica de Flacso Brasil; de los Dptos. de Sociología, Economía, Historia y Trabajo Social de la UnB; del Instituto de Relaciones Internacionales, del CEPPAC y del CEAM de la Universidad de Brasilia.

Se agradecen los apoyos de la Universidad Federal de Maranhao,

---

<sup>1</sup> EL Mercosur y la actual crisis internacional: escenarios de futuro, Revista Aportes # 19, 2002, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. II Mercosur: origine, caratteristiche e interesse, Rivista La Contraddizione, junio, 1995, Roma.

Universidad Federal de Rio Grande do Sul, Universidad de Sao Paulo, Universidad de Campinas y de la Universidad Federal de Mato Grosso. Del grupo de Relaciones Internacionales de la ANPOCs de Brasil (Asociación Nacional de Posgraduação en Ciencias Sociales). De la ADHILAC (Asociación de Historiadores de América Latina y Caribe) y de CAPES.

Al grupo de Profesores y estudiantes del Doctorado Conjunto Flacso/UnB, mis saludos, respeto y admiración.

El autor.

Oviedo, 5 de octubre de 2014.

## **INTRODUCCION**

Durante los años `80, la crisis del modelo de desarrollo latinoamericano condujo a la década perdida y a la crisis de los esquemas de integración existentes en la región, que se expresó, entre otras cuestiones, en una significativa reducción y estancamiento del comercio intralatinoamericano del 14% en 1980, a 12% en 1985 y 14% en 1990 (BID 1992).

La crisis de las formas existentes de integración económica condujo al reforzamiento de la concertación política que desembocó en el surgimiento de nuevos esquemas subregionales de integración económica y en la readequación de los existentes. El Mercado Común del Sur (Mercosur) es el pionero en esas nuevas tendencias, convirtiéndose en un caso paradigmático de lo que la CEPAL denomina nueva integración latinoamericana.

El objetivo de este libro es el de analizar el Mercosur en función de las políticas macroeconómicas, del papel del Estado en el diseño e implementación de los acuerdos integracionistas y de la relativa exclusión de los principales actores económicos y sociales.

El estudio es comparativo, trans multi e interdisciplinario, considerando como variables independientes a las políticas macroeconómicas y a los actores, y como variable dependiente a los acuerdos de integración que surgen en el proceso negociador.

El período analizado es el comprendido entre 1985-1992, que abarca los años en que se inician y consolidan los acuerdos de integración entre Brasil y Argentina.

El hilo conductor de todo el análisis es que en la lucha por hegemonizar las políticas macroeconómicas, el Estado y los actores económicos y sociales negocian y concilian o no sus intereses respecto a los acuerdos de integración.

Como hipótesis general de trabajo se asume que es en el proceso de diseño e implementación de las políticas macroeconómicas que se produce la convergencia o divergencia de intereses entre los principales actores, tanto los externos como los internos. Ello no significa asumir que son las políticas macroeconómicas el único factor que determina la actuación de los actores y, por tanto, los acuerdos de integración, ya que sobre los actores internos y externos confluyen otro conjunto de factores, por ejemplo, de

naturaleza estratégica, política, cultural. Sin embargo, se asume que dichos factores están influidos, de una u otra manera, por los impactos de las políticas macroeconómicas sobre los actores y sobre los acuerdos de integración.

Esa influencia de las políticas macroeconómicas y su fuerte presencia en el proceso de integración está vinculada a lo que Furtado apuntaba en el número inaugural de la revista Pensamiento Iberoamericano hace ya 14 años: la crisis y la transnacionalización conducen a un retorno a la ortodoxia monetarista y a una pérdida relativa en la capacidad de orientación y decisión autónomas por los gobiernos latinoamericanos (Furtado 1982). La crisis de la deuda en los `80 y los cambios económicos y políticos a nivel global conducen a que las políticas macroeconómicas nekeynesianas y cepalinas sean sustituidas por las neoliberales en sus diversas variantes.

Esa sustitución de unas políticas por otras ocurre a través de las acciones de los actores internacionales que reaccionaron presionando para la adopción de las macropolíticas neoliberales -o aspectos de las mismas-, con sus implicaciones de inestabilidad política y deterioro social al interior de los países; junto a la relativa marginación económica y política internacional y a la incertidumbre e inestabilidad globales provocada en los países semiperiféricos en general, y en Brasil y Argentina en particular.

La percepción de vulnerabilidad económica externa, de precariedad política continuamente amenazada por actores internacionales sobre los que se tiene poca influencia y de la incertidumbre que surge en un mundo relativamente ingobernable, conduce a la necesidad de encontrar formas de reforzar la debilitada capacidad negociadora externa e interna: los acuerdos de integración son una de esas formas.

Es compleja la relación entre políticas macroeconómicas, acuerdos de integración y actores. Los impactos de la crisis de la deuda externa y de las macropolíticas que la acompañaron, condujeron a reducir los intercambios económicos Brasil-Argentina entre 1980-1988 y a incrementar los intercambios y acuerdos políticos y estratégicos bilaterales de cooperación e integración a partir de 1985.

Los impactos estratégicos de la guerra de las Malvinas, del derrumbe del socialismo en la Europa del Este, de la desintegración de la ex-URSS, de la tendencia a la formación de bloques económico-políticos y de las asincronías y desequilibrios entre las economías centrales, produjeron un viraje estratégico

global que refuerza la tendencia a impulsar los acuerdos de integración Brasil-Argentina.

La convergencia o divergencia de intereses entre los actores impacta de maneras muy diversas sobre el proceso de negociación de los acuerdos de integración y sobre los acuerdos mismos. La interacción entre las políticas macroeconómicas y los acuerdos de integración se produce a través de una serie de mediaciones, es decir, no ocurre directa ni linealmente.

Las mediaciones entre las políticas macroeconómicas y los acuerdos de integración no solo están dadas por la dinámica de las negociaciones integracionistas entre los actores institucionales, económicos y sociales, y por la naturaleza misma de los actores sino, también, por los cambios en la dimensión estratégica y en la dimensión política en sus distintos niveles -internacional, regional, bilateral y nacional.

Es en este sentido que en esta tesis se destacará no solo que los acuerdos de integración del Mercosur fueron diseñados e implementados en el contexto de las actuales políticas macroeconómicas neoliberales -lo que es un hecho- sino, además, se pretenderá demostrar que fueron impulsados por estas aún en las condiciones prevalecientes de ausencia de coordinación y armonización.

Esa relación de impulso que las políticas macroeconómicas ejercen sobre los acuerdos de integración no debe entenderse, necesariamente, de manera lineal ni positiva. Más bien todo lo contrario. Puede ocurrir, y de hecho ha ocurrido, que el impacto económico de las políticas neoliberales sea anti-integracionista en el sentido de disminuir el comercio bilateral, lo que provoca en los actores institucionales y económicos -dado el nuevo contexto- acciones políticas para avanzar en los acuerdos de integración.

De ser así, las interacciones entre políticas macroeconómicas, actores, proceso negociador y acuerdos de integración resultan sumamente complejas y, a menudo, contradictorias. Esa interacción contradictoria, en tal caso, no sería resultado de la contraposición de intereses entre los actores -que también están presentes y añadirían un factor adicional en uno u otro sentido- sino de la propia dinámica entre las variables consideradas.

Algo similar podría ocurrir, aunque de manera más sencilla, en la influencia de las políticas macroeconómicas sobre el

comercio bilateral. La incidencia de las políticas macroeconómicas sobre el comercio bilateral -un importante indicador del grado de integración-, ocurre de forma indirecta y solo parcialmente explicable por la evolución de los agregados macroeconómicos, esto es, solo parcialmente explicable por el crecimiento (o decrecimiento) de ambas economías, lo que indica la influencia de otros factores, como pueden ser los cambios en las políticas comerciales y sectoriales de Brasil y Argentina.

En el análisis que aquí se realiza se ha asumido como presupuesto que las políticas macroeconómicas son una variable independiente, es decir, que no se diseñan en función del escenario integracionista sino en función de la economía y la política internas de cada país en el contexto de los cambios globales, regionales y subregionales.

Ello no significa que se hace abstracción de los impactos que los actores y los acuerdos de integración puedan tener, y de hecho tienen, sobre las políticas macroeconómicas. En rigor, a la vez que influyen, también son influenciadas por aquellos.

Los actores institucionales, económicos y sociales concurren al proceso negociador no solo en función de sus intereses, ya que los cambios en las políticas macroeconómicas, comerciales y sectoriales alteran el marco en que se desenvuelven las negociaciones, provocando nuevos posicionamientos de los principales actores aunque sus intereses no hayan cambiado. Los cambios en los contextos mundial, regional, bilateral y nacional también pueden inducir nuevas posiciones de los actores frente al proceso negociador de los acuerdos integracionistas.

Es matizada por esa complejidad en las relaciones entre las variables consideradas que aquí se asume que las políticas macroeconómicas y comerciales constituyen el eje en torno al cual los actores concilian o no sus posiciones en el proceso negociador de los acuerdos integracionistas. A la pregunta de si los acuerdos de integración se logran debido a, o a pesar de, las políticas macroeconómicas podría responderse que ambas respuestas son ciertas con sus correspondientes salvedades. A intentar aproximarse a esas salvedades también está dedicada esta tesis.

Una de esas salvedades, por ejemplo, consiste en que las políticas de apertura en el comercio bilateral entre Brasil y Argentina puede ser, y todo parece indicar que así ha sido, un factor de impulso al incremento del comercio entre ambos países, favoreciendo así el proceso integracionista, sobre todo cuando los saldos comerciales no han sido muy desbalanceados. Este sería un

ejemplo en sentido positivo.

Un ejemplo en otro sentido, también en el área comercial, sería cuando el saldo comercial resulta muy desbalanceado, sea por causa de la apertura comercial bilateral, sea por causa de las asimetrías cambiarias, sea por causa de de las asimetrías en el crecimiento de ambas economías, sea por causa de las asimetrías entre las políticas macroeconómicas, lo que genera fricciones en el proceso negociador entre los actores institucionales, económicos y sociales.

En la literatura se le reconoce una gran importancia al impacto que sobre los procesos integracionistas tienen las políticas macroeconómicas (CEPAL 1992, Lerda y Musi 1987, Bekerman 1990, Araujo 1991, Halperin 1991, Costa Vaz 1993) y los principales actores institucionales (Wionczek 1964, BID 1966, Prebisch 1965 Vaitzos 1978, Moniz Bandeira 1987, CEPAL 1992, CEPAL 1990, Hirst 1990, Haas 1966, Schmitter 1972, CINDA 1987).

No obstante, han sido dos temas poco tratados en las publicaciones, sobre todo de la manera en que se aborda aquí el asunto, esto es, estudiando la interacción entre las políticas macroeconómicas, los actores institucionales, económicos y sociales y los acuerdos de integración a partir de un enfoque em centrado en la dinámica de las negociaciones, interdisciplinario y comparativo.

El tipo de análisis que se realiza en este libro apenas tiene antecedentes en los estudios sobre la integración latinoamericana en general ni en el caso específico de integración que nos ocupa -el Mercado Común del Sur-, sobre todo para el período considerado.

En el estudio bibliográfico realizado por Aftalión sobre 25 años de publicaciones de INTAL, se destacan dos cuestiones al respecto: solo el 10% aborda los aspectos políticos de la integración, el tema de los actores institucionales y los aspectos sociológicos de la integración no aparecen como asuntos relevantes. La gran mayoría de las publicaciones se concentra en los aspectos económicos y jurídico-institucionales (Aftalion 1990). El autor de esta tesis encontró una situación similar en los listados de publicaciones de la CEPAL. Aftalion también destaca la necesidad y casi total ausencia de estudios interdisciplinarios sobre la integración latinoamericana.

Una excepción es el estudio interdisciplinario sobre cooperación y conflicto en la Cuenca del Plata organizado por

Nohlen con la participación de 14 autores en 1986. Sin embargo, dicho estudio se concentra en los aspectos geográficos, históricos, internacionales, geopolíticos, jurídicos y de infraestructura -sobre todo energética y de transporte (Nohlen, Baeza y Bareiro 1986). Precisamente, esos eran los asuntos que más ocupaban la atención de científicos y de políticos por aquella época.

El asunto de las políticas macroeconómicas no fue tratado, y el de los actores o grupos de presión se abordó desde el ángulo de la interacción entre las políticas internas y externas de los países que, de una u otra forma, inciden en la subregión platina -los propios países de la Cuenca y las grandes potencias en sus rivalidades interimperialistas (Moniz Bandeira 1986, Baeza 1986, Abadie-Aircadi 1986). El título mismo de la compilación de Nohlen refleja que los diversos temas eran analizados en función de la dinámica conflicto/cooperación. Otro sería el derrotero de los estudios publicados posteriores a esa fecha. También otro fue el derrotero de las negociaciones a partir de esa fecha.

Otra excepción es el estudio realizado por la CEPAL en 1992 sobre políticas macroeconómicas e integración, con la participación de 5 expertos (CEPAL 1992). La compilación de la CEPAL, publicada luego de la aprobación del proyecto de investigación que guió esta tesis (Espinosa 1991), constituye el estudio comparativo más completo sobre políticas macroeconómicas e integración. Sin embargo, no tiene en cuenta el papel de los actores.

Al decir de Vaitzos "la comprensión previa del papel que juegan los actores principales y las fuerzas específicas que se mueven detrás de la integración, permite obtener conclusiones muy significativas acerca de la evolución de cada proceso de cooperación regional, así como de la selección y eficacia de los instrumentos de política utilizados" (Vaitzos 1978: 14). Para Haas, "el estudio de los grupos de presión le permite diseccionar el actual proceso de integración con el fin de deducir conclusiones acerca de su naturaleza" (Haas 1966: 46).

El abordaje analítico para este estudio es transdisciplinar, multidisciplinar, interdisciplinario: sociológico, de relaciones internacionales y económico. Se ha preferido así no por restarle validez a los muy frecuentes estudios sobre los procesos de integración que se concentran solo en lo económico, solo en lo político o solo en lo jurídico/institucional, sino para ofrecer una visión de conjunto -en la medida de lo posible- del proceso integracionista.

La visión de conjunto que ofrece el enfoque transdisciplinar, multidisciplinar e interdisciplinario, es la que permite aproximarse al proceso de integración como un fenómeno multifactorial y multidimensional. Este libro asume este camino con las limitaciones propias de todo análisis interdisciplinario que no es abordado por un equipo de expertos.

La otra dimensión metodológica es el enfoque comparativo. Lo más frecuente en los estudios sobre los procesos de integración ha sido comparar unos esquemas con otros (CEPAL 1992, Bieber 1994) o comparar objetivos y metas de un esquema integracionista con los resultados alcanzados. Menos frecuente ha sido comparar dos países en la dinámica del proceso integracionista.

El economista guatemalteco y director de la CEPAL, Gert Rosenthal, considera que uno de los problemas de los estudios realizados sobre la integración latinoamericana es que comparan el cumplimiento de los compromisos suscritos y no se detienen a valorar los resultados concretos por sí mismos, lo que ha dado lugar a una numerosa literatura de sesgo excesivamente crítico (Rosenthal 1989: 15).

Rosenthal propone apreciar el proceso de integración en relación a cuatro objetivos: que resulte funcional a los objetivos de la política macroeconómica nacional; que entrañe beneficios tangibles para cada país en comparación con los costos del proceso; que se tenga en cuenta el vínculo del proceso de integración con los diversos actores sociales que forman la población de cada país; que los compromisos de integración se comparen con los proyectos nacionales de desarrollo (Rosenthal 1989: 14).

La propuesta de Rosenthal para estudiar la integración latinoamericana supone un análisis a nivel de las políticas macroeconómicas y otro a nivel micro con los actores (grupos de presión, grupos de intereses, instituciones, organizaciones) que forman la población de cada país, abordaje ausente durante muchos años en latinoamérica.

El estudio comparativo del Mercosur es realizado a partir de dos de los países que participan en el mismo: Brasil y Argentina. Por razones de espacio y tiempo, entre otras, no fue posible incluir en el análisis a los otros dos miembros: Paraguay y Uruguay.

La razón básica para asumir ese abordaje analítico radica en que es a nivel de país que el proceso de integración define su propia naturaleza, avanza, retrocede, y/o cambia de dirección. Es a partir de la interacción entre países y, sobre todo, de la

interacción entre los diversos actores -institucionales, económicos y sociales- de cada país, que adquiere una dimensión subregional o regional. Es a nivel de los países y de los actores internos y externos que se produce el impacto de los numerosos factores que determinan el proceso integracionista.

La noción de integración que permea todo el análisis en este libro es aquella que la asume como un proceso entre unidades económicas de diferentes Estados y en cuya dinámica interactúan factores económicos, políticos, sociales, institucionales, culturales y estratégicos, tanto internos como externos; un fenómeno social que se produce en situaciones concretas y que, en consecuencia, beneficia o perjudica a intereses económicos y políticos específicos, esto es, a determinados actores (Wionczek 1964 y 1969, Prebisch 1965, Haas 1966, Schmitter 1972, Vaitsos 1978, Puig 1986, Kaplan 1976).

En este libro se coloca en el centro de la exposición y de la investigación a los actores institucionales, económicos y sociales; a sus intereses y a su lucha por hegemonizar las políticas macroeconómicas, presuponiendo que son esos intereses los que impulsan al avance o conducen al fracaso a los proyectos integracionistas.

Este enfoque permite estudiar la integración como proceso que se va conformando, en su diseño e implementación, de acuerdo a la convergencia o divergencia de intereses entre los actores involucrados y en dependencia de las condiciones nacionales e internacionales existentes.

Institucionalmente podrían asumirse tres grandes tipos de actores: gobierno, empresarios y sindicatos. Sin embargo, dicha clasificación resulta insuficiente por dos razones. En primer lugar, no tiene en cuenta la naturaleza de los actores desde el ángulo de las relaciones internacionales, que inclina a considerar actores internos y externos (Vaitsos 1978, Merle 1976, Kaplan 1978). En segundo lugar, no tiene en cuenta que esos actores no son homogéneos, como muestran algunos estudios precedentes, que aunque no los asumen como su objeto de estudio realizan análisis sobre los mismos (Moniz Bandeira 1987 y 1993, Adams 1990, Hirst 1990, Camargo 1987, Velazco 1988, Lima 1988, Schaposnik y Mellado 1990, Nohlen Baeza y Bareiro 1986).

Resulta significativa la utilización de diversas expresiones para referirse a los actores: "las fuerzas sociales intervinientes" en el proceso de integración (BID 1966), "los grupos de presión o fuerzas políticas, económicas y sociales" (Haas 1966), "los

principales actores" (Vaitsos 1978), "los actores internacionales" (Merle 1976), "los actores sociales individuales o colectivos - clases, grupos, organizaciones, instituciones" (Kaplan 1978). En general, cada autor utiliza sus propios términos con mayor o menor elaboración teórica (Schmitter 1972, CINDA 1987).

La delimitación concreta de los actores es un asunto que ha sido objeto de debates durante años en las diferentes teorías sobre las relaciones internacionales. La teoría realista, por ejemplo, acostumbra a asumir al Estado como un actor unitario, abordaje que es cuestionado por los neoconductistas. Ambas corrientes se enlazan, a su vez, con tradiciones teóricas presentes en la sociología. Así por ejemplo, el enfoque de la teoría realista en las relaciones internacionales es más próximo al enfoque estructuralista en la sociología, mientras los neoconductistas (también a veces denominados como pluralistas) son más cercanos al enfoque sociológico neofuncionalista (Haas 1966, Schmitter 1972, Tomassini 1988 y 1990, Light and Groom 1985). Relaciones análogas existen con las diversas corrientes de pensamiento económico (Espinosa 1981).

No es objetivo de este libro tratar el aspecto teórico del tema de los actores como insumo para el análisis del Mercosur, sobre todo porque sería necesario conceptualizarlos para un estudio comparativo e interdisciplinario, tarea que apartaría la exposición en una dirección diferente al objetivo de este libro<sup>2</sup>.

Los actores considerados incluye, principalmente, a los gobiernos, empresarios nacionales y transnacionales y a los sindicatos. También se hace referencia a otros actores como los académicos y expertos y, eventualmente, a los militares y a intereses provinciales y municipales.

Esos actores no son homogéneos. El gobierno está formado por el Ejecutivo Presidencial, los Ministerios y el Legislativo, entre otros. Los empresarios se organizan en distintas Asociaciones y se diferencian, además, en el caso de que correspondan a empresas privadas o estatales. También los sindicatos y movimientos populares se organizan de diversos modos.

Como el proceso de integración "puede originarse en factores internos pero ocurre en función de factores externos", en el

---

<sup>2</sup> Tampoco es objetivo de este libro analizar el Mercosur a la luz de la teoría de la integración. Para ello puede verse: (Drummond 1992).

análisis son considerados algunos actores internacionales, principalmente, gobierno de los EUA, CEE, ALADI, la banca transnacional acreedora y el FMI.

El criterio seguido para la inclusión de uno u otro actor institucional, económico o social es el de seguir la lógica del proceso de negociación de los acuerdos de integración entre Brasil y Argentina. Cada actor es incorporado en el análisis en el momento en que se tornan visibles sus actuaciones sobre las políticas macroeconómicas y sobre los acuerdos de integración. La lógica de la negociación no sigue un derrotero lineal ni temático, por lo que la exposición que pretende presentar el flujo de negociaciones que desemboca en los acuerdos refleja esa ausencia de linealidad.

Este libro está organizado en cinco capítulos. El primero se concentra en el contexto económico y sociopolítico de los cambios globales que inciden sobre el proceso de integración que desemboca en el Mercosur. Son numerosos los expertos que conceden importancia al análisis de los cambios globales para comprender no solo el proceso de integración en el Mercosur sino, también, en toda latinoamérica (Amorim 1990, Munhoz 1987, Moniz Bandeira 1987, Mármora y Messner 1991, Bekerman 1990, Saavedra 1986, Guilhom Albuquerque 1993, Peñazola Webb 1990, Bendesky y Sánchez 1990, Mesquita Machado 1991). Sin embargo, la mayoría de las publicaciones no se detienen en el estudio de las políticas macroeconómicas ni de los actores a nivel global, aunque algunos destacan el papel de las potencias en tanto que actores externos (Moniz Bandeira 1987, Guillon Albuquerque 1993).

El análisis que se realiza en ese primer capítulo se concentra en los cambios globales respecto a las políticas macroeconómicas que conducen a la extensión del neoliberalismo en lo económico, sociopolítico y estratégico; en los actores internacionales que promueven dichos cambios y el contexto en el que tienen lugar; en los impactos de la crisis de la deuda sobre los cambios en las políticas macroeconómicas y sobre los actores externos; las consecuencias del neoproteccionismo de los países centrales industrializados; la tendencia a la formación de bloques regionales económico-políticos; el derrumbe del socialismo en la Europa del Este y la desintegración de la ex-URSS.

El segundo capítulo expone algunos antecedentes -históricos, estratégicos, económicos y sociopolíticos- de la dinámica cooperación/rivalidad entre Brasil y Argentina que desembocan en los acuerdos de integración del Mercosur; fundamenta una periodización de esos acuerdos estableciendo las etapas en la

evolución de los mismos y expone sus rasgos principales. Es esa periodización la que permite constatar la fuerte interacción entre las políticas macroeconómicas y los acuerdos integracionistas, además del cambio en los posicionamientos de algunos actores institucionales.

Son varios los autores que estudian el impacto del contexto subregional, de los antecedentes de las relaciones Brasil/Argentina y de las políticas internas sobre el Mercosur (Moniz Bandeira 1987 y 1993, Hirst 1990, Mármora y Messner 1991, Marques 1991), aunque no entran a detallar las etapas ni los cambios que se van registrando en los acuerdos de integración, y tampoco estudian el vínculo entre esos cambios con los ocurridos en las políticas macroeconómicas y en los posicionamientos de los actores frente al proceso de negociación de los acuerdos, sobre todo para el período que aquí se trata.

El capítulo três mapea el Estado del Arte realizando una amplia revisión de la bibliografía sobre el Mercosur, comentando más de 300 títulos de libros y revistas. La exposición del estudio bibliográfico realizado permite constatar la evolución de los temas sujetos a debate entre los expertos y académicos que expresan sus posicionamientos en las publicaciones y, también, la interacción entre la producción académica y el proceso de negociaciones. Los temas centrales de este libro -políticas macroeconómicas, actores, negociación y acuerdos de integración- aparecen con mayor o menor relevancia en cada una de las etapas del Mercosur, unas veces explícitamente formulados y otras yuxtapuestos a otros temas.

El capítulo cuatro trata sobre la interacción de las políticas macroeconómicas en Brasil y en Argentina con las negociaciones y los acuerdos de integración del Mercosur. Aquí se profundiza en la incidencia de las políticas macroeconómicas sobre los acuerdos integracionistas, sus contenidos, tendencias y cambios, aspecto poco estudiado en los procesos de integración latinoamericana. Generalmente la teoría plantea la correlación entre el modelo de desarrollo y el modelo de integración (Rosenthal 1989, Gana 1992, Mármora y Messner 1991), pero son escasos los estudios que revelan esa relación en lo concreto, aspecto que se desarrolla en este libro.

El quinto capítulo concentra su análisis en el papel de los actores -gobiernos nacionales y extranjeros, empresarios nacionales y transnacionales y sindicatos- en las negociaciones de los acuerdos del Mercosur. Aunque el papel de los actores institucionales es señalado como importante en la literatura

integracionista, son pocos los estudios que profundizan la cuestión, sobre todo para el período que nos ocupa. En este capítulo se expone la dinámica en la que conforman, concilian y cambian sus intereses los actores, revelando las particularidades del proceso negociador de los acuerdos.

La Habana, mayo de 1994  
Brasilia, julio de 1994  
Oviedo, octubre de 2014

## CAPÍTULO 1

### GLOBALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN.

El objetivo de este capítulo es analizar las tendencias de la globalización que influyen sobre las políticas macroeconómicas en Brasil y Argentina y sobre los actores internos y externos - institucionales, económicos y sociales- que tienen que ver con el Mercosur.

Lo usual es remitir la globalización al cambio tecnológico, a la corporación estratégica transnacional y a la formación de bloques regionales económico-políticos -Norteamérica, Europa '92 y Japón en el Sudeste asiático. Sin embargo, otros aspectos de la globalización han sido poco tratados: la crisis de la deuda externa, el cambio hacia las políticas macroeconómicas neoliberales y los actores internacionales emergentes. La visión trilateral de bloques también deja de lado otras agrupaciones y países.

Desde el ángulo sociológico, político y de relaciones internacionales, lo usual ha sido remitir la globalización al anacronismo de los Estados nacionales, a la emergencia de temas globales transfronterizos -ecología, narcotráfico, migraciones, derechos humanos-, a la idea de las soberanías limitadas y a la tendencia a la unipolaridad político-estratégica posguerra fría. También desde este enfoque disciplinario ha habido temas poco tratados: los intentos de búsqueda de mayor autonomía internacional por los Estados nacionales semiperiféricos y periféricos (Puig 1984: 25), el papel de los nuevos actores y el relativo desgaste de las macropolíticas neoliberales, fenómenos asociados a las resistencias al cambio neoliberal.

La incidencia de los cambios globales sobre el Mercosur puede producirse de manera directa o indirecta. Indirecta a través del "contexto", "pano de fondo" mundial en el que se desenvuelven los acuerdos, la actuación de los actores y las políticas macroeconómicas; lo que en esta tesis se denomina "efecto introyección". Directa, por la incidencia de las políticas macroeconómicas de los países centrales sobre las economías de Brasil y Argentina; y por la incidencia de los actores internacionales sobre los actores institucionales, económicos y sociales en Brasil y Argentina, sea a través de las renegociaciones de la deuda externa, de las negociaciones en el GATT, de los acuerdos marcos de la Iniciativa para las Américas, u otras.

Las tendencias globales que inciden sobre el Mercosur son la crisis de la deuda, la inestabilidad y el bajo crecimiento, que tornan más vulnerables a los actores nacionales. Las políticas macroeconómicas, expresión de las acciones de los actores institucionales, cambian hacia un perfil neoliberal, primero en su variante de estabilización ortodoxa, luego de ajuste estructural y finalmente hacia las reformas económico-políticas de largo plazo, lo que refuerza la crisis y la vulnerabilidad de los actores frente a ella. Los cambios asincrónicos en la correlación de fuerzas entre los países centrales no solo refuerza el (des)orden global sino que concentra los intercambios económicos y políticos Norte/Norte y lleva a una relativa marginación internacional de los países semiperiféricos como Brasil y Argentina.

Otros factores globales que refuerzan los efectos de los anteriores son el derrumbe del sistema socialista internacional y la desintegración de la ex-URSS, que inicia la posguerra fría; la tendencia al bloqueo del multilateralismo y a la formación de bloques regionales, desafío del cambio tecnológico y mayor competencia entre las empresas y entre las economías nacionales.

Esos cambios condujeron a la interacción entre los procesos global, regional y nacional y a transformaciones en el sistema mundial (Chase-Dunn 1991, Wallerstein 1979, Szentes 1988).

Los cambios globales reforzaron las tendencias a la integración regional en todo el mundo (ONU 1992, UNCTAD 1992), desembocando en la formación de bloques económico-políticos. Ambos fenómenos son producto de tendencias de largo plazo.

La aceleración de los procesos de internacionalización en los años '70 dio lugar a tempranas elaboraciones globalistas (Barnet y Mueller 1974, Furtado, dos Santos y Souza 1978, Dunning 1976, Wallerstein 1979). Los análisis se concentraban en la expansión de las transnacionales, su creciente importancia en las relaciones internacionales, efectos sobre los países de origen y destino y relaciones con los Estados nacionales.

La importancia del tema originó estudios sistemáticos sobre el asunto (ONU 1974, 1978, 1983a 1988a). Algunas cifras grafican la importancia de estos nuevos actores internacionales <sup>3</sup>: hacia

---

<sup>3</sup> En rigor, sus antecedentes se remontan a finales del siglo XIX, con nuevos rasgos a partir de la segunda posguerra. Lo nuevo es el peso que logran alcanzar en la economía y la política mundial (Espinosa 1981).

finales de los '80 aportaban el 25% del PIB mundial, el 30% del comercio internacional se realizaba como comercio intrafirma, concentraban alrededor del 90% de las inversiones directas y algo más del 60% del capital de préstamo (ONU 1988a: 16, 74-79, 90-96, 112).

En los '70 los estudios se dedicaban a las transnacionales productivas y las inversiones directas, pero en los '80 fueron más frecuentes los dedicados a la banca transnacional y al capital de préstamo (CEPAL 1983, Devlin 1980, Gorostiaga 1978, Estévez y Lichtensztejn 1981, Compton 1983). La razón básica la expresó Compton: en 1982, 35 países en desarrollo tenían dificultades financieras extremas y en los grandes bancos se hablaba con franqueza de la **posibilidad de un colapso crediticio global** (Compton 1983: 189-190).

La gran banca transnacional no era la única preocupada. Los cambios estructurales en la industria y la economía mundiales, las transformaciones en la división internacional del trabajo, las resistencias al cambio neoliberal, la crisis estructural, las interacciones entre las políticas comerciales e industriales de cada país, son cuestiones centrales que se mantienen a lo largo de la década (Diebold 1980, ONUDI 1985, OCDE 1983, ONU 1991, Drucker 1989).

Murray señaló tempranamente que "necesitamos un modelo que contenga empresas internacionales, estados nacionales e instituciones internacionales como unidades primarias" (Murray 1976: 330), pero los estudios económicos y políticos las continuaron asumiendo por separado.

Una excepción es el enfoque del sistema de economía mundial (Wallerstein 1979, Chase Dunn 1991), que propone una estructura de hegemonías jerárquicas en centro/semiperiferia/periferia, en la que interactúan la producción mercantil capitalista, los procesos geopolíticos, la formación de los Estados nacionales, de las clases y de las naciones, y en la que los actores intermedios semiperiféricos tienen diferentes estrategias y posibilidades de desarrollo (Chase-Dunn 1991: 121,315) <sup>4</sup>. Este enfoque resulta útil para el análisis global ya que estudia las interacciones entre el sistema de economía mundial y el sistema político interestatal, a

---

<sup>4</sup> Chase Dunn y Wallerstein presentan diferencias importantes - metodológicas y de contenido- aunque ambos parten de la noción de sistema mundial. Esas diferencias y debates no son objeto de estudio de este capítulo.

pesar de que ambos autores minimizan el papel de algunos actores nacionales e internacionales y de que las comparaciones históricas de plazos muy largos dejan una impresión de cierto ahistoricismo, sobre todo en el caso de Wallerstein.

Esa estructura general jerárquica del sistema mundial no cambia en los '80, pero se registran cambios en su dinámica; en la correlación de fuerzas entre los Estados nacionales, sobre todo entre las superpotencias, potencias mayores y menores; en el grado de globalización de los mercados y en la importancia de algunos actores internacionales emergentes como la banca y el FMI. La importancia de estos nuevos actores no puede comprenderse al margen de otros tres rasgos importantes de la globalización: la crisis estructural, el endeudamiento externo y las nuevas políticas macroeconómicas. Este es un enfoque poco frecuente.

Si en los '70 una de las preocupaciones giraba en torno al management de la interdependencia (Camps 1974), en los '80 es el management de la deuda externa, del cambio global y de la crisis lo que ocupa un lugar prioritario en los países centrales. Según el Director del Centro de Desarrollo de la OCDE, Emmerij, en los '80 la globalización cada vez más se concibe como un asunto de de la OCDE (Emmerij 1992) quedando fuera el resto de las regiones y países. Para el economista holandés, Emmerij, esa marginación es consecuencia de que la teoría de la locomotora del crecimiento ha perdido validez, el delinking planteado por Samir Amin se produce ahora a partir de las tendencias en los centros más que por iniciativa defensiva de la periferia <sup>5</sup>.

Guilhon Albuquerque trata el asunto en términos de "quedar fuera del mapa mundial, europeo o americano", en la nueva configuración político-estratégica de la posguerra fría, considerando que ha disminuido la capacidad de las potencias menores y de los países del Tercer Mundo (Guilhon Albuquerque 1992: 1-2).

Estos asuntos son de la mayor importancia para el Mercosur. La percepción de una relativa marginación en las relaciones internacionales -económicas, políticas, estratégicas, culturales- conduce a los países semiperiféricos como Brasil y Argentina, a reforzar sus acciones internacionales como vía para lograr una

---

<sup>5</sup> Ese delinking es relativo: los deudores semiperiféricos dejan de recibir financiamiento pero tienen que continuar pagando sus deudas, deben exportar más y abrir sus economías unilateralmente pero continúan enfrentando las barreras neoproteccionistas en los mercados internos de los países centrales.

mayor capacidad de negociación y presencia en los asuntos mundiales, como forma de disminuir sus vulnerabilidades externas y como intento de lograr mayor autonomía. En lo que se diferencian, en todo caso, es en las acciones concretas que emprenden. El Mercosur es una de esas acciones.

Este capítulo se concentra, pues, en la crisis y sus impactos sobre Brasil y Argentina; en la correlación de fuerzas entre los países centrales, las transferencias financieras a los EU y sus consecuencias para Brasil y Argentina; en la deuda externa y la relativa marginación económica y política de los asuntos mundiales; en las políticas de ajuste y en la actuación de los actores internacionales que las impulsan y promueven.

### **1.1.- Crisis e integración: la compleja relación entre intercambios económicos y políticos**

La década de los años '80 se inicia y termina con dos crisis económicas mundiales: la de 1981-1983 y la de 1989-1991 (ONU 1983, 1987, 1991). En los años intercalados de recuperación y expansión económica entre 1984-1988, mientras los países industrializados logran entrar en el auge, las economías latinoamericanas en general, y las de Brasil y Argentina en particular, mantienen irregulares y bajas tasas de crecimiento que no logran recuperar los niveles de PIB per cápita de la década anterior, lo que motiva la denominación de década perdida para los años '80.

#### **PIB tasas de crecimiento medio anual (%).** (precios de 1988)

	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>
EUA	-2,2	3,9	6,2	3,2	2,9	3,1	3,9	2,5	1,0	-0,7	1,6
EurOc	0,7	1,5	2,6	2,5	2,8	2,7	3,9	3,4	2,7	0,6	1,7
Japón	3,4	2,8	4,3	5,1	2,7	4,3	5,3	4,6	5,0	4,5	1,9
A.Lat	-1,0	-2,6	3,8	3,6	4,2	3,0	0,7	1,1	-0,1	2,6	3,0

Fuente: ONU 1992

Las economías de Brasil y Argentina no escapan a esta situación de crisis, inestabilidad y lento crecimiento, con la particularidad de un marcado asincronismo entre ambos países.

**PIB tasas de crecimiento medio anual (%)**  
1981-1987   1988   1989   1990   1991   1992

Brasil	2,3	0,1	3,2	-3,8	1,0	1,0
Argentina	-0,7	-2,8	-4,6	-0,2	4,5	4,0

Fuente: ONU 1992: 44.

El crecimiento internacional en 1984-1988 no logra recuperar los niveles de posguerra, por lo que toda la década de los '80 se caracterizó por el bajo crecimiento, la inestabilidad y dos crisis coyunturales cuyos efectos se superpusieron a los de la crisis estructural. Registrando ese cambio, el economista holandés Madison distingue una fase de aceleración del crecimiento entre 1950-1973 y otra fase de retardo económico a partir de 1973 para el caso de los países centrales (Madison junio 1988) <sup>6</sup>. Los estudios recientes sobre los ciclos de Kondratief referidos a las ondas de largo plazo también destacan el lento crecimiento a partir de finales de los '60 e inicios de los '70 refiriéndolos a profundas tendencias estructurales de crisis y cambios (Mandel 1980, Goldstein 1988).

El lento crecimiento económico mundial produce un **triple impacto sobre Brasil y Argentina**. En primer lugar, deprime los precios de los productos básicos de exportación (ONU 1991: 107-108), cuyo índice disminuye 66% entre 1980-1987, situándose al nivel más bajo desde los años '30, aumenta un 5% en 1988 para volver a caer en 1990 y 1991 (ONU 1991: 401). Los productos básicos representan más del 50% de las exportaciones argentinas durante los '80 y más del 40% de las exportaciones brasileñas (ONU 1991: 391).

El segundo impacto es que se refuerza el proteccionismo en los

---

<sup>6</sup> Aunque Madison destaca el lento crecimiento entre 1973-1983, en los '80 bajó aún más la tasa.

PIB per cápita (tasa anual de crecimiento)

	EUA	EurOcc	Japón	ALat
1972-1981	1,6	2,8	3,3	2,8
1982-1991	1,4	1,7	3,8	-0,6

Fuente: ONU 1992: 288

países capitalistas centrales limitando las exportaciones manufactureras de ambos países. El neoproteccionismo en los '80 adquirió la forma de comercio administrado sobre la base de la reciprocidad comercial bilateral (Drucker 1989, ONU 1991), del estancamiento del multilateralismo comercial, de la consolidación de los tres bloques comerciales a partir de 1989 (ONU 1989, 1990, 1991) y de la aplicación de sanciones -esto último calificado por la ONU como "unilateralismo agresivo". Brasil en particular, recibió sanciones en 1989 y 1991 de la Ley de Comercio exterior de los EUA promulgada en 1988. Las manufacturas alcanzaron más del 40% de las exportaciones brasileñas durante los '80 y alrededor del 20% de las exportaciones argentinas (ONU 1991: 391).

El tercer impacto consiste en que es menor el efecto de arrastre que el crecimiento en los países capitalistas centrales provoca sobre los países periféricos, mientras se mantienen los efectos de la transmisión de la crisis y del bajo crecimiento.

El ciclo económico mundial en los '80 ha implicado que "los países en desarrollo se benefician menos que antes de los crecimientos de otras regiones(..)limitada interacción entre los países en desarrollo y los países desarrollados y el fortalecimiento de los vínculos dentro los grupos" (ONU 1988: 14).

La regresión estadística realizada por la ONU sobre los factores externos e internos que determinaron el crecimiento económico durante los '80 en una muestra de países en desarrollo entre los que se encontraban Brasil y Argentina concluía: "dos de los factores externos examinados -la relación de precios de intercambio y los pagos del servicio de la deuda externa- estuvieron más estrechamente vinculados con la tasa de crecimiento que cualquiera de los factores internacionales considerados en forma aislada" (ONU 1988: 280).

La crisis, sin embargo, no solo tiene que ver con el comportamiento macroeconómico de Brasil y Argentina sino, también incide directamente y de manera compleja sobre la integración.

La relación entre crisis e integración ha sido señalada por los expertos. Refiriéndose a la CEE, Westendorp asocia la fase de europesimismo y repliegue del proceso de integración a la crisis económica durante 1973-1983 (Westendorp 1992).

Sin embargo, la relación crisis-integración en América Latina es valorada por el economista brasileño Aragao con un efecto inverso cuando señala que "el análisis de la evolución de la ALALC y la ALADI indica que los países de la región atribuyen mayor

importancia al acercamiento de sus economías a medida que afrontan dificultades en su sector externo. Superadas esas dificultades, los países vuelven a concentrar su atención en sus transacciones con el resto del mundo" (Aragao 1983).

Si bien la observación de Arago registra una tendencia observada por otros autores, adolece de no precisar las dimensiones de su análisis. Lo que más bien ocurre es que los impactos de la crisis de la deuda conducen a reducir los intercambios económicos intraregionales y bilaterales Brasil/Argentina (Munhoz 1987, Rodríguez 1991), a la vez que aumenta los intercambios políticos entre los actores institucionales de ambos países.

El efecto resulta contradictorio, porque se reducen los indicadores económicos del grado de integración y aumentan los indicadores políticos de cooperación e integración. A su vez, el crecimiento de los intercambios políticos produce un posterior incremento en los intercambios económicos.

Entre 1980-1988 cae el volumen del comercio bilateral Brasil/Argentina, se recupera a partir de 1988 y crece de 1989 en adelante. En cuanto a los intercambios políticos, estos disminuyen entre 1980-1984, aumentando significativamente a partir de la Declaración de Iguazú en 1985.

#### **BRASIL/ARGENTINA**

##### **Indicadores de intercambios bilaterales económicos y políticos**

	<u>1980</u>	<u>1985</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>
volumen comercio (a)	1848	1017	2044	3090	4761	6294
# acciones coop.	7(b)	6(c)	27(d)	11(e)		

Fuente: Elaboración propia en base a datos en:

(a) Mercoindicadores 1994: 35, en millones de dol.

(b) Bareiro 1986: 418-419, para los acuerdos binacionales hasta 1980 en el Tratado de la Cuenca del Plata.

(c) Moniz Bandeira 1987 y 1993: 242-247, para las acciones bilaterales en 1980-1985. Dos encuentros Presidenciales en 1981 y 1983, apoyo aéreo y diplomático de Brasil a Argentina durante la guerra de las Malvinas y facilidades para exportar a través de Santos, Paranagua y Rio Grande.

(d) Almeida 1992, Baumann y Lerda para los acuerdos firmados entre 1986-1989.

(e) Almeida 1992, para los acuerdos de 1990 y 1991.

A esta altura del análisis sería prematuro afirmar que el aumento de los intercambios económicos a partir de 1988 fue solo una consecuencia del incremento de los intercambios políticos entre 1985-1988, pero sí podría afirmarse que sin esos acuerdos difícilmente se hubiera logrado aumentar el intercambio económico bilateral.

También puede afirmarse que la crisis influye sobre el proceso integracionista. Ello significa que los intercambios políticos son un factor, pero no el único, para el crecimiento del intercambio económico bilateral. Precisamente el marco externo de los cambios globales fue otro de los factores.

**1.2.-Los cambios en la correlación de fuerzas entre los países centrales, las transferencias financieras a los EU y sus impactos sobre Brasil y Argentina.**

Vivimos en un mundo interdependiente y con marcadas asimetrías, lo que obliga a tener en cuenta algunos eventos mundiales por más lejanos que parezcan al tema del Mercosur.

El estudio de Madison da cuenta de las diferencias entre las que considera las principales economías occidentales (EUA, Alemania, Francia, Japón, Holanda e Inglaterra), señalando lo que denomina como proceso de convergencia: la reducción de la brecha entre la economía líder y los cinco países restantes <sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> La reducción de la brecha, Madison la registra en la fase de crecimiento y en la de retardo, aunque no precisa si esa fue más rápida o más lenta en una u otra fase.

Situación económica respecto a los EUA				
	EUA	Promedio de los 5	Alemania	Japón
PIB por empleado	100	86	93	73
Horas anuales/empleado	100	105	103	132
PIB por hora/empleado	100	84	91	56
Educación por empleado	100	79	73	84
I&D/empleado	100	74	89	68
Capital por empleado	100	95	111	90
Modernidad del capital	100	101	95	119
Energía por empleado	100	55	64	39
Escala economía nacional	100	20	22	39
Comex por empleado	100	238	249	102

Fuente: Angus Madison 1988 "Avances y retrocesos en las

Insulza realiza un balance del debate sobre la relativa declinación en la hegemonía de los EUA y el ascenso de nuevas potencias emergentes, destacando el asincronismo entre las dimensiones económica y político-estratégica, lo que conduce a la multipolaridad económica y a la unipolaridad político-militar. La relativa declinación de los EUA es mayor en la dimensión económica que en las otras esferas (Insulza 1989).

La desaparición del sistema socialista internacional a partir de 1989 produce un cambio estratégico en el balance político-militar mundial, reforzando el liderazgo estadounidense y emergiendo la tendencia a la unipolaridad estratégica. El abrupto cambio en las relaciones Este-Oeste le confiere particular relieve a las fricciones Norte-Norte y Norte-Sur.

Guilhon Albuquerque analiza este asunto en su dimensión estratégica a partir de un enfoque propio de la escuela realista, considerando que en la posguerra fría Suramérica en general, y el Cono Sur en particular, pueden constituir un interés estratégico positivo -de expansión económica- para EU, Europa y Japón (Guilhon Albuquerque 1992: 9-10). Para el caso de los EUA, ese interés es el de exportar más como vía de eliminar su abultado déficit comercial (Espinosa 1992, Platonow 1994).

El cambio en la correlación de fuerzas entre los países centrales que más impacta a Brasil y Argentina, se expresa en los voluminosos deficit comercial y fiscal de los EUA que encontraban su contrapartida en los superavit comerciales de Japón y Alemania y en los flujos financieros que del mundo entero se transfirieron a EUA durante los '80 (Espinosa 1983). Por primera vez en toda la posguerra, la economía estadounidense pasó a ser importadora neta de capital a partir de 1981, lo que significó una drástica reducción de las disponibilidades de capital para el financiamiento de los deudores semiperiféricos como Brasil y Argentina, además de una elevación sustancial en las tasas de interés en los mercados internacionales de capital. Los desequilibrios globales se financian por las voluminosas transferencias financieras hacia los EUA.

#### **Transferencias netas de recursos recibidos por EUA 1980-1990**

(miles de millones de dólares)

---

economías capitalistas evolucionadas: técnicas de evaluación cuantitativa", Comercio Exterior # 6, México: Banco Nacional de Comercio Exterior, junio. Los 5 países cuyo promedio se incluye en la tabla son: Alemania, Francia, Japón, Holanda, Inglaterra.

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>
Total	19,4	16,1	24,3	57,6	109,8	123	140,4	153,1	115,5	94,4	85,5
Japón	9,5	14,5	15,5	24,6	42,1	51,3	52,1	53,4	46,3	41,5	32,6
CEE	-16,7	-9	-2,7	5,4	21,4	31,1	34,8	32,2	18,7	1,7	-1,8
A.Lat	-2,2	-6,3	4,7	18,0	20,6	16,6	12,7	15,3	10,2	10,7	10,7

Fuente: ONU 1991: 132.

La dinámica de las transferencias financieras a los EUA fue variable en el tiempo, creciente y con un pico máximo durante 1984-1988 en que recibió un promedio de \$128 mil 360 millones de dólares anuales. Resulta significativo que esos **años de mayor transferencia de recursos a los EU, 1984-1988, son también los años en que se aceleran los acuerdos del Mercosur.** Esta absorción de capital del exterior significó algo más del 3% del PIB de EUA entre 1985-1987, el 2,2% en 1988 y el 1,5% del PIB en 1989, lo que indudablemente incidió en la recuperación del crecimiento económico estadounidense entre 1984-1989 (ONU 1991, 1992).

En el caso de Japón y la CEE, la exportación de flujos financieros tomó la forma de inversiones directas y en cartera para la compra de activos de empresas estadounidenses y de títulos y valores del Tesoro de los EUA, a los que no tienen acceso los países periféricos.

Los cambios en los flujos financieros internacionales estuvieron acompañados de las políticas de desregulación bancaria en los países centrales que desembocó en la globalización de los mercados de capitales. La rapidez y el volumen de los intercambios financieros mundiales sobrepasaron en 20 veces al volumen de intercambios de mercancías, con una tasa de crecimiento que fue el doble de la que registraron el comercio y la producción mundiales (PNUD 1990:viii). Esta es la base de la interdependencia asimétrica global.

La transferencia financiera fue diferente para Brasil y Argentina, originada en el pago del servicio de la deuda externa y la fuga de capitales que emigraban a los EUA en busca de tasas de interés altas y estables, resultando un considerable proceso de descapitalización.

#### **Transferencia financiera neta como % del PIB**

	<u>1980</u>	<u>1985</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>
Argentina	2,2	-6,6	-8,0	-6,7
Brasil	2,2	-5,0	-3,5	-1,4

Fuente: ONU 1992.

Esa transferencia neta negativa de recursos constituyó otro cambio de importancia respecto a las tendencias registradas en las anteriores décadas: Brasil y Argentina, al igual que el resto de los 15 países clasificados por el Banco Mundial como fuertemente endeudados, a partir de 1982 pasaron a ser aportadores netos de capital a la economía mundial abandonando su posición de receptores netos de capital durante la posguerra.

La transferencia neta negativa de recursos de Brasil y Argentina es uno de los principales factores en la crisis y contracción de sus mercados internos, lo que condujo a los actores institucionales de ambos países a la búsqueda de mercados subregionales a través de los acuerdos de integración, sobre todo cuando las políticas de promoción de exportaciones hacia los mercados centrales se demostraron como insuficientes para recuperar el crecimiento, aunque logran abultados superávits comerciales.

### **1.3.-Deuda externa y relativa marginación económica y política internacional**

Uno de los grandes problemas globales ha sido el de la deuda externa, hasta el punto que para muchos autores la crisis de los '80 es la crisis de la deuda. El carácter global del problema de la deuda externa no está determinado solo por su gran volumen y rápido crecimiento, ni por el numeroso grupo de países en desarrollo involucrados sino, también y sobre todo, por su potencial impacto sobre el sistema financiero internacional y, principalmente, sobre la banca transnacional acreedora. Según el estudio de Miller para el PNUD "el temor inmediato era que una onda de impagos podría tener un impacto devastador sobre los mayores bancos comerciales que tenían en sus libros activos de dudoso valor" (Miller 1989: 16). La CEPAL valoraba las consecuencias de manera más amplia, al señalar que la posibilidad de incumplimientos en los pagos por parte de varios países deudores podría tener "consecuencias posiblemente desastrosas para el nivel de comercio y de producción en las economías de la OCDE (CEPAL 1988: 7).

La crisis de la deuda externa no solo significó la posibilidad de crac financiero de algunos de los más grandes bancos transnacionales sino, también significó y significa, un doble impacto para las economías deudoras semiperiféricas como Brasil y Argentina: el impacto de corto plazo de la escasez de divisas con sus implicaciones recesivas, y el impacto de recibir las presiones de los acreedores no solo para pagar las deudas sino, además, para implementar políticas macroeconómicas de corte neoliberal en sus

diversas variantes.

El rápido crecimiento de los flujos financieros y los fuertes cambios en su dirección -siendo el más significativo el cambio de la economía estadounidense de exportadora a importadora neta de capital (Espinosa 1983)- colocó en primer plano el problema de la administración de la circulación monetaria, de la inflación, de las tasas de cambio y de las altas tasas de interés, globalizando el paradigma neoliberal y convirtiéndolo en factor de impacto de la coyuntura sobre los flujos comerciales mundiales e intralatinoamericanos, y sobre toda la actividad internacional. La globalización del paradigma neoliberal en las políticas macroeconómicas contrasta con lo ocurrido en las comerciales a nivel internacional, las que se han caracterizado por el bloqueo del multilateralismo, el reforzamiento de las prácticas de comercio administrado, las dilaciones en las negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay del GATT, la proliferación de nuevas formas de proteccionismo no arancelario y la formación de tres grandes bloques comerciales: Norteamérica, Europa y Japón con el Sudeste Asiático (ONU 1989, 1990, 1991, 1992, UNCTAD 1991).

Expertos destacan el contraste entre dos tendencias en las políticas comerciales internacionales durante 1986-1991: la extensión del unilateralismo exportador, el **comercio dirigido y las barreras no arancelarias** por los países capitalistas centrales, frente a la **liberalización unilateral del comercio exterior** (no resultado de concesiones recíprocas) por más de 30 países en desarrollo -1/3 de ellos latinoamericanos, incluidos Brasil y Argentina. Para el Estudio de la ONU, la causa de ambas tendencias es la crisis de la deuda y el condicionamiento del financiamiento externo a la adopción de los programas de estabilización, ajuste y reformas (ONU 1992: 87) <sup>8</sup>. Las barreras no arancelarias de los países centrales y las presiones para la liberalización comercial unilateral sobre los países periféricos son otros dos factores que impulsan los acuerdos de integración Brasil/Argentina, lo que se refleja en los debates en el Mercosur en torno a la tarifa externa común, a la tasa preferencial intraMercosur y a la política de subsidios e incentivos.

El reforzamiento de los intercambios Norte-Norte y al interior de los emergentes bloques económico-políticos (comerciales, de servicios, capitales y tecnologías), junto a las transformaciones

---

<sup>8</sup> Ambas tendencias han estado presentes en las negociaciones en el Mercosur, tanto respecto a la tarifa externa común como respecto al acceso a los mercados de los países centrales.

tecnológicas y al cambio en el poder económico relativo entre las economías centrales -rasgos de la actual globalización- conducen simultáneamente a la asincronía del ciclo de los países en desarrollo y a la menor participación de estos en la economía mundial. El impacto de esa asincronía ha sido diferenciado, siendo más severo para latinoamérica (CEPAL 1985).

**Participación de América Latina en los totales mundiales(%)**

	1970	1975	1980	1985	1990
Producto	6,0	7,0	7,5	6,8	6,4
Inv directa	10,3	15,2	11,8	8,1	5,8
Crédito	3,0	12,0	4,7	2,9	3,8
Exportaciones	5,7	5,7	5,5	5,3	3,8
Importaciones	5,7	6,3	5,8	3,9	3,1

Fuente: Boletín de Economía internacional # 29, enero 1991, Universidad de Puebla, México.

La marginación económica y política provoca en los gobiernos semiperiféricos en general, y en Brasil y Argentina en particular, la percepción de vulnerabilidad económica externa, de precariedad política continuamente amenazada por actores internacionales sobre los que tienen poca influencia y la necesidad de encontrar formas de reforzar la debilitada capacidad negociadora externa.

Refiriéndose a las omisiones de Huntington y Brzezinski, Guilhon Albuquerque colocaba la cuestión en términos de que "Suramérica no está en las prioridades estratégicas de la superpotencia", (Guilhon Albuquerque 1992: 5). La concertación política, la cooperación económica y la integración aparecen así como una de las vías para evitar "quedar fuera del mapa mundial" y enfrentar un contexto mundial altamente inestable y competitivo <sup>9</sup>.

**1.4.- Globalización del paradigma neoliberal de políticas macroeconómicas.**

Las políticas macroeconómicas constituyen una de las expresiones de la actuación del Estado como actor institucional, aunque son variados los actores y factores que las determinan.

---

<sup>9</sup> Guilhon Albuquerque hace una referencia a Cuba que resulta inexacta, cuando se refiere a "Cuba's growing political isolation" (Guilhon Albuquerque 1992: 5). Resulta difícil coincidir con esa expresión aplicada a un país que mantiene relaciones diplomáticas con más de 160 países en un mundo en el que existen algo más de 180 países reconocidos por la ONU.

En el contexto de los cambios globales, los actores internacionales han reaccionado impulsando el modelo neoliberal de políticas macroeconómicas y de Estado mínimo. El Profesor brasileño Vizentini le concede gran importancia a esa derechización de las sociedades en crisis y su influencia sobre el Mercosur (Vizentini 1990).

Los impactos globales de la crisis y el cambio radical en los modelos macroeconómicos colocaron en primer plano el asunto de la inadecuación de las políticas implementadas. La ONU aborda la cuestión al preguntarse: "¿Porque en tantos países ricos empeora la distribución del ingreso y aumenta la pobreza y el uso indebido de drogas? (...)¿Porque tras tantos años de ajustes en el decenio de 1980, las economías de America Latina no se liberan aún de la trampa de la deuda?(...)¿Era inevitable la actual recesión de America del Norte y Europa?" (ONU 1991: 2,3).

El debate sobre la inadecuación de las políticas macroeconómicas neoliberales -generalmente asociado a su carácter recesivo y a su incapacidad para recuperar el crecimiento con tasas bajas de inflación- no se limitó a la naturaleza de la crisis económica sino que se amplió a las discusiones sobre la naturaleza de la crisis política y de las relaciones Estado-sociedad.

Las primeras percepciones de los actores institucionales sobre la crisis económica como cíclica y coyuntural fueron rápidamente superadas por la constatación de que junto a la inflexión del ciclo subyacía una crisis estructural de amplio espectro internacional, de largo aliento y profundamente enraizada en las tendencias estructurales de la economía mundial, rasgos que se presentan en sus diversas caracterizaciones:

- crisis de estangflación y grandes desequilibrios en la economía internacional ( Williamson 1983 y 1990),
- crisis estructural del estilo o patrón de acumulación de la posguerra (Griffith-Jones y Sunkel 1986, CEPAL 1985, Belluzzo y Coutinho 1984, Estevez y Lichtenszejn 1981, Prebisch 1982),
- crisis global del sistema económico mundial abarcando países capitalistas y socialistas, centrales y periféricos (Gunder Frank 1988, Castro 1983, Salama et Valier 1990, Furtado 1987, Szentes 1989, Miller 1990, CEPAL 1985b).

Este agrupamiento responde a una secuencia lógica, teórica y cronológica: a medida que la crisis persistía y se profundizaba, y mientras fracasaban las políticas para resolverla, se ampliaba el contexto de interpretación de las teorías para explicarla y la búsqueda de alternativas para superarla. Este proceso no es

privativo de la economía sino que se presenta, además, en las dos dimensiones de la política, nacional e internacional:

- a través del debate crisis del Estado & crisis del régimen político, tanto en sus formas de regulación como en las relaciones Estado-Sociedad (Henrique y Draibe 1987),
- en las discusiones sobre la naturaleza y límites de las transiciones democráticas pactadas y restringidas (O'Donnell 1988, Cuevas 1988, Calderón y Dos Santos 1990),
- en las interacciones cultura/política/economía (Espinosa 1993),
- en la incertidumbre y vulnerabilidad crecientes de los Estados periféricos frente a un escenario internacional hostil y altamente competitivo, excluyente y en continua y rápida transformación, que conduce a un notable aumento en los estudios sobre los escenarios internacionales y las políticas exteriores latinoamericanas y a la búsqueda de alternativas -entre ellas la integración- que protejan la relativa autonomía amenazada (PROSPER 1988, 1989-1990, 1991, RIAL 1989, 1990, 1991) <sup>10</sup>.

La emergencia de las macropolíticas neoliberales se asocia al carácter estructural de la crisis en los '80 (Prebisch 1982, Villarreal 1982, Salama 1990), aunque sus diversas variantes evolucionaron en el tiempo y adoptaron distintas modalidades por países. Lichtensztejn llama la atención sobre la íntima relación histórica entre los ciclos de internacionalización del capital y los ciclos de políticas económicas, asociando el auge del monetarismo (neoliberalismo) al ciclo de internacionalización financiera de los '80 (Lichtensztejn 1983).

Si para los economistas la crisis está asociada a la sustitución del keynesianismo por el monetarismo, para los sociólogos y politólogos como Graciarena, por ejemplo, la crisis del Estado Benefactor (Welfare State) en los países centrales coincide con la crisis del Estado desarrollista y del régimen político militar autoritario en los países semiperiféricos, llamando la atención sobre las dos vertientes de la crisis: interna e internacional y

---

<sup>10</sup> La fuerte interacción entre estas dos dimensiones de la política -nacional e internacional- junto a la emergencia de actores económicos, institucionales y sociales que las impactan indistintamente, ha reforzado los estudios que asumen la óptica de la llamada teoría pluralista o conductista, que tiende a borrar las diferencias entre política interna y externa y que enfatiza en el estudio de los actores específicos (Tomassini 1988). La proliferación de este enfoque está asociada a las contradicciones entre los diversos actores exacerbadas por la propia crisis.

destacando dos tendencias: "en un sentido interno, a la macrocefalia del Estado nacional, centralizador y dominante hacia adentro en su relación con la sociedad civil, frente a la que conquista progresivamente una mayor autonomía; en contraste, en el otro sentido, hacia afuera, en el Estado dependiente, periférico, endeudado, subordinado en sus relaciones con el mundo internacional, que está poblado de bloques estratégicos, campos ideológicos, pactos internacionales compulsorios, corporaciones transnacionales y mercados planetarios que lo someten a determinaciones diversas" (Graciarena 1984: 71).

A la valoración de Graciarena, Calderón y Dos Santos añaden la crisis de las transiciones democráticas (Calderón y Dos Santos 1990).

Es en ese contexto global que las políticas macroeconómicas neoliberales evolucionan con sus diferentes variantes y que cambian las acciones de los actores: en el caso de los Estados capitalistas centrales, del FMI, de la banca transnacional acreedora y de los Estados semiperiféricos como Brasil y Argentina, se distinguen tres momentos en sus actuaciones: 1980-1984, 1985-1988 y 1989-1992.

**1.5.-Tres actores globales: la OCDE percibe la crisis, el G-7 (des)coordina las políticas macroeconómicas y el FMI recibe presiones.**

A inicios de los '80 y en medio de la crisis de 1981-1983, la OCDE asumía como un hecho obvio que los ciclos económicos habían reaparecido generados por la interacción entre las tendencias económicas y políticas de las mayores economías industrializadas (OCDE 1983: 16). El gran cambio en la actuación de los actores internacionales hacia políticas macroeconómicas procíclicas, neoliberales, que profundizaban la crisis en lugar de atenuarla, se había producido en los EUA e Inglaterra a partir de 1979.

El rumbo unilateralista de las políticas macroeconómicas de la administración Reagan, monetario restrictiva y fiscal expansiva - que pasó a ser conocida como reaganomics-, diferente al propugnado por Japón y Alemania, perseguía el objetivo de subir la tasa de interés para atraer el flujo de capitales externos y financiar los grandes deficits estadounidenses: comercial, presupuestario y fiscal (Bitar 1987, Brender 1987).

Los desequilibrios monetarios y comerciales, la reducción de la brecha entre los países centrales, las transferencias financieras y la fuerte y rápida interacción entre las economías capitalistas conducen a la vulnerabilidad de las políticas nacionales y a la

necesidad de coordinación de las políticas macroeconómicas.

Formalmente iniciada con las Cumbres del Grupo de los 7, la coordinación de las políticas macroeconómicas entre los Estados capitalistas centrales ha tenido dos momentos fundamentales: durante 1979-1984, en que la administración Reagan desconoce los acuerdos de la Cumbre de Bonn de 1978 y asume una línea unilateral de aplicación de políticas monetarias restrictivas y fiscal expansivas, acentuando el déficit fiscal, provocando el alza en las tasas de interés internacional, sobrevalorando el dólar, facilitando las transferencias financieras a los EUA y propiciando la crisis económica en lugar de evitarla; y otro momento a partir de 1985 en que el G-7 asume el objetivo de la coordinación de las políticas macroeconómicas aunque manteniendo la divergencia de intereses y objetivos, sobre todo entre EUA, Alemania y Japón (Bitar 1987, Brender 1987).

La globalización, en extensión y profundidad, del modelo neoliberal de macropolíticas ha sido una constante durante toda la década del '80, a pesar de los cambios, reajustes y variantes aplicadas en diversos países y situaciones coyunturales. El neoliberalismo ha sido un rasgo de la globalización en los '80 no solo para las políticas nacionales internas sino, también, para las externas y, especialmente, para los nuevos acuerdos de integración. Bitar señala que "la política económica de las naciones industrializadas privilegia la articulación entre ellas y propugna la implementación de un **sistema coordinado de regulación global**" (Bitar 1987: 37).

En rigor, esa regulación global funcionó más frente a los deudores periféricos, con la participación del FMI y del Club de París, que para los desequilibrios entre las mayores economías capitalistas centrales, situación que promovió los intentos de conceptualización de las diferencias entre coordinación, convergencia y armonización en las políticas macroeconómicas (Gana 1992: 711).

French-Davis y Devlin destacan que el cartel de acreedores funcionó durante los '80 y aún funciona con toda fuerza y eficacia en la medida en que la administración de la crisis estuvo a cargo de un Comité de bancos acreedores de manera conjunta con el FMI, el Banco Mundial y el Gobierno estadounidense (French-Davis y Devlin 1993: 5-7).

Aunque las políticas macroeconómicas de perfil neoliberal son una tendencia a nivel global, presentaron diferencias en las formas en que se implantaron en los países centrales y en la semiperiferia,

así como en los desequilibrios macroeconómicos que unos y otros tenían que enfrentar. Los desequilibrios internos de inflación, desempleo y bajo crecimiento se presentaron en ambos grupos de países, pero en las sociedades semiperiféricas los niveles de inflación y desempleo eran mucho más altos y los problemas de crecimiento y crisis mucho más graves.

Las diferencias también se encuentran en los desequilibrios externos. Mientras en los países centrales los desequilibrios tienen que ver, principalmente, con los déficit comercial y fiscal de los EUA frente a los superavit de Japón y Alemania, en los países semiperiféricos los desequilibrios externos más serios están en la enorme deuda externa y su servicio, en la reducción de los flujos de financiamiento externo, en el deterioro en los precios de los productos básicos y en el neoproteccionismo de los países centrales que limita las exportaciones industriales y agrícolas de la semiperiferia hacia los centros (ONU 1990, 1991, 1992).

Otra diferencia radica en que las políticas neoliberales han sido aplicadas en los países centrales a partir del ascenso al poder de fuerzas sociopolíticas que las sustentan, mientras en los países semiperiféricos han sido resultado de la convergencia de intereses entre presiones externas ejercidas por actores internacionales (banca transnacional, FMI, Banco Mundial y Club de París) y presiones internas ejercidas por nuevos actores económicos e institucionales -comerciantes, importadores, exportadores, asociaciones bancarias y sectores de la burocracia pública (Baumann y Lerda 1987), que luchan por hegemonizar los ejes principales de valorización del capital y del poder político.

Las presiones no solo fueron ejercidas sobre los Estados deudores sino, también, sobre el FMI. En marzo de 1982 el recién creado Instituto de Economía Internacional de Washington organizaba una conferencia dedicada al análisis de las condicionalidades y los programas de ajuste del Fondo Monetario Internacional (FMI).

La Conferencia tiene lugar en medio de la crisis de 1981-1983 y luego del fracaso de los programas neoliberales ortodoxos en el Cono Sur a finales de los '70, denominados como las políticas económicas del overkill (Díaz-Alejandro 1981, Dell 1983). Para el economista estadounidense y director del Instituto, Bergsten, el interés de la Conferencia residía en el "decisivo rol de los programas del Fondo para responder a la crisis de la deuda en los mayores países en desarrollo incluyendo Argentina, Brasil, México y Yugoslavia" (Bergsten 1983: xi), y en la necesidad de responder a las críticas que el FMI estaba recibiendo del G-24 y del G-77.

La crítica que más preocupaba, sin embargo, era "la insatisfacción de la administración Reagan con la política del Fondo, lo que representaba una real amenaza para el papel del FMI" (Williamson 1983: 654).

El FMI siempre había condicionado el acceso al crédito de los países deudores sobre la base del diseño, negociación, implementación y monitoreo de un programa de ajuste considerado como viable para restaurar los desequilibrios en la balanza de pagos del país en cuestión. Los fuertes cambios en la exportación de capital como resultado de la expansión del euromercado en los '70 posibilitaron -sobre todo a los países semiperiféricos entre los que figuran Brasil y Argentina- el acceso a los préstamos de corto plazo e interés variable de la banca transnacional sin necesidad de recurrir al Fondo y viceversa.

Esta situación cambia a partir de 1981-1983. Dale y Lichtenstejn, a pesar de sus muy diferentes enfoques, coinciden en que el sistema financiero internacional se encontraba en una situación crítica.

Para Dale la crisis económica mundial, los déficit de balanzas de pagos y los grandes desequilibrios financieros podrían tornar inmanejable los niveles de endeudamiento externo alcanzados, lo que exigía fuertes programas de ajuste y mayor presencia del Fondo para que el sistema financiero internacional continuase siendo viable (Dale 1983: 4-7). Para Lichtensztejn, la crisis estructural condujo a un rígido control de las políticas macroeconómicas de los deudores a través de vínculos más estrechos entre la banca transnacional y el FMI en sus negociaciones con los gobiernos deudores (Lichtensztejn 1983: 219-2221). Así, las políticas de ajuste devinieron vínculo fundamental entre la crisis y el proceso de reorganización y transformación del Estado y sus funciones.

Refiriéndose al cambio en la política del Fondo a partir de la crisis de 1981-1983, Williamson destaca que "ahora el Fondo toma una actitud muy diferente respecto a las políticas anticíclicas(..)otra vez ha apretado su condicionalidad cuando la administración Reagan se estaba quejando" (Williamson 1983: 640-641).

La Conferencia del Instituto de Washington diseñó la matriz que a partir de 1985 sería denominada como la "alianza sacrílega" entre las políticas de estabilización y ajuste restrictivas y expansivas (Bianchi, Devlin y Ramos 1987), revelando los limitados parámetros en que se encuadraría la alternativa entre ajuste ortodoxo y heterodoxo, y los pocos grados de libertad en los que se moverían las políticas y el debate macroeconómico durante y después de la crisis de 1981-1983.

En los '80, el FMI, la banca acreedora y el Club de París - sobre todo el Gobierno de los EUA- evolucionaron de la lógica del

shock monetario, al stop and go y hacia la sugerencia e imposición de políticas que promovieran el cambio estructural en las economías deudoras, en lugar de las políticas de equilibrio financiero que habían promovido hasta mediados de los '70 (Corbo, Goldstein y Kahn 1987, Martirena-Mantel 1987), lo que condujo a que los actores internacionales entraran a influir más profundamente en el funcionamiento de las economías nacionales deudoras, presionando para cambios en un momento en que la habilidad de los gobiernos se había debilitado mucho para resistir esas presiones.

**El efecto introyección** de las políticas macroeconómicas promovidas por los actores internacionales en las economías deudoras, es el que se realiza inclusive sin que haya mediado un acuerdo con el FMI <sup>11</sup>. El economista brasileño Edmar Bacha, por ejemplo, analiza la decisión del Ministerio de Hacienda de su país de implementar un programa económico similar al que hubiera sido sugerido por el FMI pero sin firmar ninguna carta de intención con el mismo y sin contar con lo que Williamson denominara "el sello de aprobación". El objetivo de tal decisión era doble: recuperar la confianza de la banca acreedora al adoptar el rumbo de política económica que le era favorable y mantener una relativa autonomía frente al FMI (Bacha 1983). Este sería un ejemplo de interacción o inducción indirecta entre los actores nacionales e internacionales a través de la influencia del ambiente internacional predominante.

#### **1.6.-Periodización en las acciones de los actores internacionales**

En tales condiciones, no resultan casuales ni sorprendentes las coincidencias en las fases por las que atraviesan los cuatro fenómenos aquí referenciados: la globalización, la administración de la crisis de la deuda externa, las políticas macroeconómicas y los acuerdos de integración en el Mercosur (estos últimos serán expuestas en capítulo aparte).

**1980-1985.-** El gobierno de los EUA implementa una política económica monetario restrictiva y fiscal expansiva que provoca el alza de las tasas de interés y la afluencia de capitales a los EUA, los Comites de la banca acreedora restringen abruptamente los préstamos y exigen el pago del servicio de la deuda externa a tasas de interés real muy por encima de la media histórica con el objetivo de sanear su comprometida cartera de préstamos, el FMI se convierte en prestamista de última instancia exigiendo la

---

<sup>11</sup> Este es un ejemplo de lo que en su análisis macropolítico Gerson Moura denomina como la internalización del sistema de poder internacional en los procesos políticos nacionales (Moura 1980: 45).

aplicación de políticas de choque monetarista ortodoxas, la crisis de 1981-1983 refuerza las políticas comerciales neoproteccionistas en las economías centrales y conduce a la caída de los precios de los productos básicos, en 1982 el gobierno mexicano declara su incapacidad de pago, Argentina restringe sus pagos y Brasil atraviesa una crisis cambial iniciándose la crisis de la deuda externa latinoamericana, se realizan las tres primeras rondas de renegociaciones, ante la presión internacional los gobiernos deudores asumen la responsabilidad de las deudas del sector privado y aplican políticas de estabilización (el choque monetario), en 1984 se forma el Consenso de Cartagena que, agrupando a 11 deudores latinoamericanos, denuncia los efectos de la crisis e inicia la concertación política en torno al tema,

**1985-1987.-** Recuperación del crecimiento en las economías centrales aunque a tasas por debajo de los niveles históricos, crecimiento lento e inestable en los deudores con retroceso en el PIB per cápita y en los niveles de inversión, el gobierno de los EUA anuncia el Plan Baker dirigido a los 15 principales deudores y a garantizar el saneamiento de la cartera de préstamos de la banca transnacional, continúan las presiones de los gobiernos centrales para que los bancos acreedores actúen conjuntamente y para que los deudores actúen en el esquema aislacionista del caso a caso diseñado por la banca y el FMI, se incorpora el Banco Mundial al proceso negociador, se efectúa la cuarta ronda de renegociación, el FMI y la banca promueven las políticas de ajuste ortodoxas y heterodoxas, el frente acreedor permite las primeras operaciones en el mercado secundario, las economías centrales recuperan sus tasas de crecimiento, se fortalece la absorción del ahorro mundial por la economía de EU, se inicia la Ronda Uruguay del GATT en 1986 en la que se negocian aspectos esenciales del orden económico mundial, la CEE anuncia el Acta Unica Europea en 1985, se refuerzan las tendencias al comercio administrado, se generalizan las políticas mixtas de perfil neoliberal (ortodoxo-restrictivas y heterodoxo-expansivas) por los gobiernos deudores conformándose la alianza sacrílega,

**1987-1989.-** Continúa la fase de crecimiento en las economías centrales y se incrementa la transferencia de recursos mundiales a los EUA, fracasa el plan Baker y se introduce el menú de opciones en las renegociaciones de la deuda externa, la banca transnacional mejora la proporción préstamo/capital eliminando la posibilidad de colapso en el sistema financiero internacional, se refuerzan el neoproteccionismo y el comercio administrado estancándose las negociaciones comerciales en el GATT, avanzan los acuerdos de integración y regionalización en el Norte y retroceden los intercambios intralatinoamericanos, en 1987 EU y Canadá firman el Acuerdo de Libre Comercio, se refuerzan los intercambios entre los países centrales y la marginalización económica, política y

estratégica de la periferia,

**1989-1992.-** Crisis coyuntural asincrónica en EUA, Japón y Alemania; el derrumbe del campo socialista y la desintegración de la URSS conducen a un viraje de la situación estratégica mundial; la banca transnacional acreedora fortalece su cartera de préstamos eliminando la posibilidad de colapso del sistema financiero internacional; se generalizan y amplían las reformas económicas en los países deudores de la periferia, políticas neoliberales de ajuste estructural a mediano plazo; los EUA lanzan el plan Brady en 1989, la Iniciativa para las Américas en 1990 y refuerza la aplicación de sanciones comerciales unilaterales; entra en vigor el ALC entre EUA y Canadá y se firma el TLC con la incorporación de Mexico; se firma el Tratado de Maastricht de Unión Europea; la Ronda Uruguay del GATT llega a un impasse en 1992 y se firma en 1994; se configuran tres bloques económico-políticos; en 1993 se inicia el debate sobre la crisis del neoliberalismo y sus alternativas.

Esta **periodización de las acciones de los actores internacionales coincide con las fases de la crisis** de la deuda externa y de las políticas macroeconómicas en Argentina y Brasil durante los '80 <sup>12</sup>. Edmar Bacha, en calidad de experto de la ONU distingue tres fases fundamentales en las políticas macroeconómicas de estos dos países: las de estabilización durante 1982-1984, de ajuste entre 1985-1988 y las reformas económicas de 1989-1991 (ONU 1992a).

El Estudio de la ONU aborda un asunto poco tratado: las dimensiones sociopolíticas de la estabilización y del ajuste. Para el Suplemento de la ONU ambas tienen un costo político y social importante pues conducen al aumento de las presiones que los gobiernos reciben de los beneficiarios del status quo anterior y de los sectores sobre los que recae el peso del ajuste, por lo que "la fragilidad del apoyo político interno es uno de los puntos más débiles de la mayoría de las reformas de ajuste" (ONU 1992a: 12).

En tales condiciones, y como la implementación de las reformas económicas requieren de un período de medio/largo plazo, su avance supone un tiempo durante el cual deberá procurarse apoyo político sin que se obtengan resultados positivos. Este es el desgaste político que hoy sufren las transiciones democráticas y es el contexto político interno en el que se retoman los acuerdos de integración en suramérica.

---

<sup>12</sup> Más adelante se verá que también coincide con la periodización de las acciones de los actores institucionales, económicos y sociales de Brasil y Argentina y con la periodización de los acuerdos del Mercosur.

En el balance que French-Davis y Devlin realizan de diez años de la crisis de la deuda externa latinoamericana, señalan que los gobiernos deudores tuvieron muchos incentivos para integrarse en un club de deudores como única manera de enfrentarse al cártel de los acreedores formado por la banca, el FMI y el Club de París, pero no pasaron del tímido intento de concertación logrado con el Consenso de Cartagena. Entre las causas internas los autores apuntan el hecho de que los gobiernos deudores dieron prioridad a consolidar el Estado civil y la democracia amenazada por la crisis económica y social (French-Davis y Devlin 1993: 15).

El impulso a los acuerdos de integración como apoyo a las democracias emergentes, tal y como expresa el Compromiso de Acapulco del Grupo de Río, establece uno de los vínculos entre el contexto mundial, la crisis de la deuda, las políticas macroeconómicas, los actores y el proceso de integración.

## CAPITULO 2

### LA EVOLUCION DE LOS ACUERDOS EN EL MERCOSUR Y PERIODIZACION EN LAS ACCIONES DE LOS ACTORES INSTITUCIONALES INTERNOS.

Los acuerdos de integración son acciones emprendidas por los actores institucionales de Brasil y Argentina en la medida en que son diseñados, firmados e implementados por diversas instancias de los respectivos gobiernos. En este sentido, la periodización de los acuerdos constituye una periodización de las acciones de los actores institucionales de Brasil y Argentina <sup>13</sup>.

Una cuestión central en la evolución de los acuerdos es la de establecer las continuidades y cambios así como los factores que determinan los momentos de inflexión. En el caso de que se logren establecer coincidencias temporales entre los cambios en las políticas macroeconómicas y en la naturaleza de los acuerdos, se habrá logrado avanzar en uno de los objetivos básicos de esta tesis <sup>14</sup>.

En primer lugar se procederá a exponer los momentos principales del proceso de integración en el Cono Sur, para luego establecer sus continuidades y discontinuidades a través del análisis del contenido de los mismos. El criterio para evaluarlas será sobre la base de la evolución en los objetivos de los acuerdos y en los medios para lograrlos.

Finalmente, se analizará la continuidad o el cambio en los contextos en que tiene lugar el proceso de integración. Este último paso resulta necesario en la medida en que, en determinadas circunstancias, los acuerdos pueden permanecer constantes pero un cambio en los contextos podría conducir a transformaciones en su ejecución y, por tanto, en el proceso de integración.

Las fuentes utilizadas serán los criterios de especialistas sobre el tema, principalmente brasileños y argentinos, y los textos de los acuerdos <sup>15</sup>.

#### 2.1.- Antecedentes y periodización de los acuerdos en el proceso

---

<sup>13</sup> El nivel de análisis en este capítulo supone un solo actor nacional, el Estado, siguiendo en cierta medida la postura metodológica de la teoría realista. En los capítulos posteriores se introducen en el análisis otros actores internos - institucionales, económicos y sociales.

<sup>14</sup> Esas coincidencias temporales ya fueron establecidas en el capítulo anterior para el caso de las políticas macroeconómicas globales y la actuación de los actores internacionales.

<sup>15</sup> Una reproducción de los textos más relevantes puede encontrarse en: Almeida 1992.

### de integración en el Cono Sur <sup>16</sup>.

Siempre resulta difícil determinar cuando comienza o termina un proceso, sobre todo si se aborda desde una perspectiva histórica de largo, mediano o corto plazo. El asunto del inicio y el final sería irrelevante si, por otra parte, no tuviera algún significado interpretativo. Desde esta óptica, la cuestión central al abordar los antecedentes no será tanto la fecha que se proponga sino la fundamentación para la misma.

En la literatura sobre el proceso de integración en el Cono Sur y las relaciones bilaterales Brasil-Argentina <sup>17</sup>, la periodización no ha sido una cuestión objeto de debate interdisciplinario. Hay autores que se refieren explícitamente a las fases o etapas y a los antecedentes pero desde ópticas disciplinarias específicas. Así por ejemplo, los economistas acostumbran a tomar el Acta para la Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil de julio de 1986 como referencial del inicio del proceso de integración en el Cono Sur, en la medida en que establece el PICE/PICAB (Baumann y Lerda 1987, Araujo sept 1990, Lavagna 1991).

Los geopolíticos y expertos en estrategia, cuyos enfoques del lado argentino y brasileño resume Camargo y sintetizan Siqueira y Sanz, tienden a periodizaciones de largo plazo (Camargo 1987, Siqueira 1987, Sanz 1987), al igual que los historiadores (Moniz Bandeira 1987, Scenna 1975, Hirst 1990), científicos políticos (Miyamoto 1990, Moneta 1983: 131-132) y especialistas en relaciones internacionales (Lima 1986 y 1988, Lafer 1987).

El conjunto de expertos arriba referenciados coinciden en

---

<sup>16</sup> Como la síntesis descriptiva y la periodización son instrumentos relevantes en las actuales tendencias metodológicas en las Ciencias Sociales (Havet 1981: 341 y 372), el presente epígrafe se concentra en identificar las coyunturas de cambio, proponer una periodización y analizar el significado de los acuerdos. Al igual que todas las técnicas de investigación en Ciencias Sociales, la periodización depende de los objetivos, presupuestos y conceptualización asumidos. La periodización que aquí se propone se asienta en un enfoque interdisciplinario, con énfasis en las dimensiones económica y política, y en concebir la integración como proceso.

<sup>17</sup> El riguroso estudio bibliográfico de Lima y Cheibub sobre el tema, referencia un total de 660 títulos publicados entre 1960-1982 en Brasil y en el exterior. De ese total, 147 títulos están dedicados al tema Brasil-América Latina, concentrándose la mayoría de ellos en la problemática de la Cuenca del Plata y, más específicamente, en las relaciones Brasil-Argentina (Lima y Cheibub 1983).

tres cuestiones principales. En primer lugar, caracterizan históricamente las relaciones brasileño-argentinas por una dinámica de tendencias a la rivalidad <sup>18</sup> (conflicto) o a la cooperación entre los actores institucionales, predominando una u otra en cada período en dependencia de diversos factores. En segundo lugar, consideran que resulta más beneficioso para ambos países asumir una línea de cooperación sobre la base de la convergencia en objetivos e intereses comunes. En tercer lugar, valoran que entre finales de los '70 y la primera mitad de los '80, comienza a predominar la tendencia a la cooperación, que se expresa en los posteriores acuerdos de integración.

Las divergencias entre los expertos también resultan significativas en tres cuestiones. Al precisar el momento en que comienza a ser predominante la tendencia a la cooperación, lo cual puede estar vinculado al debate sobre el papel de los militares en los antecedentes del proceso integracionista. Las diferencias en torno a este asunto forma parte de un debate más amplio: el de la relación entre régimen político y factibilidad de la integración.

La segunda divergencia entre los expertos se presenta al identificar los factores que determinan el predominio de la tendencia a la cooperación, así como en el papel desempeñado por los diversos actores institucionales, aunque divergen en el énfasis y el peso que le otorgan a cada uno. Este asunto también guarda relación con el tema de la viabilidad del Mercosur en la medida en que la naturaleza coyuntural o estructural de los factores que impulsan hacia la cooperación, y/o la percepción de los actores en relación a la naturaleza de esos factores, conduce a valorar si la tendencia a la cooperación es de corto, mediano o largo plazo, esto es, si responde o no a lo que Renouvin y Duroselle llamaban "las fuerzas profundas".

La tercera divergencia entre los expertos se presenta al analizar la reversibilidad o no de la tendencia a la integración, o en otras palabras, al valorar la permanencia y viabilidad del proceso integracionista, no coincidiendo en el énfasis otorgado a una u otra alternativa.

En cuanto al momento a partir del cual comienza a predominar la tendencia a la cooperación, en primer lugar se distinguen los

---

<sup>18</sup> Las palabras claves tienden a cambiar no solo en función del tiempo y las coyunturas políticas sino, también, del enfoque disciplinario. Así, por ejemplo, politólogos e historiadores son más propensos a hablar en términos de conflicto, rivalidad y hegemonía; mientras los expertos militares tratan de evitar su uso por razones comprensibles y los economistas acostumbran a utilizar las nociones de interacción, cooperación, competencia, desarrollo asimétrico e integración.

análisis de historiadores, estrategias y especialistas en relaciones internacionales, los que asumen una perspectiva de largo plazo <sup>19</sup>.

Según el acucioso y bien documentado estudio del politólogo e historiador brasileño Moniz Bandeira, el Tratado del ABC podía favorecer el trato económico preferencial entre los tres países y "posibilitaba la resistencia común al predominio tanto de Europa como de EU" (Moniz Bandeira 1987: 20) <sup>20</sup>.

El profesor y diplomático argentino Sanz, valora el Tratado del ABC de 1915 como "un período de creciente entendimiento" (Sanz 1987: 317) y destaca, a su vez, que "los años posteriores muestran una mejoría en las relaciones entre los dos países, a pesar de la existencia de notorias contradicciones políticas que, sin asumir gravedad, se alternan con momentos de cooperación definida" (Sanz 1987: 317).

El año 1930 es situado por la periodización de Siqueira como el momento en que se abre una etapa de "aproximación cada vez mayor" entre Brasil y Argentina. A partir de los años '30, Moniz Bandeira identifica otros cuatro momentos principales en que -de una u otra manera- toma fuerza la tendencia a la cooperación en las relaciones argentino-brasileñas: 1950, 1953, 1961, 1967 (Moniz Bandeira 1987: 24, 28, 30, 38, 46).

Coincidiendo con Moniz Bandeira en que 1961 constituye un momento de reforzamiento en la cooperación bilateral, Sanz valora la segunda mitad de los años '60 y la década del '70 como un período de negociaciones y confrontación de intereses (Sanz 1987: 317,318). Moniz Bandeira, sin embargo, si bien no deja de señalar las fricciones y divergencias de intereses entre Brasil y Argentina durante esos años, destaca la frustrada propuesta de unión aduanera formulada en 1966 y, sobre todo, el Tratado de la

---

<sup>19</sup> Desde este ángulo de la cuestión los antecedentes del proceso integracionista en el Cono Suramericano se remontan al Tratado de Cordial Inteligencia Política y Arbitraje firmado en 1915 y conocido como Tratado del ABC (Moniz Bandeira 1987, Scenna 1975, Siqueira 1987, Sanz 1987, Hilton 1983, Tulchin 1983).

<sup>20</sup> Siqueira, militar e historiador brasileño, coincide con Bandeira al valorar el papel desempeñado por el Presidente argentino, Roque Sáenz Peña, y por el Ministro brasileño de Relaciones Exteriores, Barón de Rio Branco, en la aproximación bilateral de 1910 (Siqueira 1987: 306, Bandeira 1987: 19). La aproximación entre Argentina, Brasil y Chile que desemboca en el Tratado del ABC de 1915, se inicia con la oposición de los gobiernos de Argentina y Brasil al ultimatum de 1909 de EUA para cobrarle una deuda a Chile (Moniz Bandeira 1987: 20).

Cuenca del Plata <sup>21</sup>. El Acuerdo Tripartito de 1979 entre Brasil, Argentina y Paraguay relativo a Itaipú/Corpus, se logra precisamente en el contexto de las negociaciones iniciadas con el Tratado de la Cuenca del Plata.

Llama la atención en las valoraciones de los expertos suramericanos sobre el Tratado de la Cuenca del Plata, la paradoja de un acuerdo de integración sin que predominen relaciones de cooperación entre los Estados firmantes, lo que se refleja en las mismas dimensiones en que se firmaron acuerdos: jurídica, económica y político-estratégica.

El Tratado de la Cuenca del Plata se caracterizó por promover acciones bilaterales y trilaterales sobre asuntos específicos dentro de un acuerdo general multilateral entre los cinco países firmantes <sup>22</sup>. En lo económico, diversos proyectos y programas bilaterales se emprenden en el Cono Sur latinoamericano desde finales de los '60 y durante los años '70, entre los que se destacan hidroeléctricas binacionales, carreteras, puentes, convenios comerciales y entendimientos sobre la energía nuclear. Los acuerdos de complementación industrial-comercial no lograron prosperar <sup>23</sup>. Jurídicamente, el Tratado constituye un acuerdo marco

---

<sup>21</sup> El objetivo explícito del Tratado de la Cuenca del Plata, firmado en 1969 por Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, es el de la integración física de la infraestructura de transporte -fluvial, terrestre y aéreo- y comunicaciones en la subregión, así como la explotación conjunta de los ríos Paraná, Paraguay, Uruguay y Plata. Las ramas que fueron acordadas como prioritarias eran transporte, comunicaciones, agroalimentaria e hidroeléctrica (Panebianco y Villeda ene/mar 1984).

<sup>22</sup> Resulta significativo que en la apreciación de especialistas brasileños, el Tratado de la Cuenca del Plata, al igual que el Pacto Andino, forma parte de la tendencia a la formación de esquemas subregionales de integración a finales de los '60 (Moniz Bandeira 1987, Villeda 1984). Sin embargo, mientras para Bandeira el Grupo Andino surge "no solo para reunir países medios y pequeños sino, también, para contraponerse al eje autoritario que constituyeran Argentina y Brasil al defender la revisión del concepto de soberanía en base a la doctrina de las fronteras ideológicas" (Moniz Bandeira 1987: 47); para Villeda, los acuerdos subregionales como el Pacto Andino y el Tratado de la Cuenca del Plata surgen como reacción a las frustraciones de la ALALC que, en sus resoluciones de septiembre y diciembre de 1967, admitía la posibilidad de tal tipo de acuerdos (Villeda 1984: 154).

<sup>23</sup> Los emprendimientos hidroeléctricos, ya en funcionamiento o aún en fase de proyecto o de construcción, fueron Brasil-Paraguay con Itaipú, Argentina-Paraguay con las de Corpus y Yaciretá,

zonal que no crea ninguna entidad supranacional que lo represente, se declara dirigido a la integración física de la subregión, estimula su integración económica (sobre todo a partir de 1974 con la Declaración de Buenos Aires) y permite y regula los acuerdos bilaterales específicos (Villela 1984: 162, Caubet 1990: 149) <sup>24</sup>.

En sus dimensiones política y estratégico-militar, el Tratado de la Cuenca del Plata estuvo marcado por las proyecciones geopolíticas de las dictaduras militares que gobernaron en este período en los países miembros, facilitando acuerdos por separado de Brasil y Argentina con Uruguay, Paraguay y Bolivia pero sin que se produjera acuerdo bilateral Brasil-Argentina hasta 1980. Moniz Bandeira destaca la contribución de Brasil a los golpes de estado en Bolivia, Chile y Uruguay, así como el apoyo argentino al golpe militar en Bolivia, acciones que considera asentadas más en la Doctrina de Seguridad Nacional como proyección externa de la política interna de represión y menos en una necesidad de la expansión económica, aunque les reportara beneficios económicos inmediatos (Moniz Bandeira 1987: 57, 70), fenómeno que el politólogo francés Rouquieu denominara como contagio militarista (Rouquieu 1983).

Un criterio diferente lo expresa el politólogo y estrategista brasileño Miyamoto, al considerar que "lo que se observa en el período pos-64 es que la geopolítica puede haber guiado, pero no influido las decisiones en el ámbito de la política externa de Brasil (como ocurre en las políticas de cualquier Estado) porque, si así fuese, no se encontraría explicación para las políticas del pragmatismo y del universalismo" (Miyamoto 1990: 116).

---

Argentina-Uruguay con la de Salto Grande, etc. Los convenios comerciales fueron entre Uruguay/Argentina con el CAUCE firmado en 1974 y Brasil/Uruguay con el PEC a partir de 1975 (Mármora y Messner feb 1991). Respecto a la energía nuclear se destaca el Convenio de 1980 entre Brasil y Argentina (Lima 1986).

<sup>24</sup> Caubet considera que de la disputa en torno a Itaipú/Corpus surgió una problemática nueva en el derecho internacional sobre la utilización de los ríos bajo soberanía compartida, ya que hasta ese momento existían legislaciones internacionales referidas a los ríos de soberanía contigua y no respecto a los ríos de soberanía subsecuente (Caubet 1990).

Como la observación de Miyamoto parece más dirigida a resaltar la ausencia de un perfil geopolítico en Itamaraty, es el concepto de diplomacia militar paralela utilizado por Moniz Bandeira el que puede explicar la cuestión colocada por Miyamoto: durante los '70 la diplomacia militar paralela se proyectaba con una vocación geopolítica de expansión y hegemonía (tanto en Brasil como en Argentina), mientras en 1979 actuó como moderadora en las fricciones políticas en torno a Itaipú (Moniz Bandeira 1987: 54,56,66). En su historia de la política exterior de Argentina, el diplomático Lanús efectúa una valoración similar a la de Moniz Bandeira respecto al Tratado de la Cuenca del Plata, señalando que si bien la idea surge durante la presidencia de Arturo Illia en 1965, adquiere otro carácter a partir del gobierno militar de Onganía en que "no fue el desarrollo de una política de cooperación sino de competencia geopolítica argentino-brasileña" (Lanus 1984: 21).

Precisamente, Lima destaca que la cuestión de Itaipú demostró "los límites de una estrategia hegemónica en la región", ya que las políticas guiadas por las nociones de hegemonía y rivalidad tienden, finalmente, a afectar a ambos países (Lima 1986: 348) -fenómeno conocido en la teoría sociológica (conductista o pluralista) como el "dilema del prisionero".

Lo que revela con nitidez el Tratado de la Cuenca del Plata es que la meta de la integración está presente en diferentes regímenes políticos, sean dictaduras militares o regímenes de transición democrática. En este sentido, cronológico y de situarse la integración subregional como meta para la consecución de determinados objetivos, el Tratado de la Cuenca del Plata sería un antecedente del Mercosur <sup>25</sup>. Sin embargo, también revela otra cuestión: son diferentes los objetivos al proponerse la integración, así como los medios y formas para llevarla a la práctica.

Numerosos especialistas sobre el proceso de integración en el Cono Sur coinciden en señalar el "Acuerdo Tripartito Brasil-Argentina-Paraguay" del 19 de octubre de 1979 como un antecedente de importancia (Segre 1990, Lafer 1987, Hirst 1990, Moniz Bandeira 1987, Camargo 1987, Moneta 1983, Lima 1986, Marques 1991). Ese Acuerdo establece el entendimiento alcanzado entre los tres países

---

<sup>25</sup> Un estudio realizado por un grupo de geógrafos brasileños sobre la integración espacial fronteriza desde la óptica epistemológica de la ciencia geográfica, considera que "en la organización espacial platina(..)las influencias integradoras específicas de la región se dieron, primeramente, a través del Tratado de la Cuenca del Plata" (Goncalvez, Lehnen, Jacobs y Copstein 1990: 172).

respecto al aprovechamiento de los recursos hidroeléctricos del río Paraná y, más específicamente, la compatibilización de las represas Itaipú (Brasil-Paraguay) y Corpus (Argentina-Paraguay) <sup>26</sup>.

El Acuerdo Tripartito sería seguido por los encuentros presidenciales argentino-brasileño en 1980, 1981 y 1983 que, entre otras cuestiones, destacaban la importancia de la integración económica sobre el eje industrial Sao Paulo-Buenos Aires, el aumento del comercio bilateral, el Convenio nuclear firmado en 1980 y el apoyo -aéreo y diplomático- brasileño a la Argentina durante la guerra de las Malvinas en 1982.

Los acuerdos y encuentros estuvieron anteceditos y fueron seguidos por una dinámica caracterizada por la convergencia y divergencia de intereses en todas las esferas, por las tendencias a la cooperación y a la rivalidad competitiva (Lafer 1987, Bandeira 1987, Hilton 1983, Tulchin 1983, Pereira jul-sep 1987, Hirst y Lengyel 1986).

Si bien la mayoría de los autores coinciden en señalar el Acuerdo Tripartito Brasil/Argentina/Paraguay sobre las hidroeléctricas de Itaipú y Corpus como el inicio de una etapa de cooperación en el Cono Sur entre Brasil y Argentina, sobre todo en lo que se refiere a la explotación de los ríos de la Cuenca del Plata, tendencia que se refuerza con el Convenio nuclear de 1980, en el plano comercial estuvieron presentes contradicciones que solo encontraron sus vías de canalización a partir de 1985 (Hirst y Lengyel 1986).

Durante 1980-1985 se mantuvieron las fricciones comerciales que venían desde 1975, aunque a un nivel mucho menor y en un contexto internacional y regional totalmente diferente: el año de 1982 es el de la guerra de las Malvinas y del inicio de la crisis de la deuda externa, acontecimientos que impactaron fuertemente a los dos países: uno en el ámbito estratégico y el otro en el económico, ambos con profundas implicaciones sociopolíticas.

Son varios los autores que se refieren a la propuesta de mercado común bilateral formulada por las dictaduras militares argentinas durante 1976-1983 (Hirst y Lengyel 1986, Mármora ener/mar 1988, Moniz Bandeira 1987), la cual consistía en una especialización del comercio exterior bilateral sobre la base del modelo productos primarios argentinos/productos industriales brasileños. La "tentativa de una integración comercial neoliberal" condujo a desequilibrios en el comercio bilateral, contradicciones en las negociaciones comerciales y a la oposición de importantes sectores industriales argentinos (Mármora ener-mar 1988: 18, Moniz Bandeira 1987: 66,67).

---

<sup>26</sup> El texto del Acuerdo puede verse en: Panebianco y Villela 1984.

En una visión panorámica de conjunto se constata que las relaciones argentino-brasileñas se han caracterizado por una dinámica en que se alternan momentos de estrecha aproximación, convergencia de intereses y cooperación, con períodos de divergencias, fricciones, contradicciones o conflictos.

Esa dinámica conflicto/cooperación ha estado presente en todas las dimensiones del relacionamiento bilateral aunque casi nunca de manera simultánea: unas en el comercio, otras en la energía y el uso de los ríos, otras en los alineamientos internacionales o en cuestiones estratégico-militares. Esta particularidad del relacionamiento bilateral no ha sido señalada por los especialistas consultados, los cuales se refieren a períodos de cooperación asumiendo la ausencia de conflictos durante el mismo, o a períodos de conflicto durante los cuales no identifican dimensiones de cooperación.

Si bien se abre una etapa de entendimientos y cooperación a partir de 1979, sobre asuntos que antes habían sido objeto de divergencias de relativa importancia, las contradicciones comerciales existentes en el período y la ausencia de acuerdos formales de integración no permiten afirmar que la misma había comenzado aunque, indudablemente, su inicio a partir de 1985 sería incomprendible sin los antecedentes reseñados antes.

El enfoque multidisciplinario del proceso de integración en el Cono Sur permite constatar los avances hacia la cooperación en algunas dimensiones mientras permanecen las divergencias en otras, percepción que no es posible alcanzar a partir de un análisis especializado. También permite comprender las distintas propuestas de periodización a partir de los estudios especializados de los diversos autores.

Por ejemplo, los autores brasileños y argentinos que enfatizan el enfoque geopolítico, político, estratégico-militar o de relaciones internacionales, destacan la importancia del Acuerdo Tripartito Itaipú/Corpus de 1979 y el Convenio nuclear de 1980 como "el punto de inflexión" (Segre 1990), el fin de una estrategia hegemónica (Lima 1986), el momento en que se sepulta "la hipótesis de conflicto permanente entre Argentina y Brasil" (Moniz Bandeira 1987), la etapa de la distensión política (Mármora ener/mar 1988), la época de la integración (Hirst 1990). Sin embargo, los economistas no lo mencionan por razones obvias: tales acuerdos no tenían nada que ver con las relaciones económicas Brasil-Argentina, aunque indirectamente influyeran sobre ellas, ni con la dimensión económica de la integración bilateral.

## **2.2.-Tres incidentes sobre la actuación de los actores y los antecedentes del Mercosur.**

El examen de los antecedentes del Mercosur permite

identificar el papel de los actores institucionales, internos y externos, en la precariedad y corta vida de los acuerdos previos de integración. El proyecto del ABC propuesto por Perón y firmado en 1953 entre Argentina y Chile no llegó a ser firmado nunca por el gobierno brasileño de la época debido a la actuación del Ministro de Relaciones Exteriores, Joao Neves da Fontoura, vinculado a los agroexportadores de la UDN, que denunció el Tratado como inamistoso para los EUA. Los temas principales en aquel debate fueron las compras de trigo y las relaciones con los EUA.

Moniz Bandeira, Lanús y Lafer documentan la convergencia de acciones e intereses de actores internos y externos -sobre todo de EUA- que se oponían al ABC, reforzando las vacilaciones del Presidente Vargas e inviabilizando la incorporación del Brasil (Moniz Bandeira 1987: 24-25, 29-31, Lanús 1984: 9-11, Lafer 1987: 35).

El otro incidente, referido por Hirst, Mármora y Moniz Bandeira, en que se distingue claramente el papel de los actores - en este caso los actores económicos-, está en la oposición de los industriales argentinos al modelo de integración económica de perfil neoliberal propuesto como extensión subregional de las políticas macroeconómicas durante la dictadura militar argentina.

El impacto de las políticas macroeconómicas sobre la confrontación entre los actores institucionales y económicos por uno u otro modelo de integración, incluso en condiciones de un favorable clima de aproximación bilateral como el del período 1979-1984, ejemplifica muy bien la dinámica que va de las políticas macroeconómicas a los actores y a los acuerdos de integración (Hirst y Lengyel 1986, Bandeira 1987: 66-69, Mármora ener/mar 1988).

Algunas constantes en la actuación de los actores aparecen a lo largo del tiempo sugiriendo la presencia de factores estructurales de largo plazo que son referidos por Camargo cuando señala que Brasil y Argentina "reflejan en su comportamiento externo, por un lado, las contradicciones internas de su propia estructura social, profundamente desigual y la discontinuidad de su organización política y, por otro, la asimetría de la estructura de poder del sistema internacional, que les reserva el lugar de naciones dependientes y con problemas de desarrollo" (Camargo 1987: 31).

La caracterización de Camargo resulta inobjetable y compartida por el autor, pero no responde una cuestión central: porque y como cambia la relación Brasil-Argentina de una interdependencia bilateral en la que tiende a predominar el conflicto y la rivalidad, hacia otra en que predomina la cooperación y los acuerdos de integración se aceleran.

Los geopolíticos, estrategas, historiadores y algunos

especialistas en relaciones internacionales señalan la herencia colonial de rivalidad entre los imperios español y portugués como factor de rivalidad y conflicto entre Brasil y Argentina durante la primera etapa republicana (Sanz 1987, Siqueira 1987, Tulchin 1983, Hilton 1983, Moniz Bandeira 1987). Que esa herencia, de una u otra manera, no ha desaparecido lo revela el Simposio de Estudios Estratégicos de 1987 (Pereira 1987), aunque no fue motivo suficiente para que impidiera el avance de los acuerdos que se refleja en la firma del Tratado ese mismo año.

Los militares como actor institucional interno que se expresan como factor geopolítico y estratégico, aunque mantenían sus reticencias subregionales no fueron elemento de oposición para inviabilizar los acuerdos de integración, lo que indica que surgieron factores, actores y situaciones cuyo peso e importancia conducen a priorizar la integración.

Mármora, Tulchin, Moniz Bandeira y Lanús le confieren particular importancia a la incidencia que tienen las disputas entre las grandes potencias sobre las relaciones bilaterales argentino/brasileñas, así como a los actores internos que conducen a diferentes alineamientos internacionales (Tulchin 1983, Moniz Bandeira 1987, Mármora ener/mar 1988, Lanús 1984).

La oposición secular de las potencias al acercamiento Brasil-Argentina, documentada por los autores referenciados, plantea la cuestión de si continua o no en la actualidad. La literatura existente distingue que cambian la percepción, el diseño y la ejecución de las políticas exteriores de Brasil y Argentina en un contexto de cambios internacionales y transformaciones económicas, políticas y estratégicas en ambos países.

Moniz Bandeira refiere los cambios en la correlación subregional debido a la industrialización brasileña y la desindustrialización argentina, lo que sugiere un cierto liderazgo subregional (Moniz Bandeira 1987), pero Miyamoto observa que ninguno de los dos países tiene condiciones actualmente de reivindicar y arcar con los costos de una posible hegemonía subregional (Miyamoto 1990: 129), lo que sugiere más una integración por insuficiencias que impulsan a potenciar los intereses comunes.

La observación de Miyamoto podría fundamentarse en que para ambos países ha pasado la época en que prevalecía la opción por el desarrollo aislado como vía para la consecución de sus objetivos nacionales, es decir, en que los países suramericanos abandonan sus autopercepciones de potencias intermedias -de larga tradición en ambos países- que rivalizan por hegemonizar la subregión. Sin embargo, Miyamoto no fundamenta ni expone el origen y características de esa vulnerabilidad que habría conducido a los dos países a una era de cooperación.

Lafer, en cierta medida, sintetiza los diferentes enfoques al señalar las asincronías en los ciclos económicos y políticos de Brasil y Argentina, las diversas alianzas e inclinaciones internacionales de cada país y la redistribución regional del poder en latinoamérica, los que considera como factores que compulsan a entendimientos bilaterales, considerando, a su vez, que la creciente vulnerabilidad de Argentina y Brasil no evita la existencia de flexibilidades internacionales para potencias intermedias como ambos países (Lafer 1987).

### **2.3.- Los acuerdos que conducen al Mercosur: acciones de los actores institucionales internos.**

La revisión de los antecedentes sobre el Mercosur revela que históricamente no han faltado propuestas de integración entre Brasil y Argentina, pero no es hasta 1985-1992 que tales acuerdos logran implementarse en la práctica.

En noviembre de 1985 tiene lugar el encuentro presidencial Alfonsín-Sarney en Foz de Iguazú/Puerto Iguazú, lugar de confluencia de los ríos de la Cuenca del Plata y cercano a las fronteras de Brasil, Argentina y Paraguay. La Declaración de Iguazú firmada el 30 de noviembre, establece una política de aproximación entre los dos países y, aunque los economistas no acostumbran a mencionarla (Baumann y Lerda 1987, Motta Veiga 1991, Araujo sep 1990), constituye el prelude político del Programa de Integración y Cooperación Económica entre Brasil y Argentina (PICE/PICAB) <sup>27</sup>.

El politólogo e historiador brasileño Moniz Bandeira y la politóloga brasileña Hirst coinciden en destacar la importancia de la Comisión mixta de alto nivel, creada a raíz del encuentro presidencial de Iguazú, con el objetivo de estudiar y elaborar propuestas para la cooperación y la integración económica bilateral (Moniz Bandeira 1987:74, Hirst 1990:5).

Lo que distingue a la Declaración de Iguazú de 1985 al compararla con los acuerdos y declaraciones anteriores, además de su contenido, es el proceso posterior de negociaciones, firma de Tratados e implementación de acciones entre Argentina y Brasil. Es al proyectarla en el tiempo sobre los acontecimientos anteriores y posteriores, que adquiere su especial significado de momento de

---

<sup>27</sup> Una de las dificultades enfrentadas al abordar esta investigación fue la ausencia de una exposición ordenada de los principales hechos históricos ocurridos después de 1985. Exponer esa secuencia de los acuerdos como hechos históricos es considerada relevante por los teóricos de las relaciones internacionales (Merle 1981: 43).

inflexión en el proceso de integración bilateral, más allá del período en que sus protagonistas Presidenciales habían dejado la escena política y, por tanto, no tenían la posibilidad ni la capacidad de incidir de la misma manera sobre los acontecimientos ni sobre la toma de decisiones.

Una de las primeras decisiones del nuevo gobierno civil en Brasil, a principios de 1985, fue la de importar de Argentina trigo, petróleo y derivados para compensar el déficit comercial que desde 1980 acumulaba con Brasil y que en 1984 había alcanzado la cifra record de \$353 millones de dólares (Dudiuk, Preiss y Salerno 1987: 13, Moniz Bandeira 1987: 74).

Lo significativo de la medida es que fue acompañada de la firma de un acuerdo de expansión comercial que luego se incorporaría al Protocolo # 1 y 4 del PICE/PICAB firmado en 1986. El acuerdo establecía que cuando el déficit comercial de uno de los dos países superase los \$50 millones de dólares, el país superavitario debería aumentar sus importaciones de inmediato restableciendo el equilibrio comercial a un nivel superior del intercambio bilateral.

Los entendimientos de Iguazú revelan la importancia y el peso que las tendencias de la economía y política mundiales tuvieron sobre los acuerdos bilaterales en la medida en que la Declaración incluye una amplia referencia a la situación mundial y la posición de ambos países en la misma.

Apenas 8 meses después de Iguazú, en julio de 1986, los presidentes reunidos en Buenos Aires firman el Acta para la Integración brasileño-argentina, que establece el Programa de Integración y Cooperación Económica entre Brasil y Argentina (PICE/PICAB) e incluye doce protocolos que concretaban la cooperación en los sectores de bienes de capital, trigo, abastecimiento alimentario, expansión del comercio, empresas binacionales, mecanismos de financiamiento recíprocos, fondos de inversiones, gas natural y petróleo, biotecnología, esfera nuclear y aeroespacial, transporte y siderurgia (Baumann y Lerda 1987).

En diciembre de 1986 ambos Presidentes firman en Brasilia el Acta de Amistad brasileño-argentina, los Protocolos 13 al 17 del PICE/PICAB y anexos que operacionalizan los Protocolos 1 al 12. El economista brasileño Tavares de Araujo destaca la importancia política de los 17 Protocolos firmados en 1986 los cuales, en su criterio, crean "un ambiente de armonía y cooperación(..)sustituyendo la antigua tradición de rivalidad y desconfianza" (Araujo sep 1990:7).

El Acta para la Integración brasileño-argentina, al establecer el PICE/PICAB no solo profundiza y detalla los acuerdos bilaterales sino que, además, le introduce una nueva dimensión a la cooperación bilateral: sitúa el eje de la misma en la dimensión económica a la vez que mantiene los acuerdos y entendimientos

alcanzados antes en las dimensiones energéticas y estratégicas. La particularidad de privilegiar el sector de bienes de capital, no definir fecha para las metas y concebirlo como un proceso gradual, pragmático y flexible distingue a este Programa de otros existentes en latinoamérica.

Entre julio de 1986 y noviembre de 1988 se realizan 5 encuentros presidenciales, completándose la firma de 23 Protocolos y más de 40 anexos que operacionalizan los acuerdos y amplían las anteriores áreas de cooperación incorporando cuestiones relativas a la cultura, administración pública, moneda común (el Gaucho), industria automovilística, industria alimenticia y región fronteriza (Seitenfus 1989, Hirst 1990, Baumann y Lerda 1987). Del 31 de marzo al 2 de abril de 1987 se celebra en Buenos Aires el primer Simposio de Estudios Estratégicos argentino-brasileño con el objetivo de ampliar y profundizar la cooperación en esa esfera (Pereira jul-sep 1987).

El Tratado de Integración y Cooperación Económica es firmado en noviembre de 1988 por los presidentes de Brasil y Argentina y ratificado por los respectivos Congresos en agosto de 1989. El Tratado establece un plazo de 10 años para lograr la formación de un espacio (mercado) económico común, promulga la reducción progresiva de los obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio, la armonización de políticas y la incorporación de otros países luego de los primeros 5 años (Hirst 1990, Porta 1991, Almeida 1992:27).

El Tratado de 1988 le introduce un sesgo peculiar al proceso integracionista. Si bien mantiene el énfasis en lo económico, se diferencia del Acta de 1986 (PICE/PICAB) en dos planos:

- en lo económico porque diseña un modelo de integración totalmente diferente, abandonando la priorización del sector bienes de capital, privilegia el intercambio comercial a través de la rebaja de aranceles y define un plazo de 10 años para establecer un mercado común,
- en lo jurídico-institucional porque requiere de la ratificación por el legislativo y crea grupos de trabajo permanente.

Es en 1988 con la firma de este Tratado que los acuerdos de integración Brasil-Argentina comienzan a asumir un perfil neoliberal, el que encontrará su máxima expresión en el Mercosur. Se constituyen así el año 1988 y el Tratado en un momento de inflexión del proceso integracionista sudamericano en que cambia la naturaleza misma del modelo de integración.

El Acta de Buenos Aires, firmada en julio de 1990 por los respectivos Presidentes, reduce a 5 años el plazo previsto por el Tratado de 1988, promulga la ampliación de los países miembros, establece que las reducciones tarifarias generalizadas, automáticas y lineales constituyen la "columna vertebral" del proceso de formación del mercado común y crea el Grupo Mercado

Común con vistas al estudio de la armonización de las políticas macroeconómicas y al acompañamiento y coordinación del proceso negociador (Amorim 1991, Lavagna 1991, Hirst 1990). Durante este encuentro Presidencial también se firmaron el Tratado sobre los Estatutos de las empresas binacionales, el Acta que regula el funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta y protocolos referidos a los sectores agroalimentario, bienes de capital, automotriz y nuclear <sup>28</sup>.

En el Acta de Buenos Aires se acentúan los rasgos neoliberales de los acuerdos integracionistas. Los asuntos más discutidos desde 1988 y cuyo debate se agudiza en 1990 refleja los intereses de los actores institucionales involucrados:

- las dificultades en la armonización de las políticas macroeconómicas,
- las divergencias sobre el arancel externo común,
- la ausencia de políticas de reconversión para enfrentar los impactos de cambio estructural provocados por la reducción arancelaria automática,
- la falta de participación de los diversos actores sociales en el diseño e implementación de los acuerdos.

A pesar de que en Brasil y Argentina las políticas macroeconómicas se inscriben en los lineamientos del modelo neoliberal, las diferencias en los ritmos, orden e intensidad de las medidas implementadas en cada país provoca importantes divergencias en las tasas de cambio, de inflación, de interés y de otros indicadores macroeconómicos, lo que unas veces dificulta los intercambios económicos entre ambos países y el avance de los acuerdos integracionistas, y otras los favorece.

La primera negociación del Grupo Mercado Común -formado por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Economía y Bancos Centrales de Argentina y Brasil- se efectúa durante el segundo semestre de 1990, dando lugar al Acuerdo de Complementación Económica 14, el cual reúne todos los arreglos comerciales bilaterales y establece un programa de liberalización que entra en vigor a partir de enero de 1991 (Amorim 1991: 16-17, Hirst 1990: 14). En esta reunión del Grupo Mercado Común que tiene lugar en septiembre de 1990, junto a los especialistas de Brasil y Argentina participan observadores de Uruguay y Paraguay, lo que prefigura informalmente al Mercosur.

El Tratado de Asunción, que formaliza e institucionaliza el Mercosur, se firma en Paraguay el 26 de marzo de 1991 por los Presidentes de los cuatro países, siendo ratificado posteriormente por los Congresos respectivos. Básicamente, el Tratado establece

---

<sup>28</sup> Son los únicos Protocolos del PICE/PICAB incluidos en el Acuerdo de Complementación Económica #14 refrendado en la ALADI.

un margen de preferencia arancelaria entre los países miembros dentro de un cronograma de reducción progresiva, lineal y automática de las tarifas arancelarias (con sus excepciones correspondientes) y define un mecanismo para la solución de controversias.

El 18 y 19 de abril de 1991 se reúne en Río de Janeiro el Grupo Mercado Común, ahora ampliado a los cuatro países. La amplitud y el detalle de los asuntos tratados así como su organización en diez subgrupos de trabajo revela que, ciertamente, la velocidad de implantación continuaría siendo uno de los rasgos del nuevo modelo integracionista (la cuestión del tiempo fue uno de los asuntos más debatidos desde el Acta de Buenos Aires y lo continuó siendo en el Mercosur). Los temas coordinados por los subgrupos de trabajo son: comercio, aduana, normas técnicas, política fiscal y monetaria relacionadas con el comercio, transporte terrestre, transporte marítimo, política industrial y tecnológica, política agrícola (agroindustrial), energía y coordinación de las políticas macroeconómicas.

La Cumbre Presidencial de las Leñas, Argentina, en junio de 1992, define una agenda de temas y un cronograma de medidas concretas para la formación de una Unión Aduanera (Correa, Machado y Motta Veiga julio 1992). Además de continuar las negociaciones para implementar la tarifa externa común y el mecanismo de solución de controversias -ya negociados en líneas generales en el Tratado de Asunción- establece un cronograma para la armonización de políticas macro y microeconómicas en el Mercosur y la reducción de las asimetrías como obstáculo al proceso integracionista entre los cuatro países. Se mantienen los 10 subgrupos de trabajo añadiéndose uno dedicado a las relaciones laborales. El proceso de impeachment contra el Presidente brasileño Fernando Collor de Mello a partir de octubre de 1992, colocará en un relativo impasse el cronograma del Mercosur.

La periodización que aquí se propone comienza, pues, en 1985, momento a partir del cual, allanadas las contradicciones más gruesas entre ambos países, se continúan las aproximaciones iniciadas en los períodos anteriores y se profundiza la cooperación bilateral enfatizando los intereses comunes. Si bien se mantuvieron diferencias y divergencias de intereses que se irían manifestando posteriormente, no alcanzaron el grado de virulencia suficiente como para entorpecer o evitar los acuerdos de integración, aunque dificultaran la implementación de algunos entendimientos específicos.

En resumen, los momentos principales para una periodización del Mercosur son cuatro: antecedentes, la Declaración de Iguazú de 1985, el Acta para la Integración brasileño-argentina firmada en julio de 1986, el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988, el Tratado de Asunción de 1991 y la Agenda de las Leñas

de 1992. Si el criterio de periodización hubiera sido otro, los momentos escogidos hubieran resultado diferentes. Al pretender un criterio combinado el autor corre el riesgo de todo enfoque interdisciplinario: no satisfacer los requerimientos de una u otra especialidad. Sin embargo, tal enfoque presenta la ventaja de que permite desentrañar la dinámica integracionista como un proceso económico y político.

### CAPÍTULO 3

#### **Producción académica, actores internos y externos y acuerdos de integración: la literatura sobre el Mercosur o el estado del arte.**

Los nuevos gobiernos democráticos no solo han tenido que enfrentar las nuevas condiciones internacionales que emerjen del **choque estratégico (guerra de las Malvinas) y del choque económico externo (crisis de la deuda)** sino, también, la redefinición del papel de los militares y la mediación en las pugnas políticas internas para evadir los impactos de la crisis y del cambio en las políticas macroeconómicas del modelo desarrollista al neoliberal.

Los temas de la crisis, la deuda externa, consolidación de la democracia y reforzamiento de la capacidad negociadora se presentan vinculados a la necesidad de la integración desde la Declaración y Plan de Acción de Quito y el Consenso de Cartagena en 1984, pasando por el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política en 1986 hasta las Declaraciones de las Cumbres del Grupo de Río que se inician en 1987 (Tomassini 1988).

El impulso político a la integración es una tendencia regional para toda latinoamérica y los acuerdos Brasil-Argentina no constituyen una excepción. Sin embargo, lo nuevo que introducen estos acuerdos en el panorama latinoamericano es que constituyen el primer intento de resolver los impactos de la crisis y de los cambios mundiales a través de transitar de un modelo desarrollista de integración como el que se diseña en el PICE/PICAB hacia un modelo neoliberal de integración como el que se diseña a partir del Tratado de 1988 y que logra su máxima expresión en el Mercosur hasta 1992.

Lo significativo del acuerdo Brasil-Argentina es que se produce en un momento en que retroceden los intercambios comerciales intralatinoamericanos (Rodríguez 1991) y en que apenas comienza la tendencia a la formación de bloques a escala mundial

(Lavagna 1990), lo que indica que el Mercosur está influido por ambas tendencias y, además, apunta al carácter pionero del mismo.

Uno de los pocos autores que aborda directa y explícitamente la relación entre las políticas macroeconómicas neoliberales y los acuerdos de integración, el profesor brasileño Costa Vaz, fundamenta que "el paradigma neoliberal no tuvo manifestación e influencia uniformes sobre la integración económica a nivel regional. Aunque la haya favorecido, el resurgimiento del regionalismo económico no le puede ser atribuido de modo exclusivo" (Costa Vaz 1993: 77).

Este capítulo tiene por objetivo exponer la evolución de las posiciones de los expertos y académicos en tanto que actores que, de una u otra manera, participan en el Mercosur e inciden sobre el mismo.

El análisis de la producción académica que se realiza en este capítulo no va en la dirección de valorar la efectividad de sus propuestas -en el doble sentido de si son o no implementadas y de si logran o no los resultados esperados- sino en el sentido de como se percibe esa realidad llamada Mercosur y los cambios en esas percepciones.

El estudio de la producción académica sobre el Mercosur permite constatar que los temas tratados varían en función de los cambios en los acuerdos de integración, en los principales actores y en las políticas macroeconómicas. Aunque los temas de las políticas macroeconómicas y de los actores han sido poco tratados, el análisis de la literatura permite confirmar su profunda vinculación -explícita o implícita, directa o indirecta- con el resto de los temas abordados.

La literatura sobre el proceso de integración en el Cono Sur latinoamericano ya ha alcanzado un volumen suficiente como para dar lugar a reseñas temáticas en las publicaciones especializadas (Baumann 1991). La reseña de Baumann<sup>29</sup> privilegia la problemática económica y procura identificar las cuestiones relevantes para una política económica dirigida a que el Mercosur se convierta en lo que el autor denomina un instrumento de modernización productiva.

Ese enfoque, lógicamente lo conduce a obviar otras temáticas también relevantes sobre las que existe una literatura de cierta significación.

Entre los temas que comprensiblemente Baumann no referencia pueden mencionarse los que se derivan de los relacionamientos externos del Mercosur, del enfoque geopolítico, los que sitúan al

---

<sup>29</sup> La primera, y hasta el momento la única que se dedica específicamente al tema, referencia 26 artículos de los cuales 16 forman parte de dos libros compilados (Baumann y Lerda 1987, Motta Veiga 1991), a partir de seminarios organizados al respecto.

Mercosur desde una perspectiva histórica, los que abordan el asunto de los actores institucionales, económicos y sociales; los que debaten el llamado trade off soberanía/integración.

Los temas económicos que Baumann referencia abarca los que mayor relevancia tienen en el proceso de integración en el Cono Sur, aunque no se detiene en dos que son de importancia: el debate en torno a la tarifa externa común y el impacto de las negociaciones de la deuda externa sobre el proceso integracionista.

Los debates en la literatura sobre el Mercosur han girado en torno a un conjunto de ejes temáticos sobre los que se ha concentrado la atención y el debate.

Las dimensiones de esos ejes temáticos -económica, política, estratégica, geopolítica, histórica, jurídica<sup>30</sup>-, están presentes en lo publicado hasta ahora, lo que refleja que la integración en el Cono Sur es un proceso multidimensional. También permite constatar lo que señalaban Lima y Cheibub sobre las interacciones entre producción académica y realidades políticas. La literatura que se concentra en los análisis históricos y geopolíticos ya fue referenciada en el epígrafe anterior, por lo que aquí será tratada aquella que estudia las otras dimensiones del proceso de integración.<sup>31</sup>

#### **El tipo de integración.**

El debate en torno al modelo de integración que se pretende, es uno de los primeros ejes temáticos planteados y que se ha mantenido a lo largo de los 8 años de evolución de los acuerdos de integración en el Cono Sur (Baumann y Lerda 1987, Dornbusch 1986, Chudnovsky y Porta 1989, Gonçalves 1992, Arruda 1992, Hirst 1991, Valls Pereira 1991).

La temática sobre el tipo o modelo de integración ha sido tratada por economistas, politólogos y expertos en relaciones internacionales. Entre los economistas la cuestión ha sido planteada en términos de un modelo comercialista u otro industrialista (Chudnovsky y Porta 1989); apertura unilateral,

---

<sup>30</sup> Hasta el momento sólo se han localizado dos artículos publicados que concentren su análisis en las dimensiones cultural y ambiental del proceso de integración en el Cono Sur, lo que refleja, entre otras cosas, que no ha constituido una prioridad en los acuerdos, aunque han sido asuntos tratados colateralmente.

<sup>31</sup> En lo publicado sobre la integración en el Cono Sur a partir de 1985 son más frecuentes los análisis de la dimensión económica y los realizados por expertos provenientes del mundo académico - involucrados en mayor o menor medida en la formulación de las políticas- que los de expertos directamente vinculados al diseño e implementación de los acuerdos.

zona de libre comercio o unión aduanera (Baumann y Lerda 1987, Dudiuk, Preiss y Salerno 1987, Dornbusch 1986), modelo neoliberal o nueva integración (Mármora y Messner 1991).

El debate entre los economistas no se ha circunscrito al modelo interno de integración sino, también, al modelo de relacionamiento externo del Mercosur en términos de integración subregional latinoamericana versus integración americana con los E.U.; o ambas pero priorizando una de las dos direcciones por diversas razones y argumentos; o integración subregional y latinoamericana y relacionamiento con todos los bloques (Bresser Pereira 1992, Prado 1992).

Llama la atención que en términos del relacionamiento económico externo son pocos los autores que plantean la diagonal de relacionamiento europeo o japonés (IRELA 1991, Vacchino 1987).

Entre los politólogos y expertos en relaciones internacionales la temática sobre el tipo o modelo de integración se ha planteado en términos de las formas institucionales y de los actores involucrados en el diseño e implementación de los acuerdos.

La cuestión ha sido planteada en términos de institucionalizar un órgano subregional con capacidad de representación externa al estilo de la CEE (Seitenfus 1989:124); o mantener la actual institucionalidad a través de la llamada diplomacia presidencial <sup>32</sup>; o una fórmula intermedia que garantice la continuidad del Mercosur más allá de la coyuntura política, viabilice la representación externa y asegure la capacidad de maniobra de los Estados nacionales tanto dentro del Mercosur como en sus relacionamientos externos; incorporar actores sociales no gubernamentales al proceso de diseño e implementación de los acuerdos tales como el Congreso, los empresarios, los movimientos sociales, sindicatos, etc. o continuar solamente con los actores institucionales que iniciaron el proceso, esto es, ejecutivos Presidenciales y grupos de trabajo ministeriales (Arruda, Gonçalves y Prado 1992, Seitenfus 1989).

El relacionamiento externo del Mercosur también ha estado presente entre los politólogos y los expertos en relaciones económicas y políticas internacionales en términos similares al planteado entre los economistas: integración subregional y latinoamericana versus integración a los E.U.; o ambas, priorizando una de las dos direcciones; o integración subregional y latinoamericana e inserción en la economía mundial manteniendo relacionamientos con todos los bloques regionales internacionales (Marques 1991, Amorim 1991, Seitenfus 1989, Bresser Pereira 1992, Arruda 1992, Castrioto de Azambuja 1991, Reis Velloso 1991,

---

<sup>32</sup> En tales terminos se debatió la disyuntiva en el seminario al que asistió el autor en Porto Alegre en 1991. II Seminario Técnico sobre el Mercosur, organizado por la UFRGS.

Barbosa 1989).

### **3.2.-La dimensión estratégica: dos choques estratégicos, el choque económico externo y los acuerdos de integración.**

La dimensión estratégica del proceso de integración en el Cono Sur ha sido abordada desde diversos ejes temáticos.

El Programa de Estudios de las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL) impulsado por el PNUD y la CEPAL, organizó durante 1985-1986 un estudio sobre la agenda estratégica latinoamericana a partir de los ciclos de dependencia estratégica y de autonomía relativa. El chileno Varas y el brasileño Barros coinciden en que la guerra de las Malvinas constituyó un hito estratégico a partir del cual comenzaron a rediseñarse las proyecciones estratégico-militares suramericanas.

Al chileno Varas el cambio estratégico lo impulsa a investigar las líneas que van de la competencia a la cooperación: "la definición de un rol estratégico moderno para América del Sur supone redimensionar la función policial circunscribiéndola a las conductas penadas por la ley(..)descansando en las instituciones policiales(..) En el campo de la seguridad global se trataría más que de neutralidad y exclusión del conflicto global, de un autocentramiento en torno a intereses regionales(..) son tareas imposibles de llevar a cabo por cada país sudamericano en forma aislada. De aquí surge la fuerte necesidad de integración y colaboración para proteger la propia soberanía (Varas 1987: 13).

La opción por las relativas autonomía o independencia estratégicas en condiciones en que ya no es posible confiar en las potencias aliadas, en que los enemigos posibles no son solo extracontinentales y en que se rediseña la inserción estratégica subregional y mundial, refuerza la necesidad de la concertación Brasil-Argentina e incluso para el resto de los países (Varas 1987:15-16, Moniz Bandeira 1993: 246-248).

Barros, por su parte, explora los factores potenciales de conflicto en la época pos-Malvinas y destaca el nuevo rol de los militares, el tránsito a gobiernos civiles y el peso de la deuda externa como los más importantes cambios internos estratégico-políticos (Barros 1987:120).

En 1987 los Estados Mayores respectivos de las Fuerzas Armadas de Brasil y Argentina organizaron el primer Simposio de Estudios Estratégicos bilaterales (Pereira 1987), iniciando públicamente un proceso de cooperación, concertación e intercambio que se ha mantenido desde entonces. Los temas debatidos incluyeron la identificación de intereses estratégicos comunes, convergentes y divergentes; el fin o la transformación del conflicto bilateral; la disuación convencional; los modelos de cooperación militar; seguridad y mecanismos de defensa en el Atlántico Sur; la industria bélica en ambos países.

Luego de 1989 se inicia la era pos-debacle del socialismo en

la Europa del Este y la desaparición de la URSS, lo que constituye un profundo viraje en la situación estratégica mundial. Aunque era de esperar que ello significase un alivio para los estrategistas del Cono Sur por la desaparición del tantas veces socorrido conflicto Este-Oeste, paradójicamente se convirtió en una mayor preocupación para algunos de los más realistas.

Por ejemplo, el Estudio Económico Mundial de la ONU contrasta las políticas fiscales y monetarias contraccionistas aplicadas aún durante 1989-1991,<sup>33</sup> con los enormes desembolsos realizados por los países capitalistas desarrollados para financiar operaciones militares en el Medio Oriente, respaldar instituciones financieras y bancos insolventes y para la reconstrucción de la Europa Oriental y la ex-URSS (ONU 1992).

El cambio estratégico en lo que el estadounidense Atkins denomina como el subsistema sudamericano es también destacado por este autor en los '80, en que se rediseñan las relaciones con las potencias y entre los países del subsistema, calificando la década del '80 como la sexta fase en las relaciones sudamericanas (Atkins 1990: 33-37). Los principales asuntos que destaca son los cambios internacionales y la nueva percepción de los actores extrasubregionales, las consecuencias de la guerra de las Malvinas, el Atlántico Sur, la anticipación en la revisión del Tratado de la Antártida, la transición hacia la democracia y la crisis de la deuda externa.

Para el estadounidense Child, la dimensión estratégica de la proyección integracionista sudamericana vincula democracia, desarrollo económico, autonomía externa e integración en el pensamiento geopolítico de la liberación a través de la integración para la dependencia (Child 1990: 82, 88-89).

Las preocupaciones estadounidenses por el acercamiento argentino-brasileño son expresadas por Wiarda y Atkins en un momento en que sudamérica vuelve a ser asunto de primera prioridad para los intereses hemisféricos de los EUA, tal y como expresa Blachman (Wiarda 1990: 60, Blachman 1990: 143 Atkins 1990: 35).

Los cambios estratégicos externos han estado asociados a significativos cambios políticos internos que se sintetizan en la transformación del régimen político, proceso denominado como transición democrática. Las transiciones de los regímenes militar-autoritario hacia regímenes civiles electorales, en el caso de Argentina por colapso y en el de Brasil por acuerdos pactados (O'Donnell 1988: 51), se producen en el contexto de una crisis constitucional (Reis 1988: 19) y de una transición permanentemente

---

<sup>33</sup> Políticas contraccionistas aplicadas a pesar de las demandas por alivios sociales y por la recuperación del crecimiento y del empleo.

amenazada por la inestabilidad política causada por la crisis económica y social (Calderón y Dos Santos 1990).

Los actores internos identificados por Cruz y que se debaten en esa crisis y transición son la coalición desarrollista y la alianza conservadora (Cruz 1988: 267).

Una visión adicional es ofrecida por Lima y otros autores: el crecimiento económico y la integración Brasil-Argentina devienen asuntos de importancia relevante en la medida en que favorecen la reducción del papel político de los militares y el rediseño de su función en la sociedad, cuestión de la máxima importancia para la continuidad de los nuevos gobiernos civiles (Lima 1988: 223, Barros 1987).

Los nuevos gobiernos democráticos no solo han tenido que enfrentar las nuevas condiciones internacionales que emerjen del **choque estratégico (guerra de las Malvinas) y del choque económico externo (crisis deuda)** sino, también, la redefinición del papel de los militares y la mediación en las pugnas políticas internas por evadir los impactos de la crisis y del cambio en las políticas macroeconómicas (del modelo desarrollista al neoliberal).

Los temas de la crisis, la deuda externa, consolidación de la democracia y reforzamiento de la capacidad negociadora se presentan vinculados a la necesidad de la integración desde la Declaración y Plan de Acción de Quito y el Consenso de Cartagena en 1984, pasando por el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política en 1986 hasta las Declaraciones de las Cumbres del Grupo de Río que se inician en 1987 (Tomassini 1988).

La cuestión del tipo o modelo de integración se vincula estrechamente a otro conjunto de ejes temáticos de singular relevancia:

- los actores que participan o no en el diseño e implementación de las propuestas y que se benefician o se perjudican con unos u otros tipos de acuerdos,
- la viabilidad o no de uno u otro modelo, o de uno u otro conjunto de medidas,
- la necesidad de la coordinación de las políticas macroeconómicas,
- el nivel del arancel externo común,
- los factores internos y externos que propiciaron el inicio del proceso de integración en el Cono Sur y que hoy lo impulsan,
- los avances y limitaciones en los acuerdos integracionistas,
- el saldo comercial bilateral y la expansión del comercio.

### **3.3.-Expertos y académicos en la primera etapa de los acuerdos de integración.**

Los principales ejes temáticos han ido evolucionando con los acuerdos integracionistas y su implementación. Esa evolución a través de las etapas del proceso integracionista se refleja bien

en las compilaciones de libros publicados entre 1985-1992.

Entre 1985-1988, primera etapa del proceso integracionista en el Cono Sur latinoamericano, se publican cuatro compilaciones relevantes sobre el tema (Baumann y Lerda 1987, P.Seitenfus y De Boni 1987, Pereira 1987, Hirst y Peña 1988) <sup>34</sup>.

La presentación del entonces rector de la Universidad de Brasilia y de los organizadores de la primera compilación esclarece dos importantes asuntos: se trata del estudio de la consolidación o no de un nuevo bloque económico en el mundo y de vincular más estrechamente la universidad a la formulación de propuestas (Baumann y Lerda 1987). Los ejes temáticos son, pues, económicos, y su estilo oscila entre la valoración académica y las sugerencias concretas de políticas económicas, siguiendo dos buenas tradiciones universitarias brasileño-argentinas.

La coletánea de Baumann y Lerda incluye, además de los textos de los acuerdos del PICE/PICAB, 8 ensayos económicos sobre las ventajas de la unión aduanera y del mercado común al compararlos con la apertura comercial unilateral, las zonas preferenciales y las zonas de libre comercio -ventajas que, se argumenta, tornan superior el PICE/PICAB al compararlo con las ALALC/ALADI-; lo conveniente de relocalizar los recursos financieros hacia la producción; la necesidad de la homogeneización/coordinación de las políticas macroeconómicas; el impacto desintegrador de la deuda externa; la utilidad de las experiencias de la Comunidad Económica Europea; las ventajas del comercio interindustrial; la viabilidad económica de la decisión política; la importancia de los mecanismos equilibradores y expansionadores del comercio intra subregional; las posibilidades de una moneda subregional y de compensaciones financieras subregionales.

Las otras dos compilaciones publicadas se dedican, una a las relaciones bilaterales Brasil-Argentina y la proyección exterior del esquema subregional de integración (P.Seitenfus y De Boni 1987), y la otra a los asuntos estratégicos (Pereira 1987).

La compilación organizada por el Centro de Estudios de la Cuenca del Plata (CEDEP) de la Universidad Federal de RGS, agrupa 7 ensayos dedicados a las relaciones externas del proceso integracionista; las integraciones regionales en la periferia; política interna, relaciones económicas, relaciones internacionales y cooperación entre Brasil y Argentina en la Cuenca del Plata; el Atlántico Sur y la desarticulación del sistema interamericano; el caso de Uruguay en el proceso integracionista; las especificidades de los ciclos de militarización/democratización en Brasil, Argentina, Paraguay,

---

<sup>34</sup> La compilación de Hirst y Peña (1988, Argentina-Brasil. El Largo camino de la integración, Buenos Aires: Legasa) dos expertos en el tema, no ha sido consultada por el autor.

Uruguay y Bolivia; los contextos bilaterales latinoamericanos y las grandes potencias; los desafíos del crecimiento y la viabilidad del proceso integracionista Brasil-Argentina (P.Seitenfus y De Boni 1987).

La tercera coletánea publicada antes de 1988 está organizada por el Centro de Estudios Estratégicos de Sao Paulo y su revista Política y Estrategia, incluyendo 5 ensayos que abordan la identificación de los intereses estratégicos comunes; el fin o la transformación del conflicto bilateral Brasil-Argentina, el examen de los modelos de cooperación militar y las insuficiencias del sistema interamericano; los significados de la disuasión convencional y nuclear para los países en desarrollo (Pereira 1987).

El año de 1987, durante el cual se debatía el nuevo rumbo del proceso integracionista Brasil-Argentina, fue prolífico en estudios sobre el tema. Baste reseñar, finalmente, las dos compilaciones publicadas por la revista del INTAL que, además de los documentos del PICE/PICAB, incluyen en total 8 ensayos.

El ex-embajador argentino Camilión indaga sobre el curso de los acontecimientos económicos y políticos que influyeron en las negociaciones y la firma de los acuerdos, además de señalar "asimetrías globales" y los intereses de Brasil y Argentina en la integración subregional (Camilión 1987).

Los economistas argentinos de la Universidad de Córdoba Gertel y Marega, que, al estudiar el intercambio de bienes de capital entre Argentina y Brasil revelan las ventajas de los acuerdos preferenciales y la Unión Aduanera sobre la liberación unilateral, destacan las asimetrías y la necesidad de armonizar las políticas macroeconómicas y refieren resultados de entrevistas a empresarios argentinos (Gertel y Marega 1987:29,31).

La politóloga brasileña e investigadora de FLACSO/Buenos Aires (uno de los expertos académicos que más sistemáticamente ha estado estudiando el proceso intregacionista subregional) expone los intereses económicos y políticos convergentes y divergentes destacando el camino que va "de la asimetría al equilibrio" en las relaciones bilaterales (Hirst 1987).

Uno de los pocos ensayos sobre la dimensión jurídica del PICE/PICAB es el presentado por Tagle, el que señala que a esa altura los acuerdos constituían más una expresión de la voluntad política de integrarse, condicionando para más adelante la elaboración de instrumentos jurídicos que supongan compromisos políticos (Tagle 1987:47,48). Un asunto generalmente omitido o tratado de soslayo, es abordado por Vacchino, que explora la posibilidad del PICE/PICAB como la expresión del intento de lograr una mayor autonomía respecto a los E.U. que podría disminuir el efecto dominación de la potencia hegemónica y facilitar una nueva etapa de relaciones con Europa (Vacchino 1987).

La otra compilación de la revista Integración Latinoamericana agrupa 3 ensayos. Jaguaribe, uno de los primeros expertos brasileños en propugnar la cooperación Brasil-Argentina, expone los que considera como los desafíos tecnológico, de los mercados, de la deuda externa (señalando parte de ella como ilegítima) y de la concertación política externa. Para Jaguaribe, la integración aumenta el poder negociador posibilitando mayor autonomía, seguridad externa y viabilidad para ambos países (Jaguaribe 1987a).

Castedo fundamenta la posibilidad de compatibilización jurídica entre los acuerdos Brasil-Argentina y las normas de la ALADI (Castedo 1987), asunto debatido entre 1985-1987.

Chudnovsky y Lichtensztejn exponen que las transnacionales mantienen una participación mucho mayor en las exportaciones (totales y manufactureras) de Argentina que en las de Brasil, y a la vez señalan que hay un retroceso en las ventas externas de las transnacionales producto de los cambios durante la crisis de la deuda externa. Al comparar el comportamiento exportador de las empresas nacionales con el de las transnacionales, los autores apuntan que las nacionales han conquistado más mercados externos y se han diversificado más, por lo que América Latina es más importante para las exportaciones de las transnacionales que para las empresas nacionales (Chudnovsky y Lichtensztejn 1987).

#### **3.4.-Expertos y académicos en la segunda y tercera etapa del Mercosur.**

Pasando a la segunda etapa del proceso integracionista en el Cono Sur (o en la Cuenca del Plata), entre 1989-1992 se mantiene el ritmo de compilaciones publicadas -índice de vigor de las instituciones académicas involucradas- y surge un nuevo hecho: el PICE/PICAB y el Mercosur pasan a ser objeto de estudio sistemático de los organismos regionales latinoamericanos.

Las compilaciones publicadas en la subregión mantienen la riqueza temática de la etapa anterior apareciendo nuevos actores sociales (P. Seitenfus y de Boni 1990, Motta Veiga 1991, Arruda, Goncalves y Prado 1992, Reis Velloso 1991), y regionales, al incorporar el tema del Mercosur los organismos latinoamericanos regionales (CEPAL 1992, CEPAL/ALADI 1992, SELA 1992).

El Centro brasileño de Documentación y Estudios de la Cuenta del Plata (CEDEP) publicó en 1990 su segunda colección sobre el proceso integracionista, incluyendo 10 ensayos con los más variados temas. Vizentini expuso el contexto internacional de rechazación de las sociedades en crisis y el reforzamiento de la reacción conservadora neoliberal en los 80, fundamentando que la "detente soviético-americana y el derrumbe del Este europeo afectaron seriamente la periferia tercermundista" y apuntó las preocupaciones de Itamaraty por el desvío para el Este europeo de los capitales esperados en latinoamérica. Para el profesor

brasileño Vizentini, el curso de los procesos integracionistas depende de su propia dinámica interna y de la evolución de la compleja situación mundial, visualizando las alternativas de esta última en términos de la superación o no del (des)orden neoliberal" (Vizentini 1990:27-29).

Da Silva analiza los antecedentes históricos del proceso de integración latinoamericana, demostrando que los debates en torno a las zonas preferenciales, zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común no es una simple secuencia de etapas sino, también, alternativas en cuanto al tipo de integración (Silva 1980).

El profesor titular Accurso aborda teóricamente con todo rigor científico, los problemas de la integración regional en la periferia y algunas de las implicaciones prácticas para el caso del Cono Sur (Accurso 1990).

Miyamoto expone los aspectos político-estratégicos de la integración Brasil/Argentina, analizando las condiciones que condujeron de la rivalidad a la cooperación y los límites de esa cooperación bilateral en el plano estratégico-militar. Considera que la condición principal está dada porque ninguno de los dos países tiene condiciones de cargar con los costos de una posible hegemonía regional, mientras el límite lo sitúa cuando uno de los dos países considere que su superioridad científico-tecnológica esté asegurada (Miyamoto 1990:129).

Caubet expone con detalle y dominio del tema los principios jurídicos del derecho fluvial internacional en la Cuenca del Plata; el equipo formado por Lehnen, Jacobs, Copstein y Siqueira Goncalves analiza pormenorizadamente todos los aspectos de la integración fronteriza Brasil-Uruguay; Bristoti debate sobre energía, economía y ecología en el Cono Sur; Luce reflexiona sobre el aspecto educacional y Burguer sobre por qué y para qué la integración. (Caubet 1990, Miyamoto 1990, Bristoti 1990, Burguer 1990, Siqueira 1990, Gonzalves 1990, Luce 1990).

El pionero y excelente ensayo del profesor gaucho Adams, incursiona con solidez y fundamento en otro asunto sensible para los Estados del sur brasileño: las asimetrías y simetrías de costos de producción en la agroindustria argentina y brasileña (Adams 1990).

La compilación publicada en 1991 por la Fundación Centro de Estudios de Comercio Exterior en Rio de Janeiro, está toda dedicada a la dimensión económica de la integración en el Cono Sur, incluyendo 11 ensayos presentados por economistas brasileños y argentinos. El equipo brasileño lo coordina Motta Veiga y el argentino Aldo Ferrer.

Motta Veiga propone 7 hipótesis sobre los procesos de regionalización a nivel mundial y sus implicaciones para la integración del Cono Sur. Su hipótesis para la dimensión global la

expone en términos de privilegiar la gestión de la regionalización más que la administración de la globalización -arguyendo que deja más espacio a los intereses de los Estados- nación sin impedir el multilateralismo- y, siguiendo a Dornbusch, apunta que la regionalización puede acelerar la liberalización multilateral a través de la reciprocidad (Motta Veiga 1991:20). Luego de apuntar en su segunda hipótesis la consolidación de la tendencia tripolar (CEE, Norteamérica y Japón) expone que el modelo liberal de integración conducirá a una reestructuración salvaje y al desgaste de la integración subregional en el Cono Sur (Motta Veiga 1991:23 y 25). Finalmente, considera inevitable una relación preferencial entre la integración del Cono Sur y los E.U.

El artículo del ex-ministro de Industria y Comercio argentino Roberto Lavagna, destaca el carácter pionero de los acuerdos integracionistas Brasil-Argentina en 1986 y apunta el interés y monitoreamiento que despertó en los tres grandes centros de economía mundial, proponiendo que sería necesario "ir más rápido, más profundamente, con menor grado de libertad y con mayor dependencia en relación a los E.U." (Lavagna 1991:30,32). Luego de exponer la incidencia de la situación económica y política interna y de las políticas externas de Brasil y Argentina sobre la evolución del Mercosur, así como de analizar el papel de diversos actores institucionales y económicos (Estatales y empresariales), analiza lo que considera la verdadera naturaleza del problema, esto es, las alternativas entre tres tipos de integración económica: la que mejore la distribución de recursos entre ambos países para garantizar una mejor integración en la economía mundial, la de una rápida y generalizada apertura a escala subregional con especializaciones sectoriales y apertura limitada y negociada con el resto del mundo.

La economista y profesora brasileña Valls Pereira comienza su ensayo exponiendo 6 cuestiones centrales sobre la integración del Cono Sur: las que considera como las dos teorías económicas principales (neoclásica y neokeysiana), los procesos de regionalización como respuesta a un período de transición caracterizado por la indefinición de una nación política y económicamente hegemónica a nivel internacional, la interacción entre los procesos de integración y los principios multilaterales del GATT, la formación de polos regionales y los procesos de internacionalización, la importancia de los factores económicos y políticos para la viabilidad de los proyectos de integración.

Valls Pereira examina las ventajas de una opción industrialista de la integración frente a la vía de liberalización comercial (Valls Pererira 1991a).

La politóloga brasileña Hirst expone en su ensayo el papel de algunos actores institucionales (de la burocracia estatal) en el diseño y evolución de los acuerdos integracionistas (Hirst

1991). El economista argentino Porta analiza las tendencias del comercio bilateral Brasil-Argentina y detalla el caso de los tres Protocolos sectoriales más importantes del PICE/PICAB: bienes de capital, industria agroalimentaria y la industria automotriz. En su ensayo Porta analiza las incertidumbres de la segunda etapa del PICE/PICAB que comienza en 1988 con los acuerdos de liberalización comercial bilateral y continúa los debates entre zona de libre comercio y unión aduanera, señala la interacción del Mercosur con el TLC de Norteamérica, con la Europa'92 y con la Iniciativa para las Américas y retoma la problemática de la coordinación de las políticas macroeconómicas (Porta 1991).

El economista y ex-ministro argentino Ferrer presenta dos ensayos en la compilación de Motta Veiga, exponiendo las semejanzas y diferencias, además de los fracasos y desafíos de los programas económicos de Collor y Menem en Brasil y Argentina, así como sus implicaciones para la integración bilateral. Para Ferrer, la incorporación de criterios inherentes al paradigma liberal es diferente en ambos países y para ambos casos, considera que la crisis de desarrollo y los desafíos internacionales los impulsan a la búsqueda de opciones. Argumentando la vía industrialista de integración a través de los intercambios industriales entre los ejes económicos Buenos Aires-Rosario-Santa Fé-Córdoba y Sao Paulo-Centro Sul, señala que el parque industrial, el acervo científico-tecnológico, los recursos naturales y el espacio territorial contiguo son las bases del potencial de integración e insiste en la importancia de lograr la convergencia en la paridad austral-cruzeiro (Ferrer 1991).

Los economistas brasileños Dupas y Carvalho exponen las limitaciones de un programa de dolarización para Brasil así como las condiciones de grave crisis que lo hicieron posible para la Argentina (Dupas y Carvalho 1991). El ensayo del economista brasileño y asesor del SELA, Tavares de Araujo, aborda el tema de la opción por soberanías económicas compartidas entre los países latinoamericanos a partir de la experiencia de la Comunidad Económica Europea y deteniéndose en el caso del Mercosur.

Tavares de Araujo asume el dilema integración económica versus soberanía destacando los beneficios económicos de la formación de mercados ampliados frente al costo político de la reducción de soberanía en la administración de las economías nacionales.

Asume al respecto la tesis italiana de que en países con finanzas públicas descontroladas el costo político de la pérdida de soberanía no existe y propugna la idea de la soberanía compartida entre los países miembros del proceso integracionista, insistiendo sobre todo en la coordinación de las políticas cambiarias y monetarias ancladas en el gaúcho como moneda del Mercosur (Tavares de Araujo 1991:165, 176, 178).

La compilación organizada por Motta Veiga finaliza con dos ensayos del economista brasileño Magno Iglesias que compara las políticas argentina y brasileña respecto al trigo y a la tasa de cambio en los `80.

El punto de vista de algunos sectores del movimiento popular en el Cono Sur, en tanto que actores sociales que, de una u otra manera, tienen que ver con el Mercosur, se refleja en la compilación de tres ensayos organizada por el Instituto de Políticas Alternativas para el Cono Sur (PACS) publicada en 1992 en Rio de Janeiro.

El ensayo del economista brasileño Delorme Prado analiza el Mercosur como una posible tercera opción ante los riesgos del dilema entre un Brasil excluido de los grandes bloques económicos o un Brasil con una integración mal negociada con economías de mayor nivel de productividad (países capitalistas industrializados). Luego de exponer y argumentar los límites del liberalismo, las tendencias restrictivas en las relaciones comerciales y en las negociaciones multilaterales, y comparar la Iniciativa para las Américas con el Mercosur, el autor concluye que una propuesta panamericana que se distancie del proyecto neoliberal de integración y signifique una alternativa de inserción internacional sería un proyecto que podría subordinarse a la estrategia de desarrollo económico de los países del Mercosur (Prado 1992).

El segundo ensayo de la compilación del PACS es el realizado por el economista brasileño Reinaldo Gonzalves, que expone algunos de los principales rasgos de los más recientes acuerdos de integración en América Latina, el impacto de la crisis de la deuda externa para la integración económica y los intereses del movimiento popular en el Mercosur. Los actores sociales considerados por Gonzalves son los trabajadores rurales y urbanos, empresarios medios y pequeños y los sectores sociales vinculados al movimiento popular. Destaca Gonzalves las exclusiones del Mercosur respecto a los intereses de esos actores sociales y propone una agenda de temas al respecto que incluye la protección al consumidor y al medio ambiente, los derechos humanos y los derechos laborales (Gonzalves 1992).

El ensayo del profesor brasileño Marcos Arruda se concentra en el impacto desintegrador de los acuerdos firmados con el FMI por el gobierno Collor, destacando el retraso que ello significa para lo que denomina como una integración eficiente (Arruda 1992).

La compilación del PACS se caracteriza por ser la primera publicada como resultado de encuentros y debates organizados por sindicatos y organizaciones populares del Cono Sur, reflejando con rigor académico el punto de vista de algunos sectores populares en tanto que actores sociales.

En cuanto a las compilaciones de los organismos regionales

la CEPAL publicó -con la colaboración financiera del gobierno francés- una colección de ensayos organizada en cuatro partes por el consultor Eduardo Gana.

El tema central es el de la coordinación de las políticas macroeconómicas como instrumento del proceso de integración económica latinoamericana, sus límites, obstáculos, bondades y consecuencias macroeconómicas, con especial énfasis en el Mercosur y en la experiencia de la Comunidad Económica Europea (CEPAL 1992). Al concentrarse en la dimensión económica del proceso integracionista, la colección de ensayos de la CEPAL trata muy genéricamente el asunto de los actores a partir de las referencias a los "agentes privados", a las "autoridades de gobierno", a los "responsables de las políticas" y a "los países" en el Mercosur (CEPAL 1992: 31-88, 195-237).

Uno de los ensayos es el preparado por la oficina de la CEPAL en Buenos Aires, que se concentra en la teoría de la coordinación de las políticas macroeconómicas y en la aplicación de modelos económicos-matemáticos, sobre todo teoría de juego (CEPAL 1992: 48). Los autores del ensayo <sup>35</sup> asumen y fundamentan que una estrategia cooperativa entre los países abre la posibilidad de resultados óptimos para los participantes (CEPAL 1992:31,46).

Para el caso específico del Mercosur, los autores señalan un conjunto de factores que constituyen la base para que los países miembros asuman "actividades marcadamente diferentes ante la alternativa de acordar políticas o mantener autonomía de decisión y, además, en un eventual juego de coordinación, los roles de los participantes podrían ser asimétricos" (CEPAL 1992:32).

Esos factores destacados por CEPAL son la diferencia de tamaños de las economías de la subregión; el intercambio intrasubregional tiene poco impacto macroeconómico para Brasil y Argentina, exceptuando sectores específicos, ya que la mayor parte del comercio de estos dos países es con el resto del mundo; la tradicional inestabilidad de las economías brasileña y argentina; las condicionalidades derivadas de los acuerdos con los organismos multilaterales de crédito conduce a que los países grandes del Mercosur tengan limitadas posibilidades para modificar los instrumentos de sus políticas macroeconómicas para lograr una coordinación macroeconómica recíproca.

No obstante, la CEPAL "aprecia entre los actores económicos de la región una sensación, difusa pero palpable, de que sería útil articular las políticas macroeconómicas" y concluye que "el grado de interdependencia entre las economías no es indicado solo por el volumen de intercambios corrientes: la expectativa de la

---

<sup>35</sup> Preparado por CEPAL sobre la base de un trabajo previo realizado por Daniel Heymann y Fernando Navajas, investigadores del CEI del MINREX argentino.

apertura del mercado común influye inmediatamente en las decisiones económicas, especialmente en materia de inversión" (CEPAL 1992:32)

En rigor, aunque las expectativas de un mercado ampliado puedan generar expectativas de inversión y de formación de empresas conjuntas, esta es una práctica y una tendencia que tiene ya una larga historia en las relaciones económicas argentino-brasileña y que se reforzó en los '70 y los '80, sobre todo en algunos sectores específicos (Bisang, Fuchs y Kosacoff 1992, Goulart e Carvalho 1991).

La CEPAL/Buenos Aires considera que los incentivos para estrategias cooperativas en la coordinación de las políticas macroeconómicas son:

- facilitar e incrementar los flujos de comercio,
- regular los movimientos de precios,
- respaldo externo subregional para las políticas macroeconómicas nacionales (CEPAL 1992: 37-39).

Luego de realizar una amplia y detallada revisión de la teoría de juegos (estrategias cooperativas y no cooperativas, beneficios y perjuicios, modelos de coordinación, políticas cambiarias, áreas monetarias, etc.), los autores se detienen en tres estudios de caso: Grupo de los 7, el Sistema Monetario Europeo y el Mercosur.

De la comparación entre esos tres casos concluyen que "el Mercosur no se encuadra" en ninguno de los otros dos escenarios ya que los impactos macroeconómicos entre Brasil y Argentina son débiles; no tienen tradición anterior de cooperación macroeconómica; los cuatro países miembros, pero sobre todo Argentina y Brasil, le asignan gran prioridad al comercio extraregional; no hay un liderazgo claro entre los cuatro países capaz de inducir la armonización de las políticas; la gestión macroeconómica de los cuatro países del Mercosur está restringida por la fuerte inestabilidad y por las condicionalidades externas que surgen de la deuda externa, entre otros factores <sup>36</sup>.

A pesar de esos obstáculos a la cooperación, el estudio de la CEPAL destaca que el Mercosur ha acordado una ambiciosa meta de integración; las medidas de políticas y las decisiones privadas asociadas al proyecto del Mercosur tienen consecuencias macroeconómicas para los cuatro países; el aumento del comercio dentro del Mercosur amplificará los efectos de unas economías

---

<sup>36</sup> Aunque la coordinación de las políticas macroeconómicas incide sobre el proceso de integración, resulta en cierta medida sobredimensionada en este análisis de la CEPAL al colocarlo, como requisito previo y facilitador de la integración, que puede o no serlo.

sobre otras conduciendo a la posibilidad de cooperar en algunas áreas y a limitarla en otras (CEPAL 1992:72).

Además de no tratar el asunto de los actores, este estudio de la CEPAL no aborda la cuestión del tipo o modelo de integración y, mucho menos, del origen y factores de los acuerdos integracionistas. Más bien asume la existencia del Mercosur como un dato y, a partir del mismo, analiza el tema de la cooperación macroeconómica. Dicho análisis parte del supuesto de que la cooperación en una esfera (o dimensión) no incide ni es influida por otras dimensiones de la cooperación (económica, política, cultural, estratégica, militar, social etc.)

Aunque tales características del análisis de la CEPAL/Buenos Aires limitan sus resultados, su utilidad y validez radican en que se concentra en estudiar los factores macroeconómicos que pueden limitar la cooperación y el diseño de propuestas para superarlos. Comienza por la inestabilidad cambiaria, que es en la que más insiste, continua con la inestabilidad macroeconómica más general y finaliza con referencias a las políticas de inversión, fiscales, monetarias y crediticias (CEPAL 1992: 75-78)

El Anexo con el que finaliza el ensayo de la CEPAL/Buenos Aires ofrece un modelo de "formalización matemática simple" para el caso de "dos agentes (países) cuyas acciones tienen efectos recíprocos" (CEPAL 1992: 73-97).

En la colección de ensayos publicados por la CEPAL, el cuarto de ellos está dedicado al caso Argentina y Brasil, que fue preparado por la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL y con la participación de Arnin Schwidrowski. Este cuarto ensayo dedica un primer epígrafe al contexto de la integración latinoamericana y al debate conceptual integración/interdependencia, el segundo epígrafe trata el debate teórico sobre la cooperación macroeconómica deteniéndose en los ejemplos del Grupo de los 7 y de la CEE, mientras el tercer epígrafe estudia el caso de Argentina y Brasil.

Este cuarto ensayo destaca que si bien existe una abundante literatura -y ciertas conclusiones más o menos consensualmente establecidas- sobre el fuerte impacto de las políticas macroeconómicas de los países industrializados sobre las propias economías industrializadas y sobre los países en desarrollo, hay muy pocos estudios sobre estos impactos entre los propios países en desarrollo.

En el epígrafe dedicado al caso de Argentina y Brasil, la CEPAL comienza exponiendo las políticas macroeconómicas en ambos países durante 1985-1990, luego trata a grosso modo los acuerdos de integración suscritos y finaliza con un detallado análisis de la incidencia de las políticas macroeconómicas en Brasil y Argentina sobre el comercio bilateral.

En el estudio sobre los rasgos estructurales del comercio

bilateral, la CEPAL destaca algunas cuestiones, pero de las tablas estadísticas que ofrece es posible establecer conclusiones adicionales de importancia, no destacadas por CEPAL.

Las cuestiones que la CEPAL enfatiza son:

- lo que denomina como "dependencia asimétrica" bilateral, en el sentido de que las importaciones brasileñas procedentes de Argentina que tienen importancia para Brasil (productos alimenticios y específicamente el trigo) no la tienen para Argentina. Igual ocurre con las importaciones argentinas procedentes de Brasil que son importantes para Argentina (el caso del mineral de hierro y de los productos manufacturados de hierro y acero) no lo son para Brasil,
- en los bienes intermedios, la CEPAL destaca los rubros de la industria automotriz y de productos químicos como aquellos en los que más ha crecido el comercio bilateral, aunque las exportaciones de ambos tipos de productos se orientaron más hacia terceros países,
- el intercambio bilateral se desarrolla, en su mayor parte, en sectores sometidos a fuertes intervenciones estatales a través de políticas sectoriales debido a su importancia política (CEPAL 1992: 217-221).

La conclusión adicional que puede establecerse a partir de la información estadística de la CEPAL, es que hay un grupo de productos y sectores con poco peso en el volumen del comercio bilateral total pero para los que ese comercio resulta importante a nivel ramal y de producto, tanto para el importador como para el exportador: aceites y grasas comestibles, legumbres, manzanas, maquinaria industrial, etc.

El análisis más sustantivo en este ensayo de la CEPAL está en la parte dedicada a la incidencia de las políticas macroeconómicas sobre el comercio bilateral. Luego de hacer la salvedad en cuanto a las limitaciones para utilizar los métodos estadísticos de correlación y regresión debido a la no disponibilidad de la información estadística necesaria (CEPAL 1992: 222), la CEPAL destaca su conclusión más importante: "la dinámica del crecimiento de la actividad económica en ambos países tuvo un efecto más significativo en los valores del comercio bilateral que la evolución del tipo de cambio y de los otros indicadores de la competitividad bilateral" (CEPAL 1992: 231).

Aquí cabría apuntar una cuestión sobre la que la CEPAL no repara: **el papel de las asimetrías en el crecimiento y en las políticas macroeconómicas de ambos países como factor de impulso al comercio bilateral**, asunto que se en el capítulo cuarto de esta tesis.

Otra conclusión de este ensayo es que las políticas macroeconómicas inciden sobre el comercio bilateral a través de su influencia sobre el nivel de la actividad macroeconómica (CEPAL

1992: 235).

El proyecto de esta investigación fue redactado y aprobado en la SEDE Académica de la FLACSO/UnB/Brasil durante el segundo semestre de 1991, fecha en la que los resultados del estudio de la CEPAL estaban en proceso de preparación. Un aspecto de una de las hipótesis de aquel proyecto es corroborada por esta conclusión del estudio de la CEPAL. La hipótesis consistía en que los actores concilian sus intereses respecto a los acuerdos integracionistas a través del diseño e implementación de las políticas macroeconómicas (Espinosa 1991).

Esa hipótesis puede desglosarse en varias partes:

- las políticas macroeconómicas y sectoriales inciden directamente en el comercio bilateral, lo que impacta sobre los intereses de los actores institucionales y económicos y sus posicionamientos en el proceso de negociación de los acuerdos integracionistas,
- las políticas macroeconómicas inciden indirectamente sobre el comercio bilateral -a través de su incidencia sobre el nivel de la actividad económica, por ejemplo- lo que impacta sobre los intereses de los actores y sus posicionamientos en el proceso negociador de los acuerdos integracionistas,
- el modelo de integración y los acuerdos integracionistas inciden sobre las políticas macroeconómicas, lo que impacta sobre los intereses de los actores y sus posicionamientos en los procesos de negociación de los acuerdos integracionistas y de las políticas macroeconómicas internas.
- las políticas macroeconómicas inciden indirectamente sobre las políticas comerciales y sectoriales.

### 3.5.- **Balance de la producción académica.**

La revisión de 110 títulos entre libros, artículos, entrevistas y documentos dedicados directa y específicamente al Mercosur -sin tener en cuenta aquellos otros títulos cuyo análisis se vincula al tema- revela la existencia de una literatura relativamente abundante, la mayor parte de ella correspondiente a autores de la subregión: brasileños, argentinos, paraguayos y uruguayos.

La literatura sobre el Mercosur ha ido evolucionando -en su contenido, en sus temas y en el alcance de su difusión editorial- con los acuerdos integracionistas, reflejando las etapas del proceso de integración en la subregión. A medida que los acuerdos de integración se han ido consolidando, el Mercosur ha ido centrando la atención de políticos, académicos, expertos, empresarios nacionales y transnacionales, organismos nacionales y regionales, sindicatos y diversas organizaciones del movimiento popular.

Aunque los temas han ido variando en el tiempo en función de la propia evolución del proceso integracionista, algunos se han mantenido como constantes en el debate desde la Declaración de

Iguazú.

El primer gran tema en debate ha sido el modelo de integración, destacándose tres opciones o propuestas alternativas: el neoliberal o comercialista, el neocepalino o industrialista y el sindical-popular.

En la literatura consultada, el asunto del modelo de integración no sólo tiene que ver con la secuencia (o las opciones) entre zona preferencial, zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, etc. También tiene que ver con los relacionamientos externos del Mercosur, con los actores institucionales, económicos y sociales que participan o no en el diseño e implementación de las propuestas y, sobre todo, con los actores que se benefician o perjudican con unos u otros tipos de acuerdos. Estos son otros dos grandes temas que han sido constantes en los debates de la literatura sobre el Mercosur.

El segundo gran tema, el de los relacionamientos externos del Mercosur, también se ha planteado en términos de tres opciones o propuestas alternativas: integración subregional y latinoamericana versus integración a los EE.UU; o ambas, priorizando una de las direcciones; o integración subregional y latinoamericana e inserción en la economía y política mundiales, manteniendo relacionamientos con todos los bloques regionales internacionales.

El tercer gran tema en debate, el de los actores sociales, no ha sido analizado ni debatido con tanta precisión como los dos anteriores.

En la literatura sobre el Mercosur, el asunto de los actores ha sido tratado desde el ángulo de las formas institucionales de representación y participación y, también, de cuáles actores sociales deben participar (y cómo) en el diseño e implementación de los acuerdos integracionistas. El asunto de cuáles actores se benefician y cuáles se perjudican no ha sido tratado, mucho menos el asunto de las políticas de compensación para los que resultan perjudicados.

Los contenidos de la literatura publicada, los temas tratados y su grado de difusión registran cambios en las diversas etapas de los acuerdos integracionistas, lo que se refleja en las compilaciones de ensayos publicadas como libros entre 1985-1993. Entre 1985-1987 se publican 6 compilaciones, dos de ellas de editoriales y autores universitarios, una de los militares, una de expertos de cancillería y dos de la revista INTAL. En 1988-1989 no se publica ninguna. Durante 1990-1993 son 8 las compilaciones publicadas sobre el Mercosur: tres de ellas de organismos regionales (CEPAL, ALADI y SELA) 1 de ellas universitaria, otra de las compilaciones procede de una red de expertos vinculados al movimiento sindical, una publicada por el Congreso brasileño y dos de ellas procedentes de sendas redes bilaterales de expertos

vinculadas al sector empresarial y al político.

La revisión de la literatura consultada permite adelantar una síntesis de la evolución de los posicionamientos de los diversos actores.

En sus inicios, 1985, el principal y único actor involucrado en el diseño e implementación de los acuerdos integracionistas fue el Ejecutivo Presidencial y los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía de los respectivos países. Los empresarios nacionales y transnacionales, y los sindicatos, reaccionaron con relativa indiferencia <sup>37</sup>, los militares con preocupación e interés de largo plazo.

La iniciativa partió de Argentina, recibiendo una rápida y positiva acogida brasileña. En la primera etapa 1985-1987 predominó el estilo de diplomacia Presidencial bilateral. Los acuerdos de integración Brasil/Argentina eran diseñados por un pequeño número de funcionarios especializados e implementados a partir de decisiones Presidenciales. Durante esta etapa se fue ampliando gradualmente el número de funcionarios y Ministerios involucrados así como el número de empresas consultadas. En 1987 y 1988 se produce un impasse en los equipos negociadores de ambos países, lo que no impide la firma del Tratado de 1988.

La reacción internacional fue inmediata a los acuerdos de integración Brasil-Argentina en 1986. Italia y España manifestaron marcado interés en el tema, y también EUA y Japón a través de las Agendas Presidenciales Reagan-Sarney y Nakasone-Alfonso. Los EE.UU expresaron su apoyo a los acuerdos y, a la vez, su preocupación porque los países miembros se cerraran comercialmente frente a terceros países, abogando más por una zona de libre comercio subregional que por un mercado común.

El diseño de los sucesivos acuerdos fue involucrando a un número cada vez mayor de ministerios y funcionarios de los respectivos países a través de grupos de trabajo, ampliados a partir del Tratado de Asunción de 1991.

La participación de los Congresos Legislativos se inicia con la ratificación del Tratado de 1988, creándose las Comisiones Parlamentarias respectivas y la Comisión Parlamentaria Conjunta que inicia sus labores en 1991 (Carneiro 1992).

A partir de la firma de los acuerdos del Mercosur en 1991 se registra una mayor presencia e interés empresarial y sindical en el proceso integracionista.

---

<sup>37</sup> .- Hubo dos excepciones. Las empresas transnacionales automotrices en Brasil y Argentina, que comenzaron a prepararse desde 1986 y en 1987 habían creado Autolatina, y las empresas del sector de bienes de capital (nacionales privadas y estatales y transnacionales) en ambos países.

Los empresarios comienzan a diseñar e implementar estrategias que van desde la formación de empresas conjuntas, acuerdos sectoriales a nivel de empresas y reestructuraciones empresariales.

Los sindicatos y diversos movimientos sociales comienzan la elaboración de estrategias alternativas tendientes a que la formación del mercado común no afecte a los trabajadores evitando el perfil neoliberal de los acuerdos actuales.

Los militares han mantenido y ampliado su interés en el proceso de integración, y aunque el Mercosur no recoge explícitamente sus formas de participación, cuentan con sus propias formas de contactos y concertación a distintos niveles y de diversas maneras, principalmente con los Simposios de Estudios Estratégicos que en 1994 van por su VII edición (en abril de 1988 se realiza el segundo Simposio bilateral en Sao Paulo y en marzo de 1989 el tercero en Buenos Aires).

En cuanto a los actores internacionales, los países del Mercosur firmaron con EE.UU en junio de 1991 un acuerdo marco sobre Comercio e Inversiones (conocido como 4 + 1) dentro de las negociaciones de la Iniciativa para las Américas. En mayo de 1992 se firma el Acuerdo de Cooperación Mercosur-CEE (del tipo de tercera generación según la nomenclatura de la CEE).

Un actor institucional que ha ido ganando en organización y participación son los gobiernos locales. Los que más han avanzado han sido los Estados del Sur brasileño: Paraná, Santa Catarina y Rio Grande del Sur. También Mato Grosso. Es sobre estos Estados, principalmente agropecuarios, de clima templado, que recaerá el mayor impacto territorial del Mercosur. Sus economías agropecuarias, con un perfil productivo similar al de Argentina, no están en condiciones de competir con el trigo, la soya, la leche, el vino, las frutas, etc. de ese país. Los intereses estatales y municipales, si bien no se han opuesto al Mercosur, reclaman financiamientos federales para enfrentar la reestructuración.

El resto de los temas en debate en la literatura sobre el Mercosur, de una u otra manera, están ligados a los tres grandes asuntos reseñados antes, incluso el de la viabilidad del Mercosur. Si bien cada disciplina -sociología, política, relaciones internacionales, economía- tiene sus temas específicos de debate, también ellos están ligados a esos tres grandes temas: modelo de integración, actores y relacionamientos externos.

#### CAPITULO 4

#### Políticas macroeconómicas en Brasil y Argentina y acuerdos de integración.

Este capítulo está dedicado a la interacción entre las

políticas macroeconómicas <sup>38</sup> y los acuerdos de integración. Al igual que el resto de la tesis, la exposición se organiza siguiendo las etapas del proceso integracionista, las que coinciden con las etapas de las políticas macroeconómicas y con las etapas de los cambios globales.

Comienza el capítulo por repasar el debate teórico en la aún escasa literatura que en América Latina, e internacionalmente, se ha publicado sobre el asunto de las políticas macroeconómicas y los procesos de integración entre países semiperiféricos.

Continúa con un análisis comparativo de las políticas macroeconómicas en Brasil y Argentina y los acuerdos de integración en cada una de esas etapas (primero bilaterales y luego en el Mercosur), teniendo en cuenta pero sin entrar a detallar la influencia de los actores en el proceso negociador de los acuerdos de integración y en las políticas macroeconómicas. El análisis comparativo -cualitativo y cuantitativo, mediante periodizaciones, gráficos, análisis de regresión y correlación- se concentra en las interacciones entre renegociaciones de la deuda externa, políticas macroeconómicas y acuerdos de integración.

#### 4.1.-Una aproximación teórica al asunto de las políticas macroeconómicas en Brasil y Argentina y los acuerdos de integración.

Con frecuencia las políticas macroeconómicas y los acuerdos de integración han sido tratados separadamente en América Latina y el Caribe, salvo en los últimos dos o tres años en que se ha comenzado a plantear con fuerza que la coordinación de las políticas macroeconómicas son un requisito previo y facilitador en la implementación de los acuerdos de integración de nueva generación<sup>39</sup> (Gana 1992, CEPAL 1992, CEPAL 1991). Sin embargo, el asunto fue tempranamente planteado para el Cono Sur con el pionero trabajo de Lerda y Mussi que analiza la coordinación de políticas macroeconómicas en el Programa de integración Argentina-Brasil (Lerda y Mussi 1987). Otros trabajos que han abordado el tema son de fechas posteriores (Bekerman 1990, Halperin 1991, Araujo 1991, Costa Vaz 1993).

El tema, sin embargo, viene siendo tratado en la literatura económica (en la política se ha abordado desde el ángulo del trade off integración-soberanía) desde hace varios años, sobre todo

---

<sup>38</sup> .- Considerando como políticas macroeconómicas no sólo las que tiene en cuenta la teoría económica al uso sino, también, las sectoriales, comerciales y territoriales.

<sup>39</sup> Acuerdos integracionistas de nueva generación es la denominación utilizada por la CEPAL para designar a los esquemas de integración que surgen en los 80, principalmente Acuerdos de Zonas de libre comercio.

referido a la experiencia de la integración europea y a las relaciones económicas entre los 7 países industrializados.

La precisión conceptual, diferenciando las nociones de convergencia, armonización y coordinación, se ha desarrollado a partir de la experiencia europea de integración (Steinherr 1984), la cual ha sido aplicada en América Latina (Gana 1992) y asumida por CEPAL en el Proyecto de estudio iniciado en 1990 "Coordinación de las políticas macroeconómicas como factor de la integración en América Latina y en Europa".

La convergencia se define como la reducción de las divergencias en los objetivos nacionales macroeconómicos, distinguiéndose la convergencia entre las variables económicas, las estructuras y los procedimientos de política económica. La coordinación es la selección de metas, objetivos e instrumentos de políticas económicas, todos consistentes entre sí. La armonización es el conjunto de reglas que tiende a disminuir las decisiones discrecionales, lograr mayor uniformidad en la estructura económica, institucional y en el ambiente económico (Gana 1992:711).

En la teoría económica al uso se concibe que el aumento de la interdependencia entre los países conduce a la reducción de los efectos de las políticas económicas nacionales y al mayor impacto recíproco de las políticas macroeconómicas de un país sobre las del otro, surgiendo la necesidad de la coordinación (CEPAL 1992, Gana 1992). En tal caso, el avance de la integración incrementa la interdependencia y la necesidad de la coordinación de las políticas.

Sin embargo, en los países semiperiféricos como Brasil y Argentina, la situación se invierte y, también, su secuencia debido a la gran inestabilidad en el funcionamiento y las políticas macroeconómicas como resultado de la propia crisis y de las presiones de actores internos y externos. En tales condiciones, la coordinación de las políticas macroeconómicas surge como objetivo en condiciones de baja interdependencia mutua, bajo nivel de intercambio económico, bajo nivel de integración y gran inestabilidad. La insistencia en la necesidad de la coordinación de las políticas macroeconómicas se origina en la percepción de que es el camino para poder avanzar en el proceso integracionista.

Gana analiza la adecuación de la teoría al caso de países semiperiféricos con profundos desequilibrios en los agregados económicos, señalando que "frente a la dificultad de vencer resistencias internas de grupos de interés en la aplicación de medidas destinadas a liberar los mercados internos, algunos gobiernos optan por unir sus fuerzas suscribiendo acuerdos de libre comercio con países vecinos u otros que persigan los mismos objetivos" (Gana 1992:715).

Aunque el enfoque de Gana es aquí algo parcial, ya que presupone que todos los gobiernos van a los acuerdos de integración tras la búsqueda de legitimidades subregionales que faciliten la implementación del paradigma neoliberal, su observación llama la atención sobre el triángulo que es objeto central de esta tesis: políticas macroeconómicas, actores y acuerdos de integración.

El profesor brasileño Costa Vaz, por ejemplo, argumenta que la revitalización de los esquemas de integración ya existentes y el surgimiento de otros nuevos como el Mercosur "no siempre estuvieron asociados de manera uniforme, en sus orígenes, a la vigencia de políticas económicas liberales" (Costa Vaz 1993: 74).

En este sentido, la coordinación de las políticas macroeconómicas y los acuerdos de integración estarían vinculados a través de la actuación de los actores institucionales, económicos y sociales que procuran no solamente aumentar sus espacios internacionales de negociación y lograr un cierto grado de estabilidad económica interna sino, también, tendría el significado de neutralizar o no las resistencias internas a la implementación de las políticas macroeconómicas neoliberales.

En tales condiciones, la problemática en torno a la coordinación de las políticas macroeconómicas deviene en uno de los ejes en torno a los cuales gira la actuación de los actores, ya que son éstos los que coordinan o no las políticas macroeconómicas, sea porque enfrentan dificultades que no logran superar a pesar de la convergencia de sus intereses en cuanto al perfil de las políticas macroeconómicas, o porque sus intereses divergen en el proceso de negociación de las políticas macroeconómicas específicas (o sectoriales) aunque converjan en determinados objetivos de integración, o por otras razones o escenarios posibles.

La primera vez que se expresa la necesidad de coordinar -y por tanto tener en cuenta- las políticas macroeconómicas en el proceso de integración en el Cono Sur es en el Protocolo # 1 del PICE/PICAB. Uno de los problemas que se planteaba entonces era la viabilidad de lograr la coordinación de las políticas a nivel sectorial y no a nivel macroeconómico. Dada la naturaleza macro de las variables involucradas -aranceles, impuestos, tasa de cambio, tasa de interés-, sus impactos tenían que ver con el conjunto de la economía, siendo sumamente difícil aislarlas para un solo sector como el de los bienes de capital.

A ese nivel macro, coincide la formulación del PICE/PICAB con el diseño e implantación de los planes Cruzado y Austral.

Hirst destaca que la primera idea del Gobierno de Alfonsín fue pactar con Brasil una acción común para la negociación de sus respectivas deudas externas a través del consenso de Cartagena (Hirst 1992:150), y el ex-embajador argentino Camilión señala que

la concertación de los acuerdos fue impulsada por los contactos y entendimientos entre los equipos económicos gubernamentales de ambos países para armonizar ideas en torno a los enfoques para la estabilidad monetaria (Camilión 1987:17).

Tanto en Brasil como en Argentina existen sectores interesados en privilegiar las relaciones bilaterales, o las subregionales, mientras hay otros sectores que privilegian la proyección hacia el Primer Mundo. Sin embargo, el diseño, formulación e implementación de los acuerdos revela la presencia de fuertes intereses convergentes: los macroeconómicos, buscando mayor articulación regional como alternativa no excluyente de medio y largo plazo frente a la OCDE, coordinar políticas frente a las negociaciones caso a caso de la deuda externa, estimular el crecimiento económico y atenuar la inflación; y en cuanto a los políticos, buscando la consolidación de los procesos democráticos y la desmilitarización del Atlántico Sur.

Lo que no está claro es si tal convergencia de intereses es producto de una alianza entre los sectores pro-Cono Sur y pro-Norte dadas las nuevas condiciones económicas y político-estratégicas nacionales e internacionales, o es un producto del predominio, hegemonía y liderazgo de uno de esos sectores sobre el otro. Los expertos que han tratado el asunto no profundizan en ello (Hirst 1987, Jaguaribe 1987, Camilión 1987).

Lo que sí está claro es que esa convergencia de intereses no solo tuvo su pivote en torno a las políticas macroeconómicas porque inicialmente facilitaron los acuerdos PICE/PICAB -como señalan Hirst y Camilión- sino, también, porque luego los inviabilizaron, cambiaron su orientación e impulsaron con nuevas características, como señalan Lugones y Porta entre otros. Las insuficiencias e indefiniciones de los mecanismos de apertura son resultado de que se diseñaron e implementaron como medidas anti-inflacionarias y de control de la expansión monetaria, es decir, subordinados a los objetivos de las políticas macroeconómicas de estabilización y no como instrumentos para reforzar la interdependencia e integración entre las economías (Lugones y Porta 1992:290), aumentando sus márgenes de autonomía.

También son resultado de las divergencias de intereses producto de asimetrías globales y microlocalizadas, coyunturales y estructurales, aunque ello será tratado más adelante.

Precisamente, lo que en este capítulo será destacado es el hecho de que los acuerdos de integración han sido diseñados e implementados no sólo en el contexto de las actuales políticas macroeconómicas sino, además, impulsados y determinados por éstas, aún en las condiciones prevaletientes de ausencia de coordinación y armonización, asunto que ha sido poco tratado hasta ahora.

La interacción entre los acuerdos de integración y las políticas macroeconómicas no se reduce al impacto facilitador por

un lado u obstaculizador por el otro que las segundas tienen sobre los primeros sino tiene que ver, también, con una cuestión de más fondo: el papel de la integración (la nueva integración, al decir de CEPAL) en los procesos de apertura y liberalización económicas (Gitli y Ryd 1991:155, Salgado 1990).

En tales condiciones, los acuerdos de integración podrían ser un subproducto de las políticas de apertura y liberalización, parte de una estrategia global de apertura y reinserción mundial, extensión al plano subregional de los nuevos modelos nacionales de desarrollo.

Los tres enfoques están en línea con las nuevas concepciones sobre la integración (Rosental 1989, Massad 1989, Fuentes 1989), que insisten en su funcionalidad y coherencia con las políticas económicas nacionales.

Como en las condiciones actuales las políticas de apertura se asocian a las políticas de estabilización como sucesoras de éstas, quedan fuerte y profundamente ligados los acuerdos de integración a las políticas macroeconómicas, sea porque los viabilizaron o los obstaculizaron.

Es esta dinámica -políticas de estabilización, políticas de apertura, acuerdos de integración- la que le confiere su rasgo más significativo al proceso integracionista actual. No resulta nada casual que el impulso a la revitalización integracionista ocurra en la segunda mitad de la década de los '80 cuando, aplicadas y fracasadas las políticas ortodoxas de shock monetario, se inicia y extiende la alianza sacrílega de la estabilización y después las llamadas reformas económicas, la apertura entre otras, todas ellas variantes del modelo macroeconómico neoliberal.

#### **4.2.-Periodización de los planes macroeconómicos y de los acuerdos de integración: del PICE/PICAB al Mercosur.**

Los acuerdos de integración en el Cono Sur y Brasil anticipan lo que hoy es una tendencia generalizada en Latinoamérica y, dada su evolución durante 8 años, constituye un caso paradigmático de las nuevas tendencias integracionistas.

El ex-Ministro y economista argentino Lavagna extiende al nivel mundial este rasgo anticipatorio del Mercosur (Lavagna 1991) y en efecto es así, ya que en el momento en que Argentina y Brasil comienzan su propuesta de Mercado Común en 1986, el Proyecto Europa'92 daba sus primeros pasos con la firma del Acta Unica en 1985 (el mismo año de la Declaración de Iguazú) y el ALC entre EU/Canadá aún debía esperar dos años para su firma.

Al comparar las periodizaciones de las políticas macroeconómicas con los acuerdos de integración de Brasil y Argentina, se revela una precisa coincidencia temporal que contrasta con la fuerte inestabilidad en ambos países. Para ello se ha elaborado una Tabla Tridimensional (de 3 entradas).

Periodización de políticas macroeconómicas y acuerdos de integración.

	<u>Planes Macroeconómicos</u>	<u>Acuerdos de integración</u>	<u>País</u>
1985- 1987	Plan Cruzado I y II, Plan Bresser Plan Austral I al IV	Declaración de Iguazú PICE/PICAB. Protocolos 1 al 20	Brasil Argentina
1988- 1989	Plan Modernización, Plan Primavera I y II, Plan BB I y II, Plan Erman I y II	Plan Verano Cooperación Económica	Tratado de Integración y Argentina Brasil
1990-1993	Plan Collor I y II Plan Bonex, Plan Erman III-IV, - Plan Cavallo.	Acta de Buenos Aires Tratado de Asunción	Brasil Argentina

Fuente: Almeida 1992, CEPAL 1985a, 1986, 1987, Faro 1990, Urias 1989, Espinosa 1992, tenewicki 1991, García 1992 y 1992a, Ferrer 1991a y 1991,

La dinámica socio/política ha seguido una lógica similar a la económica a pesar de sus marcadas diferencias. La contracción de los mercados internos como resultado de los períodos recesivos alternados con momentos hiperinflacionarios y la marginalización relativa en los mercados externos a consecuencia de las políticas neoproteccionistas en los países industrializados, conducen a la búsqueda de mercados subregionales ampliados a través de la reducción arancelaria con márgenes preferenciales subregionales.

De igual manera, la reducción de los espacios políticos internos producto de las resistencias internas de diversos sectores sociales a las políticas neoliberales, lo que se expresa en la inviabilidad de los intentos de pacto social; y la contracción de los espacios políticos externos junto a la reducción de las opciones externas como resultado de los procesos de globalización/regionalización y de la imposición de políticas a través de las renegociaciones de la deuda externa, conducen a la búsqueda de espacios políticos subregionales de legitimación a través de acuerdos de cooperación e integración.

Hay varias constantes durante los años 1985-1993:

- la similitud en los programas de estabilización y reforma

diseñados e implementados en Argentina y Brasil, más allá de sus asimetrías y divergencias,

- el lanzamiento del programa macroeconómico en Argentina antecede a la implementación en Brasil, el llamado efecto Orloff,

- la aplicación de los programas en Argentina y Brasil anteceden en algunos meses a la firma de los acuerdos integracionistas sudamericanos,

- la secuencia paquete económico en Argentina, paquete económico en Brasil, firma de acuerdos de integración entre ambos países, coincide con la negociación de los acuerdos para el pago de la deuda externa (-efecto introyección-), coincidiendo las

renegociaciones con los acreedores, el proceso de diseño e implementación de los programas económicos y de los acuerdos integracionistas,

- los cambios en la naturaleza de los programas de políticas económicas, que evolucionan hacia un perfil cada vez más aperturista y neoliberal en ambos países, coinciden con los cambios en la naturaleza de los acuerdos de integración que evolucionan en la misma dirección.

La naturaleza causal o no de estas relaciones secuenciales entre los fenómenos referenciados -políticas macroeconómicas, acuerdos de integración, renegociaciones de la deuda externa- se convertiría en un problema epistemológico incomprensible (tanto para la ciencia económica como para la ciencia política y la sociología) si no se tienen en cuenta las acciones y reacciones de los actores involucrados: gobiernos, empresarios, sindicatos, militares, acreedores, aspecto que será analizado posteriormente.

#### **4.3.-Políticas macroeconómicas y primera etapa en los acuerdos: 1985-1987.**

La primera fase de los acuerdos integracionistas sudamericanos abarca 1985-1987, coincidiendo su inicio con el lanzamiento de sendos planes macroeconómicos de ajuste de perfil heterodoxo: el Plan Austral en junio de 1985 y el Plan Cruzado en febrero de 1986.

A pesar de las muy diferentes situaciones coyunturales en que se encontraban las economías argentina y brasileña en ese momento, los planes económicos presentan muchas similitudes (Paz 1986) y un alto grado de coherencia con los acuerdos de integración.

Aunque ambos planes, por ser antiinflacionarios, tienen un conjunto de medidas comunes -congelamiento de precios y salarios, reforma monetaria y escala de conversión para la nueva moneda-, las prioridades de cada Plan eran diferentes. En el caso del Plan Austral la prioridad era reducir la inflación, mientras en el caso del Plan Cruzado era contener la inflación manteniendo el crecimiento económico, al menos durante unos meses. Ello explica los estilos anti-inflacionarios diferentes señalado por Paz. Esta es una de las asimetrías señaladas por los expertos.

Estas prioridades no respondían solamente a los requisitos económicos de cada país sino, también, a las exigencias políticas de las respectivas transiciones democráticas.

En el momento del lanzamiento del Plan Austral en julio de 1985, el gobierno civil argentino llevaba 1 año y medio de políticas económicas gradualistas que habían fracasado en los intentos de controlar la inflación y de aumentar el superavit comercial. El inicio del desajuste político interno producto de las tendencias hiperinflacionarias y la erosión política externa

(y su impacto político interno) derivada del fracaso de la inicial estrategia negociadora frente a los acreedores y del estancamiento de las negociaciones con los ingleses por las Malvinas, (Paz 1986, Lanús 1986), colocaba al nuevo gobierno de transición democrática ante la alternativa de una política de choque heterodoxo y de la aproximación con Brasil. Es el momento de la Declaración de Iguazú, que destaca la firme voluntad política de acelerar la integración bilateral, la necesidad de reforzar el poder negociador, la urgencia de enfrentar la crisis latinoamericana y los graves problemas de la deuda externa, el deterioro del panorama internacional y el neoproteccionismo de los países industrializados.

Días antes del lanzamiento del Austral se dió a conocer el memorandum de entendimiento con el FMI, el cual preveía un acuerdo de refinanciación de la deuda privada, reestructuración de la pública, créditos para el pago de atrasos, conversión de la deuda privada en pública y compromisos respecto a la tasa inflacionaria, déficit público y oferta monetaria.

El Plan Austral intenta combinar medidas de una rápida estabilización con otras que le permitieran una continuidad de mediano plazo:

- congelamiento de precios, salario, tarifas y tasas de cambio,
- drástica reducción del déficit público mediante recortes del gasto en inversiones y personal, e incremento de los ingresos por la más baja inflación y el aumento de la tributación del comercio exterior y los combustibles,
- reducción de la tasa nominal de interés.

El grupo negociador del PICE/PICAB creado a través de la Declaración de Iguazú realiza sus sesiones mientras en Argentina funciona el Plan Austral y en Brasil se diseña el Plan Cruzado.

La situación económica y política brasileña era bien diferente a la argentina: la economía se encontraba en franca expansión y el gobierno democrático recién instalado se preparaba para las elecciones de la Asamblea constituyente y la consolidación política de la nueva figura presidencial. El Plan Cruzado se lanza en febrero de 1986 y el PICE/PICAB se firma en julio de 1986.

El cambio de gobierno y régimen político en Brasil (inicio de la llamada transición democrática) se había producido a mediados de 1985, registrándose divergencias marcadas dentro del primer equipo económico -que funcionó durante el segundo semestre de 1985-, en cuanto a los objetivos e instrumentos de la política económica.

Las primeras medidas aplicadas: contracción monetaria, alta tasa de interés, congelamiento de tarifas e indización de precios y de la tasa de cambio, provocaron divergencias que desembocaron en la sustitución del equipo económico en septiembre. El segundo

equipo económico, dirigido por el Ministro Dilson Funaro, aplica medidas transitorias de recuperación salarial, expansión monetaria y comienza el diseño del Plan Cruzado junto a las negociaciones bilaterales de cooperación con la Argentina.

Las negociaciones de Brasil con la banca y el FMI transcurrieron en un proceso de rechazos, suspensiones y reinicio en septiembre de 1985, que desemboca en la firma de un acuerdo con la banca acreedora a inicios de 1986.

Así, a inicios de 1986 las condiciones económicas y políticas en ambos países eran favorables al proceso negociador bilateral: la economía argentina se recuperaba de la caída registrada en 1985 y el PIB brasileño mantenía su crecimiento, la inflación lograba reducirse en ambos países y las negociaciones externas con los acreedores habían desembocado en sendos acuerdos.

En términos de crecimiento económico Argentina registró un ciclo completo de crisis, recuperación y estancamiento en los 3 años de esta primera fase de los acuerdos integracionistas, mientras la economía brasileña mantiene durante 1985 y 1986 el crecimiento iniciado en 1984 y comienza a caer en 1987.

Principales indicadores macroeconómicos 1985-1987.

	Brasil			Argentina		
	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>
PIB (%)	7,9	7,6	3,6	4,4	5,7	2,2
Inflación (%)	226,9	145,3	229,7	672,2	90,1	131,3
Saldo Presupuesto/ PIB (%)	-4,4	-3,6	-5,9	-6,0	-5,3	-7,1
Pago intereses/ Exp. (%)	40	42,4	33,1	51,1	50,9	50,9
Variación reservas (millones dol)	-511	-3232	2165	1029	-891	-1917
Comercio bilateral(%)	-28,7	39,1	-0,5	-28,7	39,1	-0,5

Fuente: BID 1992 Informe sobre el Progreso Económico y Social en América Latina, Washington: BID, pag. 27 y 55.

Las políticas macroeconómicas en ambos países comienzan a diferenciarse cada vez más a partir de 1987, resultando más asincrónicas en el tiempo aunque conservando un común perfil neoliberal y alternando las variantes ortodoxo-monetarista y heterodoxa en diferentes períodos de tiempo.

La combinación de políticas expansivas y restrictivas se produjo en distinta proporción en cada país y en momentos diferentes en el tiempo.

Durante el primer trimestre de 1987 en Brasil, el retorno de fuertes tendencias inflacionarias, la brusca reducción de las reservas de divisas, los déficits comercial y presupuestario y el incremento de la intranquilidad sociopolítica interna, condujeron al abandono del Plan Cruzado, a la moratoria en el pago de la deuda externa y al lanzamiento del Plan Bresser en junio de 1987. Este Plan macroeconómico de perfil heterodoxo reforzó la caída del PIB, recuperó el superavit comercial y el nivel de las reservas en divisas y no logró contener la inflación. Es en este momento que Bresser Pereira lanza la idea del cronograma lineal y automático que será aprobado posteriormente.

A fines de 1987 se produce un nuevo cambio en el equipo económico gubernamental y una nueva orientación en la política macroeconómica.

En Argentina, se mantuvo la política de administrar las variables macroeconómicas durante 1987, lanzando un paquete económico en febrero y otro en octubre, ambos continuando la línea del Plan Austral pero con más énfasis en medidas de recorte del gasto público y de recuperar el superavit comercial. Las renegociaciones con el FMI se reinician en enero y con la banca acreedora en febrero firmando un acuerdo con la banca en abril. Las fechas de desembolso de los préstamos por los acreedores se convirtieron en momentos de renegociación externa y reajustes en la política macroeconómica (CEPAL 1985a, 1986, 1987).

El debilitamiento del PICE/PICAB coincide con el fracaso de los Planes Austral I-IV, Cruzado y Bresser, con la ampliación de las divergencias en las políticas macroeconómicas, en las negociaciones externas y en las políticas comerciales, y con la agudización de la inestabilidad política interna. Al decir de Hirst, "La superposición de crisis económicas y políticas en Argentina y en Brasil llevó inevitablemente a una desmovilización de los gobiernos de ambos países en torno al Programa de Integración" (Hirst 1990:10-12).

El impacto de las políticas macroeconómicas sobre el comercio bilateral y sobre los acuerdos de integración se produce a través de:

- su incidencia sobre el comportamiento de las economías de Brasil y Argentina (contracción, expansión, asincronismo, etc.)

- su influencia sobre el proceso político negociador de los acuerdos a nivel bilateral.

Para corroborar estas afirmaciones sustentadas por el análisis cualitativo, se procedió al análisis comparativo mediante gráficos y técnicas de procesamiento estadístico. El gráfico 1 muestra que el crecimiento económico de ambos países es asincrónico guardando una cierta proporción inversa, es decir, cuando la tasa del PIB de Brasil aumenta el de Argentina disminuye, y viceversa. También revela que las dos economías mantuvieron un alto grado de inestabilidad, que el dinamismo de la economía brasileña fue mayor y la inestabilidad económica argentina fue mayor.

El gráfico 2 revela una gran inestabilidad en el comercio y los saldos bilaterales -tanto en las exportaciones como en las importaciones- aunque con tendencia al alza, además de la consecutividad y el asincronismo de los saldos bilaterales, esto es, el saldo a favor de un país es seguido por un saldo comercial bilateral a favor del otro país.

El gráfico matricial de la relación entre las variables consideradas (importaciones y exportaciones bilaterales, PIB de Argentina y Brasil), sugiere un determinado nivel de correlación estadística entre ellas, con un cambio en el modelo de ajuste a partir de 1987.

Los gráficos confirman las 3 etapas principales consideradas aquí: 1985-1987, 1988-1989, 1990-1992.

Los análisis de correlación y regresión estadística <sup>40</sup> ofrecen los siguientes resultados para el período 1985-1991:

- las importaciones bilaterales Brasil-Argentina son explicadas en un 83% por el comportamiento de las exportaciones bilaterales y por la evolución del PIB de ambos países,
- las exportaciones Brasil-Argentina son explicadas en un 73% por el comportamiento de las importaciones bilaterales y por la evolución del PIB de ambos países,
- en ambos casos, ello significa que hay otro conjunto de variables que inciden sobre el comercio bilateral y que no han sido incluidas.

Esas variables no incluidas en el análisis estadístico son:

- las políticas de comercio exterior <sup>41</sup> en Argentina y Brasil, que registraron cambios radicales en el período 1985-1992, tanto en lo

---

<sup>40</sup> Sobre la base de datos seleccionados por el autor y no sobre los datos de la CEPAL.

<sup>41</sup> .- Generalmente, en la teoría económica al uso, las políticas comerciales no son consideradas como parte de las políticas macroeconómicas. Tampoco las políticas sectoriales y regionales.

bilateral como con el resto del mundo (Del Bello 1992, Baumann 1992, Worcel 1992, Guimaraes 1993, CEPAL 1986-1991),

- las políticas de reducción del costo del transporte terrestre en el Cono Sur (CEPAL 1990:171),

- las políticas sectoriales y regionales que influyen significativamente sobre los principales productos del comercio bilateral (CEPAL 1992:222),

- el proceso de internacionalización bilateral a nivel de las inversiones directas y de radicación de empresas de un país en otro (Bisang, Fuchs y Kosacoff 1992, Goulart y Carvalho 1991).

#### 4.4.-Las políticas comerciales y los acuerdos de integración.

En la primera etapa de 1985-1988 no se registran cambios importantes en la política comercial hacia terceros países (salvo la eliminación de las cuotas de importación por parte de Argentina en 1986), manteniéndose los niveles previos de protección de las importaciones y de promoción de las exportaciones, más altos en Brasil que en Argentina.

<u>Indicadores de política comercial 1980-1988</u>					
	<u>Indice</u>	<u>Derechos</u>	<u>Variabili-</u>	<u>Variación</u>	<u>Variación</u>
	<u>frecuen-</u>	<u>a import.</u>	<u>tasa cam-</u>	<u>tasa cam-</u>	<u>anual IPC</u>
	<u>cia BNA</u>		<u>bio</u>	<u>bio real</u>	
Brasil	44,1	75,2	12,5	6,9	198,6
Argentina	21,2	38,6	28,3	-65,6	243,7

Incidencia de las barreras no tarifadas en % de las importaciones totales.

Medias de derecho de importación.

Desviación de la variación anual del tipo de cambio real.

Fuente: Manuel Agosin 1991 "Reforma comercial y crecimiento: una reseña temática y evidencia preliminar", Pensamiento Iberoamericano # 20, Madrid: ICI/CEPAL.

Sin embargo, sí se producen cambios de importancia en la política comercial bilateral. Los altos niveles de protección arancelaria y cambiaría en ambos países, las reducciones tarifarias bilaterales y las decisiones de políticas sectoriales otorgaban altos márgenes de preferencia bilateral.

El principal instrumento del PICE/PICAB fueron (y son) los Protocolos sectoriales con reducciones tarifarias bilaterales, mecanismos de equilibrio, de salvaguardia y ampliación del comercio bilateral, espacio de negociación definido, estímulo a la complementación productiva, coordinación de políticas y formación de empresas binacionales. Las reducciones tarifarias sectoriales bilaterales se negociaban producto a producto (o por agregados arancelarios) conformando una lista común (L.C)

Los sectores más significativos fueron los de bienes de

capital con el Protocolo # 1, productos alimentarios con el Protocolo # 22, automotriz con el Protocolo # 21, trigo con el protocolo # 2, el nuclear con sus acuerdos y cláusulas específicas, el siderúrgico con el Protocolo # 13 y la expansión del comercio bilateral con el Protocolo # 4.

Al revisar los Protocolos, las listas comunes y su proceso negociador (Hirst 1990, Baumann y Lerda 1987, Lugones y Porta 1992, Porta 1991) se registran diferencias que reflejan la incidencia de los diversos intereses empresariales cuya configuración es diferente en cada sector para ambos países.

Aunque los Protocolos tienden a crear Areas parciales de Libre Comercio, al comparar el comportamiento del intercambio entre los bienes no negociados con los negociados, se revela que ambos tuvieron similar dinamismo con diferencias poco significativas, lo que sugiere que la expansión comercial bilateral resultaría más atribuible a los impactos de las políticas macroeconómicas respectivas y al asincronismo entre ambos países que a los acuerdos de integración en sí mismos. Esta característica del PICE/PICAB se refuerza con el hecho de que el Programa se firma en 1986 pero las reducciones arancelarias acordadas entran en vigencia en 1987, apenas un año antes de que se dieran los primeros pasos que posteriormente condujeron a las políticas comerciales aperturistas generalizadas en ambos países, con más fuerza en Argentina que en Brasil.

La indefinición en el arancel externo común (AEC) provoca el debilitamiento del margen de preferencia bilateral al comenzarse las políticas de apertura a partir de 1988, fecha que marca el inicio de la segunda fase del proceso integracionista.

La política comercial argentina registra fuertes cambios en el contexto de recesiones económicas agudas, de restricciones financieras externas e internas, acompañando los programas de ajuste y estabilización macroeconómicas y en un proceso de sistemáticas y progresivas medidas de apertura y liberalización comercial. Los momentos de mayor inflexión son: 1986, 1988, 1989 y 1991. Son precisamente los años en que los acuerdos integracionistas registraron cambios significativos en su orientación.

En el contexto de las negociaciones con los organismos financieros internacionales, a partir de finales de 1986 se desmantela el sistema argentino de restricciones comerciales cuantitativas. A fines de 1988 se introduce la reforma arancelaria reduciendo las tarifas y aumentando su dispersión. A mediados y finales de 1989 se cambia el régimen comercial y se suspenden los regímenes promocionales. En enero de 1991 se elimina el régimen de consulta previa a los productores nacionales para la autorización de importaciones.

Entre octubre de 1989 y abril de 1991 el arancel promedio

bajó de 26% a 9,6%, el máximo de 40 a 22 y el más frecuente de 37 a 0.

Brasil comienza a reformular su tradicional política de comercio exterior a partir de 1987. En 1988 y en el contexto de negociaciones con los acreedores externos -año en que el 67% de las importaciones totales estuvo regulada por uno de los 42 regimenes especiales- comienzan a eliminarse gradualmente varios de esos regimenes especiales de importación, muchos de los impuestos indirectos a las importaciones y rebajas arancelarias sucesivas (El arancel medio bajó de 51% a 35% entre 1988-1990). En 1989 el 50% de las importaciones brasileñas entraban sin arancel. También hubo cambios en las políticas de promoción de exportaciones que cubrían a más del 50% del universo exportador brasileño.

A mediados de 1990 la reforma de la política comercial se presenta como parte del programa de competitividad industrial lanzado por el gobierno Collor: eliminación de las restricciones cuantitativas a las importaciones y de los aranceles clasificados como redundantes, reducción de la tarifa promedio de 35% a 20% hasta 1994 y de la máxima de 85% a 40% en el mismo período, tarifa 0% para productos sin producción nacional, reducción de 8 a 4 en los niveles arancelarios, reducción de la tarifa a 10% - 15% para los productos cuyos insumos queden libres de control, lograr un arancel uniforme del 20% en los sectores exportables y sustitutivos de importaciones.

	<u>Mercosur</u>					
	<u>Evolución comparativa de la Reforma Arancelaria</u>					
	<u>Previo</u>	<u>Máximo</u>		<u>Previo</u>	<u>Promedio</u>	
<u>Actual</u>		<u>Proyecto</u>	<u>Actual</u>		<u>Proyecto</u>	
Brasil	105	85	40	38	25	14
Argentina	53	22		29	10	
Paraguay		72			16	
Uruguay		40			28	

Fuente: SELA. La dinámica y los dilemas de la integración en América Latina y el Caribe. Sept. de 1991, Caracas: SELA.

Las políticas de promoción de exportaciones también registraron cambios en ambos países, aunque en un grado menor que las de liberación de las importaciones. El cambio más significativo ha sido la tendencia a la reducción de los incentivos a las exportaciones -extinción de los mecanismos de reembolso y de los programas especiales de exportación, la interrupción de las operaciones de financiamiento a las exportaciones vía Banco Central- y el cambio en sus formas e

instrumentos, determinados principalmente por las políticas monetarias y fiscales (Guimaraes 1993:37,39).

En tales condiciones resulta comprensible que el comercio bilateral Brasil-Argentina y con el Mercosur haya crecido más que el de ambos países con el mundo durante la segunda mitad de los `80.

Volumen del Comercio Exterior  
(millones de dol.)

	1980	1985	1990	1991
Argentina con Mercosur	2441	1365	2709	2961
Argentina con Mundo	18559	12210	16431	16333
%	13	11	16	18
Brasil con Mercosur	2855	1674	3640	4577
Brasil con Mundo	31426	38793	52075	52661
%	9	4,3	6,9	8,7

Fuente: Elaborado por el autor a base de datos en: Worcel 1992:41 y Reis Castilho 1993:51, 53.

Hasta 1988 no existía una política específica para el comercio bilateral. Se habían diseñado y aprobado los acuerdos del PICE/PICAB en 1986, pero sólo comenzaron a regir a partir de aquel año. Así, las políticas de promoción de exportaciones y restricción de las importaciones que estuvieron vigentes hasta 1988 incidían sobre el comercio exterior de Brasil y Argentina con el Mundo en detrimento del intercambio bilateral. La entrada en vigor de las medidas favorecedoras del comercio bilateral va acompañada de una mayor liberalización de las importaciones (tarifaria y no tarifaria, pero con restricciones cambiarias y de disponibilidad de divisas) y de la reducción de los programas de promoción de las exportaciones al resto del Mundo. El comercio bilateral resulta así beneficiado.

Lo más significativo, desde el ángulo de este capítulo, es el alineamiento de las políticas comerciales con las macroeconómicas y con los acuerdos de integración, no sólo en su orientación sino, también, en sus momentos de cambio e inflexión. Aspecto de suma importancia también lo constituye las asimetrías en política comercial en Brasil y Argentina, que coincide con las asimetrías coyunturales en el comportamiento respectivo de la economía de cada país y con las asimetrías en las políticas macroeconómicas.

**4.5.-Políticas macroeconómicas y segunda etapa en los acuerdos de integración**

La segunda etapa en los acuerdos integracionistas y en las políticas macroeconómicas, 1988-1989, coincide con la primera

etapa de cambios en las políticas comerciales de Brasil y Argentina.

Las políticas macroeconómicas en esta segunda etapa estuvieron determinadas, en el caso de Brasil, por el Plan de Modernización y ajuste y el Plan Verano, ambos bajo la gestión del entonces Ministro de Hacienda, da Nobrega. En el caso de Argentina por el Plan Primavera I y II y por el Plan B.B (Bunge-Born).

Más allá de sus diferencias y asimetrías, los cuatro planes se caracterizaron por su carácter de corto plazo, contraccionistas, diseñados e implementados en contextos electorales Presidenciales, con gran inestabilidad económica y política interna, enmarcados en renegociaciones de la deuda externa y acompañados de medidas de mayor apertura y liberalización externa (Bleger 1988 y 1989, Tenewicki 1989, CEPAL 1986-1991, García 1992, Urías 1989).

Las prioridades de los equipos de gobierno en ambos países se concentraron en las urgencias económicas internas determinadas por los dilemas inflación/crecimiento, déficit fiscal/deuda interna/deuda externa, conflictos distributivos como consecuencia de la erosión de los salarios y las divergencias de intereses entre los sectores empresariales productivos y financieros.

También se concentraron en las urgencias políticas determinadas por la reiterada búsqueda de un pacto social interno (empresarios, gobierno, sindicatos) que no llegó a materializarse, por elecciones Presidenciales anticipadas en Argentina y fuertemente polarizadas en Brasil, (además de la aprobación de la nueva Constitución brasileña de 1988), y por negociaciones externas que situaban límites muy estrechos de maniobra para los Estados deudores (reprogramación de la deuda brasileña en 1988 y de la Argentina en 1989).

Los indicadores macroeconómicos reflejan la magnitud de las primeras urgencias y algunas de las segundas.

#### Principales indicadores macroeconómicos. 1988-1989

	<u>Brasil</u>		<u>Argentina</u>	
	<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1988</u>	<u>1989</u>
PIB (%)	-0,1	3,3	-2,6	-4,5
Inflación (%)	682,3	1287,0	343	3079
Saldo presupuesto/PIB(%)	-4,8	-6,9	-9,3	-7,2
Pago intereses/Exp.(%)	29,4	29,2	42,0	51,2
Variación reservas	1711	1701	1858	-1348

(millones dol.)

Comercio bilateral(%)	19,8	16,3	19,8	16,3
-----------------------	------	------	------	------

Fuente: BID 1992 Informe sobre el Progreso Económico y Social, en América Latina, Washington: BID, pág. 27 y 55. Anexo I para el crecimiento del comercio bilateral (Elaborado por el autor).

La profundización del perfil neoliberal de las políticas macroeconómicas y el inicio de una mayor apertura y liberalización en las políticas de comercio exterior, coincidió con la entrada en vigor en 1988 de los Protocolos del PICE/PICAB firmados en 1986. Con la posposición en la implementación de algunos de los protocolos del PICE/PICAB y el incumplimiento parcial de otros, con el cambio de orientación en los acuerdos integracionistas bilaterales a partir de la firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Brasil y Argentina el 29 de noviembre de 1988.

El Tratado tiene el objetivo político de consolidar y asegurar la continuidad de los acuerdos de integración bilaterales. Constituye por ello un acto jurídico de los gobiernos y no sólo de sus respectivos Presidentes, remitiéndose a los Acuerdos Preferenciales de Alcance Parcial firmados por ambos países en la ALADI y a los respectivos Poderes Legislativos nacionales.

La alineación del Tratado con las políticas macroeconómicas y con las reformas de mayor apertura y liberalización comercial en ambos países se constata en su artículo tercero, que promulga "la remoción de todos los obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio de bienes y servicios en los territorios de los dos Estados-Parte" (Almeida 1992:28), objetivo a ser alcanzado en un plazo máximo de 10 años <sup>42</sup>.

A pesar de la mayor convergencia en cuanto a la naturaleza de las políticas macroeconómicas y a las reformas de ajuste estructural (liberalización comercial, privatización) continuaron las asimetrías en el tiempo, tanto en las políticas económicas internas como en las negociaciones externas de la deuda.

En el análisis que la CEPAL realiza del impacto de las políticas macroeconómicas sobre el crecimiento del PIB y el comercio bilateral Brasil-Argentina para el período 1985-1989, el año de 1988 se comporta de forma atípica: aumenta el comercio

---

<sup>42</sup> Una distinción de suma importancia es la de diferenciar entre la apertura bilateral y la apertura hacia terceros, asunto muy poco tratado en los estudios sobre la integración actual

bilateral en un contexto recesivo para ambas economías (CEPAL 1992:231).

Este comportamiento atípico no invalida la conclusión de CEPAL referenciada al final del capítulo 2 de esta tesis, pero sí refuerza nuestra propuesta complementaria en cuanto a la importancia de las políticas comerciales, sectoriales y regionales: el grueso del incremento del comercio bilateral en 1988 se concentró en combustibles, hierro y acero, productos químicos y productos alimenticios, sometidos todos a políticas sectoriales específicas.

#### 4.6.-Políticas macroeconómicas y tercera etapa en los acuerdos.

La tercera etapa, 1990-1992, es en la que el Mercosur asume los objetivos, formas, mecanismos y dilemas que lo caracterizan actualmente.

Las políticas macroeconómicas en este período registran cambios de importancia. En Brasil se concretan en el Plan Collor I y II, mientras en Argentina se implementan el Plan Bonex y el Plan Cavallo (también conocido como Plan de Convertibilidad).

El Plan Collor I, lanzado el 15 de marzo de 1990 mediante 27 medidas provisionales, resoluciones y decretos, incluyó una reforma monetaria (congelamiento de la liquidez monetaria mediante bloqueo de fondos equivalentes a un 10% del PIB) y cambio de moneda, suspensión de subsidios e incentivos a la industria y agricultura, reforma administrativa (plan de privatización de estatales, reducción del aparato administrativo), congelamiento de precios y salarios, reajuste de las tarifas hacia arriba, liberalización del comercio exterior, de la tasa de cambio frente al dólar y de las inversiones extranjeras, inicio de las renegociaciones con los acreedores externos para salir de la suspensión de pagos externos (moratoria no declarada) desde el 2do. semestre de 1989.

Este conjunto de medidas y la posterior administración macroeconómica tuvieron un impacto inmediato en el corto plazo, provocando una paralización de la actividad económica, aumento significativo del desempleo, depreciación del dólar frente al cruzeiro, deterioro del nivel de vida, acentuación de las desigualdades sociopolíticas y el reforzamiento del poder del estado sobre la circulación monetario-financiera.

En enero de 1991 se anuncia el Plan Collor II, el que es implementado por un nuevo equipo económico gubernamental a partir de mediados de 1991 y prolongado, a través de la administración de las variables macroeconómicas, hasta finales de 1992 en que el Presidente de Brasil es sustituido de su cargo mediante acción legislativa y judicial (Espinosa 1992, Faro 1990).

En Argentina, el Plan Bunge-Born (BB) es el primer ajuste lanzado por la administración del nuevo Presidente Menem para el segundo semestre de 1989. Durante ese segundo semestre de 1989 se lanzan los Planes BB I y II y el Plan Erman I. El llamado Plan

Bonex (Erman II) y sus sucesores, constituyen una continuación de los planes orientados hacia la profundización del ajuste estructural (reformas estructurales en la economía y el estado acompañados de planes de estabilización ortodoxo-heterodoxo, variantes del modelo neoliberal). (García 1991 y 1992, Bocco y Rojze 1991, Abalo 1991, Tenewicki 1991).

Comparando las políticas macroeconómicas en Brasil y Argentina, se registra una mayor convergencia durante 1990-1991, hasta el lanzamiento del Plan Cavallo (Plan de Convertibilidad) el 1ro. de abril de 1991, con el que se acentúan nuevamente las divergencias. La mayor convergencia antes del Plan Cavallo se produce en la contracción de la circulación monetaria, el alza de las tasas de interés internos, en la liberación del mercado cambiario, en la relativa limitación de los pagos externos de la deuda, en el ajuste fiscal, en la liberalización comercial y en la privatización.

Sin embargo, los instrumentos utilizados en ambos países fueron diferentes, lo que desembocó en marcadas diferencias a partir de 1991 (Ferrer 1991).

Mientras en Brasil la reducción de la masa monetaria se produce por el congelamiento de 2/3 de los activos financieros (virtual moratoria de la deuda interna pública); en Argentina se convierten en dólares los títulos de la deuda pública interna y los depósitos a plazos fijos, convirtiendo la deuda interna en externa. Así, mientras el Plan Bonex aceleraba la dolarización de la economía argentina, el Plan Collor I alejaba esa tendencia para Brasil.

La política de liberalización comercial fue más lenta para Brasil y más rápida y profunda en Argentina (desde niveles de mayor apertura que en Brasil). La liberalización cambiaria en Brasil mantuvo un mercado de divisas con tasas de cambio múltiples, mientras en Argentina condujo a un mercado cambiario unificado.

La política de privatización de empresas estatales y su conversión para el pago de la deuda externa fue mucho más extensa, profunda y rápida en Argentina que en Brasil.

La evolución de los principales indicadores macroeconómicos también presenta asimetrías significativas. La economía argentina logra crecer en 1991, luego de una década de crisis, mientras la economía brasileña registra una caída en 1990 y un bajo crecimiento en 1991 luego de una década de bajo crecimiento.

Principales indicadores macroeconómicos

<u>Brasil</u>			<u>Argentina</u>		
<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1981-1990</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1981-1990</u>

PIB (%)	-4,0	1,2	0,1	0,4	6,0	-1,4
Saldo presupues- to/PNB (%)	1,2	-		-4,9	-0,7	
Inflación (%)	2938	440		2314	172,8	
Pago intereses/ (Exp. (%))	31,4	26,4		39	36,3	
Variación reser- vas/mill.dol.)	1221	221		3379	2863	
Comercio bila- teral (%)	4,2	51,1		4,2	51,1	

Fuente: BID 1992 Informe sobre el Progreso Económico y Social en América Latina, Washington: BID, pág. 27 y 55.  
Anexo I para el crecimiento del comercio bilateral.(Elaborado por el autor).

En una visión de conjunto del período 1985-1991, se destacan los años 1986 y 1991 como los de mayor crecimiento en el comercio bilateral y los años 1987 y 1990 como los de menor crecimiento.

La incidencia de las políticas macroeconómicas sobre el crecimiento (o decrecimiento) de ambas economías y sobre el comercio bilateral ocurre de manera indirecta y sólo parcialmente explicable por la evolución de los agregados macroeconómicos, lo que indica la influencia de los cambios en las políticas comerciales y sectoriales de ambos países así como de los cambios en los acuerdos integracionistas.

La evolución de los cambios en los acuerdos de integración ocurre, principalmente, en el contexto de un proceso negociador en que si bien las variables económicas desempeñan un papel de importancia, las variables políticas que tienen que ver con la actuación de los actores institucionales, económicos y sociales juegan una función relevante.

## CAPITULO 5

La política de los acuerdos y los acuerdos de la política:  
actores institucionales, económicos y sociales en el  
proceso de negociación de los acuerdos de integración.

El juego de palabras que da título a este capítulo sugiere los dos aspectos centrales a desarrollar en el mismo. En primer lugar, la existencia de una dinámica política que se encamina a lograr acuerdos que impulsen el proceso integracionista, en un momento en que las tendencias de la economía habían conducido a un retroceso en los intercambios económicos bilaterales Brasil/Argentina y en el comercio intrazonal. En segundo lugar, los acuerdos que se logran como resultado de esa dinámica

política registran un ritmo que sobrepasa la dinámica de los intercambios económicos entre los países miembros y la capacidad de reacción de algunos actores relevantes.

La importancia de estos dos aspectos radica en que se vinculan estrechamente a algunos de los problemas centrales que más frecuentemente han sido planteados respecto al proceso integracionista en el Cono Sur latinoamericano: la indiferencia o poca participación empresarial y sindical; la falta de voluntad política para la integración por parte de los gobiernos; el poco tiempo para la implementación de los acuerdos; las expectativas desfavorables en algunos actores económicos y sociales respecto a los posibles impactos de los acuerdos; las asimetrías entre las expectativas económicas y las políticas respecto a los resultados de los acuerdos y a su grado y nivel de cumplimiento.

Este capítulo realiza una operación inversa al anterior. Centra el estudio comparativo en los actores y en el proceso negociador de los acuerdos de integración, teniendo en cuenta pero sin entrar a detallar las políticas macroeconómicas. Comienza periodizando con mayor precisión el proceso de negociación de los acuerdos integracionistas, explicita con más detalle los actores que son considerados en el análisis, precisa su participación y la evolución de sus posicionamientos en el proceso negociador y compara dicha evolución con las políticas macroeconómicas.

La exposición en este capítulo está organizada en función de las etapas en el proceso negociador de los acuerdos integracionistas y de los actores institucionales, económicos y sociales que participan en el mismo. Los actores van siendo considerados en el análisis e introducidos en la exposición en la medida en que van apareciendo y tornándose visibles, es decir, de relativa importancia para las negociaciones y para los acuerdos.

La mayor parte de este quinto capítulo está dedicada a la tercera etapa del Mercosur, 1990-1993, en la que se delinea el Mercosur con sus perfiles y tendencias más recientes.

La secuencia de los acuerdos expuesta en el capítulo 2 revela un acelerado ritmo en el diseño y firma de los acuerdos del PICE/PICAB y del Mercosur. En apenas 5 años se firman, entre otros, 3 Acuerdos Presidenciales, 24 Protocolos con sus Anexos, 2 Tratados, 4 Acuerdos de Complementación económica en ALADI y 2 Acuerdos de vínculos externos con E.U. y con la CEE (Almeida 1992).

Un indicador del proceso negociador es el número y ritmo de los acuerdos firmados. Lo primero que llama la atención es que la mayor parte se concentran en los años 1986 y 1991.

<u>Distribución anual del número de acuerdos firmados</u>								
	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>Total</u>
# acuerdos	19	3	4	1	3	8		38

% 50 7,8 10,5 2,5 7,8 21

Fuente: Elaborado en base a datos en Almeida 1992, Baumann y Lerda 1987.

El indicador número de acuerdos no establece diferencias en cuanto a su importancia, ya que todos reciben el valor de 1 independientemente de la naturaleza del acuerdo. Una valoración ponderada de cada acuerdo podría otorgarle un mayor valor a los Tratados (4), un valor intermedio a los Acuerdos Presidenciales (3) y a los de complementación (2). El resultado de la ponderación es el de mantener la importancia del año 1986 y aumentar los de 1988, 1990 y 1991, que son los años de inflexión en el proceso integracionista de acuerdo a la periodización propuesta en el capítulo 2.

Distribución ponderada de los acuerdos

	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>Total</u>
# ponderado de acuerdos	23	3	7	1	9	13	56
%	41	5,3	12,5	1,7	16	23	100

Fuente: Elaborado en base a datos en Almeida 1992, Baumann y Lerda 1987.

Además de confirmar la periodización ello significa que en torno a dichos años (antes y después) se desarrolló un intenso proceso de negociación política y técnica -primero para diseñar los acuerdos y luego para implementarlos- en que los actores institucionales ejecutaron un considerable volumen de acciones para impulsar el proceso integracionista e imprimirle cambios en su naturaleza. Ello indica que la voluntad política integracionista existe. También indica que son otras las dificultades.

Los actores institucionales, económicos y sociales que aquí serán considerados son gobiernos, empresarios nacionales y transnacionales y sindicatos. Estos actores no son homogéneos. El gobierno podría considerarse conformado por el ejecutivo Presidencial, los diversos Ministerios y el Legislativo, entre otros. Los empresarios están organizados en Asociaciones diversas y también los sindicatos. Aquí se asumirá el presupuesto metodológico de que las conclusiones no se alteran sustancialmente al considerarlos como homogéneos o heterogéneos en dependencia de la información disponible y del plano de análisis.

5.1.-Las negociaciones de los protocolos sectoriales y los actores involucrados en la primera etapa de los acuerdos.

Durante la primera etapa del proceso integracionista sudamericano 1985-1987, los actores principalmente involucrados en el proceso de diseño e implementación de los acuerdos fueron las Presidencias de Brasil y Argentina, los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores y algunos Ministerios del área económica en

ambos países. En el caso de los acuerdos referidos a los asuntos de interés militar, todo indica que sus formas, actores y mecanismos de negociación se desarrollaron aparte, generalmente más adelantados que los de otras áreas.

Inicialmente, la participación empresarial por ambos lados se limitó al intercambio de información (al menos en los procesos formales de negociación) y las instituciones sindicales no participaron en las instancias formales ni en los contactos informales (Hirst 1990: 5-8).

El proceso negociador de los acuerdos firmados en junio de 1986 tuvo un marcado sentido práctico, dándole mayor importancia al aspecto operacional y de implementación que a las declaraciones de objetivos y principios.

La experta brasileña Hirst le otorga particular relevancia al impacto inicial del Protocolo # 4 del PICE/PICAB, destinado a la expansión comercial bilateral y cuyo instrumento principal fue la renegociación del Acuerdo de Alcance Parcial # 1. Esta opinión se corrobora por el hecho de que el resto de los Protocolos del PICE/PICAB y sus listas comunes se implementan posteriormente (Baumann y Lerda 1987: 189, 179, 174, 164, 159, Hirst 1990).

El diseño de los acuerdos fue realizado por un pequeño número de funcionarios especializados y dados a conocer públicamente en el momento en que eran firmados por los Presidentes. El estilo de elaboración y aplicación de los acuerdos integracionistas no se diferenció de los decretos que anunciaban las políticas macroeconómicas: decisiones rápidas, prácticamente inconsultas y tomadas al más alto nivel.

En tales circunstancias, el proceso negociador tuvo, inicialmente, un carácter estrictamente bilateral, esto es, entre actores institucionales de los gobiernos de los dos países involucrados. A partir de este empuje inicial de julio de 1986, se crean grupos de trabajo para confeccionar las listas comunes (LC) de productos a ser beneficiados en cada sector y para darle seguimiento a los acuerdos. El número de funcionarios y Ministerios comenzó a ampliarse, conduciendo a la ampliación de los procesos informales y formales de negociación, sobre todo con el sector empresarial.

La reacción internacional fue inmediata. Italia y España firmaron acuerdos especiales con Argentina; Japón y E.U. manifestaron marcado interés en el tema a través de las agendas Presidenciales Sarney-Reagan y Alfonsín-Nakasone. El gobierno de los E.U. expresó su apoyo a los acuerdos y, a la vez, su preocupación porque los países miembros se cerraran comercialmente frente a terceros países, abogando más por una zona de libre comercio subregional que por una unión aduanera o un mercado común (Lavagna 1991: 30-31).

La conformación de las Listas Comunes de productos en los

Protocolos sectoriales le otorgó un carácter más complejo al proceso negociador, al incorporarse la interacción doméstica al interior de cada país, sobre todo Gobierno empresarios, al espacio de negociación (Porta 1991:97) <sup>(43)</sup>.

El grupo de trabajo del Protocolo # 1 (Bienes de capital) realizó tres rondas de negociaciones de la LC durante la primera etapa del PICE/PICAB (entre la declaración de Iguazú y la firma del Tratado de Integración en noviembre de 1988), una cuarta ronda en 1988 y la quinta en julio de 1990. En 1989 no hubo negociaciones por la gran inestabilidad económica y política en ambos países y el cambio de gobierno, primero en Argentina y luego en Brasil.

Las rondas negociadoras que incorporaron mayor número de productos en la LC fueron la primera y la quinta, mientras las segunda, tercera y cuarta se caracterizaron por negociaciones lentas y de menor resultado.

Las rondas de negociación de las LC en los Protocolos # 21 y 22, automotriz y alimenticio respectivamente, tuvieron un comportamiento similar (Porta 1991:91, 97, 102 y 111, Lavagna 1991:41).

En general, el proceso negociador estuvo fuertemente influido por la evolución de la situación macroeconómica - caracterizada por la inestabilidad, las restricciones externas y la crisis-, por los cambios en la política comercial en ambos países y los cambios en los acuerdos bilaterales de integración. Ello se confirma con el hecho de que las rondas de negociaciones fueron destrabadas en 1988 y en 1990: son los años del Tratado de Integración y del Acta de Buenos Aires. También son años de reforma en el comercio exterior en Argentina y Brasil.

Otro rasgo común de las negociaciones fue la creciente participación empresarial a partir de 1986. La única excepción fue en el caso del protocolo # 22 (industria de alimentos procesados), en que las asociaciones empresariales elaboraron el documento original (la coordinadora de productos alimenticios, Copal Argentina, y la Asociación brasileña de la industria alimenticia) pero después se estancaron las negociaciones.

La actuación de los distintos actores también estuvo determinada por la estructura productiva y empresarial de cada sector, tanto la del gobierno como de los empresarios privados.

En el caso de los respectivos gobiernos, no hubo acuerdo en cuanto a conciliar los regímenes de compras estatales de ambos

---

<sup>43</sup> Aquí se tratarán los protocolos # 1, 21 y 22 por ser los que han recibido mayor atención en las negociaciones del Mercosur, siendo objeto, además, de Acuerdos Complementarios en ALADI.

países (Porta 1991: 97), un índice de los límites a los que estaban dispuestos a llegar los dos principales actores institucionales en el proceso.

Del Protocolo # 1 quedó excluida la siderurgia y fundición y también los bienes de capital del sector petrolero. Las grandes empresas estatales de estos sectores en ambos países fueron excluidas del más importante y detallado Protocolo del PICE/PICAB, quedando circunscritas a dos protocolos más generales; el # 8 (hidrocarburos) y el # 13 (siderurgia).

El Protocolo # 1 quedó circunscrito a empresas transnacionales y unas pocas grandes empresas nacionales privadas, las que optaron por negociaciones producto a producto. La LC aumentó su participación en el comercio global del sector, 35% en 1987, 51% en 1988 y 60% en 1989. Para Argentina tuvo mayor importancia que para Brasil: la LC representó el 48% de las exportaciones bilaterales argentinas del sector en 1987 y el 70% en 1988 y 1989, y cubrió el 32% de las importaciones bilaterales brasileras del sector en 1986 y el 40% en 1989. (Porta 1991:100).

El peso de los productos del sector bienes de capital que se comercian bilateralmente entre Argentina y Brasil es pequeño en el comercio exterior total del sector, 25% de las exportaciones argentinas, y 4% de las brasileñas, pero significativo en el comercio exterior total de esos productos.

En el transcurso de esta investigación no fue posible determinar si el reducido número de empresas involucradas se trataba de aquellas para las cuales el comercio bilateral constituyó una alternativa frente a los deprimidos e inestables mercados internos de ambos países como resultado de la caída en la actividad inversionista o una alternativa frente a las dificultades para continuar exportando hacia otros mercados externos, o por ambas razones.

En el caso del protocolo # 21 (sector automotriz) el instrumento básico fue la tarifa bilateral cero, lista común de productos y lista positiva de ampliación progresiva. Este fue el instrumento común para todos los protocolos sectoriales. Este Protocolo se firma en 1988 para entrar en vigor en 1989, pero queda postergado hasta 1991.

El sector automotriz en Brasil y Argentina se caracteriza por la presencia de filiales de las grandes transnacionales estadounidenses y europeas que se concentran en el montaje de vehículos terminados y de algunos componentes, y por empresas nacionales que se dedican a la producción de piezas y otros componentes.

El Protocolo # 21 se dirigió, en sus inicios, a promover el comercio bilateral de piezas y componentes a través de la LC y el arancel cero, siendo prácticamente excluidos los vehículos terminados.

El acuerdo en este sector contaba con el favorable antecedente de que para la mayoría de las empresas transnacionales era ya significativo el comercio bilateral (VW, Ford, Fiat, Mercedes benz, Sevel, GM) aunque sin llegar a la complementación productiva. La Scania (producción de camiones) es la única que había alcanzado niveles de complementación productiva entre sus instalaciones en Brasil y Argentina. En 1987, un año antes de la firma del protocolo 21 y del Tratado de Integración de 1988, la VW y la Ford deciden crear el holding Autolatina para sus operaciones financieras conjuntas en Brasil y Argentina.

Por la parte de los gobiernos, al de Argentina le interesaba compensar el déficit que tradicionalmente mantenía el sector automotriz en su comercio con Brasil, promoviendo formas de intercambio bilateral compensado mediante programas de incentivos.

El grado de interdependencia bilateral inicial en este sector automotriz era más elevado en comparación con otros sectores, principalmente debido al comercio intrafirma.

Exportaciones automotrices de Argentina

(millones dol. y %)

	<u>Brasil</u>	<u>Mundo</u>	<u>%</u>
1986	42	115	37
1987	44	132	33
1988	47	195	24
1989	70	236	30
1990	82	250	33
1991(e)	600	800	75

Fuente: Miguel A. Sánchez "Integración automotriz en el Mercado Común del Sur". Ponencia presentada al Seminario Mercosul ou a integracao dos povos do Cone Sul, Porto Alegre, PRIES, dic. de 1991, Porto Alegre, Mimeo.

Sin embargo, a pesar de este nivel de interdependencia, el Protocolo # 21 solo entra en funciones durante la tercera etapa (1990-1992) del Mercosur.

Esta demora resulta más significativa cuando se tiene en cuenta que las empresas del sector estaban sometidas a la contracción de los mercados internos brasileño y argentino como consecuencia de la crisis en los `80 y a la competencia japonesa y coreana en los mercados mundiales (Sánchez 1991:3 y 4, Porta 1991:108).

Según Lugones y Porta, la resistencia para la entrada en vigor del Protocolo # 21 provino de las filiales de las empresas transnacionales, que se oponían a la apertura recíproca de las

líneas de producción que controlan, postura similar a la que asumieron en el protocolo # 1 de bienes de capital y en el # 22 de alimentos procesados (Lugones y Porta 1992, Porta 1991:111). También hubo resistencias por parte de los negociadores gubernamentales, que enfatizaron las diferencias en el mayor coeficiente de importación en Argentina que en Brasil <sup>(44)</sup>

Hirst y Porta coinciden en que las mayores resistencias provinieron de los productores brasileños de autopartes, en su mayoría empresas privadas nacionales (Hirst 1990:29, Porta 1991:111), que trataban de evitar la competencia de filiales transnacionales especializadas en la producción de autopartes en la Argentina.

A partir de julio de 1990, con el viraje hacia políticas comerciales de mayor apertura en Brasil y Argentina, y en el contexto del encuentro Presidencial Menem-Collor, se le da un nuevo impulso al protocolo # 21, ampliándose el intercambio de vehículos terminados y los incentivos a los Programas empresariales de intercambios compensados de autopartes.

La definición de cuotas de intercambio tanto para el número de vehículos (18 mil en 1991 y 25 mil en 1992) como para el volumen del comercio de autopartes (\$300 millones en 1991, \$500 millones en 1992 y sin límites en 1993) permite afirmar un relativo consenso entre los actores económicos e institucionales involucrados: filiales de transnacionales, empresas privadas nacionales y gobiernos. Los principales afectados serían las empresas privadas nacionales productoras de autopartes.

La lógica que diseña estos acuerdos es relativamente simple. Dada la reducción de los respectivos mercados nacionales automotrices en Brasil y Argentina y la creciente competencia en los mercados mundiales, las filiales de transnacionales especializadas en el montaje de vehículos terminados tienden a buscar sus proveedores de piezas, partes y componentes en otras filiales de la misma empresa en países vecinos, es decir, profundizar el comercio intrafirma aprovechando los acuerdos integracionistas. Ello les permite una cierta reconversión sin grandes inversiones.

Los gobiernos respectivos crean condiciones para lograr sus objetivos: mantener el impulso político al proceso integracionista, compensar el déficit automotriz argentino y ampliar opciones de mercado al sector automotriz brasileño.

Las empresas privadas nacionales mantienen los respectivos

---

<sup>44</sup> .- El coeficiente de importación de insumos para la producción de autopartes es del 15% en Brasil, mientras en Argentina podía ser hasta del 30%.

mercados nacionales de reposición de piezas y componentes.

En una lógica de esa naturaleza no ha habido lugar para los intereses sindicales ni de otros actores sociales.

El Protocolo # 22 dedicado a los alimentos procesados revela muchas similitudes con el anterior. La definición de cuotas máximas de intercambio es una típica medida de protección a empresas oligopolizadas que se reparten el mercado bilateral. En este caso, las negociaciones fueron por ramas y no por productos, lo que revela un mayor grado de integración empresarial hacia delante y hacia atrás.

Las ventajas del lado empresarial argentino en este sector, radican en la mayor calidad de los insumos, su menor costo y la mayor productividad de la fuerza de trabajo calificada.

El Protocolo 22 se firma en 1988 pero su proceso negociador se inició en 1986, junto al de los protocolos 2 y 3 referidos al trigo y abastecimiento alimentario.

Para los empresarios argentinos (privados nacionales y transnacionales) esos protocolos significan la posibilidad de acceso al protegido mercado brasileño con costos de transporte abaratados, en un contexto en que la competencia alimentaria en los mercados mundiales resulta cada vez más difícil por los altos niveles de protección e incentivos al sector en los países capitalistas industrializados.

Para el gobierno argentino significa obtener condiciones preferenciales de comercio para un sector cuyas exportaciones podrían compensar el tradicional déficit comercial bilateral.

El gobierno brasileño, intentando lograr el objetivo de combatir la inflación sin afectar el crecimiento, veía en la importación de alimentos argentinos más baratos una posibilidad para reforzar sus programas macroeconómicos anti-inflacionarios.

Sin embargo, los alimentos procesados quedaron formalmente fuera del proceso integracionista hasta 1988 en que se firma el Protocolo 22 y, en rigor, hasta 1989 en que se efectúan la segunda y tercera ronda (1990) de negociaciones de la LC.

Las resistencias que explican la posposición de este Protocolo provinieron del empresariado industrial brasileño -sobre todo de los productores de insumos primarios- y de la CACEX (Cartera de Comercio Exterior del Banco de Brasil). Los primeros por sus desventajas de costo frente a los productores argentinos y los segundos por la tradicional política del Banco de Brasil de restringir las importaciones con el doble objetivo de proteger la industria local y de asegurar superavit comerciales para pagar la deuda (Hirst 1990, Porta 1991).

Al igual que en los otros protocolos del PICE/PICAB, las condiciones del proceso negociador fueron modificadas por el cambio de orientación hacia la liberalización en las políticas comerciales de Argentina y Brasil a partir de 1988.

Estos hechos confirman la opinión del diplomático brasileño Barbosa de que "integrarse puede originarse en factores internos pero ocurre en función de factores externos" (Barbosa 1989:368).

En resumen, las negociaciones bilaterales también jugaron su papel en el incremento del comercio bilateral: hasta 1989 el 90% de las exportaciones argentinas al Brasil y el 50% de las exportaciones brasileñas a la Argentina correspondían a concesiones bilateralmente concedidas.

## 5.2.-La ALADI: un nuevo agente social aparece

El año de 1990 fue especialmente significativo para la integración Argentina-Brasil: es el año en que se firma el Acuerdo de Complementación Económica # 14 entre ambos países en los marcos de la ALADI.

Durante las etapas primera y segunda (1985-1987 y 1988-1989), las negociaciones del proceso integracionista sudamericano se desarrollaron en dos planos: nacional al interior de cada país y estrictamente bilateral (en el estilo de la diplomacia Presidencial). La ALADI funcionó como marco de negociación para los Acuerdos de Complementación Económica # 7 y # 12, refrendando lo ya acordado en los protocolos 21 y 22 del PICE/PICAB.

Sin embargo, el Acuerdo de Complementación Económica # 14, firmado en ALADI el 20 de diciembre de 1990, no solo incorpora en un solo instrumento todos los anteriores acuerdos firmados en ALADI por Brasil y Argentina; no solo implementa el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo firmado en 1988 entre ambos países; no solo implementa parcialmente el Acta de Buenos Aires firmada por los respectivos Presidentes en julio de 1990 que trazó el objetivo de un mercado común bilateral para 1995 sino, también, establece el programa de liberalización comercial bilateral - progresiva, lineal y automática-, los mecanismos de salvaguarda, de solución de controversias y de preservación de las preferencias bilaterales, en resumen, la mayoría de los principales acuerdos del posterior Tratado de Asunción que da nacimiento al Mercosur <sup>45</sup>.

Recientemente, el ex-Ministro de Hacienda brasileño en la época del Tratado de 1988, dió a conocer las circunstancias en que surgió la propuesta del cronograma de desgravación tarifaria como alternativa frente a los impasse sectoriales (Bresser Pereira 1992:30, Mercosul em debate RBCE # 33/1992).

Puede afirmarse que, a partir de este Acuerdo, la ALADI se incorpora como actor institucional al proceso integracionista

---

<sup>45</sup> .- Lo nuevo que incorpora el Tratado de Asunción son los objetivos de un arancel externo común, de un mercado común y la ampliación con Uruguay y Paraguay.

sudamericano. También puede afirmarse que con este Acuerdo, la integración Brasil-Argentina enrumba hacia una zona de libre comercio bilateral. El enfoque sectorial se mantiene para los bienes de capital, la industria automotriz, alimentos procesados y para los productos destinados a las centrales nucleares.

Podría también afirmarse que el marco negociador de ALADI funcionó como elemento de relativa disolución de las resistencias que habían ido surgiendo en las negociaciones sectoriales por productos en el PICE/PICAB y como instrumento para superar el impasse en que habían caído las negociaciones de las LC sectoriales. (Los acuerdos de Complementación en ALADI se firman por los representantes Plenipotenciarios de los respectivos gobiernos).

El ACE # 14 (Acuerdo de Complementación Económica en los marcos de la ALADI firmado por los respectivos gobiernos de la República Argentina y la República Federativa de Brasil) de diciembre de 1990 le abre el camino al Tratado de Asunción en varias direcciones.

En primer lugar, al aprobar el cronograma de desgravación tarifaria progresiva, lineal y automática, "columna vertebral del Tratado de Asunción". En segundo lugar, al formalizar la institucionalidad del Grupo Mercado Común, creado por mandato del Acta de Buenos Aires de julio de 1990, garantizando la continuidad institucional de los acuerdos y formalizando el proceso de negociación. En tercer lugar, al definir un plazo límite hasta 1994 para eliminar las restricciones no tarifarias al comercio bilateral. En cuarto lugar, le otorga cobertura jurídica internacional a los acuerdos de integración bilateral en vista de la cláusula de nación más favorecida tanto en el marco de ALADI como del GATT. Quinto, coloca a los actores económicos y sociales ante el hecho consumado de un acuerdo de zona de libre comercio bilateral, que ha sido refrendado jurídicamente por los Congresos de cada país, por los respectivos gobiernos y por un organismo regional de integración.

La lógica negociadora y de toma de decisiones en el proceso integracionista ha sido la de avanzar pragmáticamente en la línea de menor resistencia, según el ex-representante brasileño en ALADI y ex-jefe del Dpto. de Integración de Itamaraty (Barbosa 1992:12, RBCE # 33/1992).

Avanzar en la línea de menor resistencia significa, como ejemplifica este caso, lograr el Foro, los actores y los temas adecuados y factibles de negociación con altas probabilidades de éxito. Las resistencias no se enfrentan directamente sino que se evaden, se diluyen hasta lograr un fait accompli.

En la estrategia negociadora de la menor resistencia subyacen tres presupuestos centrales. En primer lugar, que la integración debe continuar aunque surjan resistencias o

dificultades coyunturales; en segundo lugar, que la iniciativa negociadora está en el gobierno; y, finalmente, que la negociación exitosa mantiene en movimiento positivo al proceso integracionista.

Es la lógica del spill over señalada por Schmitter pero en un sentido diferente. Esta lógica presupone que el objetivo integracionista se fundamenta en intereses y necesidades estratégicas y de largo plazo:

- los cambios en la política y la economía internacional y regional conducen a la necesidad de la integración a fin de reducir las vulnerabilidades externas,
- la crisis de la deuda externa, la necesidad de retomar el crecimiento, consolidar la democracia y de preservar la paz social dan prioridad a la integración en la agenda política,
- la percepción de una grave amenaza común: el creciente aislamiento latinoamericano de las grandes corrientes de comercio, inversiones y tecnologías con la consiguiente marginalización de las decisiones económicas y políticas internacionales,
- la integración regional como una primera etapa complementaria para una inserción activa y soberana en la economía mundial (Barbosa 1989: 368, 370, 371).

En el caso de los militares en tanto que actores institucionales, el avance del proceso integracionista en el Cono Sur constituye un factor -que se adiciona a otros- que refuerza la necesidad de una nueva concepción estratégica. El Vice Almirante brasileño Vidigal propone un nuevo concepto de seguridad sobre la base de la defensa del desarrollo, considerando que una comunidad suramericana, una asociación del Cono Sur, es una etapa precursora más fácil de implementar que la meta de la Comunidad Latinoamericana inscrita en la Constitución brasileña de 1988 (Vidigal 1989:315, 316).

El análisis hasta aquí expuesto, correspondiente a las dos primeras etapas del proceso integracionista (1985-1987, 1988-1989) permite avanzar las siguientes conclusiones:

- los actores institucionales, económicos y sociales concurren al proceso negociador no sólo en función de sus intereses,
- los cambios en las políticas macroeconómicas y comerciales cambian el marco en el que se desenvuelven las negociaciones, provocando nuevos posicionamientos de los actores aunque sus intereses no hayan cambiado,
- los cambios en los contextos internacional, regional, bilateral y nacional inducen nuevos posicionamientos de los actores frente al proceso negociador,
- la propia dinámica de negociación conduce a cambios en las posiciones de los actores frente a los acuerdos integracionistas.

Estas conclusiones no niegan el hecho de que cada actor

intenta adecuar los acuerdos a sus propios intereses, lo que se refleja en los avances, en las posposiciones y en la forma de los Protocolos, sino que destacan aquellos factores que conducen a cambios en las estrategias de negociación de los actores involucrados en el diseño e implementación de los acuerdos.

### 5.3.-La tercera etapa: proceso negociador y actores internos y externos

La tercera etapa del Mercosur se inicia en 1990, cuando los Presidentes Collor y Menem deciden acelerar los acuerdos integracionistas sobre la base del marco jurídico ofrecido por el Tratado de 1988 y por el Acuerdo de complementación de ALADI. En julio de 1990 firman el Acta de Buenos Aires que reafirma el nuevo rumbo integracionista, aprueban el Estatuto de empresas binacionales postergado desde 1987, se firma el acuerdo de componentes para centrales nucleares, se amplían las LC de bienes de capital y alimentos procesados y se pone en marcha el Protocolo automotriz.

Ambos Presidentes instruyen a sus representantes en ALADI, firmándose en diciembre de 1990 el ACE # 14 (Acuerdo de Complementación Económica) que incluye los acuerdos bilaterales pre-existentes, un cronograma para tener arancel cero, sin barreras no tarifarias bilaterales en 1994, preferencia arancelaria mínima bilateral del 40% para los productos manufacturados, reducción anual del 20% de los productos incluidos en las listas de excepción y reducción arancelaria mínima del 7% semestral.

El Tratado de Asunción, firmado en marzo de 1991 formalizando el surgimiento del Mercosur, introduce cuatro elementos nuevos a los acuerdos existentes:

- promulga el objetivo de establecer un arancel externo común, es decir, de crear una unión aduanera,
- incorpora a Uruguay y Paraguay al proceso integracionista,
- declara el objetivo de constituir un Mercado Común con un período de transición hasta diciembre de 1994,
- establece que los acuerdos sectoriales es uno de sus cuatro instrumentos principales.

El Tratado confirma el cronograma de liberalización comercial, enfatiza el objetivo de coordinar las políticas macroeconómicas y sectoriales, establece un Régimen General de origen, un sistema de solución de controversias y cláusulas de Salvaguardia y formaliza los Organos Institucionales del Mercosur.

A partir de 1991 **el proceso negociador se acelera en cuatro direcciones:** lograr el reconocimiento externo, ampliar las bases de sustentación del reconocimiento interno, consolidar la institucionalidad y la implementación de medidas e instrumentos para una Zona de libre comercio subregional en 1994 y, finalmente, avanzar en el diseño e implementación de una Unión Aduanera

subregional a partir de 1994.

Dirigidos al reconocimiento externo son el ACE # 18 (Acuerdo de Complementación Económica en el marco de ALADI) firmado en noviembre de 1991, el Acuerdo Mercosur-E.U. también conocido como 4 + 1 firmado en junio de 1991 y el Acuerdo de Cooperación Mercosur-CEE firmado en mayo de 1992.

La peculiaridad del ACE # 18 es que permite la inscripción automática del Mercosur en el GATT a través de ALADI y de la cláusula de habilitación <sup>(46)</sup>.

Llama la atención que los E.U. presentara recurso de impedimento a la solicitud del Mercosur ante el Consejo del GATT, algo totalmente inusual, indicador de las reticencias estadounidenses.

Los intereses estadounidenses respecto al Mercosur no se limitan a incorporarlo a una zona de libre comercio hemisférico sino, también, a la adaptación de las políticas internas de los cuatro países a las exigencias del libre comercio internacional (Lawrence 1992: 26, 29)

La percepción oficial en Brasil y Argentina considera compatibles el Mercosur y la Iniciativa para las Américas pero asume que el primero es más asequible en el corto plazo. Para Brasil, la consolidación del Mercosur es la base para una mayor integración a la economía mundial y a la Iniciativa para las Américas, mientras esta última se vaya configurando y logre encontrar respuesta para los tres principales intereses brasileños: acceso a mercados, transferencia de tecnología y mantener la diversificación de sus relaciones económicas exteriores (Reis Velloso 1991, RBCE 1992).

Para Argentina, sin embargo, se trata de direcciones simultáneas en su proyección exterior, resultando el Mercosur como una de las patas en la "Estrategia de la araña" para apoyo e inserción en el mundo, pero con la prioridad situada en su alineamiento con los E.U. (CEI 1992).

Con la Comunidad Económica Europea, el Mercosur firma un Acuerdo Internacional de tercera generación en mayo de 1992. El Acuerdo, a ser implementado por el Consejo de la CEE y el Consejo del Mercosur, preve intercambio de información, asistencia técnica, apoyo institucional y formación de personal.

Estas acciones internacionales fueron emprendidas, diseñadas y ejecutadas por iniciativa de los Ministerios de Relaciones Exteriores de los países del Mercosur, persiguiendo el objetivo del reconocimiento latinoamericano via ALADI, internacional vía

---

<sup>46</sup> .- Cláusula que rige desde la Ronda Tokio del GATT de 1980, permite que tres o más países se junten en un acuerdo parcial que se inscribe en ALADI y automáticamente en el GATT.

GATT y de dos de los principales centros mundiales de poder económico y político.

**La ampliación de las bases internas de sustentación** fue más cautelosa y relativamente limitada:

- reactivación de las Comisiones Parlamentarias en los Congresos respectivos de los cuatro países, ahora estimuladas por la creación de la Comisión Parlamentaria conjunta del Mercosur bajo el amparo del Tratado de Asunción (Carneiro 1992: 155),
- reglamentación, promoción e implementación de la participación empresarial en el diseño y puesta en marcha de los acuerdos integracionistas,
- ampliación de los funcionarios y Ministerios involucrados en los 11 subgrupos de trabajo creados a partir de la Agenda de las Leñas, aprobada en la Cumbre del Mercosur de junio de 1992.

La mayor presencia empresarial en el proceso integracionista se expresa en las reuniones ad hoc, en su participación en el diseño y elaboración de los acuerdos sectoriales del Mercosur y en la preparación de programas de inversión y reconversión frente a las nuevas realidades.

Una encuesta de Price Waterhouse reveló que sólo un 1% de las empresas brasileñas y 0% de las argentinas estimaban que la integración no funcionaría. El resto está diseñando planes al respecto.

Respuestas empresariales sobre el Mercosur(%)

	<u>Plan</u> <u>Estratégico</u>	<u>Implantando</u> <u>alternativas</u>	<u>No</u> <u>funcionará</u>
Argentina	25,6	21	0
Brasil	12,3	9,4	1

Fuente: Encuesta Price Waterhouse en, De Bello 1992:147

La lógica empresarial argentina considera que está bien si se exporta a Brasil, mientras la brasileña considera que exportar al mercado mundial les garantizará exportar a cualquier lugar incluida la Argentina.

Durante el 26-30/8/91 se reúnen en Puerto (Foz) Iguazú los empresarios del Mercosur convocados por los gobiernos para formular propuestas respecto a los Acuerdos de complementación sectorial en: siderurgia, aluminio, textil, cuero y calzado, agroindustria, química y petroquímica, farmoquímica, automotriz, electronica, papel y celulosa.

La presencia empresarial fue a través de las Asociaciones y Cámaras, lo que le otorga una dinámica de representación consensual liderada por las grandes empresas, las que participaron activamente.

Expertos argentinos como Lugones, Porta y De Bello coinciden en que la actividad empresarial es resultado de estrategias defensivas frente a los acuerdos de integración y a las aperturas

comerciales liberalizadoras, prevaleciendo más las preocupaciones por la penetración de terceros en el mercado integracionista ampliado que por la formación de emprendimientos conjuntos para acceder a los mercados internacionales (Lugones y Porta 1992:305, De Bello 1992:148).

Para de Bello, además, las estrategias empresariales defensivas responden a las consecuencias de los sucesivos ajustes recesivos y a que los actores económicos asumen los acuerdos de integración como inexorables e irreversibles -cuestión esta última reiterada con insistencia por los gobiernos desde 1989.

El carácter defensivo de las estrategias empresariales en el Mercosur lo confirma el Marco Normativo de los Acuerdos Sectoriales, documento aprobado por el Consejo del Mercosur en 1991, sobre todo en sus artículos 4 y 5 que están dirigidos a evitar restricciones, posposiciones o retardos al cronograma de liberalización (Almeida 1992:148).

Sin embargo, la lógica de negociación que se introduce a partir del Tratado de Asunción le confiere el status del primer paso a los Acuerdos Sectoriales.

#### Flujo de negociación en el Mercosur

	Aval	Subgrupo de		
		trabajo	Aprobación	Protocolo
Instrumento	Acuerdo sect.	Aval	Grupo Mer-	ALADI
Actor	Empresa/Asoc.	Gobiernos	cado común	

**La lógica negociadora que deja el primer movimiento al sector empresarial** se fundamenta en la existencia del Cronograma de liberalización comercial y en el Programa aprobado con la Agenda de Las Leñas.

Las reticencias empresariales (privados nacionales y transnacionales) están asociadas a que la liberalización comercial sea más lenta, al alivio y eliminación de las asimetrías entre los países, a que la armonización de las políticas macroeconómicas y sectoriales no les afecten los beneficios que reciben por sus programas de incentivos, subsidios y protección a menos que reciban compensaciones suficientes.

Según la revista estadounidense US/Latin Trade, una de las voceras de la Iniciativa, las transnacionales automotrices, por ejemplo, urgen al gobierno brasileño para reducir las barreras más lentamente. A su vez, el representante comercial de los E.U. declaró que "nuestra industria automotriz ha estado apoyando mantener las barreras altas y, por supuesto, el gobierno estadounidense no puede apoyarlas en eso"

Los gobiernos argentino y brasileño siguen una clara línea de incentivar la firma de los acuerdos sectoriales, que abarcan no sólo aspectos comerciales sino, también, normas de origen, de complementación productiva y de políticas industriales y tecnológicas.

Estado de la firma de los Acuerdos Sectoriales<sup>(47)</sup>  
(Sept. de 1992)

<u>Firmado</u>	<u>Cerca</u>	<u>Menos cerca</u>	<u>Trabado</u>
Siderurgia	Bienes de capital	Gráfico	níquel, zinc.
Textil, vestuario y fibras sintéticas	Informát.-elect.	Automotriz	Vidrio Cuero
Forjado	Soft-Serv.elect.		Farmacéutico
Química-Petroquímica	Fotosensibles		Calzado
Veterinario	Plásticos		Papel y celulosa

De acuerdo al Tratado de Asunción la vigencia de los acuerdos sectoriales se limita al período de transición hasta el inicio del Mercosur, es decir, hasta dic. de 1994.

Ello levanta interrogantes en cuanto a la función real de los mismos, la que al parecer resulta diferente para los actores económicos e institucionales involucrados. Para los gobiernos, impulsar los acuerdos sectoriales significa llegar a 1995 con el apoyo y participación empresarial expresado en los acuerdos firmados. Para las Asociaciones de empresarios significan reglas de juego definidas sectorialmente en función de sus intereses (normas de origen, arancel externo común, aplicación de salvaguardias, perfil de las políticas industriales, etc).

Para ambos actores, los Acuerdos Sectoriales constituyen un instrumento para reducir las tensiones del período de transición, en el que no hay coordinación de las políticas macroeconómicas (tasas de inflación muy diferentes, asincronismo en el crecimiento, tasas de cambio muy dispares, etc.), no hay tarifa externa común, subsisten las asimetrías estructurales de costo y productividad y se mantiene el ritmo de apertura intra-Mercosur y respecto al resto del mundo.

La Cumbre Presidencial del Mercosur celebrada en junio de 1992 en Las Leñas, Argentina, definió un Cronograma de Trabajo

---

<sup>47</sup> .- El sector agroindustrial pasó al subgrupo de trabajo de política agrícola.

(Agenda de Las Leñas) para el período de transición hasta diciembre de 1994. Ese Cronograma de Trabajo define las prioridades y la institucionalización del proceso negociador en todos los asuntos, de ahí su importancia. Ordenada cronológicamente se presenta como sigue:

Agenda de Negociación del Cronograma de Las Leñas

Esferas de política	Instrumentos a ser armonizados	Plazos de instrumentación
Política comercial	dumping/subsidios	julio-dic./92
	eliminación de barreras no tarifarias	julio-dic./92
	tarifa externa común	dic/92 y jul-sep/94
	áreas aduaneras especiales	oct.-dic./93
	acuerdos terceros países	abril-jun./93
Políticas de Promoción	protección a la inversión	abril-jun./93
	política industrial	oct.-dic./93
	política competencia	oct.-dic./93
	política agrícola	oct.-dic./93
	política tecnológica	abril-jun./93
Políticas Macroeconómicas	coordinación de las paridades cambiarias	abril-jun./93
	impuestos sobre comercio	jul-sept./94
	movimiento de capitales	oct.-dic./93

Fuente: Joao Bosco Machado "A evolucao das negociacoes no Mercosul: o Cronograma das leñas", en: Balanca Comercial, sept. de 1992, #120 Rio de Janeiro: Funcex.

Desde el ángulo institucional, la Agenda de Las Leñas crea el subgrupo de Trabajo 11 dedicado a los asuntos laborales, empleo y seguridad social.

La Agenda de Las Leñas no solo le define los contenidos a los 11 subgrupos de trabajo como instancias técnicas de negociación previa al grupo Mercado Común sino, también, las prioridades, instrumentos y plazos para conformar una Unión Aduanera hasta diciembre de 1994.

Las prioridades están establecidas siguiendo la línea de menor resistencia y de mayor avance potencial en las negociaciones.

La primera prioridad se sitúa en el ámbito comercial, especialmente en el tratamiento a las barreras no tarifarias, legislación antidumping y antisubsidios y en los mecanismos de salvaguardia. La previsión de que resulte más expedito el consenso en estos asuntos surge de que ya está aplicándose el cronograma de reducción de las tarifas y de las listas de excepciones, de que

existe una extendida práctica internacional anti-dumping sustentada por el GATT y de las tendencias de liberalización comercial frente al resto del Mundo por los países del Mercosur.

Las propuestas nacionales para la tarifa externa común venía siendo negociada por el subgrupo dedicado a las políticas macroeconómicas y fueron presentadas formalmente al grupo Mercado Común, que aprobó el mecanismo de negociación durante la IV Cumbre del Mercosur celebrada en julio de 1993.

Este es uno de los asuntos de mayor debate doméstico en cada país, entre los países miembros del Mercosur y de éstos con el resto del mundo. Otros asuntos objeto de mayor debate entre los actores involucrados son las normas de origen; la coordinación de las políticas macroeconómicas; los resultados del intercambio comercial; los instrumentos para tratar las asimetrías estructurales de costos, productividad y de regulación económica y las asimetrías de políticas.

Respecto a la tarifa externa común la prensa brasileña notició que estaría situada entre 0%-35% con 7 niveles (Correio Braziliense, 9 de junho de 1993, pag. 11) según declaraciones del Canciller interino Ruben Antonio Barbosa. La prensa paraguaya se hizo eco de las declaraciones de su Viceministro, situándola entre 0%-20% con una dispersión de diez (de dos en dos) y la lista de productos por definir (Prela 2 de julio de 1993, El mundo en síntesis, La Habana).

Aunque las diversas fuentes no coinciden al respecto, aquí se asumirá como válida la información procedente de una fuente académico-gerencial.

Propuestas nacionales de tarifa externa común para Mercosur

<u>País</u>	<u>Niveles tarifarios</u>	<u>Criterios de aplicación</u>
Brasil	0%, 5%, 10% 15%, 20%, 25% 35%, 7 niveles	0% productos exportables sin producción nacional y costo transporte elevado 5% insumos básicos 10% agropecuarios e intermedios 15% bienes intermedios 20% bienes de consumo, intermedios y de capital 25% equipos de control numérico 35% informática, automóviles, prod. Sensibles.
Argentina	0%, 4%, 8% 12%, 16%, 20% 6 niveles	0%-4% bienes de capital no especifica el resto de los productos
Paraguay	0%, 5%, 10% 15% 4 niveles	0% materias primas e insumos sin producción regional. 5% materias primas e insumos sin producción nacional en uno o más países 10% productos en general 15% artículos de lujo no especificados
Uruguay	0 %, 5%, 10% 15%, 20% 5 niveles	la propuesta no especifica los productos las tasas de protección efectiva para agropecuarios e in-

dustrias serán iguales.

---

Fuente: Comisión técnica de Tarifas, en: Joao Bosco Machado 1992 "Mercosul e tarifa externa común", en: Balanca Comercial. dic./92, Rio de Janeiro: Funcex.

Las propuestas nacionales presentadas por el Grupo Mercado Común al subgrupo de trabajo # 10 encargado de la coordinación de las políticas macroeconómicas, refleja las estructuras tarifarias actuales en los países miembros del Mercosur. El economista brasileño Machado considera que las negociaciones seguirán el curso de avanzar en la definición de una tarifa externa común para aquellos sectores donde ya existe convergencia en los niveles de protección extrasubregional, en espera de la definición de una política industrial común y de mayor estabilidad en las tasas de cambio.

Según el director de asuntos gubernamentales de Autolatina (holding que desde 1987 agrupa las operaciones financieras de la Ford y VW en Brasil y Argentina), "Para alcanzar la integración será necesario mucho más que la simple voluntad política de los gobiernos de los cuatro países miembros o del ímpetu desbravador del sector privado" (Mercomundo 1993: 37).

Los problemas estructurales que, según Autolatina, deberán ser resueltos antes de las barreras comerciales son:

- la legislación automovilística (en Argentina se exige comercio equilibrado y componente importado del 40%-42%, mientras en Brasil el programa de incentivos a la exportación exige proporción de 2:1 en la export/import. y un máximo de 25% de componente importado),
- la especialización productiva entre los países,
- las políticas cambiarias.

Este es el tipo de obstáculos al que se refieren la mayoría de los autores cuando hablan de asimetrías estructurales, que son el principal objetivo del cronograma de Las leñas. No son las únicas.

La IV Cumbre del Mercosur<sup>(48)</sup> que estuvo precedida por las reuniones del Grupo Mercado Común (órgano ejecutivo del Mercosur) y del Consejo (órgano superior del Mercosur formado por los Cancilleres, Ministros de Economía y Presidentes del Banco Central una vez al año y Presidentes de las Repúblicas), aprobó tres asuntos de importancia:

- ratificar el Cronograma de Las Leñas<sup>(49)</sup>,

---

<sup>48</sup> .- La Cumbre se celebró en el contexto de una seria crisis política en Brasil que condujo a la destitución legislativa del Presidente a partir de noviembre de 1992 y a su sustitución por el Vice Presidente.

<sup>49</sup> .- Las prórrogas no podrán exceder los tres meses ni sobrepasar la fecha de 31/12/94.

- aplicación del control integrado de fronteras,
- Reglamento para la defensa contra las importaciones de países no miembros que sean objeto de dumping.

La ratificación del Cronograma de Las Leñas se hizo necesaria por el debate levantado en 1992 en torno a la imposibilidad de cumplirlo, vinculado a la viabilidad del Mercosur, que ha estado en discusión desde sus inicios.

#### 5.4.-El debate de 1992: actores y viabilidad del Mercosur.

Ese debate de 1992 sobre la viabilidad del Mercosur ejemplifica la principal línea de argumentación de esta tesis que vincula contexto internacional/políticas macroeconómicas/actores institucionales, económicos y sociales/acuerdos de integración.

El 1ro de abril de 1991 en Argentina se lanza el Plan de Convertibilidad o Plan Cavallo que define una tasa de cambio fija para el dólar y la total y libre convertibilidad del peso, mantiene la emisión monetaria en función del ingreso de divisas, acelera el programa de privatización y extiende el ajuste del gasto a los gobiernos provinciales. Los dos pilares básicos de este nuevo plan macroeconómico son el superavit comercial (que garantice un alto nivel de reservas en divisas); y el superavit fiscal (que permita pagar las deudas externas e internas).

La dolarización de la economía argentina, presente desde el Plan Bonex en 1989 y que se acelera con el Plan de Convertibilidad, la reducción arancelaria y las mayores tasas de interés interna dirigidas a atraer divisas del exterior, condujeron a una sobrevaloración del peso frente al dólar y una reducción del superavit comercial en 1991 (García 1992). Durante 1992 esas tendencias se consolidan y refuerzan.

A partir de marzo de 1992 comienza el debate sobre la necesidad de ajustes al Plan Cavallo para evitar tanto el resurgimiento de las tendencias inflacionarias como la implementación de medidas recesivas (Lavagna 1992:20).

Para el equipo económico del Ministro argentino Domingo Cavallo y para el propio gobierno Menem, mantener el crecimiento con inflación baja es un objetivo político de importancia en un contexto de elecciones legislativas y de la preparación para las Presidenciales.

Brasil, por su parte, mantenía una política económica recesiva, con altos niveles de inflación y una moneda devaluada frente al dólar. En tales condiciones, el superavit comercial brasileño con Argentina alcanzó una cifra record de más de \$mil 545 millones de dólares en 1992.

En Argentina, las resistencias internas al Mercosur surgieron con fuerza por parte del Ministerio de Economía y de la Unión Industrial Argentina (UIA), reclamando cláusula de salvaguarda generalizada.

Las asincronías en las economías y en las políticas

macroeconómicas condujeron a un cambio -que puede o no ser coyuntural- en la postura negociadora de los actores institucionales y económicos involucrados: el inicial y relativo desinterés brasileño deviene en un creciente interés (Argentina ha pasado a ser su segundo socio comercial), mientras el inicial interés argentino en el Mercosur comienza a registrar resistencias significativas (Barbosa 1992:12, Lavagna 1992:21).

La medida adoptada por el gobierno argentino, amparado en la cláusula de salvaguarda del Tratado de Asunción, fue la de elevar de 3% a un 10% la tasa de estadística aplicada a las importaciones. Desde finales de 1992 las negociaciones argentino-brasileñas habían conducido a acuerdos para aumentar las compras de Brasil en Argentina: petróleo, acuerdos de largo plazo para la compra de gas, grandes compras de trigo y harina y esquemas de intercambio automovilístico. Llama la atención que mientras acontecía ese proceso negociador, en noviembre de 1992 el gobierno de E.U. ofreció a Brasil la venta de trigo subsidiado hasta un 30% del precio. A diferencia del año 1991, en esta ocasión el gobierno brasileño decidió comprar el trigo argentino.

Las declaraciones del embajador argentino en Brasil, sobre la reducción del déficit comercial bilateral de su país durante el primer semestre de 1993, revelan un cambio de tono respecto a 1992 (Mercomundo 1993:20).

Los incidentes de 1992 corroboran:

- los impactos de las políticas macroeconómicas sobre la actuación de los actores en general y su postura negociadora respecto a los acuerdos integracionistas en particular,
- la capacidad de las instituciones y de la red de intereses creados en torno al Mercosur para reaccionar a los impactos negativos que afectan la consecución de los acuerdos integracionistas y encontrar formas de adecuarse a la nueva situación, esto es, capacidad de reproducirse.

Las políticas macroeconómicas y sectoriales, sin embargo, no se diseñan en función del escenario integracionista, todo lo contrario, más bien lo desconocen, ya que se diseñan y ponen en práctica en función de la economía y la política internas de cada país en el contexto de sus intercambios y dependencias internacionales.

#### 5.5.-Dos características del comercio Brasil-Argentina

Hay dos rasgos característicos de los intercambios Brasil-Argentina que no han sido señalados por los expertos y que indudablemente influyen sobre los acuerdos integracionistas, añadiéndose a los expuestos anteriormente.

El comercio bilateral tiene un carácter relativamente marginal para ambos países, lo que se revela en su pequeña participación en el comercio exterior de Argentina y Brasil con el

mundo.

Participación en el comercio exterior total de cada país (%)

	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>
Exportaciones Brasil-Argentina	2,07	2,05	4,6
Exportaciones Argentina-Brasil	11,7	11,5	12
Importaciones brasileñas de Argentina	6,78	6,77	7,7
Importaciones argentinas de Brasil	17,2	17,6	18,3

Fuente: CTIC/DECEX/INDEC, en: Worcel 1992:43, Reis Castilho 1992:49

El carácter marginal de las exportaciones e importaciones bilaterales (más para Brasil que para Argentina) permite un mayor margen de maniobra en las negociaciones, ya que pueden tomarse medidas facilitadoras del comex bilateral sin que causen significativo impacto sobre el comercio con el resto del mundo, ni sobre las economías nacionales.

Esta fue la situación predominante durante el quinquenio 1985-1990. Sin embargo, en 1991 y 1992 el comercio bilateral aumenta significativamente (más del 100%) y Brasil y Argentina pasan a ocupar un importante lugar entre sus principales socios comerciales respectivos: Argentina deviene el segundo socio comercial de Brasil, superando a Japón y sólo superado por los E.U.; mientras Brasil pasa a estar entre los tres primeros socios comerciales de Argentina.

Además, como se parte de bajos niveles iniciales de intercambio, los incrementos logrados resultan significativos.

Otro rasgo característico de los intercambios, es que el grueso del comercio bilateral Brasil-Argentina se concentra en un pequeño número de productos. Más del 85% de las exportaciones de Brasil hacia Argentina y más del 75% de las importaciones brasileñas procedentes de Argentina (en los últimos tres años) se concentra en 15 productos.

A su vez, más del 65% de las exportaciones argentinas al Brasil se concentra en los 12 productos que más crecieron en el comercio bilateral en los últimos 3 años.

Esta concentración del comex bilateral en un pequeño número de productos le confiere (real o potencialmente) una significativa importancia a las políticas sectoriales en el Mercosur.

En ese conjunto de 12-15 productos, hay un grupo de 6-9 productos en que las importaciones brasileñas procedentes de Argentina representan más del 30% de las importaciones totales brasileñas de cada uno de esos productos, es decir, en que Argentina es el principal abastecedor de Brasil. Para las exportaciones argentinas también hay un grupo de 6-9 productos para los que el mercado brasileño es su principal destino, absorbiendo más del 25% de las exportaciones totales de cada uno de esos productos.

En el caso de Brasil, hay un grupo de 6-8 productos para los que Argentina está entre los principales países destino de sus exportaciones con más del 10% del total.

Las ramas en las que se ha logrado determinado nivel de intercambio intraindustrial, figurando en la pauta de exportaciones e importaciones de ambos países son: automotriz, componentes de centrales nucleares, productos químicos, plásticos, maquinaria y material electrónico.

Estas características de los intercambios intra Mercosur explican la importancia de los Acuerdos Sectoriales más allá del cronograma de liberalización comercial y de la mayor o menor coordinación de las políticas macroeconómicas.

Para otro grupo de productos los intercambios tienen un carácter principalmente intersectorial. Este es el caso de los productos agropecuarios y agroindustriales para los que Argentina presenta ventajas comparativas naturales y de especialización productiva, y los productos minerales en los que Brasil presenta ventajas comparativas naturales y de especialización.

De conjunto, las situaciones comparativas sectoriales en Brasil y Argentina son diferentes y muy heterogéneas para cada sector lo que torna muy insuficiente la simple eliminación o disminución de barreras (tarifarias y no tarifarias) al comercio, exigiendo no solo la coordinación en las políticas sectoriales sino, también, el diseño e implementación de políticas de reconversión productiva y de compensación social. Ese es el debate que toma fuerza a partir de 1991, en la medida en que avanza el Cronograma de liberalización comercial bilateral (y las respectivas reformas arancelarias).

#### 5.6.-Actores institucionales, económicos y sociales y sus propuestas de políticas integracionistas.

Las políticas de reconversión y de compensación no están a la vista en el proceso negociador del Mercosur. Las tres líneas principales de negociación presentes hasta el momento apuntan en varias direcciones.

Por parte de los políticos y funcionarios gubernamentales, avanzar en la definición de los mecanismos de salvaguarda, de las normas técnicas, de las instituciones que regirán el Mercosur pos/94, definir el régimen de origen para los productos, la tarifa externa común y las zonas francas,

Por parte de los economistas, lograr la coordinación de las políticas cambiarias para evitar los impactos de la inestabilidad de las tasas de cambio sobre el comercio intra Mercosur y sobre los acuerdos de integración, lograr una mayor aproximación en la coordinación de las políticas macroeconómicas y en las políticas sectoriales para evitar las asimetrías existentes entre los países del Mercosur (en tamaño, costos, productividad, impuestos, subsidios e incentivos, etc.) y los impactos de la inestabilidad

macroeconómica en los países miembros,

Por parte de los empresarios, participar más activamente en el proceso negociador del Mercosur, configurar acuerdos sectoriales entre las empresas de los cuatro países (de hecho, están firmando, principalmente, las de Brasil y Argentina, que concentran el 79% del comercio intra Mercosur), proponer las normas de operación en las nuevas condiciones y los criterios para la distribución del ampliado mercado subregional.

El empresariado no es el único actor que registra un cambio en su postura frente al Mercosur, también los sindicatos<sup>(50)</sup>.

Durante 1985-1990, la postura sindical respecto a los acuerdos integracionistas en el Cono Sur se caracterizó por el rechazo y la indiferencia, lo que estuvo determinado por varios factores.

En primer lugar, los impactos sociales de la crisis de la deuda y de los diversos planes macroeconómicos aplicados en ambos países condujeron a que las organizaciones sindicales se concentraran en las políticas económicas nacionales, sobre todo en aquellas que implicaban desempleo y erosión salarial. En segundo lugar, la forma en que se diseñaron y aplicaron los acuerdos integracionistas no preveían ni permitían la participación sindical en el proceso de negociación. En tercer lugar, la prevaleciente percepción sindical de que el proyecto integracionista responde a los intereses de las grandes empresas y al proyecto neoliberal gubernamental, teniendo poco o nada que ver con los intereses de los trabajadores. En cuarto lugar, la prevaleciente postura sindical defensiva y activa en los marcos nacionales de cada país pero sin propuestas alternativas articuladas a nivel subregional o regional, salvo en el tema de la deuda externa en el que desde 1985 sí hay propuesta regional. En quinto lugar, la relativa desarticulación del movimiento sindical frente a las nuevas políticas macroeconómicas, frente al proyecto neoliberal-neoconservador.

A partir de 1990 y en algunos casos desde 1988, a la anterior postura sindical se añade una nueva tendencia caracterizada por la realización de estudios y diagnósticos sobre la marcha del proceso integracionista en el Cono Sur y sus implicaciones sociales, además de la elaboración de estrategias alternativas tendientes a la formación de un mercado común que no afecte a los trabajadores evitando el perfil neoliberal de los acuerdos. Esta tendencia ha estado acompañada de la realización de encuentros de sindicatos y centrales sindicales de los países

---

50 .- Del conjunto de movimientos sociales, han sido los sindicatos los que, hasta el momento, han articulado propuestas alternativas al Mercosur. Sobre todo aquellos de base urbana industrial. En menor medida los de base agropecuaria rural.

del Cono Sur, así como de la constitución de la coordinación de centrales sindicales del Cono Sur.

La postura sindical predominante sobre el Mercosur se caracteriza por coincidir en que la integración subregional y latinoamericana es el camino para una mejor y mayor inserción en la economía y la política internacionales; destacar que el Mercosur ha sido diseñado e implementado soslayando la participación sindical y de las organizaciones populares; reafirmar la importancia de la integración y la unidad latinoamericanas para todo proyecto de desarrollo orientado hacia la independencia, autonomía, la democracia, la justicia y equidad social; enfatizar que no incluye la dimensión social de la integración, ni políticas para enfrentar el dumping social, tampoco prevee políticas para enfrentar las consecuencias sociales de la reconversión productiva que traerá el Mercosur.

En particular, los sindicatos insisten en la ausencia de políticas laborales; perciben el Mercosur asociado al diseño e implantación del modelo neoliberal en lo económico y neoconservador en lo político, con sus implicaciones recesivas, de erosión salarial, de reducción en los niveles de empleo, de deterioro social, clientelismo y autoritarismo políticos; lo consideran estrechamente asociado a la Iniciativa para las Américas; y, finalmente, valoran que el Mercosur responde a los intereses de las grandes empresas (nacionales y transnacionales), desconociendo los intereses de las pequeñas y medianas empresas, de los trabajadores y de otros sectores populares.

Las valoraciones sindicales y de sus respectivos expertos se caracterizan por su enfoque integral señalando los aspectos positivos y negativos del Mercosur, situándolo en el contexto de las tendencias económicas y políticas internacionales, nacionales y del movimiento sindical y elaborando propuestas concretas de negociación.

Las propuestas consensualmente suscritas por las centrales sindicales de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay pueden resumirse en:

- que se cumpla el propósito del Tratado de Asunción de avanzar hacia un Mercado Común del Sur y no quede en una zona de libre comercio caracterizada por la apertura comercial unilateral e indiscriminada,
- creación de mecanismos más democráticos de negociación en el Mercosur que permitan la participación sindical en el diseño y toma de decisiones, no limitándola a una visión estrecha de los asuntos laborales,
- necesidad de definir una política social en el Mercosur que, a la vez, atienda los impactos sociales de la reconversión productiva, conduzca a mejorar la desigual distribución de la renta y a evitar el deterioro de las condiciones de vida de la

mayoría de la población,

- la importancia de contar con una política industrial complementaria y de reconversión, no sólo limitada a una política de libre comercio,
- armonizar la legislación laboral en los cuatro países sobre la base de las normas internacionales de la OIT,
- establecer mecanismos que permitan las negociaciones colectivas de trabajo a nivel de dos o más países en el Mercosur.

Sobre la base de estas recomendaciones fue presentado un documento sindical común a la IV Cumbre del Mercosur<sup>(51)</sup> celebrada en Montevideo el 26-28 de diciembre de 1992 (CUT/CGT/PIT-CNT/Fuerza Sindical 1993). Algunas de estas recomendaciones y otra, como la de crear un Foro Nacional del Mercosur al menos para el caso de Brasil, han sido encaminadas al Grupo Mercado Común a través del subgrupo # 11 encargado de las relaciones laborales, empleo, salario y seguridad social.

Actualmente, las organizaciones sindicales están en proceso de implementar coordinaciones sectoriales en los sectores metalúrgico, bancario, químico, petroquímico, neumáticos, siderúrgico, automovilístico, alimentario, bebidas, tabaco y telecomunicaciones.

Durante todo el proceso de negociación e implementación de los acuerdos, la postura de los diversos actores institucionales, económicos y sociales sobre el Mercosur fue evolucionando en dependencia del comportamiento de las economías de los países miembros, de las políticas económicas en curso (macroeconómicas y sectoriales) y de los propios acuerdos integracionistas.

La mayor continuidad ha estado en los actores institucionales de ambos países, a pesar de los sucesivos cambios de gobierno y de políticas. Entre los actores estatales, las respectivas cancillerías se han caracterizado por una mayor continuidad en la gestión integracionista, mientras los Ministerios de Economía han condicionado su postura negociadora a la evolución de las economías de sus países y a los impactos que los acuerdos pueden provocar sobre la viabilidad de las políticas macroeconómicas en curso, así como por la mayor o menor legitimidad que dichas políticas podrían encontrar en los acuerdos subregionales.

Según el embajador y Jefe del Dpto. de Integración latinoamericana de Itamaraty, los intereses constituídos en el Mercosur lo tornan una realidad consolidada a nivel interno, subregional e internacional, muy difícil de revertir (Barbosa

---

<sup>51</sup> .- Las centrales sindicales fueron CUT-CGT y Fuerza Sindical por Brasil, la CGT de Argentina, la PIT-CNT de Uruguay y la CUT de Paraguay.

1992). La percepción de las cancillerías se fundamenta en las urgencias de revertir la creciente marginalización latinoamericana en la economía y las políticas mundiales, de aliviar los impactos de la crisis de la deuda externa y de evitar las desfavorables consecuencias que podrían surgir de la consolidación de los bloques económico-políticos internacionales. La aceleración del Tratado de Libre Comercio Norteamericano TLC, de las relaciones intraeuropeas y del estancamiento de la Ronda Uruguay del GATT refuerzan la proyección integracionista de las cancillerías sudamericanas. Tales percepciones tienen un carácter estratégico y de largo plazo, lo que permitiría explicar la continuidad en el tiempo.

Sin embargo, mientras para algunos se trata de crear condiciones más favorables que las que México ofreció para entrar al TLC, para otros se trata de fortalecer económica y políticamente a la subregión sudamericana para acceder a una postura negociadora más favorable internacionalmente, convirtiéndose en polo de atracción de inversiones, tecnologías y comercio.

La percepción de los Ministerios de Economía se fundamenta en las posibilidades de exportación y abastecimiento que el mercado subregional integrado puede ofrecer, constituyendo un espacio de competitividad más asequible que los mercados internacionales y un alivio posible frente a coyunturas económicas recesivas en uno u otro país. Además, las políticas nacionales de apertura en las exportaciones, importaciones, inversiones extranjeras y tecnologías encuentran en los acuerdos integracionistas de apertura comercial subregional un respaldo internacional a través de Tratados y convenios bilaterales y multilaterales.

En el caso de los empresarios, su evolución hacia una postura más activa a partir de 1991 está determinada por la aplicación del cronograma de liberalización comercial automática, lineal y progresiva desde 1990 entre los cuatro países del Mercosur, que los coloca ante un hecho consumado frente al cual deben implementar estrategias de adaptación en poco tiempo. Las rebajas arancelarias aplicadas y el levantamiento de algunas barreras no arancelarias conducen a un mayor impacto de las políticas macroeconómicas sobre el Mercosur así como sobre la postura negociadora de los diversos actores sociales.

El economista paulista y director del Consejo de Empresarios de América Latina, Roberto Teixeira da Costa, señalaba que "cuando se comenzó a hablar de Mercosur, los argentinos estaban convencidos que la integración los favorecería mucho. El mercado brasileño era visto como un contingente apreciable para la expansión del mercado argentino. Pero hubo una inversión en 1992. De un lado, el hecho de que la economía brasileña está pasando por

un período recesivo y la economía argentina está en expansión, con una tasa de cambio fija, creó una situación, que yo entiendo transitoria, con gran superavit para el Brasil. Esto generó fricciones entre los dos países: los empresarios argentinos más afectados hicieron gran presión sobre el gobierno contra la integración. Ellos se sintieron invitados a una fiesta que tuvieron que pagar la cuenta" (Entrevista a Roberto Teixeira da Costa, Periódico Zero Hora. Caderno de Economía, 7 de marzo de 1993, Porto Alegre).

Las contradicciones en el proceso negociador, sin embargo, son percibidas como elemento natural de un proceso integracionista que se valora como estratégico.

Al respecto, el Coordinador Ejecutivo de la Comisión del Mercosur de la Federación de Industrias de Sao Paulo y ejecutivo en Brasil de la empresa multinacional argentina Bunge y Born, destacaba que "si la Comunidad Europea encuentra dificultades aún hoy, a las puertas de una integración total y después de años de estudios, el Mercosur no será diferente (...) el pragmatismo muestra que para el Brasil el comercio mundial es tan importante como la plena resolución del Mercosur (...) tanto o más importante que saber quien va a vender para quién, en qué cantidad y a qué precio, es tener en mente que la formación de bloques es importante para beneficiarse del flujo de las inversiones mundiales. De lo contrario estaremos en el peor de los mundos". (Entrevista con Arturo José Furlong, Mercosul: revista de negocios do Mercado do Cone Sul, # 11, jan-fev. de 1993, pag. 16).

La visión estratégica global y de largo plazo de los problemas y tendencias actuales no sólo está en los gobiernos y empresarios sino, también, en los sindicatos. La percepción sindical sobre el Mercosur está estrechamente asociada a las valoraciones sindicales sobre las políticas económicas nacionales. Generalmente, los diagnósticos sindicales sobre el Mercosur comienzan por valoraciones sobre el modelo nacional de desarrollo. El Presidente del Sindicato de los metalúrgicos de Sao Bernardo do Campo y Diadema en Sao Paulo destaca que "el mundo está creando sus potencias, desde los tigres asiáticos, a Europa o Canadá-E.U.-México. Y yo quiero confesar una cosa: la mayor frustración es que no creo en esa posibilidad con gobiernos como los que tenemos en nuestros países (...) Nosotros apoyamos la reestructuración, hayamos que ella es necesaria, pero no coincidimos, de ninguna manera, que ella se haga con el desempleo y la penalización del trabajador. Es por eso que hayamos que no se puede hablar en reestructuración con recesión y sin una política de rentas (...) De los Protocolos existentes en el Mercosur no existe ninguno que prevea la participación de los trabajadores. Somos nosotros los que estamos forzando la barra. Estamos articulando, creando comisiones paralelas. En Europa la experiencia fue firmar una

carta sindical para garantizar empleo mínimo. Lo que nosotros queremos es tener espacio para discutir esas cuestiones" (Entrevista con Vicente Paulo da Silva -Vicentinho- por Linda Goulart 1992 revista Brasileira de Comercio Exterior -RBCE- # 33, oct.-dez de 1992, Rio de Janeiro: Funcex).

#### 5.7.-La lógica negociadora de los actores.

La lógica negociadora y de toma de decisiones en el proceso integracionista ha sido la de avanzar pragmáticamente en la línea de menor resistencia, según el ex-representante brasileño en ALADI y ex-jefe del Dpto. de Integración de Itamaraty (Barbosa 1992:12, RBCE # 33/1992).

Avanzar en la línea de menor resistencia significa lograr el Foro, los actores y los temas adecuados y factibles de negociación con altas probabilidades de éxito. Las resistencias no se enfrentan directamente sino que se evaden, se diluyen hasta lograr un fait accompli.

En la estrategia negociadora de la menor resistencia subyacen tres presupuestos centrales. En primer lugar, que la integración debe continuar aunque surjan resistencias o dificultades coyunturales; en segundo lugar, que la iniciativa negociadora está en el gobierno; y, finalmente, que la negociación exitosa mantiene en movimiento positivo al proceso integracionista.

Es la lógica del spill over señalada por Schmitter pero en un sentido diferente. Esta lógica presupone que el objetivo integracionista se fundamenta en intereses y necesidades estratégicas y de largo plazo:

- los cambios en la política y la economía internacional y regional conducen a la necesidad de la integración a fin de reducir las vulnerabilidades externas,
- la crisis de la deuda externa, la necesidad de retomar el crecimiento, consolidar la democracia y de preservar la paz social dan prioridad a la integración en la agenda política,
- la percepción de una grave amenaza común: el creciente aislamiento latinoamericano de las grandes corrientes de comercio, inversiones y tecnologías con la consiguiente marginalización de las decisiones económicas y políticas internacionales,
- la integración regional como una primera etapa complementaria para una inserción activa y soberana en la economía mundial (Barbosa 1989: 368, 370, 371).

En el caso de los militares en tanto que actores institucionales, el avance del proceso integracionista en el Cono Sur constituye un factor -que se adiciona a otros- que refuerza la necesidad de una nueva concepción estratégica. El Vice Almirante brasileño Vidigal propone un nuevo concepto de seguridad sobre la base de la defensa del desarrollo, considerando que una comunidad suramericana, una asociación del Cono Sur, es una etapa precursora más fácil de implementar que la meta de la Comunidad Latinoamericana inscrita

en la Constitución brasileña de 1988 (Vidigal 1989:315, 316).

### Conclusiones

La numerosa literatura publicada sobre el Mercosur, tanto a nivel subregional como latinoamericano, revela el creciente interés que ha despertado en los medios académicos y oficiales de los países miembros y en los medios especializados latinoamericanos. La mayor parte de los autores son brasileños, argentinos, uruguayos y paraguayos; académicos, diplomáticos, políticos, empresarios nacionales y transnacionales, expertos de organismos nacionales y regionales, especialistas de sindicatos y de diversas organizaciones del movimiento popular.

La literatura sobre el Mercado Común del Sur ha evolucionado no sólo en el alcance de su difusión editorial sino, también, en sus temas y contenido. Esa evolución de la literatura ha ido acompañando los cambios en los acuerdos integracionistas, reflejando las etapas del proceso de integración en el Cono Sur.

A pesar de los cambios en los temas y su contenido, algunos se han mantenido como constantes en el debate desde la Declaración de Iguazú. Los principales ejes temáticos han sido el modelo de integración para el Mercosur, los relacionamientos externos del Mercosur y los actores que participan en el mismo.

La temática sobre el tipo o modelo de integración en el Mercosur ha sido tratada por economistas, politólogos y expertos en relaciones internacionales. Entre los economistas la cuestión ha sido planteada en términos de un modelo comercialista u otro industrialista; apertura unilateral, zona de libre comercio o unión aduanera.

Entre los politólogos el tipo o modelo institucional de integración se plantea en términos de un órgano subregional con mayor o menor capacidad de representación externa al estilo de la CEE o mantener la actual institucionalidad a través del Consejo del Mercosur y del Grupo Mercado Común con sus subgrupos de trabajo.

Desde un enfoque interdisciplinario el debate sobre el tipo o modelo de integración se coloca en términos de un modelo neoliberal, neocepalino o sindical-popular.

El eje temático sobre los relacionamientos externos del Mercosur se debate en términos de integración subregional y latinoamericana versus integración a los E.U.; o ambas, priorizando una de las dos direcciones; o integración subregional y latinoamericana para una mejor inserción en la economía y la política mundiales manteniendo relacionamientos con todos los bloques regionales internacionales.

El tercer eje temático, el de los actores, no ha sido directamente abordado por la literatura existente, salvo en análisis parciales que se concentran en las formas de representación y participación en el diseño e implementación de

los acuerdos.

Una constante en la literatura publicada es que los nuevos gobiernos en transición democrática no solo han tenido que enfrentar las nuevas condiciones internacionales que emergen del choque estratégico (guerra de las Malvinas y desaparición de la ex-URSS) y del choque económico externo (crisis de la deuda externa) sino, también, la redefinición del papel de los militares y la mediación en las pugnas políticas internas por evadir los impactos de la crisis y del cambio en las políticas macroeconómicas (del modelo desarrollista al neoliberal).

Los cambios estratégicos externos han estado asociados a significativos cambios económicos, políticos y sociales internos, que se expresan en las transiciones de los regímenes militar-autoritario hacia regímenes civiles electorales, en el caso de Argentina por colapso y en el de Brasil por acuerdos pactados, y que se producen en el contexto de una crisis constitucional y de una transición permanentemente amenazada por la inestabilidad política causada por la crisis económica y social.

En tales condiciones, no resulta casual la relevancia alcanzada por los nuevos actores sociales, sindicales y populares.

En América Latina y en la subregión del Cono Sur, los temas de la crisis, la deuda externa, consolidación de la democracia y reforzamiento de la capacidad negociadora externa e interna, se presentan vinculados a la necesidad de la integración desde la declaración y Plan de Acción de Quito y el Consenso de Cartagena en 1984, pasando por el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política en 1986 hasta las Declaraciones de las Cumbres del Grupo de Río que se inician en 1987.

El impulso a la concertación política, a la integración económica y a la cooperación estratégica es una tendencia regional para toda latinoamérica y los acuerdos del Mercosur no constituyen una excepción.

Lo significativo del acuerdo Brasil-Argentina es que se produce en un momento en que retroceden los intercambios comerciales bilaterales e intralatinoamericanos y en que aún no se delinea la tendencia a la formación de bloques a escala mundial.

Lo nuevo que los acuerdos del Mercosur introducen en el panorama latinoamericano es que constituyen el primer intento de resolver los impactos de la crisis y de los cambios mundiales a través de transitar de un modelo desarrollista de integración, como el que se diseña en el PICE/PICAB, hacia un modelo de integración de perfil neoliberal (aunque se parte de la ortodoxia en algunos aspectos de importancia) como el que se diseña a partir del Tratado de 1988 y que logra su máxima expresión en el Mercosur hasta 1992.

Esta tesis está centrada, principalmente, en tres asuntos:

los acuerdos de integración, las políticas macroeconómicas y los actores institucionales, económicos y sociales. Los dos últimos son los menos tratados en la ya numerosa bibliografía existente.

En cuanto a las políticas macroeconómicas, el primer estudio relevante es el publicado en 1992 por la CEPAL. En el asunto de los actores sociales, no se localizó ningún título dedicado específicamente a su estudio.

El estudio de la CEPAL corrobora que es casi inexistente la literatura sobre los impactos de las políticas macroeconómicas entre países en desarrollo, mucho menos en lo referido a los acuerdos de integración. Dos de las conclusiones de ese estudio corroboran dos de las hipótesis elaboradas en 1991 para el proyecto de esta tesis: la dinámica del crecimiento de la actividad económica en Brasil y Argentina tuvo un efecto más significativo en los valores del comercio bilateral que la evolución del tipo de cambio y de los otros indicadores de la competitividad bilateral; las políticas macroeconómicas inciden sobre el comercio bilateral a través de su influencia sobre el nivel de la actividad macroeconómica.

La investigación desarrollada para esta tesis permitió precisar dos conclusiones respecto al asunto analizado por CEPAL. En primer lugar, que las políticas comerciales, sectoriales y locales (a nivel de municipio, provincia o región administrativa) ejercen una fuerte influencia sobre los intercambios económicos bilaterales. En segundo lugar, que el contexto de cambios globales tiene una incidencia marcada sobre la actividad macroeconómica de Brasil y Argentina, influyendo sobre las políticas macroeconómicas en ambos países e, indirectamente, sobre los intercambios bilaterales Brasil-Argentina.

El análisis realizado sobre el Mercosur comparando las políticas macroeconómicas y la actuación de los actores en Brasil y Argentina y su incidencia sobre los acuerdos de integración permitió constatar la importancia que tiene el estudio de los actores institucionales, económicos y sociales para la comprensión del proceso integracionista.

No se trata solamente de que son los actores los que diseñan e implementan los acuerdos de integración. Se trata, también, que son los actores los que, de una u otra manera, diseñan e implementan las políticas macroeconómicas, y son los mismos actores los que actúan en y sobre el proceso de negociación.

La existencia de una acelerada dinámica política que se encamina a lograr acuerdos que impulsen el proceso de integración, en un momento en que las tendencias de la economía habían conducido a un retroceso en los intercambios económicos Brasil-Argentina y en el comercio intrazonal, se expresa en que sólo en 5 años se firmaron 38 acuerdos, entre ellos, 24 Protocolos, 2 Tratados, 2 Acuerdos Presidenciales, 2 Acuerdos de Complementación

en ALADI y 2 Acuerdos de vínculos externos (uno con EU. y otro con la Unión Europea).

La mayor parte de esos acuerdos se concentran en 1986, 1988, 1990 y 1991, lo que confirma que los cambios en las políticas macroeconómicas y en las sectoriales coincide con las etapas del proceso negociador integracionista.

No sólo coincidieron en el tiempo sino, además, el proceso negociador estuvo fuertemente influido por la evolución macroeconómica -caracterizada por la inestabilidad, las restricciones externas y la crisis-, por los cambios en las políticas macroeconómicas y comerciales y por los cambios en los propios acuerdos de integración. Ello se confirma con el hecho de que las rondas de negociaciones de las listas comunes y de los protocolos sectoriales fueron destrabadas en 1988 y en 1990: son los años del Tratado de Integración, del Acta de Buenos Aires, de los cambios en las políticas comerciales y en las políticas macroeconómicas.

Los actores considerados en el análisis son los gobiernos nacionales respectivos, empresarios nacionales y transnacionales, sindicatos, gobiernos acreedores externos (sobre todo el de E.U), banca acreedora transnacional y FMI.

En el caso de los actores económicos, su actuación estuvo por la estructura productiva y empresarial de cada sector. La lógica empresarial privada ha ido en la dirección de asumir como irreversibles los acuerdos de integración, diseñando e implementando estrategias en que prevalecen más las preocupaciones por la penetración de terceros en el mercado subregional ampliado que la formación de emprendimientos conjuntos para acceder a los mercados internacionales, aunque ambas estrategias están presentes.

En el caso de las filiales de transnacionales radicadas en Brasil y Argentina, la lógica de su actuación en el proceso negociador ha sido relativamente simple. Dada la reducción de los respectivos mercados nacionales, la creciente competencia en los mercados mundiales y la agudización de la competencia en los mercados cautivos en que están radicadas por la liberalización y apertura del comercio exterior en Brasil y Argentina, las filiales de transnacionales tienden a buscar sus proveedores en otras filiales de la misma empresa (o de empresas aliadas) en los países vecinos, es decir, profundizar el comercio intrafirma aprovechando los acuerdos integracionistas. Su otra línea de actuación es la de presionar a los gobiernos para obtener igual trato que las empresas nacionales privadas.

En el caso actores institucionales la lógica económica es más compleja. La contracción de los mercados internos (del crecimiento económico) como resultado de los períodos recesivos alternados con momentos hiperinflacionarios, la marginalización

relativa en los mercados externos a consecuencia de las políticas neoproteccionistas en los países capitalistas centrales y las presiones por lograr altos superávits comerciales para pagar la deuda externa, conducen a la búsqueda de mercados subregionales ampliados, no sólo para lograr una mejor inserción en la economía mundial sino, también, como vía de aliviar las caídas en el crecimiento económico y las alzas hiperinflacionarias.

La lógica política de los gobiernos también es más compleja. La reducción de los espacios políticos internos producto de las resistencias internas de diversos agentes sociales a las políticas neoliberales y del empeoramiento de las condiciones sociales de vida y de trabajo, la contracción de los espacios políticos externos y de sus opciones como resultado de los cambios globales y de la imposición de políticas a través de las renegociaciones de la deuda externa, conducen a la búsqueda de espacios políticos subregionales a través de los acuerdos de integración.

En el caso de los militares como actor institucional, el avance del proceso integracionista en el Cono Sur constituye un factor -que se adiciona a los cambios globales y regionales- que refuerza la necesidad y oportunidad de una nueva concepción estratégica.

Los sindicatos, como actor social, al no participar ni en el diseño ni en la implementación de los acuerdos de integración iniciales, concertaron sus posiciones a nivel nacional primero y luego a nivel subregional. Hacia inicios de los años `90 comienzan a participar, formal e informalmente, en el proceso negociador de los acuerdos de integración del Mercosur, formulando sus propuestas tanto de carácter sectorial como de carácter global.

El marco negociador de la ALADI funcionó como elemento de relativa disolución de las resistencias internas que habían ido surgiendo en las negociaciones sectoriales, empresariales y por producto, como instrumento para superar el impasse en que habían caído las negociaciones bilaterales de las listas comunes y como vía para el reconocimiento externo a nivel regional latinoamericano y a nivel global en el GATT.

Otro de los actores externos considerados en el análisis, el gobierno de los EE.UU, expresó su apoyo a los acuerdos iniciales de integración bilateral Brasil-Argentina y, a la vez, expresó su preocupación porque se cerraran comercialmente frente a terceros países, abogando más por una zona de libre comercio subregional que por un mercado común. Posteriormente, aceptó con reticencias el marco negociador del 4+1, colocó obstáculos a la inscripción del Mercosur en el GATT y ha ofertado operaciones comerciales que friccionan acuerdos de intercambio intra-Mercosur. El reconocimiento y las reticencias puntuales ha sido una constante en la proyección estadounidense.

Los intereses estadounidenses respecto al Mercosur no se

limitan a incorporarlo a una zona de libre comercio hemisférico sino, también, a la adaptación de las políticas internas de los cuatro países miembros a las exigencias del libre comercio internacional -lo que le permitiría aumentar sus exportaciones a ese gran mercado subregional y aliviar así su voluminoso déficit comercial-, y de las concepciones neoliberales que van en la dirección de las reformas promovidas por el llamado consenso de Washington, lo que le permitiría fácil acceso para la adquisición de los activos de las empresas estatales de los países miembros.

En mayo de 1992 se incorpora un nuevo actor externo al proceso negociador: la Unión Europea firma un acuerdo internacional de tercera generación con el Mercosur.

La secuencia del proceso negociador de los acuerdos de integración y la gradual incorporación y ampliación de los actores al mismo, permite aproximarse a la dinámica del Mercosur.

En la primera etapa, 1985-1987, predominó el estilo de diplomacia presidencial bilateral. Los acuerdos de integración Brasil-Argentina eran diseñados por un pequeño número de funcionarios especializados e implementados a partir de decisiones presidenciales. Durante esta etapa se fue ampliando gradualmente el número de funcionarios y Ministerios involucrados así como el número de empresas consultadas.

Durante la segunda etapa, 1988-1989, se incorporan los respectivos Congresos de ambos países con sus Comisiones Parlamentarias correspondientes y las instituciones militares de Brasil y Argentina efectúan sus primeros encuentros públicos de intercambio y entendimientos bilaterales en el marco del proceso integracionista.

En la tercera etapa, 1990-1993, se amplía la participación empresarial en el diseño e implementación de los acuerdos, se incorporan los sindicatos al proceso negociador, formulando sus propuestas alternativas, el ámbito de ALADI pasa a ser un foro negociador de importancia, se incorporan formalmente Uruguay y Paraguay al proceso de integración y se firman sendos acuerdos internacionales -Mercosur/E.U. y Mercosur/CEE.

El análisis del proceso de negociación de los acuerdos del Mercosur entre los principales actores permite concluir que estos concurren al proceso negociador no solo en función de sus intereses, sino que sus acciones están influidas por los cambios en las políticas macroeconómicas y comerciales, las que al alterar el marco en que se desenvuelven las negociaciones, provocan nuevos posicionamientos de los actores institucionales, económicos y sociales aunque sus intereses no hayan cambiado.

También se constató que los cambios en los contextos mundial, regional, bilateral y nacional inducen nuevas posiciones de los actores frente al proceso negociador de los acuerdos integracionistas.

El estudio realizado permitió confirmar que las políticas macroeconómicas y comerciales constituyen el eje en torno al cual los actores concilian o no sus posiciones en el proceso negociador integracionista.

La investigación realizada permitió establecer que la participación de los actores fue cambiando en sus formas y en la amplitud de los actores involucrados y que esos cambios coinciden con los cambios en las políticas macroeconómicas y en los acuerdos de integración.

Al comparar las periodizaciones de las políticas macroeconómicas con la de los acuerdos de integración se revela una precisa coincidencia temporal entre ambas, que contrasta con la fuerte inestabilidad en ambos países. Estas etapas son: 1985-1987, 1988-1989, 1990-1993.

El estudio comparativo e interdisciplinario aquí realizado permitió determinar que son cuatro los momentos principales para una periodización del Mercosur: la Declaración de Iguazú de 1985, el Acta para la Integración brasileño-argentina de 1986, el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988, el Tratado de Asunción de 1991 y la Agenda de las Leñas de 1992.

La evolución de los cambios en las políticas macroeconómicas, en las políticas sectoriales y en los acuerdos de integración ocurre, principalmente, en el contexto de un proceso negociador en que si bien las variables económicas desempeñan un papel de importancia, las variables sociopolíticas que tienen que ver con la actuación de los actores desempeñan una función relevante.

Las políticas macroeconómicas, comerciales y sectoriales son tres de los ejes en torno a los cuales gira la actuación de los actores, no solamente porque sus intereses son directamente afectados por ellas en el ámbito nacional de sus respectivos países sino, también, porque sus intereses son afectados en el ámbito subregional.

En este sentido, los acuerdos de integración negociados por los actores cumplen la función de atenuar los rasgos de las políticas macroeconómicas que afectan los intereses de los actores relevantes y, a la vez, reforzar aquellos otros que benefician sus intereses.

En la escasa literatura especializada sobre este tema, las políticas macroeconómicas y los acuerdos de integración han sido tratados separadamente en América Latina y el Caribe, salvo en los últimos dos o tres años en que se ha comenzado a plantear con fuerza el problema de la coordinación de las políticas macroeconómicas como requisito previo y facilitador en la implementación de los acuerdos integracionistas.

Sin embargo, para los procesos de integración entre países semiperiféricos, como es el caso de Brasil y Argentina en el

Mercosur, existe poca evidencia empírica sobre las interacciones entre las políticas macroeconómicas y los acuerdos de integración, mucho menos sobre el papel de los actores en esas interacciones.

Para el caso de Brasil y Argentina en el Mercosur ocurre una situación diferente a la establecida por la teoría económica, ya que la coordinación de las políticas macroeconómicas surge como objetivo en condiciones de baja interdependencia mutua, bajo nivel de intercambio, bajo nivel de integración, gran inestabilidad en el funcionamiento macroeconómico y en las políticas como resultado de la propia crisis y de las presiones de actores internos y externos.

La coordinación de las políticas macroeconómicas y los acuerdos de integración se vinculan a través de la actuación de los actores que procuran no solamente aumentar sus espacios internacionales de negociación y lograr un cierto grado de estabilidad económica interna sino, también, intentan neutralizar las resistencias internas a la implementación de las políticas macroeconómicas.

Sin embargo, la influencia de las políticas macroeconómicas no se reduce a su impacto -a la vez facilitador y obstaculizador - sobre los acuerdos de integración, sino tiene que ver con una cuestión de más fondo: el papel de los acuerdos de integración sobre los procesos de apertura y liberalización económicas. Más aún, sobre el propio carácter, naturaleza, límites y dirección de esos procesos de apertura y liberalización.

El hecho de que las políticas macroeconómicas en algunos aspectos faciliten y en otros obstaculicen el avance de los acuerdos integracionistas, le confiere un carácter contradictorio a las interacciones entre políticas macroeconómicas y acuerdos de integración. La complejidad de esa interacción resulta mayor si se tienen en cuenta, además, las contradicciones de intereses entre los actores que concurren al proceso negociador de los acuerdos.

En una visión de conjunto para el período 1985-1993, se revelan varias constantes. En primer lugar, la similitud en las políticas macroeconómicas implementadas en Brasil y Argentina. Sin embargo, el lanzamiento del programa macroeconómico en Argentina antecede al de Brasil (el llamado efecto Orlof), y la implementación de los programas macroeconómicos en Argentina y Brasil anteceden a la firma de los acuerdos integracionistas.

La firma de los acuerdos para el pago de la deuda externa y las renegociaciones con los acreedores coincide con el proceso de diseño e implementación de las políticas macroeconómicas y de los acuerdos de integración.

Los cambios en la naturaleza de los programas macroeconómicos, que evolucionan hacia un perfil cada vez más aperturista y neoliberal en ambos países, coinciden con los cambios en la naturaleza de los acuerdos de integración, que

evolucionan en la misma dirección.

Sin embargo, al comparar cada una de las etapas en la periodización de las políticas y la actividad macroeconómicas, de los acuerdos de integración y de los intercambios comerciales, se obtienen conclusiones más precisas.

Durante la etapa 1985-1987 hubo mayor convergencia entre los planes macroeconómicos de Brasil y Argentina, mientras en las etapas 1988-1989 y 1990-1993 aumentan cada vez más las asincronías y divergencias entre las políticas macroeconómicas de ambos países. Llama la atención que el comercio bilateral creció mucho más en los períodos 1988-1989 y 1990-1993 que en los años 1985-1987.

Las asimetrías en las políticas macroeconómicas estuvieron acompañadas por las asimetrías en los niveles de la actividad económica. El impacto de las políticas macroeconómicas sobre el comercio bilateral y sobre los acuerdos de integración se produce a través de un conjunto de mediaciones económicas y políticas.

En cuanto a las mediaciones económicas, las políticas macroeconómicas inciden sobre el comportamiento de las economías de Brasil y Argentina (contracción, expansión, asincronismo entre ellas), de allí sobre el comercio bilateral y de allí sobre las negociaciones entre los actores y, finalmente, sobre los acuerdos.

En cuanto a las mediaciones políticas, las políticas macroeconómicas afectan intereses de unos u otros actores de diferente manera, lo que incide en los posicionamientos de estos respecto al proceso político negociador de los acuerdos bilaterales y respecto a los acuerdos mismos.

Uno de los instrumentos comparativos utilizados fue el análisis de gráficos, técnica que permitió constatar que las economías de Brasil y Argentina registraron un comportamiento asincrónico e inestable, que el comercio bilateral registró un comportamiento inestable con tendencia al alza, registrando también cierto asincronismo.

Otro de los instrumentos utilizados fue el análisis de correlación y regresión estadística, el que permitió establecer que las importaciones bilaterales Brasil-Argentina son explicadas en un 83% por el comportamiento de las exportaciones bilaterales y por la evolución del PIB de ambos países; que las exportaciones bilaterales son explicadas en un 73% por las importaciones bilaterales y por el PIB de ambos países; y que en ambos casos ello significa que hay otro conjunto de variables que inciden sobre el comercio bilateral y que no fueron incluidas en la regresión estadística.

Esas variables no incluidas en la regresión estadística son las políticas comerciales en Brasil y Argentina, que registraron cambios radicales en el período 1985-1993, sobre todo a partir de 1988; las políticas de reducción del costo del transporte, sobre

todo del terrestre; las políticas sectoriales y locales, que influyen significativamente sobre los principales productos del comercio bilateral; el proceso de internacionalización bilateral a nivel de las inversiones directas y de la radicación de empresas de un país en el otro.

Ello significa que la expansión comercial bilateral ha estado influida no solo por la actuación de los actores sino, también, por el asincronismo del crecimiento económico entre ambos países, por las políticas macroeconómicas y comerciales y sus asincronismos en cuanto a ritmo y grado de liberalización y desregulación en Brasil y Argentina y por los acuerdos de integración.

Esa interacción mutua entre las variables consideradas en el análisis de esta tesis se torna visible al enfocar la integración como un proceso dinámico y no solo como un estado. Al privilegiar el enfoque dinámico sobre el estático en el análisis de la integración se asume que sus resultados en una u otra dirección no están dados de una vez y para siempre, sino que son susceptibles de cambios, reorientaciones y readecuaciones.

Ese movimiento se torna visible no solo al estudiar las interacciones entre los actores, las políticas macroeconómicas y los acuerdos de integración sino, también, al situarlos en el contexto de los cambios económicos, políticos y estratégicos a nivel internacional, regional, subregional y nacional.

La década de los `80 se inicia y termina con dos crisis económicas mundiales: 1981-1983 y 1989-1991. El crecimiento económico internacional en 1984-1988 no logra recuperar los niveles de posguerra, por lo que toda la década de los `80 se caracterizó por bajas tasas de crecimiento, inestabilidad económica y dos crisis coyunturales cuyos efectos se superpusieron a los de la crisis estructural que se venía manifestando desde finales de los años `60.

Las economías latinoamericanas en general, y las de Brasil y Argentina en particular, mantienen años tras año decrecimientos e irregulares y bajos niveles de crecimiento económico que no logran recuperar los niveles de PIB per cápita de décadas anteriores, lo que conduce a caracterizar los años `80 como la década perdida. Entre 1982-1991 el PIB per cápita latinoamericano disminuye -0,6% anual. Entre 1981-1990 el PIB per cápita de Brasil tuvo una disminución acumulada de -5,2% y el de Argentina disminuyó -20,2%. En 1991-1993 el de Brasil disminuyó -0,5% y el de Argentina creció 21%.

El lento crecimiento económico mundial provocó un triple impacto sobre las economías de Brasil y Argentina al deprimir los precios de los productos básicos de exportación, afectando al 50% de las exportaciones argentinas y a cerca del 40% de las brasileñas; acentuó el neoproteccionismo y las prácticas de

comercio administrado en los países capitalistas centrales, afectando más del 40% de las exportaciones (sobre todo las manufactureras) de Brasil y alrededor del 20% de las argentinas; disminuyó el efecto de arrastre que el crecimiento económico provoca sobre las economías semiperiféricas y periféricas, agravando los efectos de transmisión de la crisis coyuntural y del bajo crecimiento.

Los principales factores externos que afectaron el crecimiento económico de los países semiperiféricos en general y de Argentina y Brasil en particular, fueron el deterioro de la relación de intercambio y el pago del servicio de la deuda externa.

En los años `80 se acentúan los cambios en la correlación de fuerzas entre las economías centrales, reforzándose la tendencia a la multipolaridad económica por la reducción de la brecha entre la economía líder (EU) y las potencias económicas emergentes, sobre todo las de Alemania y Japón.

La debacle y desaparición del sistema socialista internacional y de la ex-URSS altera el balance estratégico mundial, emergiendo la tendencia a la unipolaridad político-militar. El abrupto cambio en las relaciones Este-Oeste le confiere particular relieve a las fricciones Norte-Norte y Norte-Sur a partir de 1989.

El asincronismo a nivel global entre las dimensiones económica y político-militar acentúa la inestabilidad y los desequilibrios a escala mundial.

Los desequilibrios macroeconómicos entre los países centrales, los más visibles pero no los únicos, se expresan en los voluminosos déficit comercial y fiscal de los EU, sobre todo frente a Japón y Alemania. Esos desequilibrios se financian con las enormes transferencias financieras de todo el mundo hacia los EU, acompañadas por una significativa elevación en las tasas de interés en los mercados internacionales de capital.

Entre 1982-1990 los EU recibieron del mundo entero un aporte financiero neto de \$903 mil 600 millones de dólares, equivalente a más del 3% de su PIB durante 1985-1987, 2,2% en 1988 y 1,5% del PIB en 1989.

La transferencia financiera neta procedente de Brasil y Argentina hacia los EU representó en 1985 el -6,6% del PIB de Argentina y el -5% de Brasil, y en 1990 el -6,7% y -1,4% respectivamente.

Los desequilibrios monetarios y comerciales, la reducción de la brecha entre los países centrales y la ampliación de esta frente a los semiféricos y periféricos, las transferencias financieras y la fuerte y rápida interacción entre las economías capitalistas centrales conducen a la vulnerabilidad de las políticas macroeconómicas.

El reforzamiento de los intercambios Norte-Norte y al interior de los emergentes bloques económico-políticos (Norteamérica, Unión Europea, Japón-Sudeste asiático), junto a las transformaciones tecnológicas y al cambio en el poder relativo entre las economías centrales -rasgos característicos de la actual globalización- conducen a la marginación económica y política en el plano mundial de los países semiperiféricos en general y de Brasil y Argentina en particular.

Esa marginación internacional junto a la incertidumbre e inestabilidad globales, provoca en los países semiperiféricos la percepción de una extrema vulnerabilidad económica externa, de una precariedad política continuamente amenazada por actores internacionales sobre los que tiene poca influencia, de la incertidumbre que surge en un mundo relativamente ingobernable y de la necesidad de encontrar formas de reforzar la debilitada capacidad negociadora externa e interna. El Mercosur es una de esas formas.

En resumen, las tendencias a la globalización y a la regionalización en los `80 que más influyeron sobre el surgimiento y desarrollo del Mercosur se han caracterizado, en primer lugar, por continuar bajo nuevas formas los procesos de internacionalización económica y política que venían desde los `60 y `70; en segundo lugar, por la superposición de las crisis coyuntural y estructural, junto a la inestabilidad y más bajos niveles de crecimiento económico; en tercero, por los impactos de la crisis de la deuda externa (que según la UNCTAD "aún no ha pasado") y por el creciente papel desempeñado por los actores internacionales; cuarto, por los cambios asincrónicos en la correlación de fuerzas entre las economías y estados nacionales centrales; quinto, por la concentración de los intercambios económicos y políticos entre los países capitalistas centrales y la marginalización económica y política de los países semiperiféricos de los asuntos mundiales; sexto, por el derrumbe del sistema socialista internacional y la desintegración de la ex-URSS, que provocan un viraje estratégico-militar global y un cambio en el balance económico-político mundial; séptimo, por la tendencia al bloqueo del multilateralismo (a pesar de la firma de la Ronda Uruguay del GATT) y a la conformación de bloques regionales; octavo, por el desafío del cambio tecnológico y la aceleración de la competencia entre las empresas y entre las economías nacionales; noveno, por los profundos cambios en las políticas macroeconómicas, en que el modelo keynesiano es sustituido por el modelo neoliberal de macropolíticas, primero en su variante de estabilización ortodoxa, luego en su variante de ajuste estructural y finalmente por las propuestas de reformas económico-políticas de largo plazo.

En el contexto de esos cambios globales, los diversos

actores internacionales reaccionaron imponiendo o adoptando el modelo neoliberal de macropolíticas -o aspectos del mismo-, con sus nefastas consecuencias sociales.

Aunque las políticas macroeconómicas de perfil neoliberal constituyeron una tendencia a nivel global, presentó diferencias importantes en las formas en que se implantaron en las economías nacionales de los países centrales y de la semiperiferia, así como en los distintos desequilibrios macroeconómicos que unos y otros tenían que enfrentar.

El fenómeno de la introyección de las políticas macroeconómicas promovidas por los actores internacionales en las economías deudoras, se efectúa incluso sin el "sello de aprobación" de un acuerdo con el FMI, en un proceso de interacción o inducción indirecta entre los actores nacionales e internacionales a través de la influencia del ambiente internacional predominante.

En el contexto de crisis y cambios globales, las economías de Brasil y Argentina se caracterizaron por la crisis y el bajo crecimiento económico, la inestabilidad política y el empeoramiento de las condiciones sociales internas. Entre 1981-1987 el PIB argentino decreció -0,7% y el de Brasil registró 2,3%. En 1990 fue de -0,2% y -3,8% respectivamente, y en 1992 el PIB argentino creció 4% y el de Brasil 1%.

Los impactos de la crisis de la deuda condujeron a reducir los intercambios económicos Brasil-Argentina entre 1980-88 y a incrementar los intercambios y acuerdos políticos bilaterales de cooperación e integración a partir de 1985.

El impulso político a los acuerdos bilaterales de integración económica y de aproximación estratégica entre Brasil y Argentina presenta dos dimensiones. En lo externo dirigido a la búsqueda de un mayor poder negociador frente a los desafíos de los cambios globales. En lo interno dirigido a apoyar la transición democrática y a reforzar la implantación de las políticas macroeconómicas de perfil neoliberal.

La comprensión del Mercosur como proceso integracionista, en sus orígenes y particularidades, en su dinámica de negociación y en sus límites y potencialidades, exige tener en cuenta sus antecedentes. Los antecedentes del Mercosur se presentan en dos planos: regional, con los Tratados de Montevideo de 1960 y 1980 que dan nacimiento primero a la ALALC y luego a su conversión en ALADI; subregional y bilateral, con el Tratado de ABC de 1915, los posteriores intentos de cooperación bilateral, el Tratado de la Cuenca del Plata de 1969, el Acuerdo Tripartito de 1979 entre Brasil, Argentina y Paraguay, la Declaración de Iguazú de 1985, el Programa de Integración y Cooperación económica entre Argentina y Brasil (PICE/PICAB) de 1986, el Tratado de Integración y Cooperación Económica de 1988 y el Acta de Buenos Aires de 1990.

En esta tesis, el énfasis en el análisis se ha concentrado en el plano bilateral y subregional.

Históricamente han existido numerosas propuestas y acuerdos de integración bilaterales Brasil-Argentina, y subregionales en la Cuenca del Plata y en el Cono suramericano, pero no es hasta 1985-1994 que tales acuerdos logran implementarse en la práctica y mantenerse durante un período de tiempo razonablemente largo.

En una visión panorámica de conjunto se constata que durante todo el Siglo XX las relaciones argentino-brasileñas se caracterizaron por una dinámica en que se alternan momentos de estrecha aproximación, convergencia de intereses y cooperación, con períodos de divergencias, fricciones, contradicciones o conflictos.

Esa dinámica conflicto/cooperación ha estado presente en todas las dimensiones del relacionamiento bilateral, aunque frecuentemente de manera no simultánea: unas veces en el comercio, otras en la energía y el uso de los ríos, otras en los alineamientos internacionales, otras en cuestiones estratégico-militares.

Esta particularidad del relacionamiento bilateral no ha sido señalada por los especialistas consultados, los que se refieren a períodos de cooperación asumiendo la ausencia de conflictos durante el mismo, o a períodos de conflicto durante los cuales no identifican dimensiones de cooperación.

El enfoque interdisciplinario y comparativo del proceso integracionista permite constatar los avances hacia la cooperación e integración en algunas dimensiones mientras permanecen las divergencias en otras, percepción que no es posible alcanzar a partir de un análisis especializado. Este enfoque también permite comprender las distintas propuestas de periodización a partir de estudios especializados.

El examen de los antecedentes del Mercosur permite identificar el papel de los actores institucionales económicos y sociales, internos y externos, en la precariedad y corta vida de los acuerdos de integración previos a 1985. Algunas constantes en la actuación de los actores sugieren, además, la presencia de factores estructurales de mediano y largo plazo.

La herencia colonial de rivalidad y conflictos entre los imperios español y portugués constituyó un factor de rivalidad entre Brasil y Argentina durante la primera etapa republicana.

Las disputas entre las grandes potencias y su influencia sobre las relaciones bilaterales Brasil-Argentina, la oposición secular de las grandes potencias al acercamiento brasileño-argentino y los distintos alineamientos internacionales de ambos países constituyeron otros tantos factores y actores que obstaculizaron la cooperación bilateral.

Las contradicciones internas de la estructura socio-

económica de Brasil y Argentina, las asimetrías estructurales entre ambos países, las discontinuidades en sus respectivas organizaciones políticas, sus distintos posicionamientos respecto a la distribución subregional del poder y las asincronías en los ciclos económicos y políticos de Brasil y Argentina son otros tantos factores que subyacen en la dinámica conflicto/cooperación.

Las tentativas y propuestas argentinas de una integración comercial neoliberal durante 1976-1983 condujeron a desequilibrios en el comercio bilateral, contradicciones en las negociaciones comerciales y a la oposición de importantes sectores industriales argentinos.

En este incidente se distingue con claridad el vínculo políticas macroeconómicas/actores sociales/desacuerdos de integración.

El proyecto del ABC propuesto por Perón y firmado en 1953 entre Argentina y Chile, no llegó a ser firmado nunca por el gobierno brasileño debido a la oposición de los intereses agroexportadores de la UDN, que denunciaron el Tratado como inamistoso para los E.U. El tema de las compras de trigo se debatió con fuerza en este incidente.

Los cambios en la correlación bilateral ocurridos a raíz de la industrialización brasileña y la relativa desindustrialización argentina, el hecho de que ninguno de los dos países tiene actualmente condiciones para reivindicar y arcar con los costos de una posible hegemonía subregional, el abandono de las autopercepciones de potencias intermedias que rivalizan por hegemonizar la región, la percepción de los peligros de las vulnerabilidades externas y de las inestabilidades internas son otros tantos factores que subyacen en el proceso que va de una relación conflictual a otra de cooperación.

El Acuerdo Tripartito de 1979 y el convenio nuclear de 1980 constituyen el punto de inflexión en las relaciones bilaterales, el fin de una estrategia hegemónica, el momento en que se sepulta la hipótesis de conflicto permanente entre Brasil y Argentina, la etapa de la distensión política, el inicio de la época de integración.

Si bien se abre una etapa de entendimientos y cooperación a partir del Acuerdo Tripartito de 1979, sobre asuntos que antes habían sido objeto de divergencias de relativa importancia entre Argentina y Brasil, las contradicciones comerciales existentes en el período posterior y la ausencia de acuerdos formales de integración bilateral, no permiten afirmar que el proceso de integración había comenzado aunque, indudablemente, su inicio a partir de 1985 sería incomprensible sin los antecedentes reseñados antes.

Es el proceso de transición democrática, a partir de 1983 en

Argentina por colapso del régimen militar y de 1985 en Brasil por acuerdo pactado, el que hace posible los acuerdos de integración que se prefiguran en la Declaración de Iguazú de 1985 y se firman en 1986 con el PICE/PICAB.

Es este hecho inicial el que ha conducido a la extendida idea de que es el tipo de régimen político, en este caso democrático, un factor de importancia en el surgimiento y desarrollo del Mercosur. Aunque la relación entre régimen político y acuerdos de integración no es objetivo de esta tesis, el análisis de los antecedentes muestra dos aspectos de importancia. En primer lugar, que la tendencia a la cooperación estaba presente desde antes del cambio de régimen político. En segundo lugar, que es después del cambio de régimen político que los acuerdos se concretan en la dimensión económica, que era una de las dimensiones donde subsistían fricciones.

En este sentido, podría afirmarse que el cambio de régimen político vino a sumarse como un factor adicional de impulso a los acuerdos de integración, junto al resto de los factores aquí analizados.

Si los procesos de transición democrática coadyuvaron a impulsar los acuerdos de integración, los factores que los tornan necesarios son la incertidumbre económica y política mundial provocada por los cambios globales, la presión de la crisis de la deuda externa a partir de 1982, la crisis del Sistema Interamericano de Seguridad con la guerra de las Malvinas en 1982, la creciente marginalización y vulnerabilidad económica y política internacional y la inestabilidad interna en ambos países.

## Bibliografía

Abalo, Carlos 1991 "El Plan Cavallo y las grandes líneas de la reconversión argentina", en: Realidad económica 103, oct-nov. de 1991, Buenos Aires: Instituto Argentino para el Desarrollo Económico.

Accurso, Claudio Francisco 1987 "Integracao latinoamericana", en: Seitenfus, Ricardo (comp), Bacia do Prata, Porto Alegre: CEDEP/Univ Fed-RGS.

Accurso, Claudio Francisco 1990 "Integracoes regionais na periferia", en: P. Seitenfus y De Boni 1990 Temas de integracao latinoamericana, Porto Alegre: UFRGS/Vozes/CEDEP.

Accurso, Claudio Francisco 1992, Impacto do Mercosul frente a economia gancho: uma visao macroeconomica, Serie Cadernos Tecnicos # 1, abril 1992, Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul.

Accurso, Claudio 1990 "Integracoes regionais na periferia", en: P. Seitenfus, Vera y De Boni, Luis 1990 (Comp). Temas de integracao latinoamericana, Rio Grande do Sul: Vozes/UFRGS.

Adams, Reinaldo 1990 "Agricultura e agroindustria no Cone Sul", en: P. Seitenfus, Vera y De Boni, Luis 1990 (Comp). Temas de integracao latinoamericana, Rio Grande do Sul: Vozes/UFRGS.

Affonso Rui, Sampaio Jr. Plínio e Gilson Schwartz 1988 "Política económica e democratizacao: o impasse brasileiro" en: Wanderley Reis, Fabio y O'Donnell, Guillermo (comp) 1988. A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas, Sao Paulo: vertice.

Alimonda, Hector 1991 El Mercosur: perspectivas para la sociedad y la política, Rio de Janeiro; CPDA/UFRRJ, mimeo.

Almeida, Paulo Roberto de (Coord.) 1992. Mercosul: Textos básicos, Brasilia/Curitiba: Ministerio das Relacoes Exteriores/Governo do Paraná/IPARDES.

Araujo, Jose Tavares de 1990 A Ata de Buenos Aires e as perspectivas da integracao no Cone Sul. texto para discussao interna # 33, sept./90, Rio de Janeiro: Funcex.

Araujo, Jose Tavares de 1991 Mercosul, plano Bush e competitividad internacional da industria brasileira, out de 1991. UFRL. Rio de Janeiro, mimeo.

Aragao, José María 1983 "ALADI: perspectivas a partir de la experiencia de la ALALC y de la situacion actual de la economía internacional, en: Integración latinoamericana # 86, dic. 1983. Buenos Aires: BID/INTAL.

Armanet Pilar 1987 "La zona desnuclearizada latinoamericana en la perspectiva de la cooperación regional" en: Varas Augusto 1987 (comp) Paz, desarme y desarrollo en América Latina, Buenos Aires: GEL/RIAL.

Arruda Marcos 1992 "O FMI e a desintegracao do Cone Sul" en: Arruda Marcos, Goncalves Reinaldo y Prado, Luis C. Delorme. 1992. ¿Mercosul ou a integracao dos povos do Cone Sul?, Rio de Janeiro: PACS/FASE.

Asociación Bancaria 1991. Las diferencias y la integración: el caso Argentina-Brasil, nov. de 1991, Buenos Aires, mimeo.

Asociación Bancaria 1991 Comentarios sobre la integración: participación de los sectores sociales, nov. de 1991, Buenos Aires (mimeo).

Aspiazu Daniel y Cosse Gustavo 1987, "Democracia, fuerzas armadas e industria militar en América Latina", en: Varas Augusto 1987 (comp) Paz, desarme y desarrollo en América Latina, Buenos Aires: GEL/RIAL.

Atkins, G. Pope 1990 "América del Sur en el sistema político internacional", en: Atkins G. Pope (comp), Sudamérica en la década de 1990, Buenos Aires: GEL.

Auburn, F.M. 1983 "Gas y petróleo frente a la costa ("Off-Shore") en la Antártida", en: Moneta, Carlos J. 1983 Geopolítica y política del poder en el Atlántico Sur, Buenos Aires: Pleamar.

Bacha, Edmar L. 1983 "Vicissitudes of recent stabilization attempts in Brazil and the IMF alternative", en: Williamson, John 1983 (comp) IMF conditionality, Washington: IIE/MIT Press.

Baer Mónica, Macarini, José Pedro y Pereira de Andrade Rogerio, 1986, "Economía internacional: a performance em 1985 e o contexto favorável ao plano Cruzado", en: Carneiro Ricardo (comp) 1986 Política económica da Nova República, Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Balmaceda Héctor María 1983 "Tendencias geopolíticas en el Atlántico Sur", en: Moneta, Carlos J. 1983 Geopolítica y política del poder en el Atlántico Sur, Buenos Aires: Pleamar.

Bandeira, Luis Alberto Moniz 1987 O eixo Argentina-Brasil: o proceso de integracao da America Latina, Brasilia: UnB/ILDES.

Barahona Riera, Francisco 1987 "Situación actual de los acuerdos de limitación de armamentos y desarme en América Latina y el Caribe" en: Varas Augusto 1987 (comp) Paz, desarme y desarrollo en América Latina, Buenos Aires: GEL/RIAL.

Barbosa, Rubens Antonio 1989 "Integracao economica da America Latina", en: Política e Estrategia. julho/sept de 1989, Sao paulo: Convivio.

Barbosa, Rubens A. 1992 "Balanco do primeiro ano do Tratado de Asuncao e os desafios do Mercosul", en: Mercosul en debate, RBCE # 33, oct-dez de 1992, Rio de Janeiro: Funcex.

Bargelata, Hector Hugo 1991. Pesquisa preliminar da projetada integracao no Mercosur desde perspectiva trabalhista, junio 1991, Montevideo: OIT/FESUR (mimeo)

Barnet, Richard y Müller, Ronald 1974 Global Reach, New York: Simon and Schuster.

Barros Alexandre 1987, "Las armas y los conflictos en Sudamérica" en: Varas Augusto 1987 (comp) Paz, desarme y desarrollo en América Latina, Buenos Aires: GEL/RIAL.

BASE 1992 Hagamos nuestra integración: los planteamientos indígenas y campesinos al Mercosur, BASE/Investigaciones sociales, Documento de trabajo # 44, Asunción: Federación Nacional Campesina/BASE.

Bauman, Renato y Lerda, Juan Carlos, 1987 "A integracao económica entre Brasil, Argentina e Uruguai: que tipo de integracao se pretende", en: Baumann, Renato y Lerda, Juan C. A integracao en debate, Brasilia: Marco Zero/UnB.

Baumann, Renato 1991 "A integracao no cone sul: instrumento de modernizacao?" en: Pensamiento Iberoamericana # 20, Madrid: ICI/CEPAL.

Baumann, Renato 1992 "La experiencia brasileña en la promoción de la competitividad", en: Di Filippo, Armando y Figueroa, Isabel (comp.) 1992 Coordinación de políticas de fomento de la competitividad y nuevos desafíos para la integración regional, Santiago de Chile: ICI/ILPES/CEPAL.

Bleger, Leonardo 1988 "El Plan Primavera" en: Realidad Econmica # 83/84, Buenos Aires: Instituto Argentino para el Desarrollo.

Bleger, Leonardo 1989 "El Plan B y B, en: Realidad Económica # 90, Buenos Aires: IADE.

Bekerman, Marta 1990 "La coordinación de políticas económicas y la integración de América Latina", Comercio Exterior Vol. 40, # 8, agosto de 1990, México: Banco Nacional de Comercio Exterior.

Belluzo, Luis Gonzaga de Mello y Continho, Luciano G 1984 "O desenvolvimento do capitalismo avanzado e a reorganizacao da economia mundial no pos-guerra", en: Belluso, Luis Gonzaga M y

Coutinho Renata (comp) 1984 Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise, Sao Paulo: Brasiliense.

Belluzzo, Luis Gonzaga de Mello e Coutinho Renata (comp) 1984 Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise, Sao Paulo: Brasiliense.

Benítez Raúl 1987, "Armamentismo y conflicto en América Central y el Caribe" en: Varas Augusto 1987 (comp) Paz, desarme y desarrollo en América Latina, Buenos Aires: GEL/RIAL.

Bergsten, C Fred 1983 "Preface", en: Williamson, John (comp) 1983 IMF conditionality, Washington: IIE/MIT Press.

Bianchi Andrés, Devlin Robert y Ramos, Joseph 1987 "El proceso de ajuste en la América Latina 1981-1986, en: El Trimestre Económico, #216, octubre/diciembre de 1987, México: FCE.

Bisang, Roberto, Fuchs Marina y Kosakoff Bernardo 1992 Internacionalización y desarrollo industrial: inversiones externas directas de empresas industriales argentinas, Buenos Aires: CEPAL.

Bitar, Sergio 1987 "La inserción de América Latina en la economía mundial: riesgos y desafíos", en: SELA (comp) 1987 Relaciones económicas internacionales de América Latina, Caracas: Nueva Sociedad/SELA.

Blachman Morris J. 1990 "Intereses norteamericanos en América del Sur", en: Atkins G. Pope (comp), Sudamérica en la década de 1990, Buenos Aires: GEL.

Bocco Arnaldo y Rojze, Adrian 1991, "El programa de convertibilidad" en: Realidad económica 101, julio-agosto de 1991, Buenos Aires: Instituto Argentino para el Desarrollo Económico.

Bortzman, Mirta y Porta Fernando 1991 Mercosur: ¿Un paso hacia la integración subregional? Interrogantes a partir de su evolución, dic. de 1991, Buenos Aires: FONDAD, mimeo.

Braatz, Rudi 1991. Impacto do Mercosul frente a economia ganha. Estagio Institucional do Mercosul, Serie Cadernos Tecnicos # 2, junho 1991, Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul.

Braga de Souza, José Carlos 1984 "Os Orcamentos Estatais e a Política Economica", en: Belluzzo, Luis Gonzaga M y Coutinho Renata (comp) 1984 Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise, Sao Paulo: Brasiliense.

Brender, Anton 1987 "La coordinación de las políticas económicas: progresos y ambigüedades", en: SELA (comp) 1987 Relaciones económicas internacionales de América Latina, Caracas: Nueva sociedad/SELA.

Bresser Pererira, Luis Carlos 1992 From Mercosul to the American integration, sept. de 1992, paper presented to the panel "An American Bloc: are there new facts behind this possibility?" in the XVII International Congress of the LASA, Los Angeles, mimeo.

Bresser Pereira, Luis Carlos 1992a Mercosul en debate, RBCE # 33, oct-dez 1992, Rio de Janeiro: Funcex.

Brigagao Clóvis 1987, "América Latina: la expansión del mercado de Seguridad" en: Varas Augusto 1987 (comp) Paz, desarme y desarrollo en América Latina, Buenos Aires: GEL/RIAL.

Bristoti, Arnildo 1990 "Energía, economía e ecología", en: P. Seintenfus, Vera y De Boni, Luis 1990 Temas de integracao latinoamericana, Rio Grande do Sul: Vozes/UFRGS.

Buainain Marcio Antonio y de Souza Meirelles Hildo 1986 "A trajetória recente da agricultura: da recessao a recuperacao" en: Carneiro Ricardo (comp) 1986 Política económica da Nova República, Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Burguer, Ary 1990 "Integracao regional porque e para qué?", en: P. Seintenfus y De Boni 1990 (comp). Temas de integracao latinoamericana, Porto Alegre: Vozes/UFRGS/CEDEP.

Bustamante Fernando 1987, "El problema de la reconversión de los flujos de tecnología militar hacia la economía civil en América Latina" en: Varas Augusto 1987 (comp) Paz, desarme y desarrollo en América Latina, Buenos Aires: GEL/RIAL.

Calderón, Fernando y dos Santos, Mario 1990 Hacia un nuevo orden estatal en America Latina: veinte tesis sociopolíticas y un corolario de cierre, Buenos Aires: PNUD/UNESCO/CLACSO.

Camargo, Sonia de 1987 "Política interna e relacoes internacionais na Bacia do Prata", en: Seintenfus, Ricardo (comp), Bacia do Prata, Porto Alegre: CEDEP/Univ Fed-RGS.

Camilión, Oscar 1987 "Integración Argentina-Brasil: realidades y proyecciones:", en: Integración latinoamericana # 122, Buenos Aires: BID/INTAL.

Camps, Miriam 1974 The management of interdependence, New York: Council on Foreign Relations.

Carneiro Ricardo y Miranda José A. 1986 "Os marcos gerais da política económica", en: Carneiro Ricardo (comp) 1986 Política económica da Nova República, Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Castedo Alberto Zelada 1987 "Los acuerdos del programa de Integración y cooperación económica

entre Argentina y Brasil y el ordenamiento jurídico de la ALADI", en: Integración latinoamericana # 129, Buenos Aires: INTAL/BID.

Castilho, Marta Reis abril 1993 "Balanca Comercial", Rio de Janeiro: Funcex.

Castilho, Marta Reis 1992 "Algunas consideracoes sobre o comercio exterior no Mercosul e a economia Argentina", en: Balanca Comercial, dez 1992, Rio de Janeiro: Funcex.

Castrioto de Azambuja, Marcos 1991 "Iniciativa para as Américas e integracao latino-americana: convergencia e divergencia de intereses entre EUA e America Latina" en: Reis Velloso, Joao Paulo dos (comp) 1991 Brasil e o plano Bush: oportunidades e riscos numa futura integracao das Americas, Sao Paulo: Livraria Nobel.

Castro, Fidel 1983 La crisis económica y social del mundo, La Habana: Oficina de publicaciones del Consejo de Estado.

Caubet, Christian 1990 "Principios de direito fluvial", en: P. Seitenfus, Vera y De Boni, Luis 1990 Temas de integracao latinoamericana, Rio Grande do Sul:/Vozes/UFRGS.

CEI. Centro de Economía Internacional 1992 Argentina Economic Report, july-dec, Buenos Aires: Ministry of Foreign Affairs.

CEPAL 1988 La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe, 30 de marzo. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL 1992 (comp) Ensayos sobre Coordinación de políticas macroeconómicas: inferencias para la integración latinoamericana, Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL 1985 Crisis y desarrollo en América Latina y el Caribe, abril-mayo de 1985, Santiago de Chile: CEPAL, vol. I, II y III.

CEPAL 1990 Transformación productiva con equidad, Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL 1986-1991 Estudio Económico de América Latina, Santiago de Chile: CEPAL, varios años.

CEPAL 1983 Los bancos transnacionales, el Estado y el endeudamiento externo en Bolivia, Santiago de Chile: CEPAL. Estudios e informaciones de la CEPAL # 26.

CEPAL 1985b, La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas, Estudios e Informes de la

CEPAL # 46, Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL/ALADI 1992 Síntesis de la quinta reunión de funcionarios responsables del comercio exterior de los países miembros de la ALADI, Santiago de Chile: CEPAL.

Chase-Dunn, Christopher 1991 Global formation: Structures of the World-economy, Cambridge: Brasil Blackwell.

Child Jack 1990 "El estado del pensamiento geopolítico sudamericano", en: Atkins G. Pope (comp), Sudamérica en la década de 1990, Buenos Aires: GEL.

Chudnosvky, Daniel y Lichtensztejn, Samuel 1987 "Empresas transnacionales en el comercio sur-sur de manufacturas. las experiencias de Argentina y Brasil", en: Integración latinoamericana # 129, Buenos Aires: INTAL/BID.

Chunovsky Daniel y Porta Fernando 1989 "En torno a la integración económica argentino-brasileña", en: Revista de la CEPAL # 39, dic. de 1989, Santiago de Chile: CEPA>

CLAT/ILAM. Declaración Final, I Conferencia "Los trabajadores y el programa de integración y cooperación argentino-brasileño-uruguayo, 1988, Sao Paulo. CLAT/INASUR/ILAM/IIL.

Coelho Isaias 1987 "Perspectivas da integracao intra-industrial: Argentina-Brasil-Uruguai", en: Baumann, Renato y Lerda Juan C. (comp) 1987 A integracao em debate, Brasilia: Marco Zero/UnB.

Compton, Eric 1983 Inside commercial banking (2da edición), New York: John Wiley.

Continho Luciano G e Belluzo de Mello Luis Gonzaga 1984 "Política Económica, Inflexões e Crise: 1974-1981", en: Belluzo, Luis Gonzaga M y Coutinho Renata (comp) 1984 Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise, Sao Paulo: Brasiliense.

Corbo Vittorio, Goldstein Morbis and Khan Mohsin, (comp) 1987 Growth oriented adjustment programs, Washington: IMF/World Bank.

Correa Machado y Motta Veiga, Pedro Julio 1992 "A Agenda de las Leñas e a integracao no Mercosul", Texto para discussao # 69, Rio de Janeiro: Funcex.

Cruz, Sebastiao Velazco e 1988 "Empresarios, economistas e perspectivas da democratizacao no Brasil", en: O'Donnell y Reis 1988 (comp).

Coutinho Luciano G. 1984 "Períodos e Problemas da Economia Mundial Capitalista", en: Belluzo, Luis Gonzaga M y Coutinho Renata (comp) 1984 Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios

sobre a crise, Sao Paulo: Brasiliense.

Cuevas, Agustín 1988 "La cuestión democrática en América Latina: algunos temas y problemas", en: Estudos Avancados, vol. 2, # 1, Janeiro/marco 1988, Sao Paulo: USP.

CUT/CGT/PIT-CNT/Fuerza Sindical 1993 "Las centrales sindicales frente al Mercosul", en: Nueva Sociedad # 126, 1993, Caracas: Nueva Sociedad.

Dale, William B 1983 "Financing and adjustment of payments imbalances", en: Williamson, John 1983 (comp) IMF conditionality, Washington: IIE/MIT Press.

de Góes Walder 1988, "Militares e política, uma estratégia para a democracia", en: Wanderley Reis, Fabio y O'Donnell, Guillermo (comp) 1988. A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas, Sao Paulo: vertice.

de Souza Pires Francisco Eduardo 1986, "Desempenho e perspectivas do balanço de pagamentos: 1985/86", en: Carneiro Ricardo (comp) 1986 Política económica da nova República, Rio de Janeiro: Paz e Terra.

de Albuquerque Cavalcanti, Roberto 1991 "A integracao das Américas: Por qué? Para quem? Quando? Como?" en: Reis Velloso, Joao Paulo dos (comp) 1991 Brasil e o plano Bush: oportunidades e riscos numa futura integracao das Americas, Sao Paulo: Livraria Nobel.

de Oliveira Augusto Fabricio y Biasoto Geraldo 1986, "As fincas públicas da Nova República", en: Carneiro Ricardo (comp) 1986 Política económica da Nova República, Rio de Janeiro: Paz e Terra.

de Oliveira Francisco 1988, "Medusa ou as classes medias e a consolidacao democratica", en: Wanderley Reis, Fabio y O'Donnell, Guillermo (comp) 1988. A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas, Sao Paulo: vertice.

Declaracao de Porto Alegre: Por un movimento pela integracao dos Povos do Cone Sul.

Del Bello, Juan Carlos 1992 "La experiencia argentina reciente", en: Di Filippo, Armando y Figueroa, Isabel (comp.) 1992 Coordinación de políticas de fomento de la competitividad y nuevos desafíos para la integración regional, Santiago de Chile: ICI/ILPES/CEPAL.

Dell, Sidney 1983 "Stabilization: the political economy of overkill", en: Williamson, John 1983 (comp) IMF conditionality, Washington: IIE/MIT Press.

Devlin, Robert 1980 Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina, Santiago de Chile: CEPAL/ILPES.

Díaz-Alejandro, Carlos 1981 "Southern Cone stabilization plans", en: Cline, William and Weintraub, Sidney (eds) 1981 Economic stabilization in developing countries, Washington: The Brookings Institution.

Diebold, William 1980 Industrial policy as an international issue, New York: McGraw Hill.

DIEESE 1990 A integracao Brasil-Argentina: O setor automobilistico e a questao sindical, en: Trocando em miudos # 10, Boletim informativo socio-económico, Sao Paulo: Sindicato dos metalúrgicos de Sao Bernardi do Campo e Diadema/DIEESE.

DIEESE 1990 Brasil-Argentina: reflexos da integracao na agricultura e agroindustria, Porto Alegre: DIESSE, mimeo, maio 1990.

DIEESE 1989 Brasil-Argentina y Uruguay: a integracao latinoamericana en compasso de espera, Sao Paulo: DIESSE, mimeo.

Dos Santos, Theotonio 1973 El nuevo carácter de la dependencia y el dilema latinoamericano, Buenos Aires: Ediciones Periferia.

Dornbusch Rudiger 1986 "Los costos y beneficios de la integraci3n economica regional", en: Integraci3n latinoamericana # 13.

Drucker, Peter 1989 As novas realidades, Sao Paulo: Pioneira.

Dudiuk Pedro, Preiss Osvaldo y Salermo Horacio 1987 El proceso de integraci3n Argentina-Brasil, dic. de 1987. Buenos Aires: Fundaci3n Friedrich Ebert.

Dunning John (comp.) 1976 La empresa multinacional, México:FCE.

Dupas, Gilberto y Carvalho Carlos 1991 "Estabilizac3o monetaria: condic3o para a integrac3o. Dolarizac3o: receita para a estabilizac3o", en: Motta Veiga, Pedro (comp.) 1991 Cone Sul: a Economía Política da integrac3o, Rio de Janeiro: Funcex.

Dzidzienzyo Anani 1983 "Relaciones africanas y latinoamericanas contemporáneas: problemas y perspectivas", en: Moneta, Carlos J. 1983 Geopolítica y política del poder en el Atlántico Sur, Buenos Aires: Pleamar.

Emmerij, Louis 1992 "Las transformaciones de la economía mundial y el financiamiento del

desarrollo latinoamericano", en: Comercio Exterior, oct. de 1992, vol. 42, # 10, México: Banco Nacional de Comercio Exterior.

Espinosa, Eugenio 1977 "Transnacionales e imperialismo", Revista Economía y Desarrollo #43, sep-oct de 1977, Universidad de La Habana.

Espinosa, Eugenio 1977 "Los monopolios internacionales de EUA en las economías latinoamericanas", en: Revista Tricontinental #53, 1977, La Habana.

Espinosa, Eugenio 1980a Monopolios transnacionales e internacionalización, Centro de Estudios de América, La Habana.

Espinosa, Eugenio 1980 "Grupos financieros, transnacionales y mercado mundial del níquel", Revista Economía y Desarrollo #57, mayo-junio de 1980, Universidad de La Habana.

Espinosa, Eugenio 1982 "Exportación de capital y monopolios transnacionales", Revista Economía y Desarrollo #67, marzo-abril de 1982, Universidad de La Habana.

Espinosa, Eugenio 1982 "Monopolios transnacionales y estrategia imperialista en Africa", Revista Tricontinental #82, abril de 1982, La Habana.

Espinosa, Eugenio 1983 "Grupos financieros, transnacionales y reestructuración en la industria textil", Revista Economía y Desarrollo #77, nov-dic de 1983, Universidad de La Habana.

Espinosa, Eugenio 1989 Crisis, deuda externa e integración, La Habana, Editorial Pueblo y Educación.

Espinosa Eugenio 1991 Brasil y Argentina en el contexto del Mercosur: políticas macroeconómicas y agentes sociales institucionalizados, Proyecto de investigación, Brasilia: mimeo.

Espinosa Eugenio 1983 "Monopolios y crisis en la economía de los Estados Unidos", en: El Imperialismo Norteamericano Contemporáneo, 2 Tomos, La Habana, CEA.

Espinosa, Eugenio 1993 Cultura, política y economía: la crisis y la alternativa, La Habana: mimeo.

Espinosa, Eugenio 1992 La economía de Brasil: dos años del gobierno Collor, La Habana. FLACSO/Cuba, mimeo

Estevez, Jaime y Lichtensztejn, Samuel (comp) 1981 Nueva fase del capitalismo financiero, México: Nueva imagen/ILET/CEESTEM.

Faro, Clovis de (comp.) 1990 Plano Collor: avaliacoes e perspectivas, Rio de Janeiro" Livros

Técnicos e científicos Editora.

Fauriol Georges 1990 "Intereses y acciones extrahemisféricos", en: Atkins G. Pope (comp), Sudamérica en la década de 1990, Buenos Aires: GEL.

Ferreira Oliveiros S. 1987 "Exame dos modelos de cooperacao militar no mundo", en: Política e Estrategia, Revista do Centro de Estudos Estratégicos, Vol. V # 3, Sao Paulo: Convivio.

Ferrer Aldo 1991 "As mudancas recentes na política económica argentina", en: Motta Veiga, Pedro (comp.) 1991 Cone Sul: a Economía Política da integracao, Rio de Janeiro: Funcex.

Ferrer Aldo 1991a "Argentina e Brasil: ajuste, crecimiento e integracao", en: Motta Veiga, Pedro (comp.) 1991 Cone Sul: a Economía Política da integracao, Rio de Janeiro: Funcex.

Foro de Sao Paulo 1993 "Acuerdos y resoluciones del IV Encuentro", julio de 1993, La Habana: Foro de Sao Paulo.

French-Davis, Ricardo y Devlin, Robert 1993 "Diez años de la crisis de la deuda latinoamericana", en: Comercio Exterior. Vol. 43 # 1, México: Banco Nacional de Comercio Exterior.

Fuentes Hernández 1989 "Integración y desarrollo de América Latina en el decenio de 1990", en: Integración latinoamericana # 148, Buenos Aires: INTAL/BID.

Furtado, Celso, dos Santos Theotonio y Souza Herbert 1978. The internationalization of capital Toronto: LARU

Gana, Eduardo 1992 "Coordinación de políticas en la integración latinoamericana: necesidad o utopía?" en: Comercio exterior vol. 42, # 8, agosto de 1992, México: Banco Nacional de Comercio Exterior.

Gambina Julio 1992 Mercosur: alcances y perspectivas, febrero de 1992, Buenos Aires (mimeo). Ponencia

García, Alfredo 1992 "La marcha del plan de convertibilidad", en: Realidad económica 107, abril-mayo de 1992, Buenos Aires: Instituto Argentino para el Desarrollo Económico.

García, Alfredo 1991 "El sistema financiero a un año del Plan Bonex", en: Realidad económica 99, marzo-abril de 1991, Buenos Aires: Instituto Argentino para el Desarrollo Económico.

García, Alfredo 1992a "Tres años de gobierno", en: Realidad económica 109, julio-agosto de 1992, Buenos Aires: Instituto Argentino para el Desarrollo Económico.

Gertel, Hector y Marega Hebe G.M. de 1987 "Características del intercambio en bienes de capital entre Argentina y Brasil", en: Integración latinoamericana # 122, Buenos Aires: INTAL/BID.

Gitli, Eduardo y Gumilla, Ryd 1991 "La integración latinoamericana frente a la iniciativa de las Américas", en: Pensamiento Iberoamericano # 20, Madrid: ICI/CEPAL.

Goldstein Joshua 1988 Long cycles: prosperity and war in modern age. New Haven: Yale University Press.

Goncalves Reinaldo 1992 "A integracao economica da America Latina o, Mercosul e o Movimento Popular", en: Arruda Marcos, Goncalves Reinaldo y Prado, Luis C. Delorme. 1992. ¿Mercosul ou a integracao dos povos do Cone Sul?, Rio de Janeiro: PACS/FASE.

Goncalves. Siqueira Jussara, Lehen Carlos, Jacobs Casimiro Medeiros y Cpstein Gisela 1990 "O espacio fronteira Brasil-Uruguay", en P. Seitenfus, Vera y De Boni, Luis 1990 Temas de integracao latinoamericana, Rio Grande do Sul: Vozes/UFRGS.

Gorostiaga, Xavier 1978 Los banqueros del imperio, San José de Costa Rica: EDUCA/DEI.

Goulart Linda y Carvalho Mario C. de 1991 Estorias recentes de internacionalizacao de empresas exportadoras brasileiras, Estudos de caso # 3, oct. de 1991, Rio de Janeiro: Funcex.

Grabendorff, Wolf 1983, "La política exterior brasileña entre el primer y el tercer mundo", en: Moneta, Carlos J. 1983 Geopolítica y política del poder en el Atlántico Sur, Buenos Aires: Pleamar.

Graciarena, Jorge 1984 "El Estado latinoamericano en perspectiva: figuras, crisis, prospectiva", en: Pensamiento Iberoamericano, enero/junio, #5a, Madrid: ICI/CEPAL.

Griffith-Jones, S and Sunkel, O. 1986 Debt and development crisis in Latin America: the end of an illusion, Oxford: Clarendon Press.

Guimaraes, Eduardo 1993 "Sistemas e instrumentos de estímulos as exportacoes nos países do Mercosul", en: Revista brasileña de Comercio Exterior, abril/maio-junho, Río de Janeiro: Funcex.

Gunder Frank, Andre 1988 El desafío de la crisis, Madrid: IEPALA.

Guttman William 1990 "La economía política de la deuda sudamericana", en: Atkins G. Pope (comp), Sudamérica en la década de 1990, Buenos Aires: GEL.

Halperin, Marcelo 1991 "El mercado común del sur y un nuevo sistema regional de relaciones económicas multilaterales", en: Integración Latinoamericana # 167, mayo de 1991, Buenos Aires:

INTAL.

Havet, Jacques 1981 (comp) Corrientes de la investigación en las Ciencias Sociales, Madrid: Tecnos/UNESCO.

Hayes Daly Margaret 1983 "Brasil y el Atlántico Sur: cambios en las perspectivas de un problema que se vislumbra", en: Moneta, Carlos J. 1983 Geopolítica y política del poder en el Atlántico Sur, Buenos Aires: Pleamar.

Henrique, Wilnes y Draibe, Sonia Mirian 1987 Políticas públicas e gestao da crise: un balanço da literatura internacional, Campinas: NEPP/UNICAMP.

Hilton Stanley 1983 "Las relaciones Argentino-Brasileña: el punto de vista de Brasil", en: Moneta, Carlos J. 1983 Geopolítica y política del poder en el Atlántico Sur, Buenos Aires: Pleamar.

Hirst, Mónica 1987 "Las relaciones Argentina-Brasil: de la asimetría al desequilibrio", en: Integración latinoamericana # 122, Buenos Aires: INTAL/BID.

Hirst, Mónica 1992 "El Mercosur y las nuevas circunstancias para su integración", en: Revista de la CEPAL # 46, Santiago de Chile CEPAL.

Hirst, Monica 1990 El Programa de Integración Argentina-Brasil: concepción original y ajustes recientes, Buenos Aires: INTAL /Fundación Banco de Boston.

Hirst, Mónica 1991 "O programa de integracao Argentina-Brasil: concepcao original e ajustes recentes:", en: Motta Veiga, Pedro (comp.) 1991 Cone Sul: A Economía Política da integracao, Rio de Janeiro: Funcex.

Hirst, Monica y Lengyel Miguel 1986 Las relaciones comerciales argentino-brasileña: 1976-1985, Documentos e Informes de investigación # 38, mayo de 1986, Buenos Aires: FLACSO.

Insulza, José M. 1989 "Estados Unidos y la nueva realidad internacional: límites y desafíos", en: Portales, Carlos (comp) 1989 El mundo en transición y América Latina, Buenos Aires: GEL/RIAL.

Insulza, José M. 1987 "Efectos regionales de las iniciativas de desarme global" en: Varas Augusto 1987 (comp) Paz, desarme y desarrollo en América Latina, Buenos Aires: GEL/RIAL.

IPARDES 1992 O Paraná no Mercosul: analise preliminar de setores mais sensiveis, Curitiba: Governo do Paraná/Núcleo Metcosul/IPARDES.

IPARDES 1992 Mercosul: custos e incidencia tributaria na producao agropecuaria e agroindustrial. Curitiba: IPARDES.

IPARDES 1992 Mercosul: informacoes socioeconómicas, Curitiba: IPARDES.

IRELA 1991 A new attempt at regional integration: the southern Cone Common Market, Dossier # 30, march 1991, Madrid: IRELA.

Jaguaribe Helio 1987 "La integración Argentina-Brasil", en: Integración latinoamericana # 129, Buenos Aires: INTAL/BID.

Jaguaribe, Helio 1991 "O Brasil e a Iniciativa Bush" en: Reis Velloso, Joao Paulo dos (comp) 1991 Brasil e o plano Bush: oportunidades e riscos numa futura integracao das Americas, Sao Paulo: Livraria Nobel.

Jaguaribe Hélio 1987 "Reflexoes sobre o Atlantico Sul", en: Seitenfus, Ricardo (comp), Bacia do Prata, Porto Alegre: CEDEP/Univ Fed-RGS.

Kimball, Lee 1983 "La carrera por la pesca antártica está en marcha", en: Moneta, Carlos J. 1983 Geopolítica y política del poder en el Atlántico Sur, Buenos Aires: Pleamar.

Kissic Wagner Drago 1987, "Deuda externa y gastos militares: el caso de América Latina" en: Varas Augusto 1987 (comp) Paz, desarme y desarrollo en América Latina, Buenos Aires: GEL/RIAL.

Lafer Celso 1987 "A Bacia do Prata nas relacoes internacionais: Argentina e Brasil", en: Seitenfus, Ricardo (comp), Bacia do Prata, Porto Alegre: CEDEP/Univ Fed-RGS.

Lavagna Roberto 1992 "Evolucao macro e microeconómica dos países e impactos sobre a integracao", en: Mercosul em debate, RBCE # 33 oct-dez de 1992. Rio de Janeiro: Funcex.

Lafer Celso 1984 O Brasil e a crise mundial, Sao Paulo: Editora Perspectiva.

Lanus, Juan Archibaldo 1986 De Chapultepec al Beagle: política exterior argentina, 1945-1980. Buenos Aires: Hyspamérica. Tomos I y II.

Lavagna, Roberto 1991 "Integracao Argentina-Brasil: origen, resultados e perspectivas" en: Motta Veiga, pedro (comp) 1991 Cone Sul: A Economía Política da integracao, Rio de janeiro: Funcex.

Lawrence, Robert 1992 "O sistema de comercio mundial, a Iniciativa para as Americas e o Mercosul", em: Mercosul em debate, RBCE # 33, oct-dez de 1992, Rio de Janeiro: Funcex.

Leite Cardoso Ruth Correa 1988, "Os movimentos populares no contexto da consolidacao da democracia", en: Wanderley Reis, Fabio y O'Donnell, Guillermo (comp) 1988. A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas, Sao Paulo: vertice.

Lerda, Juan Carlos y Mussi, Carlos 1987 "Coordinacao de políticas macroeconómicas no contexto da integracao argentino- brasileira: uma avaliacao crítica", em: Renato Baumann y Juan Carlos Lerda 1987 Brasil, Argentina, Uruguay. A integracao em debate, Brasilia: UnB/Marco Zero.

Lessa Carlos e Dain Sulamis 1984, "Capitalismo Asociado: Algumas referencias para o Tema Estado e Desenvolvimento", en: Belluzo, Luis Gonzaga M y Coutinho Renata (comp) 1984 Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise, Sao Paulo: Brasiliense.

Lima, Maria Regina Soares de y Cheibub, Zairo Borges 1983 Relacoes internacionais e política externa brasileira: debate intelectual e producao academica, rio de Janeiro: MRE/INPERJ, mimeo.

Luce Moreira, María 1990 "A educacao na integracao latinoamericana", en: P. Seitenfus, vera y De Boni, Luis 1990 temas de integracao latinoamericana, Rio Grande do Sul: Vozes/UFRGS.

Lugones, Gustavo y Porta Fernando 1992 "Instrumentos de coordinación de políticas en el mercosur: requerimientos y posibilidades", en: Di Filippo, Armando y Figueroa Isabel (comp.) 1992 Coordinación de Políticas de fomento de la competitividad y nuevos desafios para la integración regional, Santiago de Chile: ICI/CEPAL/ILPES.

Lichtenzstejn, Samuel 1983 "IMF-developing countries: conditionality and strategy", en: Williamson, John 1983 (comp) IMF conditionality, Washington: IIE/MIT Press.

Luis Paixao Antonio 1988, "Crime, controle social e consolidacao da democracia: as metáforas da cidadania", en: Wanderley Reis, Fabio y O'Donnell, Guillermo (comp) 1988. A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas, Sao Paulo: vertice.

Lima, María Regina Soares de Lima 1988, "Contexto internacional e democratizacao no Brasil", en: Wanderley Reis, Fabio y O'Donnell, Guillermo (comp) 1988. A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas, Sao Paulo: vertice.

Lima, María Regina Soares de 1986 The political economy of brazilian foreign policy: nuclear energy, trade and Itaipn, mimeo. Tesis de Doctorado.

Lerdan Betsy 1993 "Wheels of fortune", en: US/Latin Trade, july 1993, Miami: New World communications.

Macedo Ubiratan de y Olmos Mario E. 1987 "Identificacao dos intereses estrategicos comunes", en: Política e Estrategia, Revista do Centro de Estudos Estratégicos, Vol. V # 3, Sao Paulo: Convivio.

Madison, Angus 1988 "Avances y retrocesos en las economías capitalistas evolucionadas: técnicas de evaluación cuantitativa", en: Comercio Exterior # 6, junio 1988. México: Banco Nacional de

Comercio Exterior.

Magno Iglesias, Roberto 1991 "Produtos sensíveis na integração Argentina-Brasil: o caso do trigo", en: Motta Veiga, Pedro (comp.) 1991 Cone Sul: a Economía Política da integração, Rio de Janeiro: Funcex.

Magno Iglesias, Roberto 1991 "A política cambial da Argentina e do Brasil no período 1970-1989", en: Motta Veiga, Pedro (comp.) 1991 Cone Sul: a Economía Política da integração, Rio de Janeiro: Funcex.

Mandel, Ernest 1980 Long Waves of capitalist development: The marxist interpretation, London: Cambridge University Press.

Manzetti, Luigi 1990 "Argentine-brazilian economic integration", in: Latin American Research Review # 3, 1990.

Maria Arruda, Mauro Fernando 1991 "As pré-condições para um eventual projeto de livre comércio entre as Américas" en: Reis Velloso, Joao Paulo dos (comp) 1991 Brasil e o plano Bush: oportunidades e riscos numa futura integração das Américas, Sao Paulo: Livraria Nobel.

Marmora Leopoldo y Messner Dirk 1991 "La integración de Argentina, Brasil y Uruguay: concepciones, objetivos, resultados", en: Comercio Exterior # 2, Vol. 41, feb. de 1991, México: Banco Nacional de Comercio Exterior.

Mármora, Leopoldo 1988 "A integração Brasil-Argentina: riscos, possibilidades, custos", en: Política e Estratégia. Vol VI, # 1, jan-mar de 1988. Sao Paulo: Centro de Estudos Estratégicos/Convívio.

Marques, Renato L. R. 1991 "Mercosul: origens, evolução e desafios", en: Boletim de Diplomacia Económica # 8, junho/julho de 1991, Brasília: Ministério das Relações Exteriores.

Martirena-Martel, Ana Maria (comp) 1987 External debt, savings and growth in Latin America. Washington: IMF/Instituto Torcuato di Tella.

Massad, Carlos 1989 "Integración: una nueva estrategia", en: Integración latinoamericana # 142, ene/feb, Buenos Aires: INTAL.

Mattoso, Jorge Eduardo 1986 "Recuperação e mercado de trabalho", en: Carneiro Ricardo (comp) 1986 Política económica da Nova República, Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Mercado Jarrín, Edgardo 1987 "Perspectivas de los acuerdos de limitación y desarme en América Latina y el Caribe" en: Varas Augusto 1987 (comp) Paz, desarme y desarrollo en América Latina,

Buenos Aires: GEL/RIAL.

Mercomundo 1993 revista do Mercosul # 11 de 1993, Rio de Janeiro: Editora Terceiro Mundo.

Merle, Marcel 1976 Sociologia das relacoes internacionais, Brasilia: UnB.

Millán, Victor 1987 "El gasto militar de América Latina y el Caribe: evolución, tendencias y factores" en: Varas Augusto 1987 (comp) Paz, desarme y desarrollo en América Latina, Buenos Aires: GEL/RIAL.

Miller, Morris 1989 Resolving the global debt crisis, New York: United Nations Development Programme (UNDP).

Miyamoto, Shiguenoli 1990 "Integracao Brasil-Argentina: aspectos político-estratégicos", en: P. Seitenfus, Vera y De Boni, Luis 1990 temas de integracao latinoamericana, Rio Grande do Sul: Vozes/UFRGS.

Moneta, Carlos J. 1983 "Aspectos conflictivos de las Relaciones Afro-Latinoamericanas: las vinculaciones políticas, económicas y militares de la Rep. Sudafricana con los países del Atlántico Sur Latinoamericano", en: Moneta, Carlos J. 1983 Geopolítica y política del poder en el Atlántico Sur, Buenos Aires: Pleamar.

Moneta, Carlos J. 1983 "Perspectiva histórica de las relaciones Estados Unidos - América Latina a la luz de la situación actual", en: Moneta, Carlos J. 1983 Geopolítica y política del poder en el Atlántico Sur, Buenos Aires: Pleamar.

Moraes, Luis Carlos C 1992. Mercosul: necessidade de uma visao critica, sept. de 1992, Porto Alegre (mimeo).

Motta Veiga, Pedro 1991 "Sete hipoteses sobre os procesos de regionalicao e a integracao do Cone Sul", en : Motta Veiga Pedro (comp), 1991 Cone Sul: A Economía Política da integracao, Rio de Janeiro: Funcex.

Moura, Gerson 1980 Autonomia na dependencia, Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Mourao, Fernando Augusto Albuquerque 1988 "Zona de paz e cooperacao no Atlántico Sul", en: Política e Estrategia, vol. VI, # 1, jan-mar de

Movimiento pela integracao dos povos do Cone Sul 1992 "Declaracao de Porto Alegre: por um movimento pela integracao dos povos do Cone Sul da America Latina", en: Arruda Marcos, Goncalves Reinaldo y Delorme Prado Luis Carlos 1992 Mercosul ou a integracao dos Povos do Cone Sul, Rio de Janeiro: PACS/FASE/UFRJ.

Murray, Robin 1976 La internacionalización del capital y el Estado nacional, en: Dunning John (comp.) 1976. La empresa multinacional, México: FCE.

Mussi Carlos y Lerda Juan C. 1987 "A Coordenacao de políticas macroeconomicas no contexto de integracao argentino-brasileña", en: Baumann, Renato y Lerda, Juan C. A integracao em debate, Brasilia: Marco Zero/UnB.

Nef Jorge 1987, "Terrorismo y política: algunas consideraciones básicas" en: Varas Augusto 1987 (comp) Paz, desarme y desarrollo en América Latina, Buenos Aires: GEL/RIAL.

Nunes Amorim, Celso Luis 1991 "O pano de fundo regional e global" en: Reis Velloso, Joao Paulo dos (comp) 1991 Brasil e o plano Bush: oportunidades e riscos numa futura integracao das Americas, Sao Paulo: Livraria Nobel.

Nunes Amorin, Celso Luis 1991 "O Mercado Común do Sul e o contexto hemisférico:", en: Boletim de Diplomacia Economica # 7, abril/maio de 1991, Brasilia: Ministerio das Relacoes Exteriores.

O'Donnel Guillermo 1988 "Hiatos, institucoes e perspectivas democráticas", en: Wanderley Reis, Fabio y O'Donnell, Guillermo (comp) 1988. A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas, Sao Paulo: vertice.

O'Donnel Guillermo 1988 "Transicoes, continuidades e alguns paradoxos" en: Wanderley Reis, Fabio y O'Donnell, Guillermo (comp) 1988. A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas, Sao Paulo: vertice.

OCDE 1983 World economic interdependence, Paris OCDE.

ONU 1991 Estudio económico mundial, Nueva York: Naciones Unidas.

ONU 1974 Efectos de las empresas multinacionales en el desarrollo y en las relaciones internacionales, New York: Naciones Unidas.

ONU 1988 Estudio económico mundial. Nueva York: Naciones Unidas.

ONU 1987 Estudio económico mundial, Nueva York: Naciones Unidas

ONU 1983 Estudio económico mundial, Nueva York: Naciones Unidas.

ONU 1988a Transnational Corporations in world development, New York: United Nations.

ONU 1992 Estudio económico mundial, Nueva York: Naciones Unidas.

ONU 1983<sub>a</sub> Las empresas transnacionales en el desarrollo mundial, Nueva York: Naciones Unidas.

ONU 1978 Transnational corporations in world development: a re-examination, New York: United Nations.

ONUDI 1985 Industry and development: global report. New York: United Nations.

P. Seitenfus, Vera y De Boni, Luis (comp) 1990 temas de integracao latinoamericana, Porto Alegre: Vozes/UFRGS.

Paz, pedro 1986 Plan Austral y Plan Cruzado: dos experiencias latinoamericanas de schock anti-inflacionario, 1986, Buenos Aires, mimeo.

Panebianco, Massimo y Villela, Anna Maria (comp) 1984 Integracao na America Latina: textos básicos e comentarios, en: Revista de Informacao Legislativa, Janeiro-marco 1984. Año 21, # 81, suplemento. Brasilia: Senado Federal.

Pedraza, Luis Dallanegra 1988 "O acordo de integracao Brasil-Argentina da perspectiva da política internacional", en: Política e Estrategia, Vol VI, # 1. Jan-mar d 1988, Sao Paulo: Centro de Estudos Estratégicos/Convivio.

Pereira, Antonio Carlos 1987 "Apresentacao", en: Política e Estrategia, Revista do Centro de Estudos Estratégicos vol. V # 3, Sao Paulo: Convivio.

PIT-CNT 1991. Aportes para la discusión del Mercosur, agosto de 1991, Montevideo: PIT-CNT/OIT/FESUR, Documento presentado a la II Conferencia sobre Mercosur: desarrollo agroindustrial y estrategia sindical, Montevideo, agosto de 1991, mimeo.

PNUD 1990 Antalya Statement: Roundtable on global development challenges, New York: UNDP development study programme.

Porta Fernando 1991 "As duas etapas do Programa de Integracao Argentina-Brasil: uma analise dos principais protocolos", en: Motta Veiga, Pedro (comp.) 1991 Cone Sul: a Economía Política da integracao; Rio de Janeiro: Funcex.

Portales, Carlos 1987 "Seguridad regional en Sudamérica. Escenarios prospectivos", en: Varas Augusto 1987 (comp) Paz, desarme y desarrollo en América Latina, Buenos Aires: GEL/RIAL.

Portela de Castro, Maria Silva 1992 "O Mercosul e os trabalhadores: uma visao desde a CUT", en: O Mercosul em debate. RBCE # 33, oct.-dez. de 1992, Rio de Janeiro: Funcex.

Prado, Luis C. Delorme 1992 "Integracao regional, mercosul e o desenvolvimento de America Latina", en: Arruda Marcos, Goncalves Reinaldo y Prado, Luis C. Delorme. 1992. ¿Mercosul ou a integracao dos povos do Cone Sul?, Rio de Janeiro: PACS/FASE.

Prebisch, Raúl 1982 "The crisis of capitalism and the periphery", en: Trade and development: an UNCTAD review, winter # 4, Switzerland: UNCTAD.

"Presenca dos trabalhadores" 1993, en: Mercosul. revista de negocios do Mercado Cone Sul, Ano # 11, jan-fev de 1993, Sao Paulo.

Presser Ferreira Mario 1986, "A renegociacao da dívida externa na Nova República", en: Carneiro Ricardo (comp) 1986 Política económica da Nova República, Rio de Janeiro: Paz e Terra.

PRIES C.S. (Uruguay) 1991 Sur, Mercosur y después, Montevideo, dic. de 1991, mimeo.

PROSPEL y Muñoz, Heraldo (comp) 1991 Anuario de políticas exteriores latinoamericanas.

PROSPEL y Muñoz, Heraldo (comp) 1989-1990 Anuario de políticas exteriores latinoamericanas, Caracas, Nueva Sociedad/PROSPEL.

PROSPEL y Muñoz, Heraldo (comp) 1988 Anuario de políticas exteriores latinoamericanas, Caracas: Nueva Sociedad/PROSPEL.

Reis Castilho, Marta 1993 "Mercosul: balanço 1992" en: Balanca comercial, # 122, abril 1993, Rio de Janeiro: Funcex.

Reis, Fabio Wanderley e O'Donnell, Guillermo (comp) 1988 A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas, Sao Paulo: Vertice.

Reis Velloso, Joao Paulo dos 1991 "Alternativas do Brasil en face da Iniciativa Bush", en: Reis Velloso, Joao Paulo dos (comp) 1991 Brasil e o plano Bush: oportunidades e riscos numa futura integracao das Americas, Sao Paulo: Livraria Nobel.

Rial Juan 1987 "O caso de Uruguay", en: Seitenfus, Ricardo (comp), Bacia do Prata, Porto Alegre: CEDEP/Univ Fed-RGS

RIAL 1991 Anuario, Buenos Aires: RIAL/GEL.

RIAL 1990 Anuario, Buenos Aires: RIAL/GEL.

RIAL 1989 Anuario, Buenos Aires: RIAL/GEL.

Rodríguez Gigena, Gonzalo (coord) 1991 "Los ejes de comercio en la integración regional, Montevideo: ALADI.

Rosenthal, Gert 1989 "Repensando la integración", en: Pensamiento Iberoamericano # 15, Madrid: ICI/CEPAL.

Rouquié Alain 1987 "Especificidades do fenomeno militarista na Bacia do Prata", en: Seitenfus, Ricardo (comp), Bacia do Prata, Porto Alegre: CEDEP/Univ Fed-RGS.

Russel, Roberto 1990 "Argentina: una nueva política exterior?", en: Muñoz, Heraldo 1990 (comp) Anuario de políticas exteriores latinoamericanas. El desafío de los `90, Caracas: Nueva Sociedad/PROSPEL.

Russel Roberto y Grabendorff Wolf 1990 "Perspectivas europeas y sudamericanas", en: Atkins G. Pope (comp), Sudamérica en la década de 1990, Buenos Aires: GEL.

Saavedra-Rivano, Neantro, 1987 "A integracao económica Brasil- Argentina no contexto da cooperacao Sul-Sul", en: Baumann, Renato y Lerda, Juan C. A integracao em debate, Brasilia: Marco Zero/UnB.

Salama, Pierre et Valier Jacques 1990 L'economie gangrene: essai sur l'hyperinflation, Paris: La découverte.

Salgado Germánico 1990 "Integración latinoamericana y apertura externa", en: Revista de la CEPAL # 42, Santiago de Chile: CEPAL.

Sánchez, Miguel 1991. Integración automotriz en el Mercado Común del Sur, dic. de 1991, Buenos Aires, PRIES- Cono Sur, mimeo.

Sánchez Miguel 1991. Privatizaciones y extranjerización de la economía, dic. de 1991, Porto Alegre, PRIES- Cono Sur. mimeo.

Sant'Ana, Jose 1987 "A integracao e os pagamentos bilaterais", en: Baumann Renato y Lerda, Juan (comp) 1987 A integracao em debate, Brasilia: Marco Zero/UnB.

Sanz, Luis Santiago 1987 "Brasil-Argentina: termino ou transformacao do conflicto", en: Política e Estrategia, Vol. # 3, Sao Paulo, Convivio.

Scena, Miguel Angel 1975 Argentina-Brasil: cuatro siglos de rivalidad. Buenos Aires: Ediciones La Bastilla.

Schaposnik, Eduardo y Mellado, Noemí 1990. Análisis de la situación del proceso de integración: lo

realizado y su impacto sobre la clase trabajadora, julio de 1990, Sao Paulo; Ponencia a la II Conferencia "Los trabajadores y la integración del cono Sur, Sao Paulo: CLAT/ILAM, mimeo.

Schavarzer, Jorge 1991 "El comportamiento previsible de los empresarios argentinos en la década del noventa", en: Homines Vol. 14 # 2. Vol 15 # 1, sept./90- Sept./91, San Juan de Puerto Rico: Universidad Interamericana de Puerto Rico.

Segre Magdalena y Boco Hector, 1990 "Brasil" el fin de temporada", en: Muñoz Heraldo 1990 (comp) Anuario de políticas exteriores latinoamericanas. El desafío de los `90, Caracas: Nueva Sociedad/PROSPEL.

Segre Magdalena 1990a "La cuestión Itaipú-Corpus. El punto de inflexión en las relaciones argentino-brasileñas" Serie de Documentos e Informes de Investigación # 93, Sept. 1990. Buenos Aires: FLACSO/Argentina.

Seitenfus Ricardo 1989 "A cooperacao argentino-brasileira: significado e perspectivas", en: Lua Nova # 18, agosto de 1989, Sao Paulo: CEDEC.

SELA 1992 "La situación de las economías y el comercio en el marco mundial y regional", en: Panorama Internacional # 114, enero de 1992, Caracas: SELA.

SELA enero 1992 "La situación de las economías y el comercio en el marco mundial y regional", Caracas: SELA.

Selcher Wayne A. 1990 "Brasil y el sistema del Cono Sur", en: Atkins G. Pope (comp), Sudamérica en la década de 1990, Buenos Aires: GEL.

Serra José 1984 "Ciclos e Mudancas Estruturais na Economia Brasileira do Pós-Guerra", en: Belluso, Luis Gonzaga M y Coutinho Renata (comp) 1984 Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise, Sao Paulo: Brasiliense.

Silva Celson da 1990 "Antecedentes históricos do proceso de integracao latinoamericana", en: P. Seitenfus, Vera y De Boni, Luis 1990 Temas de Integracao latinoamericana, Rio Grande do Sul: Vozes/UFRGS.

Silva Michelena, José A. 1987 "Usos alternativos del gasto militar: una exploración", en: Varas Augusto 1987 (comp) Paz, desarme y desarrollo en América Latina, Buenos Aires: GEL/RIAL.

Singer Paul 1988, "Reflexoes sobre inflacao, conflito distributivo e democracia" en: Wanderley Reis, Fabio y O'Donnell, Guillermo (comp) 1988. A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas, Sao Paulo: vertice.

Siqueira, Deoclécio Lima de y Sanz, Luis Santiago 1987 "Brasil-Argentina: Termino ou transformacao do conflicto" en: Política e Estrategia, Revista do Centro de Estudos Estratégicos vol. V # 3, Sao Paulo: Convivio.

Sorj Bernardo 1988, "Reforma agraria e democracia" en: Wanderley Reis, Fabio y O'Donnell, Guillermo (comp) 1988. A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas, Sao Paulo: vertice.

Steinherr, Alfred 1984 "Convergence and coordination of macroeconomics policies: some basic issues", European Economy # 20, julil

Suzigan Wilson 1986 "A industria brasileira em 1985/86: ``desempenho e política", en: carneiro Ricardo (comp) 1986 Política económica da Nova República, Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Szentes, Tamás 1988 The transformation of the world economy, London: United Nations University.

Tabares de Araujo, José 1991 "A política comercial brasileira diante da Iniciativa Bush" en: Reis Velloso, Joao Paulo dos (comp) 1991 Brasil e o plano Bush: oportunidades e riscos numa futura integracao das Americas, Sao Paulo: Livraria Nobel.

Tagle, Carlos 1987 "Aspectos jurídicos e institucionales del Programa de Integración y Cooperación argentino-brasileño", en: Integración latinoamericana # 122, Buenos Aires: INTAL/BID.

Tavares de Almeida Maria Hermínia 1988, "Difícil caminho: sindicatos e política na construçao da democracia", en: Wanderley Reis, Fabio y O'Donnell, Guillermo (comp) 1988. A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas, Sao Paulo: vertice.

Tavares de Araujo Jose 1991 "A opcao por soberanías compartidas na America Latina: o papel da economia brasileira", en: Motta Veiga, Pedro (comp.) 1991 Cone Sul: a Economía Política da integracao, Rio de Janeiro: Funcex.

Tavares da Conceicao Maria e Belluso de Mello, Luis Gonzaga 1984 "Reflexoes Sobre a Crise Atual", en: Belluzo, Luis Gonzaga M y Coutinho Renata (comp) 1984 Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise, Sao Paulo: Brasiliense.

Tavares Maria da Conceicao e Belluzo Luis Gonzaga de Mello 1984 "Notas Sobre o Processo de Industrializacão Recente no Brasil", en: Belluzo, Luis Gonzaga M y Coutinho Renata (comp) 1984 Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise, Sao Paulo: Brasiliense.

Teixeira Guimaraes Natermes y da Costa Nogueira Fernando 1986 "Setor financeiro: momentos de decisao" en: Carneiro Ricardo (comp) 1986 Política económica da nova República, Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Tenewicki, Mauricio 1989 "Las soluciones del Consejo Empresario argentino", en: Realidad Económica # 89, Buenos Aires: IADE.

Tenewicki, Mauricio 1991 "Las promesas del ajuste liberal", en: Realidad económica 103, oct-nov. de 1991, Buenos Aires: Instituto Argentino para el Desarrollo Económico.

Tomassini, Luciano 1988 Relaciones Internacionales: teoría y práctica, Santiago de Chile: PNUD/CEPAL.

Trein Franklin 1987 "Relacoes economicas na Bacia do Prata", en: Seitenfus, Ricardo (comp), Bacia do Prata, Porto Alegre: CEDEP/Univ Fed-RGS

Tulberg Rita 1987 "Deuda relacionada con lo militar en América Latina en: Varas Augusto 1987 (comp) Paz, desarme y desarrollo" en América Latina, Buenos Aires: GEL/RIAL.

Tulchin Joseph S. 1983 "Las relaciones Argentino-Brasileña: el punto de vista argentino, en: Moneta, Carlos J. 1983 Geopolítica y política del poder en el Atlántico Sur, Buenos Aires: Pleamar.

UNCTAD 1991 Trade and development report, ONU: New York.

Urías, Homero 1989 "El Plan Verano: la ltima llamada de Sarney", en: Comercio Exterior, Vol. 39 # 3, marzo de 1989, México: Banco Nacional de Comercio Exterior.

Vacchino, Juan Mario 1987 "La integración argentino-brasileña y las relaciones entre América Latina y Europa", en: Integración latinoamericana # 122, Buenos Aires: INTAL/BID.

Valls Pereira, Lia 1991 "Consideracoes preliminares sobre a Iniciativa para as Américas" en: Reis Velloso, Joao Paulo dos (comp) 1991 Brasil e o plano Bush: oportunidades e riscos numa futura integracao das Americas, Sao Paulo: Livraria Nobel.

Vals Pereira, Lia 1991 "Integracao do Cone Sul: algumas reflexoes", en: Motta Veiga, Pedro (comp.) 1991 Cone Sul: A Econmía Política da integracao, Rio de Janeiro: Funcex.

Varas, Augusto 1987 "De la competencia a la cooperación militar en América Latina", en: Varas Augusto 1987 (comp) Paz, desarme y desarrollo en América Latina, Buenos Aires: GEL/RIAL.

Velazco e Cruz Sebastiao C. 1988 "Empresarios, economistas e perspectivas da democratizacao no Brasil" en: Wanderley Reis, Fabio y O'Donnell, Guillermo (comp) 1988. A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas, Sao Paulo: vertice.

Versiani, Flavio R. 1987 "A experiencia latinoamericana de integracao e os novos acordos Brasil-Argentina-Uruguay", en: Baumann, Renato y Lerda, Juan C. A integracao em debate, Brasilia: Marco Zero/UnB.

Vidigal A.F. y Cohen José 1987 "Disuasao convencional nos países en desenvolvimento", en: Política e Estrategia, Revista do Centro de Estudos Estratégicos, Vol. V # 3, Sao Paulo: convivio.

Vidigal, Armando F. 1989 "Uma nova concepcao estratégica para o Brasil: um debate necessario en:

Política e estratégia, julho-sept. de 1989, Sao Paulo. Convivio.

Villarreal, René 1982 "Monetarismo e ideología: de la mano invisible a la mano militari: en: Comercio Exterior, Vol. 32 # 10, octubre de 1982, México: Banco nacional de Comercio Exterior.

Villela, Anna Maria 1984 "O Tratado da Bacia do Prata", en: Revista de Informacao Legislativa jan-mar 1984, Año 21 # 1, suplemento, Brasilia: Senado Federal.

Vizentini, Paulo G. Fagundes 1990 "Crisie e transicao: o contexto internacional das integracoes regionais", en: P. Seitenfus, Vera y De Boni, Luis 1990 Temas de integracaoe latinoamericana. Rio Grande do Sul: Vozes/UFRGS.

Waldner Teodoro Guillermo 1987 "Propósitos de Simpósio", en: Política e Estrategia, Revista do Centro de Estudos Estratégicos, Vol. V # 3, Sao Paulo: Convivio.

Wallerstein, Immanuel 1979 The capitalist world economy, New York: Cambridge University Press.

Wanderley Reis Fabio 1988, "Partidos, ideologia e consolidacao democratica", en: Wanderley Reis, Fabio y O'Donnell, Guillermo (comp) 1988. A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas, Sao Paulo: Vertice.

Wanderley Reis, Fabio 1988 "Consolidacao democrática e construcao do Estado", en: Wanderley Reis, Fabio y O'Donnell, Guillermo (comp) 1988. A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas, Sao Paulo: Vertice.

Worcel Gloria 1992 "El Mercosur en el período de la transición", Documento de trabajo # 44, Buenos Aires: CEPAL.

Westendorp, Carlos 1992 "La Europa que construimos" en: Portaencasa, Rafael (comp). 1992 El mercado único: la Europa sin fronteras interiores, Madrid: Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas.

Wiarda J. Howard 1990 "La política interna y exterior de Sudamérica", en: Atkins G. Pope (comp), Sudamérica en la década de 1990, Buenos Aires: GEL.

Williamson, John 1990 "What Washington means by policy reform", en: Williamson, John 1990 (comp) Latin American adjustment, Washington: IIE.

Williamson, John 1983 "The lending policies of the International Monetary Fund", en: Williamson, John (comp) 1983 IMF conditionality, Washington: IIE/MIT Press.

ANEXO I  
ANEXO DE PROCESAMIENTO ESTADISTICO DE LOS DATOS

PROCESAMIENTO ESTADISTICO A PARTIR DE DATOS SELECCIONADOS POR EL AUTOR

PIB y Comercio Bilateral Brasil/Argentina  
(millones de dólares)

	PIB		Exp	Imp
	Brasil	Argentina		
1982	275689	87241	688	568
1983	265783	89646	655	358
1984	279647	91327	831	478
1985	301618	87018	548	469
1986	325364	92159	678	737
1987	336258	94240	832	575
1988	335923	91365	979	707
1989	347151	86676	722	1239
1990	333162	86355	645	1400
1991	336880	91534	1476	1615

Fuente: Para el PIB de ambos países la fuente es: BID 1992 Informe sobre el Progreso económico y social en América Latina, pag. 306.

Para las exportaciones e importaciones, las cifras de fuentes brasileñas y argentinas, generalmente no presentan diferencias significativas.

Para los años de 1982 y 1984 la fuente es: INDEC, en: Worcel 1992: 41.

Para el resto de los años la fuente es: Castilho abril 1993:51

. Regresión de las exportaciones Brasil/Argentina en función de las importaciones bilaterales, del PIB de Brasil y del PIB de Argentina.

Source	SS	df	MS	Number of obs = 10	
Model	464240.86	3	154746.953	F( 3, 6)	= 5.51
Residual	168535.54	6	28089.2566	Prob > F	= 0.0370
-----+-----				R-square	= 0.7337
Total	632776.40	9	70308.4889	Adj R-square	= 0.6005
				Root MSE	= 167.60

Variable	Coefficient	Std. Error	t	Prob >  t	Mean
----------	-------------	------------	---	-----------	------

Exp					805.4
Imp	.5967593	.1942445	3.072	0.022	814.6
PIB_Bras	-.0037684	.002802	-1.345	0.227	313747.5
PIB_Arge	.0711992	.0226583	3.142	0.020	89756.1
_cons	-4888.945	1876.466	-2.605	0.040	1

Durbin Watson Statistic = 2.476326 baja autocorrelación

. Regresión de las importaciones bilaterales en función de las exportaciones Brasil/Argentina, del PIB de Argentina y del PIB de Brasil.

Source	SS	df	MS	Number of obs = 10
Model	1451162.60	3	483720.868	F( 3, 6) = 10.03
Residual	289327.797	6	48221.2994	Prob > F = 0.0094
Total	1740490.40	9	193387.822	R-square = 0.8338
				Adj R-square = 0.7506
				Root MSE = 219.59

Variable	Coefficient	Std. Error	t	Prob >  t	Mean
Imp					814.6
Exp	1.024467	.3334628	3.072	0.022	805.4
PIB_Bras	.0080332	.0026051	3.084	0.022	313747.5
PIB_Arge	-.0925536	.0300682	-3.078	0.022	89756.1
_cons	5776.348	2706.014	2.135	0.077	1

Durbin Watson Statistic = 2.1330749 baja autocorrelación

. Matriz de Correlación de las importaciones y exportaciones bilaterales, del PIB de Brasil y del PIB de Argentina.

	ano	PIB_Bras	PIB_Arge	Exp	Imp
ano	1.0000				
PIB_Bras	0.8948	1.0000			

PIB_Arge	0.0495	0.1559	1.0000		
Exp	0.5484	0.3676	0.4759	1.0000	
Imp	0.8793	0.6883	-0.2027	0.5434	1.0000

. Regresión paso a paso entre todas las variables.

Source	SS	df	MS	Number of obs = 10	
Model	1451162.60	3	483720.868	F( 3, 6) =	10.03
Residual	289327.797	6	48221.2994	Prob > F =	0.0094
Total	1740490.40	9	193387.822	R-square =	0.8338
				Adj R-square =	0.7506
				Root MSE =	219.59

  

Variable	Coefficient	Std. Error	t	Prob >  t	Mean
Imp					814.6
Exp	1.024467	.3334628	3.072	0.022	805.4
PIB_Bras	.0080332	.0026051	3.084	0.022	313747.5
PIB_Arge	-.0925536	.0300682	-3.078	0.022	89756.1
_cons	5776.348	2706.014	2.135	0.077	1

## ANEXO II

PROCESAMIENTO ESTADISTICO DE LOS DATOS SELECCIONADOS POR LA  
CEPAL.

Exportaciones e importaciones bilaterales y tasas de  
crecimiento de los PIB de Brasil y Argentina (millones de  
dólares y %)

	trim	Exporta	Importa	PIB	
				Brasil	Argentina
1985	1	100933	134818	6.8	-.8
1985	2	146934	103372	5.5	-5.7
1985	3	113334	88616	8.9	-8.5
1985	4	186592	142059	9.8	-3.6
1986	1	141521	173495	7.4	.8
1986	2	209734	119676	9.1	7.2
1986	3	208079	168826	7.6	11.3
1986	4	123050	274991	7	3.7
1987	1	110909	128101	8.2	3.1
1987	2	147409	143838	6.2	2.9
1987	3	280026	111146	.5	1.2
1987	4	256468	148903	.1	2.4
1988	1	205207	141097	-.5	2.9
1988	2	294531	156443	-.3	-.7
1988	3	278677	176361	1.9	-5.6
1988	4	200970	233203	-2.1	-6.9
1989	1	172827	195646	-2.7	-4.3
1989	2	197284	232840	3.4	-9.5
1989	3	167143	443224	5.1	-5.8
1989	4	184861	367275	6.6	1.2

Fuente: CEPAL 1992: 227, 228

. Regresión de las importaciones Brasil-Argentina en función del saldo

comercial bilateral y del crecimiento del PIB de Brasil.(obs=20)

Source	SS	df	MS	Numero de obs =	20
Model	1.2214e+11	2	6.1071e+10	F( 2, 17) =	34.54
Residual	3.0055e+10	17	1.7680e+09	Prob > F =	0.0000
Total	1.5220e+11	19	8.0104e+09	R-square =	0.8025
				Adj R-square =	0.7793
				Root MSE =	42047

  

Variable	Coefficient	Std. Error	t	Prob >  t	Mean
imp_B_A					184196.5
saldo	-.7617295	.0918081	-8.297	0.000	2127.95
brasil	-6674.631	2488.441	-2.682	0.016	4.425
_cons	215352.7	14519.96	14.831	0.000	

Durbin Watson Statistic = 1.2324366 baja autocorrelación

. Regresión de las exportaciones Brasil-Argentina en función del saldo comercial bilateral y del crecimiento del PIB de BRasil.

Source	SS	df	MS	Number of obs =	20
Model	3.3531e+10	2	1.6765e+10	F( 2, 17) =	9.48
Residual	3.0055e+10	17	1.7680e+09	Prob > F =	0.0017
Total	6.3586e+10	19	3.3466e+09	R-square =	0.5273
				Adj R-square =	0.4717
				Root MSE =	42047

  

Variable	Coefficient	Std. Error	t	Prob >  t	Mean
exp_B_A					186324.5
saldo	.2382705	.0918081	2.595	0.019	2127.95
brasil	-6674.631	2488.441	-2.682	0.016	4.425
_cons	215352.7	14519.96	14.831	0.000	1

Durbin Watson Statistic = 1.2324366

. Matriz de Correlacion entre todas las variables

trim	imp_B_A	exp_B_A	saldo	brasil	argent	ano
imp_B_A	1.0000					
exp_B_A	-0.0503	1.0000				
saldo	-0.8479	0.5721	1.0000			
brasil	-0.0535	-0.5831	-0.2656	1.0000		
argent	-0.1631	0.0697	0.1709	0.2537	1.0000	
ano	0.6121	0.4048	-0.2878	-0.6252	-0.2202	1.0000
trim	0.3619	0.2828	-0.1471	0.0382	-0.0690	0.0000 1.0000