

XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche, 2009.

Neoliberalismo e integración: la relación entre Argentina y Brasil en la década del noventa.

Kan Julián.

Cita:

Kan Julián (2009). *Neoliberalismo e integración: la relación entre Argentina y Brasil en la década del noventa. XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-008/100>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Neoliberalismo e integración regional: La relación entre Argentina y Brasil en la década del noventa

Kan Julián, Doctorando en Historia (UBA / UNQ)

1. Introducción

Desde mediados de la década del ochenta hasta el presente Argentina y Brasil desarrollaron una integración en el escenario regional que contrasta con todos los anteriores intentos de acercamiento. La misma se plasmó en la creación y continuidad hasta el presente del MERCOSUR. El objetivo del presente trabajo consiste en analizar la relación entre Argentina y Brasil en el contexto de fines de la década del ochenta y principios de la década del noventa, así como también indagar cómo afectaron a esta relación las políticas neoliberales adoptadas por ambos países a principios de los años noventa.

Una de las hipótesis que guía el presente trabajo es que, si bien la diferencia estructural entre las economías de ambos países y la disputa político-regional genera disrupción para sostener en el tiempo una integración política, económica y social, esta disrupción se profundizó debido a que el mayor momento de integración entre ambos se dio a partir del MERCOSUR, el cual en sus comienzos estuvo permeado del recetario neoliberal de ajuste, privatizaciones y apertura indiscriminada de la economía. En este sentido, se construyó un MERCOSUR que privilegió la integración económica por sobre otras áreas y, dentro de ésta, exclusivamente una integración comercial, que más allá de haber sido exitosa para ambos países no estuvo ni está exenta de tensiones y desacuerdos.

Nuestro trabajo abordará varias etapas de análisis. En primer lugar, el desarrollo del neoliberalismo en la región y su aplicación en Argentina y Brasil, teniendo en cuenta el escenario político y económico mundial de cambios que reconfiguraron los proyectos de integración. En segundo lugar, analizaremos los intentos de integración entre Argentina y Brasil desde la Declaración de Iguazú de 1985 hasta el Tratado Asunción de 1991 que crea MERCOSUR. En tercer lugar, exploraremos las características del MERCOSUR construido al amparo de las políticas neoliberales del Consenso de Washington y observaremos las continuidades y rupturas con las anteriores premisas de integración.

2. Neoliberalismo en la región. Los casos de Argentina y Brasil

La década del ochenta en América Latina, denominada “década perdida”, presentaba los siguientes rasgos en la mayoría de los países de la región: elevado endeudamiento externo de las economías, ciclos recesivos, estallidos hiperinflacionarios, altas tasas de interés, caída de las exportaciones por los precios decrecientes de las materias primas y por el aumento del

proteccionismo de las potencias industriales, aumento del desempleo y de la pobreza. Sobre este cuadro se fue construyendo paulatinamente la justificación de la imposición del neoliberalismo. El recetario neoliberal (ajuste fiscal, privatizaciones y apertura indiscriminada de la economía) pudo ser aplicado luego del triunfo de las clases dominantes de la región por medio de dictaduras militares contra proyectos políticos que ofrecían una amenaza hacia el orden social vigente en las década del sesenta y setenta. A finales de la década del ochenta y principios del noventa, en el marco de los procesos de “transición a la democracia”, esas políticas tuvieron un consenso de amplias capas de la población y comenzaron a aplicarse a través de canales democráticos. De esta forma se impuso la hegemonía de los sectores más concentrados de las clases dominantes, a quienes respondían estas políticas (Basualdo 2001).

Anderson (2003) sitúa los orígenes del neoliberalismo a mediados del siglo XX y sus raíces teórico-filosóficas en la reacción de Friedick Hayek hacia el intervencionismo estatal implementado por el Estado de Bienestar europeo y el New Deal norteamericano. El neoliberalismo permaneció en el plano teórico durante dos décadas y recién a partir de la crisis del setenta el recetario se comenzó a aplicar. Anderson (2003) observa que las primeras políticas neoliberales tuvieron su escenario de experimentación en América Latina durante la dictadura militar chilena de Pinochet en 1973, aplicando recetas económicas de la escuela norteamericana de Friedman¹. Recetas que a fines de esa década fueron plenamente implementadas por Thatcher en Gran Bretaña y por Reagan en EE.UU. La aplicación de estas políticas en ambos países tuvo como objetivo: contener la inflación y contraer la emisión monetaria, elevar el desempleo, aplicar la desregulación financiera, reducir gastos sociales e implementar reformas en la legislación laboral, reducir el poder de los sindicatos, profundizar la apertura comercial, cambiar la forma de intervención del Estado en la economía. El otro escenario de experimentación del neoliberalismo en la región fue el plan de ajuste y estabilización antiinflacionario de Víctor Paz Estensoro (ideado originariamente para Hugo Banzer) en Bolivia con el asesoramiento de otro técnico norteamericano de renombre, Jeffrey Sachs. Estas políticas aplicadas en Bolivia fueron también modelo para escenarios futuros: los países del Este europeo y Rusia luego de la caída del “socialismo real”, siendo el mismo Sachs quien monitoreó su aplicación.

Luego de los primeros ensayos exploratorios, a fines de la década del ochenta y principios del noventa, Salinas de Gortari en México, Menem en Argentina, Fujimori en Perú, y el intento de Carlos Andrés Pérez en su segunda presidencia en Venezuela² “constituyen el viraje continental en dirección al neoliberalismo” (Anderson 2003:35). Las políticas neoliberales implementadas en

¹Creador de la monetarista y neoclásica Escuela de Economía de Chicago e integrante de las reuniones de la Sociedad de Mont Pélerin, “una suerte de francmasonería neoliberal”, comandada por Hayek en las décadas del cuarenta y cincuenta (Anderson 2003: 26)

²Intento que fracasó por el “Caracazo” de febrero de 1989. Reacción popular contra el neoliberalismo que explica el ciclo de protesta social de la década del noventa y la llegada al poder de Hugo Chávez en 1999 (López Maya 2003).

América Latina estaban amparadas en el *Consenso de Washington*³ de 1990 y su adhesión se daría de diversa forma y a ritmos distintos; aplicándolas en Brasil Fernando Collor de Mello, en Uruguay Luis Lacalle, en Chile los presidentes de la Concertación, en Ecuador Sixto Durán Ballén y Abdalá Bucaram Ortiz, en Bolivia Jaime Paz Zamora y Gonzalo Sánchez de Losada.

Este desembarco pleno del neoliberalismo en la región se produjo en un momento de transformaciones del escenario económico y político mundial que otorgó condiciones para su aplicación. En lo económico, la resolución de la crisis del setenta estuvo acompañada por un proceso de concentración y centralización de capitales registrado por la mundialización de las posteriores tres décadas de la crisis (Katz 2006). Esta mundialización se manifestó a través de la apertura de las economías y de la formación de bloques regionales con propósitos defensivos. En lo político, el fin de la etapa de la Guerra Fría y la constitución de un nuevo escenario internacional en el cual la confrontación Este-Oeste dejaba de jugar el papel de “eje ordenador”, permitió la adhesión de la mayoría de los gobiernos de la región al recetario neoliberal del Consenso de Washington. Este nuevo escenario mundial había allanado el camino político e ideológico para la aplicación del neoliberalismo. De esta forma, las políticas neoliberales fueron la cara visible del triunfo de occidente en el marco de la Guerra Fría, triunfo que se emparentaba con las derrotas de los proyectos de transformación en América Latina.

La aplicación de estas políticas transformó la estructura del capitalismo regional, determinando significativos cambios en el plano económico, político y social (Katz 2006). Cambios que trajeron como consecuencia la apertura indiscriminada de las economías latinoamericanas, mayor endeudamiento externo, reducción del salario real, altos índices de desocupación y empobrecimiento de las capas medias de la población. De modo que la ideología neoliberal fue el ideario adoptado por las fracciones más concentradas de capital de las burguesías de la región, para poner en marcha el proceso de reformas. La imposición de esa hegemonía en Argentina entre 1989 y 1991 se realizó por medio de estallidos de crisis hiperinflacionarias (Bonnet 2008) usadas para generar consenso de amplias capas de la población. Asimismo, en Brasil entre 1990 y 1994 la

³El *Consenso de Washington* fue un acuerdo alcanzado por el Departamento de Estado norteamericano, el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el “Grupos de los 7” (G-7), en donde se acordaron las políticas a seguir para los países periféricos del hemisferio americano. El otorgamiento de préstamos para “ayudar” a estos países se haría a cambio de cumplir con los 10 puntos principales del *Consenso*: mayor recaudación impositiva y disciplina fiscal, reforma tributaria, liberalización del sistema financiero, tasas de cambio competitivas, reorientación de los gastos en educación, salud e infraestructura, liberalización del comercio exterior, eliminación de restricciones para la inversión extranjera, privatizaciones de empresas de estatales de servicios públicos, desregulación laboral, propiedad intelectual. “En el transcurso del año 1989 es convocado un seminario sobre reformas económicas para América Latina. Estas nuevas políticas tuvieron como eje dos cuestiones: la estabilidad y el crecimiento económico. Sus 10 puntos consensuados dieron margen al llamado Consenso de Washington coordinado por el economista inglés John Williamson (...) Estos puntos fueron el recetario impuesto por los organismos internacionales para la concesión de créditos. Este conjunto de reformas están centradas en la doctrina de desregulación de los mercados, apertura comercial y financiera y de reducción del papel del Estado. Las políticas marcaron los años noventa en América. Su evaluación no es de las más favorables, dos ejemplos: México y Argentina”, (Novion 2005).

primera etapa de reformas también utilizó el contexto hiperinflacionario para lograr justificar su necesidad.

En Argentina las políticas neoliberales serán lanzadas entre los años 1989 y 1991 para quedarse por algo más de una década. Luego de la primera oleada hiperinflacionaria, en julio de 1989 asume Carlos Menem la presidencia antes de la fecha prevista y comienza el proceso de transformaciones. La primera etapa se efectivizó a través de la Ley de Reforma del Estado (23.796) y la Ley de Emergencia Económica (23.697) permitiendo encarar el proceso privatizador de las empresas de servicios públicos, la capitalización de deuda y la reasignación del gasto estatal por medio de eliminación de subsidios, reintegros impositivos y transferencias del sector público a las economías regionales y las Pymes. De las privatizaciones, los principales beneficiados fueron la banca acreedora internacional que colocaba en las privatizaciones bonos de la deuda devaluados internacionalmente, sectores extranjeros de capital concentrado⁴ y fracciones de capital concentrado de la burguesía local⁵. Estas leyes son consideradas las primeras e indispensables medidas de transformación reclamadas desde la década del ochenta por el FMI, el BM y el CEA⁶. El 16 de julio en una solicitada el CEA respalda al gobierno declarando *“su decidido apoyo a este programa, en particular en aquellos aspectos que apuntan a las reformas estructurales del sector público, la desregulación y la apertura económica”*⁷.

Luego de otras dos oleadas hiperinflacionarias en diciembre de 1989 y marzo de 1990, el proceso de reformas logra el apoyo de varias fracciones del capital y también del movimiento obrero. En agosto de 1990, empresarios (representantes de Bunge Born, Pérez Companc, Citibank y de la Sociedad Rural Argentina, todos miembros del CEA) y sindicalistas (Carlos West Ocampo, Luis Barrionuevo, José Rodríguez, José Pedraza, Andrés Rodríguez, Armando Cavalieri, Oscar Lescano, Juan José Zanola, entre otros) fueron citados por el Presidente para escuchar los anuncios de reformas, e hicieron pública una declaración de apoyo al programa de privatizaciones, desregulación y apertura de los mercados⁸. La aplicación de políticas neoliberales de apertura indiscriminada se terminará de concretar algunos meses más tarde con la Ley de Convertibilidad diseñada por Domingo Cavallo.

⁴Tomando como ejemplo las telefónicas, es de destacar la participación del Citicorp, el JP Morgan y el Citibank.

⁵En la privatización de ENTEL participan: Techint (8,39%) y Sociedad Comercial del Plata (5%) de la parte que luego será Telefónica de Argentina, y Pérez Companc (25%) y Banco Río (14,5%) de la parte que luego será Telecom.

⁶Consejo Empresarial Argentino, hoy Asociación Empresaria Argentina (AEA) nucleaba a: Jorge Born (Bunge y Born), José Estensoro (Sol Petróleo), Carlos Dietl (Integrante de los directorios de Bayer, Boston Cia. Financiera, Eternit, Rigolleau, Pasa Petroquímica), Rafael Gaviola (Monsanto Argentina), Alcides Lopez Aufranc (Acindar), Amin Massuh (Massuh), Juan Munro, (Massalin Particulares), Pedro de Ocampo (SRA), Fulvio Pagani (Arcor), Ruete Aguirre (Grupo Roberts), Víctor Savanti (IBM Argentina), Francisco Soldati (Sociedad Comercial del Plata), Federico Zorroaquin (Garavaglio y Zorroaquin), Francisco Macri (Sevel Argentina).

⁷La Nación, 16/07/1989.

⁸“Nosotros, los aquí reunidos, dirigentes de los sectores empresarios y sindicales, nos hemos pronunciado sin reservas en apoyo del programa económico del presidente de la república, de desregulación, apertura, privatizaciones y libertad de mercados”. Declaración registrada el 31/08/1990, véase Clarín y La Nación del 01/09/1990..

En materia de política exterior e integración regional, el programa llevado a las elecciones por el justicialismo estaba en continuidad con la doctrina peronista de la tercera posición: integración latinoamericana y persistencia en el movimiento de países no alineados. Pero, en el marco de la adopción del recetario neoliberal, la política llevada a cabo por los cancilleres Domingo Cavallo y Guido Di Tella se distanciaría rápida y abruptamente de estos postulados, donde el acercamiento a EE.UU. en el marco de la doctrina del “realismo periférico” cambiaría la tradicional concepción de ese partido⁹. En este sentido, Rapoport y Musacchio (2003) afirman que para Argentina el MERCOSUR fue concebido a principios de la década del noventa como parte de un modelo de inserción internacional que, en lo político, respondía al ‘realismo periférico’ mientras que en lo económico apuntaba al ‘regionalismo abierto’. Ambas ideas se conjugaban con las políticas neoliberales impuestas en la región y servían de marco para imponer un proyecto orientado a una incorporación totalmente abierta a la economía mundial, asumiendo un proceso de globalización que no dejaba lugar a políticas y proyectos nacionales y regionales.

Las reformas neoliberales en Brasil fueron aplicadas en dos etapas. La primera de ella fue llevada a cabo por Fernando Collor de Mello entre 1990 y 1992 y la segunda por Fernando Henrique Cardoso a partir de 1995. De todas maneras, el proceso de reformas (en ambas etapas) fue menos profundo que en Argentina. La primera etapa estuvo signada por la adaptación de Brasil al nuevo escenario mundial y la transición hacia una apertura de la economía. El “Plan Collor” intentó enfriar la economía y, a su vez, comenzar con el proceso de liberalización de la misma. Pero la situación económica hiperinflacionaria, las trabas burocráticas y el escenario político fragmentado harían fracasarlo, contrastando con el alto grado de consenso obtenido en Argentina. Tiempo después, se daba paso al Plan Nacional de Desestatización (PND), mucho más profundo en el avance de reformas estructurales. Su implementación con “medidas provisorias” hizo empeorar la conflictiva relación con el Congreso, quien luego lanzará el proceso del “impeachment” destituyendo a Collor en 1992. De todas maneras, en la etapa de Collor, hubo privatizaciones importantes en siderurgia y petroquímica, aunque solamente el PND pudo concretar 15 de las 66 privatizaciones planeadas. Será recién en la segunda parte de la década del noventa –bajo los gobiernos de Cardoso– cuando se aplicarán reformas profundas y se avanzará en la privatización de las principales empresas de servicios públicos¹⁰.

En materia de política exterior e integración regional, a partir de 1989 Brasil cambia de paradigma de integración abandonando la etapa de “estado desarrollista” para pasar a la de “estado normal” (de carácter neoliberal), aunque sin la conceptualización de “realismo perisférico” que se

⁹Sobre la adopción por parte del menemismo del “realismo periférico” elaborado por Carlos Escudé, véase Míguez (2006).

¹⁰Por ejemplo en mayo de 1997 se concretará la mayor privatización de América Latina, al ser vendido el 41.7 % de los activos estatales de la gigantesca empresa minera Vale do Rio Doce a un consorcio norteamericano-brasileño (Rapoport y Madrid 2002:270).

desarrolló en Argentina (Bernal Meza 2008:30). Collor de Mello condujo al Brasil –país fuertemente proteccionista– a una apertura económica importante aunque menos radical que la de Argentina. En este marco, buscó actualizar la agenda política a los nuevos temas de aquel momento, apuntando a una mejor relación con EE.UU., pretendiendo despojar a Brasil de un perfil tercermundista y “adquiriendo un nuevo perfil compatible con el ideario neoliberal del Consenso de Washington” (Flores 2005:60). Los formuladores de políticas que acompañaron a Collor de Mello en su estrategia de creación del MERCOSUR tenían claros objetivos de políticas neoliberales a implementar, pensamiento con el cual concibieron el bloque. Este fue un instrumento para la redefinición internacional en el marco de una política de apertura económica (liberalización) iniciada por este presidente y continuada por las dos gestiones de Cardoso (Bernal-Meza 2008). El regionalismo de Brasil constituyó un laboratorio de experimentación, ya que su política exterior perseguía objetivos económicos vinculados con el desarrollo y la ampliación de su mercado y también objetivos políticos relacionados con la búsqueda de poder. Así, en algunos casos combinó al alineamiento a las políticas del Consenso de Washington con la búsqueda de una mayor autonomía regional (Bernal Meza 2008:31) y, si bien no rechazó el esquema comercialista, tenía una concepción estratégica algo más matizada (Musacchio 2006:32).

3. Neoliberalismo e integración: de la Declaración de Iguazú a la primera etapa del MERCOSUR

3.a. La integración entre Argentina y Brasil previa al Consenso de Washington

Dentro del marco mundial de reformas neoliberales ya señalado, se promovieron distintos proyectos de integración regional exigidas por el mismo. Es así que EE.UU. impulsa en 1990 la “Iniciativa para las Américas” cuyo objetivo era la creación de una zona hemisférica de libre comercio. Años más tarde, el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), lanzado en la Primera Cumbre de las Américas de 1994, en Miami, se convertía en la propuesta continental de creación de una zona de libre comercio¹¹. La apertura de los mercados y la eliminación de las

¹¹El ALCA era un proyecto de integración comercial que se proponía abarcar desde Alaska hasta Tierra del Fuego. Fue presentado por Bill Clinton en 1994 y aprobado por todos los países americanos con la excepción de Cuba. El objetivo del mismo era crear un área de libre comercio que elimine las barreras comerciales y arancelarias para la libre circulación de mercancías. Esto crearía un mercado de 800 millones de personas con un producto bruto de 13 billones de dólares (siendo el principal aporte de EEUU con 9 billones). El ALCA se impulsaba debido a la necesidad de las grandes corporaciones económicas (localizadas principalmente en EEUU) de reproducir sus capitales. Producto del grado y desarrollo de la capacidad productiva, las fronteras nacionales ya no servían para su reproducción y para ello se intenta crear un mercado común en todo el continente, lo que permitiría la supremacía de las empresas que puedan fabricar abundantes mercancías en una menor cantidad de tiempo, eliminando las industrias locales de los países latinoamericanos. “*El ALCA pretende brindar a esas empresas la seguridad de amplias ganancias por sus inversiones. El convenio incluye controvertidos pagos de patentes, nuevas retribuciones por servicios y ciertos privilegios en futuras privatizaciones.*” (Katz 2006:16). En palabras del propio Collin Powell, ex secretario de Estado norteamericano, “*nuestro objetivo con el ALCA es garantizar a las empresas estadounidenses el control de un territorio que va del Polo Ártico hasta la Antártica, y el libre acceso, sin ningún obstáculo o dificultad para nuestros productos, servicios, tecnología y capital en todo el continente*” (ET 11/6/03), citado en Morgenfeld (2006).

barreras arancelarias contenidas en el ideario del Consenso de Washington, signarán todos los proyectos de integración lanzados en aquella década. El ensayo previo al ALCA fue el TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte más conocido como NAFTA por sus siglas en inglés), entre Canadá, EE.UU y México, firmado en el año 1992 y que comenzó a funcionar en 1994. En este mismo contexto de apertura comercial y realineamiento político mundial, en 1991 en Sudamérica se creaba el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay.

Previa a la conformación del MERCOSUR, el proceso de integración entre Argentina y Brasil transitó en la década del ochenta –con respecto a décadas anteriores¹²– un momento relevante. De modo que los saltos dados entre 1985 y 1990 prefiguran la integración más profunda que se plasmaría en el MERCOSUR. Al respecto, Rapoport (2008) observa que en esa década se presentaba una situación más favorable a la integración entre los dos países, por el contexto de la vuelta a la democracia y de búsqueda de una salida a los procesos de endeudamiento externo y crisis económicas internas. A esto se sumaba la sintonía política entre ambos países tras la guerra de Malvinas, que allanó el camino para planes conjuntos de largo alcance en el Cono Sur. De modo que, “Se pudieron superar así años de recelos y conflictos, muchos de ellos alentados por Estados Unidos para evitar la constitución de un polo regional común. Desde los acuerdos entre Alfonsín y Sarney, se reflataron los viejos anhelos sudamericanos de integración y se firmó en noviembre de 1985 la Declaración de Iguazú, que sería la piedra fundamental del MERCOSUR” (Rapoport 2008:3).

La Declaración de Iguazú denota un contexto –similar al señalado por Rapoport– de acercamiento consensuado y estratégico entre ambos países, haciendo hincapié en que la integración profundizaría el estancado desarrollo económico de por aquél entonces. En este sentido, el ítem N° 7 de la Declaración señala que “Los presidentes coincidieron en el análisis de las dificultades por las que atraviesa la economía de la región, en función de los complejos problemas derivados de la deuda externa, del incremento de las políticas proteccionistas en el comercio internacional, del permanente deterioro de los términos del intercambio, y del drenaje de divisas que sufren las economías de los países en desarrollo”. Siguiendo la misma tónica el ítem N° 8 señala “Concordaron igualmente en cuanto a la urgente necesidad de que América Latina refuerce su poder de negociación con el resto del mundo, ampliando su autonomía de decisión y evitando que los países de la región continúen vulnerables a los efectos de políticas adoptadas sin su participación. Por ello, resolvieron conjugar y coordinar los esfuerzos de los respectivos gobiernos para la

¹²Existieron otras instancias de integración regional en América Latina donde Argentina y Brasil comenzaron a practicar un acercamiento. Algunas de ellas fueron: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), de 1960; el “Encuentro de Uruguayana” entre Fondizi y Quadros de 1961; el “Tratado de la Cuenca del Plata” de 1969; el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), de 1975; la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), de 1979 que sustituyó a la primigenia y fracasada ALALC. Al respecto véanse Otero (2002) y Corazza (2008).

revitalización.”. Por otra parte, como aspecto significativo –que casi no aparecerá en posteriores declaraciones de integración– encontramos en varios puntos de la declaración que el sujeto “pueblo” o “poblaciones” de ambos países serían el sustento del acercamiento regional entre Argentina y Brasil. Por ejemplo, en el ítem N° 5 de la Declaración se destaca que el desarrollo que potenciaría la integración daría “forma concreta a los legítimos anhelos de las poblaciones de ambos lados de la frontera”. Asimismo, el ítem N° 6 señala que “Los jefes de estado coincidieron en destacar el elevado grado de diversificación, profundización y fluidez alcanzado en las relaciones argentino-brasileñas, que fortalece la permanente disposición de los dos pueblos a estrechar en forma creciente sus lazos de amistad y solidaridad”¹³. De esta forma, podemos entrever en esta declaración que el contexto económico de crisis y de la vuelta a la democracia hacia más propicio poner como al sustento del acercamiento entre los países las necesidades de los pueblos más que las finalidades netamente comerciales que se vislumbrarán en los posteriores acuerdos de integración.

Luego de este paso inicial y hasta la creación del MERCOSUR, otros dos acuerdos contribuyeron al acercamiento. El Tratado de Integración, Cooperación, y Desarrollo de 1988, profundizaba la decisión de construir gradualmente un mercado común entre los dos países en el plazo de diez años, preconizando la armonización y la coordinación de las políticas monetaria, fiscal, cambiaria, agrícola e industrial (Moniz Bandeira 2002). Se profundizaban aspectos de la integración económica anunciada previamente en Iguazú y en el “Acta para la Integración Argentino-Brasileña de 1986”¹⁴, pero si bien lo económico era lo predominante no tendría aún la impronta de los noventa donde lo económico estaba reducido a una rápida apertura comercial. Un ejemplo de ello lo constituye que el Tratado se planteaba un plazo de 10 años para construir el mercado común, intentando armonizar políticas para las áreas clave de integración.

Dos años después, con los nuevos gobiernos y el escenario de cambios geopolíticos mundiales ya analizados, “El Acta de Buenos Aires de 1990 adaptó los objetivos propuestos en el tratado de 1988 a las políticas de apertura económica y reforma aduanera, defendidas por los presidentes Carlos Menem (1989-1999) y Fernando Collor de Mello (1990-1992), y reducía el plazo de diez a cuatro años, o sea, hasta diciembre de 1994, para alcanzar el mercado común” (Moniz Bandeira 2002:317). En el acta se afirma que, en relación a la integración económica, existe “La necesidad de modernización de las economías de los dos países, de ampliar la oferta y calidad de los bienes en circulación en los dos mercados y de favorecer el desarrollo económico con Justicia Social”. Asimismo, se hacía explícito el nuevo escenario internacional que asumían los gobiernos de la región para diseñar la integración: “La evolución reciente de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de los grandes espacios económicos, la globalización

¹³Véase “Declaración de Iguazú” en <http://www.eumed.net/libros/2007a/256/46.htm>

¹⁴Acta donde se había implementado el Programa de Integración y Cooperación Económica.

del escenario económico internacional y la importancia crucial de lograr una adecuada inserción económica internacional para nuestros países”¹⁵. De modo que de los considerandos del Acta podemos extraer la finalidad puramente comercial de integración que comienza a moldear al futuro MERCOSUR.

Adelantando algunos plazos establecidos en los tratados previos, se celebraba en marzo de 1991 el Tratado de Asunción entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que consolidaba –al crear el MERCOSUR– las directrices básicas del tratado de 1988 y del acta de 1990 y preveía la libre circulación de los factores productivos y las tarifas externas comunes a partir de enero de 1995 (Moniz Bandeira 2002). De esta forma, Argentina y Brasil, darían un vuelco significativo en el proceso de integración, más allá que el MERCOSUR también incluía a otros dos socios¹⁶.

3.b La década del noventa y el MERCOSUR: el giro neoliberal

Siguiendo los inmediatos antecedentes de integración, el MERCOSUR se proponía continuar con la construcción de una integración más que estrictamente comercial. Esta intención, por ejemplo, podemos observarla en los “considerandos” de Tratado de Asunción¹⁷. En este sentido, varios análisis señalan que, si bien el MERCOSUR nacería privilegiando el área económica por sobre otras áreas de integración y dentro de aquella privilegiaría los aspectos comerciales, la iniciativa contemplaba la intención de profundizar todas las áreas económicas de la integración entre Argentina y Brasil, e incluso áreas sociales, políticas e institucionales. Asimismo, Musacchio (2006) afirma que la formación del MERCOSUR se insertaba como parte de un proceso más amplio de crecimiento del intercambio intralatinoamericano observable en las décadas previas y que “aunque la idea de un mercado común y algunos acuerdos de compensación en los flujos de intercambio también estaban presentes, la iniciativa no se concentraba en las cuestiones exclusivamente comerciales.” (Musacchio 2006:22). En consonancia, Corazza (2008) afirma que el tratado de Asunción de 1991 definió un proyecto ambicioso de integración, pues envolvería no sólo la liberalización comercial de bienes y servicios, sino también la libre circulación de factores de producción, la armonización de los marcos jurídicos e institucionales, así como la coordinación de

¹⁵Véase “Acta de Buenos Aires” del 6 de julio de 1990 en [http://es.wikisource.org/wiki/Acta_de_Buenos_Aires_\(1990\)](http://es.wikisource.org/wiki/Acta_de_Buenos_Aires_(1990))

¹⁶Puestos en primera escena para el MERCOSUR los lineamientos principales del acercamiento que Argentina y Brasil venían desarrollando, se extiende el proyecto de integración a los dos vecinos que rodean la Cuenca del Plata: Paraguay y Uruguay, quienes no tendrán la posibilidad de ser parte de aquellos acuerdos básicos establecidos entre los socios principales del flamante bloque, como la planificación de las condiciones para el acceso preferencial en la reducción arancelaria (Moniz Bandeira 2002:317). Esto marcará un problema a lo largo de la historia del MERCOSUR, que perdurará hasta el presente y que se manifiesta en la incapacidad del bloque en encontrar soluciones concretas a la asimetría entre los socios chicos y grandes del tratado.

¹⁷Véanse los siete ítems de la introducción del Tratado de Asunción en sus primeras dos páginas a través el sitio oficial del MERCOSUR en

http://www.mercosur.int/innovaportal/innovaportal.GetHTTPFile/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf?contentid=719&version=1&filename=CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf

políticas macroeconómicas y sectoriales, además coordinación de dimensiones políticas, sociales, educativas, laborales y democráticas¹⁸.

Luego de señalar las potencialidades que envolvía del MERCOSUR en su creación, a continuación observaremos cómo en los hechos esta primera etapa de integración entre Brasil y Argentina a través del flamante bloque. Podemos afirmar que desde su creación y hasta el año 1999 –donde la devaluación del Real en Brasil desencadenó una crisis profunda en la relación bilateral-comercial entre Argentina y Brasil, y que repercutió en una aguda crisis dentro del bloque¹⁹–, el MERCOSUR en general y ambos países en particular atravesarán una etapa de integración signada por los paradigmas neoliberales de apertura económica modelados en el Consenso de Washington. Por ejemplo, la liberalización comercial –a través de la reducción arancelaria entre 1991 y 1994 y de la implementación del Arancel Externo Común (AEC) a países extra zona en 1995– y el aliento a la inversión extranjera recomendadas por el Consenso –y que ambos gobiernos pusieron en práctica– le otorgaron al MERCOSUR un carácter comercialista donde la lógica de la apertura comercial por sobre la integración productiva predominó en su armado. Esta lógica se combinaba con el *regionalismo abierto*, en búsqueda de una mejor inserción de la región en el comercio mundial en base a ventajas comparativas. “Esta concepción concibe la integración económica privilegiando la reducción de las barreras internas sobre el establecimiento de restricciones a las importaciones extrazona. La integración era, pues, sólo un fenómeno de tipo comercial con el objetivo de mejorar la competitividad en el mercado mundial y compensar las trabas comerciales –arancelarias y no arancelarias– impuestas por los países centrales” (Rapoport 2008:4).

Así, el intercambio comercial entre ambos países sufría un salto considerable a partir de la entrada en vigencia del MERCOSUR en 1991 que se interrumpirá recién con la recesión iniciada en Argentina en el año 1998 y con la devaluación del Real en Brasil en 1999. Pero solamente entre 1991 y 1994 el intercambio comercial se había casi triplicado y para 1997 se había quintuplicado: En 1991 alcanzaba 3 mil millones de dólares, en 1994 8 mil millones y en 1997 15 mil millones. Las exportaciones de Brasil a Argentina saltarán del 2 % al 13% del total en 1998. Y desde el lado argentino, las exportaciones a Brasil saltarán desde un 10 % del total en 1989 a un 30 % del total de las exportaciones en 1998²⁰.

¹⁸ “No hay que negar que el MERCOSUR aún en los años noventa tras un período de transición en que predominó el pragmatismo y la flexibilidad, dio pasos importantes en el proceso de integración entre los países miembros, tanto en su dimensión económica y comercial como en sus aspectos políticos y sociales” (Corazza 2008:5). La traducción es propia.

¹⁹ Problemas que abordamos en Kan (2008 y 2009) y que con antelación, desde diferentes enfoques, varios autores se han ocupado de estudiar, entre otros Schvarzer (2001), Bouzas (2001), Rapoport y Madrid (2002) y Katz (2006).

²⁰ Véase http://www.mecon.gov.ar/cuentas/internacionales/comercio_brasil/introduccion.htm. El contraste con la década anterior es total, ya que “el intercambio entre Argentina y Brasil después de declinar durante la primera mitad de los años ochenta, continuó creciendo mucho más allá de las expectativas” (Moniz Bandeira 2002: 317).

Esta primera etapa del MERCOSUR tuvo como beneficiarias a las grandes corporaciones transnacionales establecidas en Argentina y Brasil, quienes fueron favorecidas en su complementación comercial y productiva por las reducciones aduaneras y por el AEC. Entre 1990 y 1995 el 60 % del intercambio entre ambos países (que se quintuplicó por 5 en esos años) fue acaparado por las empresas transnacionales (Katz 2006:36). Estas firmas presionaron a los gobiernos a forjar el marco institucional necesario para el funcionamiento del convenio y, a su vez, las clases dominantes locales observaron la oportunidad para desarrollar negocios complementarios. De modo que “El MERCOSUR nació con el auspicio de funcionarios, empresas multinacionales y capitalistas sudamericanos” (Katz 2006:37). En este sentido, Crivelli (2006) afirma también que los esfuerzos integradores del MERCOSUR obedecieron a los intereses de los capitales más concentrados, donde los intereses de las clases y capas populares no han jugado un papel de importancia, siendo invariablemente subordinadas al cálculo empresarial (Crivelli 2006:52).

La necesidad de expandir la escala de producción y extender la dimensión de los mercados – exigencias que provenían de la compulsión competitiva que imponía el avance de la mundialización– condujo a las empresas transnacionales a erigir un “MERCOSUR de negocios” en los segmentos más rentables de la región. El circuito integrado al convenio quedó reducido al 20 % de la zona formalmente incorporada al tratado y sólo a catorce de las ciudades de los cuatro países, conformando un MERCOSUR estrecho en lo real que solamente conectaba la región sur-sureste brasileña con el litoral y la pampa argentina. En consecuencia, “El surgimiento del MERCOSUR en pleno auge de las privatizaciones y la desregulación acrecentó la fractura social y geográfica del Cono Sur” (Katz 2006:37-38).

Otro aspecto característico de este “MERCOSUR de negocios” lo constituye la importancia de la inversión extranjera. Alentada por las políticas aperturistas en ambos países, los capitales extranjeros aprovecharon la posibilidad de invertir en los países de un bloque que estaba avanzando en la desregulación arancelaria. A partir de 1991 la inversión extranjera directa (IED) creció notablemente en Argentina y Brasil y en el MERCOSUR en general. El MERCOSUR pasó de recibir, en 1991 el 8,8% de la inversión directa destinada a los países en desarrollo, a recibir en 1998 el 22 %. Hasta 1994 Argentina recibía más inversiones que Brasil, pero luego de la sanción del Plan Real Brasil recibió el mayor porcentaje dentro del bloque²¹.

²¹Datos extraídos de UNCTAD, al respecto véase www.unctad.org. En relación a las inversiones en el MERCOSUR, en su sitio web oficial se observa la importancia que tuvo en todo su trayecto: “*La captación de las inversiones es uno de los objetivos centrales del MERCOSUR. En un escenario internacional tan competitivo, en el cual los países se esfuerzan en brindar atractivos a los inversores, la búsqueda y consolidación de la Unión Aduanera tenderá a convertirse en una ventaja fundamental, pues otorgará un marco muy propicio para atraer a los capitales. Aun con todas las dificultades derivadas del difícil escenario económico internacional y de los inconvenientes resultantes de los procesos de reestructuración de las economías internas, el MERCOSUR ha sido uno de los principales receptores mundiales de inversión extranjera directa*”.

Véase http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=655&version=1&channel=secretaria&seccion=2#comercial

Por otra parte, en esta primera etapa, el MERCOSUR transitó algunos obstáculos relacionados con la asimetría entre ambas economías y la falta de una planificación de la integración tanto sectorial como por etapas. Al respecto, Moniz Bandeira (2002) advertía que desde sus comienzos la concreción de un proyecto de integración, con tantas implicancias económicas, políticas y geopolíticas, “nunca atendería evidentemente, a los intereses de todos los sectores productivos, y se podría prever que, sumadas a reacciones externas de terceros países, muchas resistencias internas, dificultades burocráticas, bien como problemas económicos y comerciales, aparecerían, como de hecho aparecieron” (Moniz Bandeira 2002:316). Entre los obstáculos más notables estuvo presente la vulnerabilidad externa de Brasil y Argentina (ambas naciones fuertemente endeudadas y sometidas a constantes incursiones por parte de fondos especulativos volátiles), las disputas comerciales (en distintos rubros como automotores, “línea blanca”, textiles, arroz), políticas exteriores que no priorizaban el MERCOSUR y una concepción estrechamente comercialista y al servicio de las multinacionales sin ninguna visión del mediano y largo plazo (Rapoport 2008:4).

4. Conclusión

Hemos analizado los cambios en el proceso de integración entre Argentina y Brasil desde la Declaración de Iguazú hasta la primera etapa del MERCOSUR. Observamos cómo la adhesión de los gobiernos de Menem y Collor de Mello a las políticas del Consenso de Washington han modelado una integración neoliberal acorde al escenario político regional y mundial de comienzos de la década del noventa, de apertura y desregulación de la economía. Así, la primera etapa del proceso más profundo de integración entre los dos países más importantes del Cono Sur privilegió las áreas económicas por sobre otras áreas de integración, exclusivamente las comerciales y financieras. Este carácter comercialista no niega el avance en la integración en relación a los intentos previos, pero a su vez, muestra los límites de la construcción de una integración bajo los lineamientos de ese paradigma.

En consecuencia, ese “MERCOSUR de negocios” fue acaparado por los capitales extranjeros y los sectores de capital concentrado de ambos países, dejando poco lugar para otras fracciones de capital y sin atender intereses de otras clases y capas de población. En él se diseñó una integración endeble que sellará algunas características estructurales para el futuro del MERCOSUR y de la relación entre Argentina y Brasil, que se expresaron en la crisis del bloque entre 1999 y 2002 como consecuencia de la devaluación del Real, y que con algunas modificaciones continúan hasta el presente. Nos referimos a una falta de planificación de políticas comunes entre

ambos países, al desequilibrio y asimetría entre economías con escalas diferentes, y a la falta de una integración profunda en aspectos políticos y sociales que permitan aprovechar el vínculo estratégico entre ambos países para solucionar las problemáticas de las mayorías.

4. Bibliografía

- Anderson P. (2003) “Neoliberalismo: un balance provisorio” En Sader E. y Gentilli P., (Comps) *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. Bs. As., CLACSO.
- Basualdo E. (2000), *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del '90*. Bs. As., Universidad Nacional de Quilmes.
- Bernal-Meza R. (2008), “La política exterior de Brasil. Claves para entender las diferencias con Argentina” en *Revista Densidades*, Bs. As.
- Bonnet A. (2008) *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*. Buenos Aires, Pometeo.
- Bouzas, R. (2001): El “Mercosur diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o *dejà vu?*”, en *Desarrollo económico*, 41 (162), Bs. As., IDES.
- Corazza, G. (2008) “Integraçã o e Nacionalismo na América Latina: o caso do Mercosul” Ponencia presentada en el IV Coloquio Internacional de la Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico (SEPLA), Bs. As..
- Crivelli A. (2006) “El MERCOSUR y la Unión Europea” en Morgenfeld L., (comp.) *El MERCOSUR en cuestión. Integración económica e inserción internacional*, Bs. As., Ed. Cooperativas.
- Flores M. (2005) *O Mercosul nos discursos do governo brasileiro 1985-1994*. Río de Janeiro, Editora FGV.
- Kan Julián (2008) “Integración regional y burguesía argentina: el impacto de la devaluación del real de 1999” en V Jornadas de Sociología de la UNLP y el I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales, La Plata. Edición digital en CD ROM.
- Kan Julián (2009) “Vuelta previa al 2001. La devaluación del real de 1999 y algunas implicancias en la burguesía argentina” en Bonnet A. y Piva A. (comp.): *Argentina 2001. Luchas sociales y conflictos interburgueses en torno a la crisis de diciembre*. Bs. As., Ed. Continente, en prensa.

- Katz, C. (2006) *El Rediseño de América Latina, ALCA, MERCOSUR y ALBA*. Bs. As., Ed. Luxemburg.
- López Maya M. (2003) “Movilización, institucionalidad y legitimidad en Venezuela” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Universidad Central de Venezuela, Año 9, Vol. 001, Caracas.
- Míguez M.C. (2006), La UCR y el PJ y los proyectos de integración en la génesis del MERCOSUR en Morgenfeld L., (comp.) *El MERCOSUR en cuestión. Integración económica e inserción internacional*, Bs. As., Ed. Cooperativas.
- Moniz Bandeira L. (2002) “Las relaciones en el Cono Sur: iniciativas de integración” en Rapoport M. y Cervo A. (comps.) *El Cono Sur. Una historia en común*. Bs. As, FCE.
- Morgenfeld L., (2006) *ALCA ¿A quién le interesa?* Bs. As. Ed. Cooperativas.

- Mussachio A. (2006) “Formas de integración económica y modelos de inserción internacional en el MERCOSUR: pasado, presente y perspectivas” en Morgenfeld L., (comp.) *El MERCOSUR en cuestión. Integración económica e inserción internacional*, Bs. As., Ed. Cooperativas.
- Novion J. (2005), “Imperialismo, Militarização e Intervenção na América Latina” en *Ni Calco Ni Cópia*. Revista del Taller de Problemas de Historia de América. Año 1 N° 1, Bs. As.
- Otero D. (2002), “Políticas e ideologías en los procesos de integración en el Cono Sur”, siglo XX.; en Rapoport M. y Cerro A. (comps.) *El Cono Sur. Una historia en común*. Bs. As, FCE.
- Rapoport M. y Madrid E. (2002) “Los países del Cono Sur y las grandes potencias” en Rapoport M., Cerro A. (comps.) *El Cono Sur. Una historia en común*. Bs. As, FCE.
- Rapoport M. y Mussachio A. (2003) “Hacia un nuevo Mercosur” en *Encrucijadas*, Revista de la Universidad de Buenos Aires, N° 24, diciembre 2003.
- Rapoport M., (2008) “Argentina y el MERCOSUR: ¿Dilema o solución?” en *Revista CICLOS en la historia, la economía y la sociedad*. N° 33/34 Bs. As.
- Schvarzer, J. (2001): “El MERCOSUR, un bloque económico con objetivos a precisar”, en G. de Sierra (comp.): *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Bs. As., CLACSO.

Fuentes

- Diario Clarín.
- Diario La Nación.
- Sitio Oficial del MERCOSUR <http://www.mercosur.int/>
- Sitio Oficial del Ministerio de Economía de Argentina <http://www.mecon.gov.ar/>