

Argentina-Brasil: los avatares del Mercosur, 1985-2003

Argentina-Brasil: the Mercosur's avatars, 1985-2003

Eduardo Madrid*

RESUMEN

El artículo intenta desbrozar el complejo derrotero iniciado por la Argentina y Brasil para consolidar los antiguos intentos de integración regional entre ambos países y sus vecinos. El resultado de este proceso fue el origen del Mercosur, alianza estratégica que debió atravesar y consensuar las asimetrías entre sus socios principales, y que en distintas oportunidades estuvo a punto de fracasar. Especialmente, cuando en el hiato de siglos los países atravesaron graves crisis, especialmente la Argentina. Sin embargo, la voluntad política de sus gobiernos logró que el bloque regional avanzara no obstante las presiones ejercidas por la potencia continental para debilitarlo o cooptarlo ante sus propuestas hegemónicas.

Palabras clave: Mercosur, Argentina, Brasil, integración

ABSTRACT

This paper aims to analyze the complex path initiated by Argentina and Brazil in order to reinforce the old attempts at regional integration between both countries and their neighbors. The result of this process was the origin of the Mercosur, a strategic alliance that had to deal with the asymmetries among its main partners in the search of agreements; which was about to fail on different occasions, such as when countries like Argentina suffered a serious crises during the hiatus of centuries. However, the political goodwill on behalf of their governments made the regional bloc advance, despite the pressure exerted by the continental power to weaken the bloc or co-opt them by means of its hegemonic proposals.

Keywords: Mercosur, Argentina, Brazil, integration

* Profesor e investigador de la Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, en el CIHESRI/IDEHESI-Conicet.

Introducción

Desde que se constituyeron en Estados nacionales republicanos, las relaciones entre la Argentina y Brasil transcurrieron de manera ambivalente, entre períodos de considerables convergencias y otros en donde las tensiones y divergencias parecían presagiar conflictos mayores. Sin embargo, la continuidad territorial de ambas naciones, separadas por fronteras vivas comunes, fue generando durante el transcurso de los años un amplio espacio de interacción regional expresado en el interés de diferentes sectores socioeconómicos por incrementar sus vínculos, especialmente comerciales. Es decir que la proximidad geográfica y la diversidad productiva operaron como impulsores de un intercambio comercial “casi natural”, que sólo fue interrumpido o morigerado ante decisiones políticas de los Estados en función de los intereses propios que cada uno de ellos representaba frente al vecino, como así también de su particular inserción internacional y las específicas visiones de sus cancillerías frente al sistema mundial. De esta manera, aquellos sectores del ámbito privado, apoyados o no por cada burocracia estatal, intentaron moldear canales más orgánicos para encauzar los excedentes de producción de uno hacia el otro país, como así también de una considerable gama de servicios.

En esa dirección surgieron diversos proyectos e ideas de complementación e integración económicas, que comenzaron a plantearse en los primeros años del siglo XX cuando la inserción de los países de América Latina en el mercado mundial había gestado estructuras esencialmente primario-exportadoras. Estos modelos económicos, orientados a la vinculación comercial y financiera con Europa y los Estados Unidos, estuvieron basados en los principios del libre cambio, dentro de un esquema de división internacional del trabajo, de acuerdo a las ventajas comparativas de cada país. En consecuencia, el comercio intra-latinoamericano no adquirió relevancia, al menos, hasta los años de la Gran Depresión. Para la Argentina, por ejemplo, el intercambio con Brasil se mantuvo en torno al 4,5% del total y ningún otro país iberoamericano llegó a representar siquiera el 1% del comercio exterior del país del Plata. Sin embargo, la oportunidad de ampliar el mercado regional comenzó a delinearse en la década de 1930, debido a los problemas de abastecimiento y a las restricciones financieras generadas por la crisis neoyorquina del año anterior, de manera tal que impactaron negativamente en las economías de los países latinoamericanos. En este contexto, los sectores dirigentes de la Argentina y Brasil - impulsados por la retracción de los tradicionales mercados europeo y norteamericano - reactivaron las ideas de complementación entre los dos países, firmando

diversos tratados y acuerdos de intercambio en pos de una mayor aproximación comercial.¹

No obstante, la concreción de los proyectos de integración tuvo que esperar varios años más debido principalmente a las diferentes posiciones que Río de Janeiro y Buenos Aires adoptaron durante la Segunda Guerra Mundial en relación a los Estados Unidos y su proyecto hegemónico panamericano.² A ello debe agregarse la animadversión que los sectores conservadores brasileños que detentaban el poder político -asociados a los intereses financieros, económicos y estratégicos estadounidenses, que a su vez, rechazaban la política de la tercera posición- tenían por el gobierno peronista, a quien acusaban de totalitario y expansionista.³

Con el surgimiento de gobiernos con tendencias desarrollistas tanto en la Argentina como en Brasil se gestaron nuevos acercamientos políticos en el marco de una etapa más compleja de la industrialización por sustitución de importaciones. La creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en febrero de 1960 tuvo como origen aquellos antecedentes, a los que se debe agregar la Operación Panamericana, propuesta en la época por el presidente de Brasil Juscelino Kubitschek. Pero la impulsora principal de la nueva asociación, que se hizo realidad a través del Tratado de Montevideo, fue la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), institución inspirada en las ideas del economista argentino Raúl Prebisch, entonces su secretario ejecutivo. Los proyectos cepalinos constituyeron una nueva alternativa, diferente de las de otras instituciones del continente de contenido más político, como la Organización de Estados Americanos (OEA), tratando de producir una integración económica interamericana que priorizara los intereses de la región. Sin embargo, luego de varios años de negociaciones la ALALC no pudo superar una de las primeras etapas del proceso integracionista, es decir, la creación de una zona de libre comercio.

En otra dirección, apuntando a una mayor cooperación basada en la vecindad, el Tratado de la Cuenca del Plata, firmado en 1969 por la Argentina,

¹Para una evolución más detallada del proceso histórico de la integración latinoamericana, puede consultarse Madrid, Eduardo, "Ideas y proyectos de complementación e integración económicas entre la Argentina y Brasil en el siglo XX", en *Mercosur. Documento de Trabajo N°1*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 1999.

²Un análisis más completo sobre esta temática se encuentra en Rapoport, Mario y Madrid, Eduardo, "Los países del Cono Sur y las grandes potencias", en Rapoport, Mario y Cervo, Amado Luis, (comps.), *El Cono Sur. Una historia común*, Buenos Aires, 2002.

³Madrid, Eduardo, "Las relaciones argentino-brasileñas, (1810-2001)", en Lacaste, Pablo (comp.) *Argentina-Chile y sus vecinos*, Mendoza, 2004, pp. 130-132.

Brasil, Uruguay, Bolivia y Paraguay, intentó integrar físicamente esa región mediante el aprovechamiento de los recursos hídricos y el perfeccionamiento de la infraestructura de transportes y comunicaciones. Por otra parte, entre los países de la región andina se firmó el Acuerdo de Cartagena, más conocido como Pacto Andino, que procuraba profundizar las estrategias de integración entre aquellos que compartían una misma zona económica.

Al mismo tiempo, las experiencias latinoamericanistas continuaron. En una tentativa por responder al agotamiento de los proyectos integracionistas cepalinos de los años sesenta, en octubre de 1975 se constituyó el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), con fines más políticos que económicos y que tendía a la coordinación de las políticas de los diferentes países, antes que a su integración. Estas propuestas trataron de consolidarse en agosto de 1980, cuando se firmó otro Tratado de Montevideo que dio origen a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Esta organización tenía objetivos más ambiciosos que la ALALC dado que pretendía avanzar en forma gradual y progresiva hacia la creación de un Mercado Común Latinoamericano. Pero la ALADI se nutría de un excesivo voluntarismo mientras que sus metas, generales y difusas, conspiraron contra la normalización de acuerdos concretos. Sin embargo, todas estas experiencias dejaron una secuela de realidades comerciales, y un aprendizaje sobre lo factible y lo que no lo era, abriendo los cauces para compartir mercados y recursos de la región.⁴

Los inicios del Mercosur

Los factores que finalmente desbrozaron el camino para reanudar los negociaciones entre los gobiernos argentino y brasileño fueron las dificultades generadas por el endeudamiento externo y las crisis económicas internas, junto al mayor acercamiento político y económico debido al conflicto de Malvinas -el intercambio comercial se incrementó frente al bloqueo económico de la Comunidad Europea al tiempo que la solidaridad política fue también significativa-. Otros hechos contribuyeron asimismo a transformar y profundizar las relaciones bilaterales en tan breve plazo. Entre ellos, el retorno a la democracia, la similitud de objetivos entre las nuevas dirigencias políticas, la apertura de las economías y las garantías recíprocas respecto de los programas nucleares de orientación pacífica de Argentina y Brasil. El nuevo enfoque permitió que las fuerzas y factores potenciales de estas dos naciones que

⁴ Rapoport, Mario y colaboradores, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Buenos Aires, 2005, pp.442-444 y 636-637.

comparten un espacio geográfico común generaran un acercamiento derivado de los menores costos de transporte, el conocimiento recíproco y las afinidades culturales. En este contexto, los principales dirigentes de ambos países emprendieron diversos acercamientos, impulsados por una fuerte decisión política para canalizar sus necesidades mutuas y responder conjuntamente a la crítica coyuntura de la década de 1980.⁵

De esta manera, el 30 de noviembre de 1985 el presidente brasileño José Sarney se reunió con su par argentino, Raúl Alfonsín, durante la inauguración del puente internacional Tancredo Neves sobre el río Iguazú, oportunidad en la que decidieron crear una comisión mixta de alto nivel para estudiar la cooperación e integración entre ambos países. En la Declaración de Iguazú expresaron la voluntad política de sus gobiernos de promover y acelerar el proceso de integración económica bilateral, toda vez que una relación cooperativa presentaba efectos multiplicadores de carácter exponencial. Como consecuencia de ello, en julio de 1986 se firmó un Acta para la Integración Argentino Brasileña con la idea de transformar ambos territorios en un espacio económico común y para permitir, de una manera gradual y flexible, una mejor adaptación de empresas y personas a las nuevas condiciones de competencia y legislación económica. La remoción de barreras arancelarias y no tarifarias, y la armonización de las políticas a aplicar se concretarían mediante acuerdos específicos. El Programa de Integración y Cooperación entre la Argentina y el Brasil (PICE) tiene doce protocolos que se refieren a distintos sectores económicos como bienes de capital, energía, trigo, biotecnología, siderurgia, cooperación nuclear, finanzas y automotores. El paso siguiente, en noviembre de 1988, fue la firma del Tratado de Cooperación, Integración y Desarrollo entre la Argentina y el Brasil (PICAB), aprobado por los Congresos de ambos países y que está basado en la eliminación gradual de los obstáculos que obstruyen el comercio, la armonización de diversas legislaciones y medidas aduaneras y comerciales, entre otras, y la coordinación de políticas macroeconómicas.⁶

Las negociaciones avanzaron y nuevos acuerdos fueron refrendados el 6 de julio de 1990 por los presidentes de Argentina y Brasil, Carlos Menem y Fernando Collor de Mello, en el Acta de Buenos Aires. Allí se acortaron los plazos fijados en el PICAB para conformar un espacio común en un plazo de diez años, estableciéndose la intención de que ese lapso se redujera a cuatro

⁵ Rapoport, Mario y Madrid, Eduardo, “Os países do Cone Sul e as grandes potências”, en Amado Luiz Cervo e Mario Rapoport, *Historia do Cone Sul*, Rio de Janeiro, 1998, p. 287.

⁶ Rapoport, Mario y colaboradores, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, 2da. edición, Buenos Aires, 2003, pp. 1082-1083.

años. Además, el desmantelamiento de las barreras comerciales pasó a ser el objetivo central del proceso de integración, antes que el cumplimiento de los protocolos sectoriales que ponían énfasis en la integración interindustrial. Este proceso de negociaciones se fue acelerando de manera tal que ejerció una indudable influencia sobre otros países vecinos, como Paraguay y Uruguay, cuyas autoridades comenzaron a participar de los acuerdos, culminando el 26 de marzo de 1991 cuando los mandatarios de los cuatro países firmaron el Tratado de Asunción, que fijó como fecha de conformación definitiva del Mercado Común del Sur (Mercosur) el 1° de enero de 1995.⁷

De este modo, hacia fines del siglo XX el Mercosur se transformó en un espacio económico y político de considerable potencial, al constituir un bloque económico mundial significativo con más de 200 millones de habitantes y un producto bruto interno común de 900 mil millones de dólares.

La conformación del Mercosur representó también un desafío novedoso, toda vez que no está compuesto por naciones que pertenezcan al grupo de países más desarrollados o con una potencia que presida el proceso de integración, como la Unión Europea (UE), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o el bloque asiático. En este caso, sus integrantes son todos países en desarrollo que, además, debieron soportar experiencias económicas y políticas traumáticas. Asimismo, las características y la velocidad del proceso de integración no son similares a las de otros, como la UE, que se afirmó en una coyuntura mundial expansiva con el beneficio de la ayuda norteamericana y a través de largas etapas de negociaciones y acuerdos. En tercer lugar, a diferencia de otros modelos, el Mercosur cuenta con un eje principal, Argentina y Brasil, dependiendo su éxito o fracaso de la evolución de sus relaciones y de la coordinación de sus políticas macroeconómicas.⁸

El papel empresarial y el escepticismo estadounidense

El Tratado de Asunción derramó sus expectativas sobre un significativo número de empresas establecidas en los países integrantes del Mercosur, especialmente en Argentina y Brasil. Este proceso alentó las negociaciones entre firmas de uno u otro país, no sólo para radicarse en el espacio vecino y

⁷ Para un análisis más detallado acerca de la evolución del proceso de integración entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, puede consultarse el texto de Arnaud, Vicente Guillermo, *Mercosur, Unión Europea, Nafta y los procesos de integración regional*, Buenos Aires, 1996.

⁸ La complejidad de esta temática está desarrollada en el capítulo 9 de Rapoport, Mario y colaboradores (2003).

ampliar sus mercados, sino también para lograr acuerdos asociativos interempresariales. En este sentido se fueron preparando para el nuevo contexto regional tanto firmas de capitales nacionales como también de compañías extranjeras, muchas de ellas grandes corporaciones transnacionales. Además, algunas ramas de la producción industrial como la automotriz, con gran poder de *lobby* frente a los gobiernos de los dos países -por el monto de sus transacciones, sus considerables inversiones y los puestos de trabajo generados-, provocaron arduas y febriles negociaciones entre las partes involucradas, y en varias ocasiones tensaron los difíciles acuerdos. Sin embargo, éstos no fueron obstáculos para que las compañías automotrices argentinas y brasileñas comenzaran a ingresar al Mercosur en un nivel avanzado de integración, con un fuerte intercambio de partes, piezas, componentes y vehículos. Las facilidades de intercambio esperadas con un mercado integrado y la necesidad de no permitir que la balanza comercial se inclinase más hacia un lado que al otro contribuyeron para que se produjeran las inversiones de los socios del bloque, en las áreas que fuesen más convenientes. Se esperaba que el aumento de la escala de producción derivado de a la integración empresarial aumentaría la competitividad de estas empresas.⁹

En realidad, la industria automotriz del Mercosur tenía una baja competitividad en lo que se refería a precios y diseños de los automóviles. Además, con relación al mercado internacional, Brasil era el país con los menores precios de vehículos entre los socios del Mercosur dado que en la Argentina eran sensiblemente superiores, y lo mismo sucedía con el Uruguay, cuya producción se concentraba en el ensamblaje de partes desmontadas. La baja escala de producción por modelo de automóvil elevaba los costos de las fábricas y contribuía a una menor rentabilidad operacional ante la falta de políticas sectoriales e incentivos fiscales específicos. Esa baja escala por modelos se reflejaba en la industria de autopartes porque una gran variedad significaba la producción de lotes pequeños y costos mayores, afectando su

⁹ “Visita del presidente de la República Federativa de Brasil a la República Argentina. Declaración Conjunta, Buenos Aires, 17 de mayo de 1980, y Memorando de Entendimiento relativo a consultas sobre asuntos de interés común, Buenos Aires, 17 de mayo de 1980”, en *Estrategia*, Nº 64/ 65, mayo-junio / julio-agosto 1980, pp. 121-132. El Gral. João Figueiredo se reunió con su par, el dictador Videla, con la finalidad de firmar diversos acuerdos de cooperación comercial y tecnológica, y las corporaciones automotrices que operaban en la región, iniciaron un proceso de reconversión productiva con vistas a un mercado regional ampliado. En esa ocasión, el dictador brasileño estuvo acompañado por una nutrida comitiva de empresarios de su país, entre quienes se destacaba el gerente general de Volkswagen, empresa que poco tiempo después realizará una asociación estratégica con Ford para fundar Autolatina, una firma radicada en Argentina y Brasil.

competitividad. De este modo, el volumen promedio de unidades producidas en Brasil y Argentina estaba por debajo de los patrones mundiales de eficiencia. Mientras el volumen promedio producido en la Argentina alcanzó en 1993 a 15.100 automóviles por modelo, el promedio para al Brasil fue 3,75 veces mayor. No obstante, la competitividad es consecuencia también de otros factores como el acceso a la tecnología. De todas maneras, el aumento de la escala de producción contribuyó para que los países del bloque comenzaran a ser más competitivos con relación a otros. La tendencia apuntaba al desarrollo de una producción ampliada, con autopartes producidas en los países del bloque, pero con montaje total o parcial de cada modelo en una fábrica sola, para abastecer la región.¹⁰

En el cuadro siguiente puede observarse que las exportaciones del sector automotor brasileño hacia los países del bloque comenzaron a incrementarse bajo los acuerdos propiciados en Asunción y las expectativas creadas en el espacio regional.

Cuadro 1
Brasil. Exportación de automotores a países del Mercosur
En unidades

<i>País</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>
Argentina	204.611	231.652
Uruguay	13.468	14.741
Paraguay	1.712	3.353

Fuente: Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores, 1994.

Como las perspectivas de crecimiento de la producción de vehículos se sustentaban en sólidos argumentos estadísticos, una de las grandes empresas automotrices estadounidenses - General Motors (GM) - decidió invertir, en 1994, en los cuatro países miembro del Mercosur. Percibiendo la necesidad de equilibrar sus cuentas con la Argentina, la GM de Brasil instaló una fábrica en el país vecino, alcanzando esa inversión los 100 millones de dólares en un *joint venture* con Ciadea, productora de vehículos Renault. También decidió invertir 20 millones de dólares en la instalación de una fábrica en Uruguay para el montaje del modelo Corsa a partir de autopartes y conjuntos suministrados por la empresa brasileña. En Paraguay se había decidido instalar, además, una empresa distribuidora de vehículos Chevrolet. Con esta compleja ingeniería de

¹⁰ Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Integración y Programas Regionales, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, *Diagnóstico de Competitividad Industrial. Síntesis regional para el sector automotor y autopartes*, diciembre de 1999, pp. 1.2.

gestión, GM desplegó su estrategia productiva y comercial en función del mercado ampliado que comenzaba a abrirse merced al Tratado de Asunción y sus acuerdos complementarios, al mismo tiempo que indujo al establecimiento de firmas de autopartes.¹¹

Atraída en gran medida por la fábrica de vehículos que GM de Brasil instaló en la Argentina, la riograndense Iochpe-Maxion invirtió 10 millones de dólares en una planta para la producción de autopiezas, chasis y motores diesel, con tecnología brasileña, en Jesús María, Córdoba. Esta empresa ya operaba en la Argentina a través de Easa -en la cual tenía un 50% de participación - produciendo vigas y estampados, y que junto a la producción de motores con partes locales, tenía como objetivo abastecer el mercado argentino, teniendo como principal cliente a GM. La capacidad de la fábrica argentina rondaba las 30 mil unidades al año. Al mismo tiempo, la planta de San Bernardo do Campo en São Paulo comenzó a suministrar el motor básico para la firma argentina que progresivamente recibió más componentes argentinos. De esta forma, la división de motores de Iochpe comenzó a realizar sus primeras exportaciones directas al país vecino.¹²

En el sector de la alimentación se produjeron procesos similares, del mismo modo que en otros sectores industriales y de servicios como las ramas de la siderurgia, y de maquinarias. La interconexión eléctrica entre Argentina y Brasil fue otro ejemplo en los avances de los múltiples acuerdos asociativos y de oportunidad.¹³

Otra muestra de mayor integración regional fue la preocupación de brasileños y uruguayos ante la competencia del arroz importado de los Estados Unidos, Tailandia, Pakistán y Vietnam, dado que los productores de estos países contaban con fuertes subsidios de sus gobiernos. Es por eso que los empresarios del sector propusieron a los gobiernos de los países del Mercosur una sobretasa del 35% a la importación de arroz subsidiado. De este modo, el arroz uruguayo podría continuar exportándose a Brasil, sobre todo teniendo en cuenta que alrededor del 80% de la producción del país rioplatense tenía como destino la nación vecina. Además, la gran producción interna brasileña no sufriría la concurrencia de los granos extranjeros. En el siguiente cuadro se puede observar la importancia que tenían las ventas de arroz de Uruguay a Brasil:

¹¹ *El Observador*, Montevideo, 2 de enero de 1995.

¹² *Jornal do Comércio*, Porto Alegre, 3 de enero de 1995.

¹³ Madrid, Eduardo, *Argentina-Brasil: la suma del Sur*, Mendoza, 2003, pp. 349-354. Entre las empresas que se adaptaron precozmente a la dinámica generada por el Tratado de Asunción se pueden mencionar los *joint ventures* de Sadia y Granja Tres Arroyos, la presencia de Sancor en Brasil, mayores inversiones de Conaprole en Uruguay, el control de capitales brasileños de la oriental La Arrozal, y la integración de la argentina Siderar con las brasileñas Usiminas, CSN y Vale do Rio Doce.

Cuadro 2
Uruguay. Exportaciones de arroz
En toneladas

<i>Cosecha</i>	<i>Brasil</i>	<i>Otros países</i>	<i>Total</i>
1983/84	31.826	164.537	196.363
1984/85	107.113	149.882	256.995
1985/86	176.887	20.491	197.378
1986/87	83.286	166.074	249.360
1987/88	133.505	118.077	251.582
1988/89	168.775	130.642	299.427
1989/90	234.540	15.054	249.004
1990/91	253.801	13.886	257.687
1991/92	294.339	97.214	391.553
1992/93	360.422	119.586	480.010
1993/94	88.018	51.686	139.704

Fuente: Comisión Sectorial del Arroz, Uruguay, 1995

Por otra parte, en general, la puesta en marcha del Mercosur no generó demasiado entusiasmo en los sectores vinculados al ámbito empresarial y mucho menos en los funcionarios del gobierno de los Estados Unidos.¹⁴

El gobierno estadounidense había adoptado una posición de incredulidad desde el comienzo respecto al futuro del Mercosur. Sin haber sido recomendada por técnicos de organismos multilaterales, o por lo menos bendecida por algún *think tank* de Washington, la asociación Argentina-Brasil, era a los ojos del Departamento de Estado, por demás “autóctona” como para generar buenos resultados. Y en caso de ser exitosa sería una amenaza a la libertad del comercio mundial, porque “algunos altos funcionarios han manifestado la preocupación de que el Mercosur creará barreras a las importaciones procedentes de países ajenos al bloque”.¹⁵

“Ellos no sabían ni siquiera que el Mercosur estaba siguiendo las reglas del *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT)¹⁶ y de la ALADI”, se

¹⁴ *Los Angeles Times*, 27 de marzo de 1991, *Chicago Tribune*, 3 de abril de 1991, *Washington Post*, 19 de junio de 1994.

¹⁵ *Los Angeles Times*, 30 de abril de 1991.

¹⁶ En 1994 el GATT fue actualizado para incluir nuevas obligaciones entre sus signatarios. Uno de los cambios más importantes fue la creación de la Organización

lamentaba un diplomático del Mercosur a fines de mayo de 1993, respecto a los funcionarios estadounidenses. Aún así, el Mercosur avanzó por sus propios medios sin haber recibido ninguna señal de los Estados Unidos que pudiese ser considerada de estímulo. No obstante, el gobierno de Clinton debió aceptar los hechos consumados y no atinó a debilitar al Mercosur, al menos de manera abierta. La administración Clinton debió obrar con una mayor dosis de pragmatismo y ante la consolidación del Mercosur comenzó a considerar en los últimos meses de 1993 que acuerdos de este tipo podían facilitar su diálogo con los países de América Latina.¹⁷

La evolución del Mercosur

Los elementos constitutivos más relevantes del Mercosur consistieron en establecer un programa de liberalización comercial, la coordinación de políticas macroeconómicas, un arancel externo común (AEC) y la adopción de acuerdos sectoriales. El establecimiento de una zona de libre comercio, primer gran objetivo, se fue logrando paulatinamente, aunque persistieron espacios conflictivos como los concernientes a la producción azucarera y algunas áreas de la industria automotriz. Ello se debía a los planteos alternativos que desde los gobiernos de Buenos Aires y Brasilia fueron exhibidos sobre la mesa de negociaciones. Desde algunos sectores de Brasil se propuso una política de sustitución de importaciones a escala ampliada, una especialización sectorial entre los dos países y una apertura al mundo limitada, que finalmente no prosperó y fue remplazada por la búsqueda de complementariedades sectoriales. Aunque en términos generales el gobierno brasileño se orientó hacia una integración que favoreciera la asignación de recursos para luego mejorarla en la economía mundial, el gobierno argentino propició un proceso de apertura rápida y generalizada al mundo.¹⁸

A pesar de las divergencias planteadas, aún antes de la puesta en marcha del Mercosur pero motorizado por este proceso de acuerdos previos, entre 1985 y 1994 el comercio entre los cuatro países aumentó seis veces y su tasa de crecimiento anual quintuplicó la del comercio extra regional. En consecuencia, en cada uno de los miembros la participación del intercambio con los otros

Mundial de Comercio (OMC). Los 75 países miembros del GATT y la Comunidad Europea fundaron la OMC el 1 de enero de 1995.

¹⁷ Artículo publicado por Paulo Totti desde Washington para *Gazeta Mercantil*, 2 de enero de 1994.

¹⁸ Lavagna, Roberto, *Argentina, Brasil, Mercosur. Una decisión estratégica, 1986-2001*, Buenos Aires, 1998, p.208.

países del Mercosur en el comercio exterior total creció, en promedio, del 5 al 20%. Además, al amparo de los convenios firmados por los gobiernos surgieron diversos proyectos privados, como asociaciones empresariales e inversiones directas intra-regionales que permitieron vincular los sectores productivos entre los países. Este proceso se vio alimentado también por el comportamiento de los gobiernos mediante el aumento de consultas y la coordinación permanente en diferentes niveles de las administraciones nacionales. El avance de la integración no se tradujo sólo en cifras, sino que también se dieron pasos a favor de la participación de nuevos miembros como Chile y Bolivia, que pasaron a constituirse en integrantes asociados al mercado común.¹⁹

El notable crecimiento intra-regional y su dinamismo despertaron expectativas no sólo en la región sino también en el resto del mundo, a tal punto que la estructura jurídica del Mercosur permitió al bloque iniciar negociaciones con otras áreas económicas o con otros países. De este modo, quedaron sentadas las bases institucionales para un progresivo acercamiento con la UE, posibilitado en los años '90 por la activa participación de firmas europeas en las privatizaciones de empresas públicas, especialmente en la Argentina. El colofón de estas negociaciones se formalizó en diciembre de 1995 cuando los dos bloques firmaron un acuerdo interregional, hito importante por cuanto se trató del primer convenio entre dos uniones aduaneras, mediante el cual los firmantes se comprometieron a crear una asociación de libre circulación de bienes y servicios entre las dos regiones.²⁰ Esta cooperación interbloques continuó durante el año siguiente, cuando en noviembre se estableció un mecanismo de consulta sobre cuestiones comerciales para prevenir controversias entre los gobiernos y las empresas. Otro hito importante se marcó en junio de 1999, durante la primera reunión entre jefes de Estado de la UE y de América Latina. En parte esto fue posible porque a fines del siglo XX se había alejado la noción de América Latina, y en particular del Mercosur, como zona de influencia exclusiva de los Estados Unidos, propiciando una diversificación de sus relaciones externas y, por consiguiente, un mayor protagonismo internacional.

Entre 1991 y 1997 el comercio de la región creció a una tasa anual promedio del 25%, quintuplicando el crecimiento con los países extrazona. Sin embargo, después de que las exportaciones intra-Mercosur hubieran registrado un aumento del 21,2% en 1997, el mayor desde 1993, la tasa de crecimiento se redujo al 3,6% en 1998. No obstante, la participación de las exportaciones intra-regionales en las ventas totales de los cuatro países del Mercosur se

¹⁹ Ministerio do Desenvolvimento, Industria e Comércio Exterior, Secretaria do Comércio Exterior, SECEX, 2003.

²⁰ Instituto para las Relaciones con América Latina, IRELA, *El acuerdo interregional*, Madrid, 1999, p. 12.

mantuvieron alrededor del 26%. Las exportaciones argentinas consistieron en esos años en material de transporte, combustibles y cereales, principalmente. Por la índole de esos productos, ese comercio estuvo liderado por grandes empresas, generalmente transnacionales, como ocurrió en la industria automotriz. Sin embargo, las empresas medianas y pequeñas tuvieron también su propia área de acción referida a otros bienes, aunque las inversiones y el comercio se realizaron en una escala menor, con escasos efectos macroeconómicos dado que su volumen fue relativamente pequeño en el total. Ello no impidió la generación de consecuencias microeconómicas positivas con respecto a cada firma en particular, al tiempo que decenas de pequeñas y medianas empresas se dedicaron a la exportación o a la constitución de filiales o empresas conjuntas.²¹

En el caso de Brasil la situación resultó similar. En 1997, el 85% de sus exportaciones al Mercosur -consideradas en valor- fueron realizadas por empresas industriales, de las cuales el 70% eran grandes firmas, el 12% medianas, 3% pequeñas y 2% no clasificadas. De todos modos, hacia 1997 la participación de las corporaciones transnacionales en el valor total de las exportaciones del bloque regional resultó decisiva. En Brasil, el Mercosur constituyó durante ese año un mercado particularmente importante para las empresas transnacionales del sector automotor al alcanzar el 39% del total exportado; de bienes durables de consumo, a quienes correspondió el 47%; y en menor grado, de bienes de capital.²²

Paralelamente, el intercambio del Mercosur con sus principales socios comerciales entre 1990 y 1997 brinda una perspectiva distinta del comercio de la región. La mayor parte

de ese intercambio se concentró en los países centrales, principalmente Estados Unidos y los miembros de la Unión Europea, con mayor peso de esta última. Pero también fue notable incremento de las exportaciones hacia América Latina en esos años, que refleja, en realidad, el incremento del comercio intra Mercosur, según se desprende del siguiente cuadro:

²¹ Calcagno, Alfredo Eric y Calcagno, Eric, “¿Adónde va el Mercosur?”, en *Le Monde Diplomatique* (en español), N°10, abril de 2000, pp. 22 y 23.

²² Da Motta Veiga, Pedro, “Brasil en el Mercosur: política y economía en un proyecto de integración”, en Campbell, Jorge (coord.), *Mercosur entre la realidad y la utopía*, Buenos Aires, 1999.

Cuadro 3
Mercosur. Comercio exterior con sus principales mercados
En millones de dólares y como porcentaje

<i>Exportaciones</i>						
<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>UE %</i>	<i>EE.UU %</i>	<i>Japón %</i>	<i>A. Latina %</i>	<i>Otros %</i>
1990	46.560	31,8	20,7	5,9	17,1	24,5
1997	83.368	23,1	13,9	4,5	35,5	23,0
<i>Importaciones</i>						
1990	29.323	23,4	19,3	6,7	21,8	28,7
1997	99.322	25,9	21,7	5,0	26,7	20,6

Fuente: IRELA, Documento de Base, XVI Conferencia Interparlamentaria Unión Europea-América Latina, Madrid, 1999.

Por otra parte, el Mercosur representó un atractivo mercado para las inversiones externas, la mayoría de las cuales provino de los países industrializados, representados por empresas transnacionales. Las inversiones intra-Mercosur fueron menos significativas y no tuvieron la magnitud de la relación comercial, aunque en 1997 el monto total de las inversiones realizadas recíprocamente entre las firmas de la Argentina y Brasil llegaron a los 1.000 millones de dólares.

En el cuadro siguiente puede observarse la magnitud de las inversiones extranjeras directas (IED) en el Mercosur:

Cuadro 4
Mercosur. Stock de la IED según países de origen
En miles de millones de dólares y como porcentaje del total

<i>País/región</i>	<i>1985</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>1990</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>1995</i>	<i>Porcentaje</i>
UE	14.705	42,5	23.008	43,9	32.693	37,7
EE.UU. •	13.550	39,2	19.754	37,7	35.098	40,5
Japón	2.498	7,2	4.034	7,7	4.851	5,6
Otros	3.838	11,1	5.558	10,6	11.515	13,3
Total	34.591	100	52.354	100	86.641	100

• Incluye a Canadá.

Fuente: Griffith-Jones, Stephany y Cailloux, Jacques, "Nuevos flujos de capitales europeos hacia América Latina", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad* N° 13, 2do. Semestre de 1997.

Se puede advertir que en 1990 cerca del 90% del stock de IED se originó en la Unión Europea, Estados Unidos y Japón, y que en 1995 esa proporción,

aunque disminuyó al 83,8%, resultó igualmente relevante. Los datos exhiben también que entre 1985 y 1995 se incrementó el stock de IED de América del Norte con respecto al de Europa. En realidad, el peso de las inversiones directas europeas y norteamericanas se relacionó con el papel que desempeñaron los procesos de privatizaciones que se llevaron a cabo en América Latina en la década de 1990, sobre todo en Argentina. La privatización de las empresas públicas abarcó sectores esenciales de las economías de los países de la región, especialmente las finanzas, la energía, el transporte y las telecomunicaciones. Su implementación difirió en el tiempo, dado que algunos países, como Brasil, demoraron en abrir ciertos sectores a la participación extranjera por restricciones constitucionales, mientras que Argentina fue el país del Mercosur con la mayor cantidad de privatizaciones.²³

Este proceso se relaciona con una estrategia de vinculación subordinada al orden mundial, sobre la base de una costosa política de estabilización y de la extranjerización de los principales sectores de la economía, especialmente de Argentina, que los gobiernos de Menem y Collor de Mello consolidaron, a diferencia de sus antecesores. La política económica consistió esencialmente en administrar deudas y transferir señales amistosas para el mercado financiero internacional. Es decir que el objetivo esencial consistió en mejorar la percepción de los acreedores. Se suponía que de esta manera bajaría la tasa de interés, mejoraría la situación fiscal y de balance de pagos, aumentaría la inversión y se expandirían la inversión y el empleo. Se trató, solamente, de una expresión de deseos raramente confirmada por la realidad. Los condicionantes del ajuste estructural propiciados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) conformaron una situación de permanente subordinación a las variables exógenas, sin precedentes en la historia económica de la región.²⁴

De este modo, se gestó una política económica residual que operó con escasos márgenes de maniobra, y que al mismo tiempo implicó cierta división regional del trabajo en el espacio común, especialmente en la integración al interior de las industrias. Además, a partir del Acta de Buenos Aires, firmada en julio de 1989 por los presidentes Menem y Collor, la integración sectorial intra-industrial fue sustituida por la liberación lineal y automática del intercambio. El mercado asumió entonces la conducción del proceso y las decisiones políticas desaparecieron prácticamente de las negociaciones bilaterales. Además, Argentina adoptó decisiones reveladoras de que su opción estratégica no era la

²³ Madrid, Eduardo, *Historia económica y social de Brasil. De los pueblos originarios a la integración regional*, Buenos Aires, 2005, pp.217-218.

²⁴ Ferrer, Aldo, *Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el Mercosur en el sistema internacional*, Buenos Aires, 1998, pp.19-21.

integración con Brasil, sino el alineamiento incondicional con los Estados Unidos. A su vez, Brasil tomó iniciativas diplomáticas, como las negociaciones con México, indicativas también de la pérdida de la significación estratégica de su relación con Argentina. En diversos momentos de la administración Menem, desde la esfera oficial y desde influyentes grupos de opinión se alzaron críticas contra la relación bilateral, se denunció la Brasil-dependencia y se promovió el fortalecimiento del alineamiento automático con los Estados Unidos - teóricamente sustentado en el “realismo periférico” y en las “relaciones carnales” según palabras del propio canciller argentino - incluyendo la preferencia por la zona de libre comercio americana frente al Mercosur. En ese contexto, la relación con Brasil se sostuvo sólo en la fuerzas de la vecindad geográfica que ya estaban en marcha y, consecuentemente, en los intereses privados vinculados a la expansión del intercambio bilateral. La iniciativa política se diluyó y quedó reducida a la reiteración formal y retórica del objetivo integracionista.²⁵

El impacto de la devaluación del real

En enero de 1999 la política cambiaria brasileña se derrumbó frente al ataque especulativo sobre su moneda, de manera tal que de dos tercios de las reservas internacionales del país se perdieron en el transcurso de pocos meses. La devaluación del real en Brasil desató el mayor conflicto en la breve historia del bloque y profundizó las asimetrías entre las economías argentina y brasileña. Aunque después de la devaluación comenzó a recomponerse la situación externa, la continua necesidad de financiamiento proveniente del exterior era, también en Brasil, un condicionante importante de la política económica. La flexibilización de la política cambiaria brasileña le confirió cierto nivel de autonomía en sus decisiones de política económica, que por entonces eran inexistentes en Argentina debido al régimen de convertibilidad. Sin embargo, en ambos casos la política cambiaria estaba determinaba por factores externos, por lo que una variable clave de la relación bilateral, como era la paridad entre sus monedas, no dependía de la capacidad de decisión de las autoridades de los dos países. Bajo tales condiciones la concertación de las políticas macroeconómicas nacionales constituía sólo una expresión de deseos. Y así como la globalización financiera influyó en las políticas de todos los países, sólo en aquellos endeudados y vulnerables -como era el caso de Argentina y Brasil- provocó

²⁵ Rapoport, Mario y Madrid, Eduardo, *Argentina-Brasil. De rivales a aliados. Política, economía y relaciones bilaterales*, Buenos Aires, 2011, pp. 281-282.

fuertes restricciones en las autonomías de las cuales disponían sus gobiernos. Situación que fue más grave aún en nuestro país por haber aceptado y adaptado como verdades incuestionables los criterios prevalecientes en los centros de poder mundial y en los mercados financieros.²⁶

Las relaciones comerciales entre la Argentina y Brasil se deterioraron a partir de la devaluación del real, dado que esta decisión modificó sustancialmente las relaciones de precios entre ambos países y provocó una brusca caída de las exportaciones argentinas. Esta situación se agudizó con la expansión de los regímenes de estímulo productivo de varios estados brasileños, que provocaron el traslado de empresas argentinas hacia el país vecino. Tanto la depreciación de la moneda brasileña, causada por una crisis generada en buena medida por el déficit fiscal del país vecino, como los citados regímenes, reforzaron la evidencia de las dificultades para avanzar en el proceso de integración sin una armonización básica de políticas macroeconómicas. Esta premisa era fundamental para garantizar regímenes monetarios y fiscales compatibles y previsibles. También se hizo evidente la necesidad de contar con mecanismos de salvaguarda o compensación para modificaciones significativas en la macroeconomía de alguno de los socios. En ausencia de mecanismos de ese tipo y como respuesta a la crisis, los gobiernos de las provincias de Buenos Aires y de Córdoba tomaron medidas destinadas a favorecer a firmas radicadas en esas provincias y a evitar futuros éxodos hacia Brasil. Las iniciativas contaron previsiblemente con el apoyo empresarial y de una parte de la opinión pública de la Argentina.²⁷

Es decir, que la idea de integración no sólo no había madurado entre las partes, sino que parecía diluirse y pasaba a ser un mero formalismo enunciativo y voluntarista de sus autoridades. Las relaciones se agrietaron porque desde ambos países se percibieron gestos para iniciar una carrera de represalias y proteccionismo. Por otra parte, había surgido el riesgo de la aplicación de las políticas provinciales que, al no hacerse en forma coordinada, daba lugar a intentos de emulación poco razonables dentro de los países. La visión cortoplacista se impuso sobre la ponderación fundamental sustentada en los intereses nacionales de largo plazo y fue dejando virtualmente sin rumbo al Mercosur.

La devaluación de la moneda brasileña comenzó a modificar también el intercambio comercial. En efecto, desde 1995 el comercio bilateral con Brasil había resultado superavitario para la Argentina y, aunque reducido, se mantuvo durante 1999, como puede observarse en el cuadro siguiente:

²⁶ Bresser Pereira, Luiz Carlos, *Desenvolvimento e crise no Brasil*, São Paulo, 5ta. Edición, 2003, cap.16.

²⁷ *La Razón*, Buenos Aires, 25 de abril de 2000.

Cuadro 5
Intercambio comercial argentino con Brasil
En millones de dólares

<i>Año</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>
1991	1.489	1.526
1992	1.671	3.339
1993	2.814	3.570
1994	3.655	4.289
1995	5.484	4.175
1996	6.567	5.300
1997	8.127	6.914
1998	7.949	7.055
1999	5.623	5.588

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) e Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), años 1992-2000.

En realidad, el conflicto en el Mercosur puso de manifiesto no sólo las disparidades o antagonismos comerciales con Brasil, sino el grave problema de la competitividad de la Argentina, que tenía un fuerte déficit comercial global desde 1997 y cuyas exportaciones se estancaron en 1998, antes del comienzo de la crisis brasileña.²⁸

Teniendo en cuenta el promedio de las exportaciones argentinas a Brasil, entre 1997 y 1998, la supremacía correspondió a las manufacturas industriales con el 55% del total, seguidas de los productos primarios con el 18%, los alimentos con el 15% y combustibles y energía con el 12%. Al tiempo que entre 1997 y 1999 las exportaciones cayeron 30,8% y las importaciones 19,2%. El trigo, rubro histórico de las exportaciones argentinas en Brasil, su, encabezaba las necesidades del país vecino con el 95%, seguido por los vehículos de carga que abastecían al 85,6% del mercado brasileño, continuaban luego los productos lácteos con el 64,4%; automóviles 49,3%; Motores, 19%; petróleo crudo, 18,2%; autopartes, 15,7%; naftas 12,5% y medicamentos, 6,7%.²⁹

A pesar de las dificultades, la intensa actividad diplomática del Palacio San Martín e Itamaraty se encargó de desactivar los múltiples detonantes que se acumularon en la relación comercial entre ambos países, y se abrieron nuevos canales que tendieron a mantener más dinámico al Mercosur.

²⁸ Rapoport (2005), p. 961.

²⁹ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, (IBGE), Informe año 2000.

El relanzamiento del Mercosur.

El impacto recesivo de 1999 afectó al comercio argentino-brasileño que retrocedió un 25% y se ubicó levemente por encima del nivel de 1995, cuando el Mercosur había entrado formalmente en vigencia. Aunque Brasil devaluó su moneda y la Argentina mantuvo su sistema de convertibilidad, para la economía argentina las consecuencias negativas fueron superiores: en 1999 el PBI cayó el 3% y en Brasil aumentó el 0,8%, mientras que las exportaciones descendieron un 30% y las importaciones desde Brasil se redujeron un 20%. Además, Argentina perdió el voluminoso superávit comercial que registraba con Brasil desde 1995 en adelante, que le había permitido acumular un saldo favorable de más de 4.500 millones de dólares. Esto se debió a que Brasil pasó a disponer de una ventaja cambiaria real del orden del 20% con relación a la paridad anterior a la devaluación del real. Por eso las posiciones eran disímiles en el tablero de las negociaciones del Mercosur e incluso a veces hasta enfrentadas, sobre todo, en el terreno industrial.³⁰ Además, la caída de la actividad comercial argentino-brasileña se reflejó en la evolución de sus mercados internos, a tal punto que el PBI en la Argentina se contrajo de manera significativa y el de Brasil, que estaba estancado, creció muy poco. También es posible observar que desde la creación del Mercosur la *performance* de la Argentina fue más consistente que la de su vecino, a excepción del “efecto tequila” en 1995, según los datos aportados en el cuadro siguiente:

*Cuadro N° 6
Evolución comparada del PBI
(en porcentajes)*

<i>Años</i>	<i>Brasil</i>	<i>Argentina</i>
1994	5,8	5,8
1995	4,2	- 2,8
1996	2,9	5,5
1997	3,0	8,1
1998	0,0	3,9
1999	0,8	- 3,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC e IBGE.

El estancamiento del proceso de integración, no obstante algunos acuerdos sectoriales, hizo que a partir del 27 de abril de 2000 los ministros de Economía

³⁰ *Clarín*, Buenos Aires, 9 de abril de 2000.

y los cancilleres del bloque se reunieran en Buenos Aires con la intención de “relanzar” el Mercosur. En el encuentro se analizaron la intensificación de la cooperación en materia energética, la integración física materializada en interconexiones viales, ferroviarias e hidrovías, las acciones coordinadas en la frontera para agilizar el tránsito de personas, las medidas tendientes a erradicar el crimen organizado y a profundizar las coincidencias en materia de defensa y seguridad. Estos acuerdos-intenciones se debieron a que si bien el crecimiento en materia de integración había sido notable, el bloque aún no tenía un órgano de coordinación que le permitiera negociar con el resto de los bloques económicos, lo cual conspiraba contra su consolidación.³¹

Los ministros argentinos y brasileños acordaron entonces, el 28 de abril de 2000, generar un proceso de convergencia de las dos economías. Con ello se pretendió dar más certidumbre a las relaciones entre los dos países, sometidas a un fuerte cimbronazo después de la devaluación del real en 1999. La convergencia debía comenzar en marzo de 2001 y esta fue la primera vez en que los dos países establecieron una fecha para iniciar la aproximación de sus políticas económicas. Su importancia residía en que los dos gobiernos se comprometían a respetar metas previamente establecidas de disminución de déficit fiscales, de inflación y de nivel de endeudamiento, siguiendo el ejemplo de la UE. En septiembre del mismo año se armonizarían estadísticas como un elemento esencial para lograr las metas prefijadas. Se formaría además un Grupo Bilateral de Monitoreo Macroeconómico que seguiría los indicadores económicos y se reuniría periódicamente, pero también en forma extraordinaria, cuando alguna de las partes lo considerara necesario. Habría reuniones semestrales de ministros de Economía y presidentes de bancos centrales de los dos países. Los ministros de Argentina, José Luis Machinea, y de Brasil, Pedro Malán, firmaron un documento reservado llamado “Compromisos en materia económica y comercial”, en donde mencionaban la decisión de sus gobiernos de consolidar el Mercosur como un “mercado genuino y competitivo”. Para los ministros, esto, sumado a la coordinación de políticas económicas, era lo que le daba contenido al relanzamiento del Mercosur diseñado por los presidentes Fernando Henrique Cardoso y Fernando De la Rúa.³²

Sin embargo, lejos del evidente avance en la confección de políticas económicas con vistas al futuro que se mostraba a nivel ministerial, la Argentina y Brasil tuvieron un fuerte retroceso en la discusión por los problemas generados en la industria automotriz. Los representantes brasileños

³¹ Rapoport y Madrid (2011), p. 261.

³² *La Nación*, Buenos Aires, 29 de abril de 2000.

se resistieron a que entraran en las negociaciones las operaciones relacionadas con carrocerías de ómnibus, camiones, tractores y remolques.³³

A pesar de las discusiones intersectoriales, el acuerdo argentino-brasileño fue una fuerte señal política hacia dentro y fuera del Mercosur, dado que revelaba la voluntad política de respaldarlo. A ello apuntaba la decisión de ponerle plazos a la convergencia de las dos economías. Era una apuesta a futuro, sólo que sus efectos prácticos fueron nulos en el corto plazo dado que continuaban las diferencias en las ramas textil, papel, calzados, siderurgia, pollos y cerdos. Por otra parte, no se contemplaba ningún “paraguas” o mecanismo para proteger a los sectores industriales perjudicados por desequilibrios comerciales que hubieran surgido con la devaluación brasileña. Se acordó, en cambio, estimular la cooperación entre los sectores productivos de los dos países para que las empresas negociaran y pactaran acuerdos de complementación y especialización productiva. Antes de junio de 2000, los dos gobiernos se comprometieron a establecer un mecanismo bilateral para monitorear los flujos de comercio.³⁴ Con estas medidas se superó, en parte, el *impasse* surgido en la relación bilateral después de la devaluación brasileña.

Las divergencias que en materia comercial estallaron entre la Argentina y Brasil después de la devaluación del real, tenían también otras asimetrías reflejadas en las mejores expectativas que desde la puesta en marcha del Mercosur ofrecía Brasil a los inversores externos. Entre 1987 y 1992 la atracción de capitales productivos había favorecido más a la Argentina que a Brasil: durante ese período habían ingresado al mercado argentino 1.600 millones de dólares contra 1.300 millones que habían llegado a Brasil. Todavía durante 1994 la Argentina era el lugar predilecto de los inversores, que aportaron 2.480 millones de dólares contra 1.971 de la misma moneda que cosechó Brasil. En 1995, primer año del gobierno de Cardoso, la tendencia se invirtió. Esto coincidió con una explosión de consumo generada en el mercado brasileño, como consecuencia de la desindexación de la economía, que quedó atada a un tipo de cambio cuya variación era pauta anualmente desde el Banco Central. Atraídas primero por la magnitud de un gran mercado potencial - y después por gigantescas privatizaciones, entre ellas, las del área de la telefonía - las inversiones crecieron en Brasil a una tasa inigualable, superada a nivel mundial y con referencia a los países en desarrollo, apenas por China. Desde 1997 en adelante, el nivel de inversión del Brasil pegó un salto y ese año llegó a cuadruplicar la inversión de 1995. Si se analizan las inversiones productivas acumuladas entre 1994 y 1999, Brasil consumió el 44% del total invertido en toda América del Sur. Estos datos explican por qué Brasil logró

³³ *Valor Econômico*, São Paulo, 29 de abril de 2000.

³⁴ *La Razón*, Buenos Aires, 2 de mayo de 2000.

salir airoso de la experiencia traumática que implicó la devaluación del real y, lejos de los augurios negativos, el drama del *shock* devaluatorio duró apenas unos seis meses. En septiembre de 1999 comenzó la reactivación que en el primer cuatrimestre de 2000 ya era una franca recuperación. El buen desempeño de Brasil aparecía como un motor que podría arrastrar a la alicaída economía de la Argentina.³⁵

La incertidumbre del ALCA.

A pesar de ciertos avances, el “relanzamiento” del Mercosur se fue transformando nuevamente en una sucesión de declaraciones y aspiraciones deseables que, paradójicamente, volvieron a resquebrajar las relaciones entre Brasil y la Argentina. Sobre todo cuando en Buenos Aires asumió la cartera de Economía Domingo Cavallo. Las razones del conflicto radicaban en la resolución 258 del 1° de julio de 2001, que habían alterado las bases esenciales de la alianza regional. Se trataba de una norma que permitía a la Argentina importar automóviles, equipos informáticos y de telecomunicaciones desde fuera del bloque comercial con impuestos más bajos que los vigentes hasta la fecha. A juicio del gobierno de Brasil, esto reducía las posibilidades de competencia de sus productos dado que quedaban con menos preferencias que antes. El gobierno brasileño lo entendió como una hostilidad del ministerio de Economía argentino, que había modificado unilateralmente las cláusulas del acuerdo automotriz común suscripto a fines de junio de ese año en Asunción, donde se había realizado la última cumbre del Mercosur.

Desde su asunción al frente del Ministerio de Economía, Cavallo había impulsado la idea de bajar los costos de las computadoras y productos de informática, necesarios para “modernizar la industria nacional”. Ese objetivo requería, según el ministro, romper la reserva de mercado creada para estos productos manufacturados por las multinacionales en Brasil. El funcionario argentino consiguió bajar a cero los aranceles de bienes capital, pero debió ceder en informática y comunicaciones, acordando con Brasil que el tema se discutiría en el segundo semestre de 2001. Ese era el argumento principal esgrimido por el gobierno brasileño para exigir que Cavallo reviera la medida, sobre todo, teniendo en cuenta que al tomar medidas unilaterales el Mercosur estaba demostrando al mundo la falta de entendimiento entre sus socios mayores, y además no respetaba lo decidido en la última cumbre regional.³⁶

³⁵ *IBGE*, Informe 2001.

³⁶ *Clarín*, 7 de julio de 2001.

La tensa situación entre Buenos Aires y Brasilia provocó que las negociaciones bilaterales fueran suspendidas, en tanto el ministro Cavallo no anulara la medida adoptada el 1° de julio, que desde la perspectiva brasileña significaba quitarle los beneficios de pertenecer al Mercosur. Hasta tal punto llegaron las tensiones que el gobierno brasileño decidió suspender a partir del 5 de julio de 2001 todas las negociaciones bilaterales con la Argentina, aunque el presidente Cardoso debió señalar que su país no había roto relaciones con la Argentina, y admitir también que Brasil era favorable al fortalecimiento del Mercosur. Sin embargo, inmediatamente se refirió a la posibilidad de un proceso de separación que no era conveniente a largo plazo para los intereses brasileños porque su país necesitaba de una Argentina integrada al Mercosur.³⁷

Las negociaciones futuras sobre la participación individual o regional frente a la propuesta estadounidense del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) agregaron nuevos debates acerca del derrotero del Mercosur. El proyecto norteamericano descansaba en el acuerdo que el 11 de diciembre de 1994 habían firmado 34 países del continente americano, con excepción de Cuba, en la llamada Cumbre de Miami. En aquella oportunidad se acordaron eliminaciones progresivas de las barreras arancelarias hasta llegar al libre comercio pleno en el 2005. El ALCA sería así un mercado potencial formado por 780 millones de personas que generaría el 20% del intercambio comercial mundial. La cuestión no era menor para la Argentina porque después de Brasil, de donde había importado bienes por 5.137 millones de dólares en el año 2000, le seguían las importaciones desde los Estados Unidos con 4.693 millones de dólares, concentradas en productos con alto valor agregado como máquinas, aparatos y material eléctrico, productos químicos y plásticos y sus manufacturas.³⁸

Para complicar aún más las ríspidas negociaciones entre el Mercosur y la propuesta del ALCA, el ministro Cavallo volvió a poner en dudas la viabilidad del bloque austral en una conferencia pronunciada en el Consejo de las Américas, en Washington, en donde se manifestó partidario de una negociación bilateral con los Estados Unidos. Mientras tanto, en Itamaraty no ocultaban sus suspicacias por el accionar de Washington, que mediante el intento de seducir a Uruguay y la Argentina, aún sin ofrecer nada a cambio, prometía futuros y sendos acuerdos bilaterales. Al mismo tiempo, el gobierno brasileño resistía por esos días una fuerte embestida de Washington contra su ley de patentes, que obligaba a los laboratorios farmacéuticos multinacionales - en su mayoría de

³⁷ Rapoport y Madrid (2011), p. 291.

³⁸ Un desarrollo pormenorizado de la propuesta norteamericana para el continente puede consultarse en Morgenfeld, Leandro, *El ALCA: ¿a quien le interesa?*, Buenos Aires, 2006.

origen estadounidense - a bajar los precios de sus medicamentos contra el sida a costa de perder las patentes si no lo hicieran.³⁹

En medio de los desencuentros, marchas y contramarchas, los presidentes De la Rúa y Cardoso apostaron al Mercosur y terminaron por coincidir en que el futuro acceso al ALCA se haría sólo a través del bloque regional, y de esta manera bajaron las tensiones que habían provocado el discurso y las declaraciones del ministro Cavallo en los ámbitos económicos y diplomáticos brasileños.

Mientras tanto, los socios del Mercosur aceptaron finalmente la suba de aranceles para los bienes de consumo que había dispuesto el ministerio de Economía de la Argentina y aprobaron también la rebaja de impuestos a la importación para los bienes de capital. El Consejo del Mercosur resolvió respaldar el 7 de abril de 2001 las medidas arancelarias adoptadas por el gobierno argentino, pero advirtió que las mismas no debían implicar restricciones al comercio entre los países del bloque, expresaron su solidaridad y comprensión ante la situación de emergencia que atravesaba la economía argentina, y por ese motivo se aceptaron las medidas excepcionales para las importaciones de bienes de capitales. La resolución aprobada por los cuatro países facultó a la Argentina a aplicar modificaciones arancelarias con carácter excepcional y temporario hasta el 31 de diciembre de 2002, pero esas medidas no debían implicar restricciones al comercio intra-bloque, ni tener efectos distorsivos en la competitividad de la región. El respaldo del Mercosur a la baja de aranceles para los bienes de capital y el aumento de los derechos de importación para los bienes de consumo fue aprobado luego que Cavallo hubiera atacado con dureza a “especuladores brasileños” que, según su punto de vista, apostaban a una devaluación del peso.⁴⁰

En realidad, el mentor de la ley de convertibilidad en la Argentina, se encontraba no sólo frente a una probable debacle de la economía de su país debido al fenomenal endeudamiento externo, sino ante la encrucijada de derogar la norma legal que había permitido sobrevalorar el peso o sostenerla a cualquier precio. En este contexto, se reanudaron en Brasilia, el 8 de octubre de 2001, las conversaciones entre los presidentes De la Rúa y Cardoso para tratar de encontrar una salida consensuada a los conflictos por los que atravesaba la relación entre los socios principales del Mercosur. Entre otros temas, se abordaron el de las compensaciones frente a la devaluación del real, aunque los anfitriones anticiparon que estaban abiertos a negociar todos los temas, a excepción de la discusión del régimen cambiario, es decir, que el cambio flotante y la convertibilidad no estaban en discusión. El gobierno argentino se

³⁹ *O Globo*, 9 de mayo de 2001.

⁴⁰ *Clarín*, 8 de abril de 2001.

había trasladado a la capital brasileña con un reclamo: la necesidad de encontrar mecanismos que normalizaran el Mercosur frente a los desequilibrios provocados por la drástica devaluación del real ocurrida a lo largo del 2001, que entre enero y octubre de ese año ya superaba el 40%. En esas negociaciones se habían previsto retirar de la zona de libre comercio, aunque en forma provisoria, varios sectores fabriles afectados por la devaluación de la moneda brasileña. Ello implicaba proteger esas industrias mediante una suerte de arancel interno que iría disminuyendo a lo largo de un período prefijado de tiempo hasta hacerse nulo. Consistía en lo que anteriormente a la conformación del bloque se había denominado como régimen de adecuación.

Otro punto de debate consistía en acordar modificaciones y excepciones temporarias al arancel externo común. Esto permitiría importar desde terceros países con menores precios ciertos productos sensibles. En este nuevo marco, el desafío de la Argentina y Brasil pasaba por conseguir que el Mercosur atravesara de la mejor manera posible esa etapa de turbulencias intrabloque. El sector más interesado para establecer un régimen de compensaciones era la Asociación de Fabricantes de Autopartes y Componentes (AFAC) de la Argentina. Los empresarios agrupados en esta corporación solicitaron, además, el establecimiento de un sistema de comercio administrado con el país vecino, y que se aprobara un sistema de especialización industrial para “retomar el espíritu de la complementación que se había impulsado en el protocolo de Ouro Preto”. Los industriales autopartistas requerían corregir algunas distorsiones y establecer un marco reglamentario, no para proteger indiscriminadamente sus productos sino para permitir que se alcanzaran escalas de producción adecuadas para la competitividad del sector, que sumaba a la recesión del mercado interno las dificultades para la exportación, dado que Brasil absorbía en los últimos años el 80% de la producción. Además, las devaluaciones y subsidios otorgados por el país vecino a sus fabricantes fueron cerrando las puertas de la producción argentina, y por ese motivo es que la AFAC reclamaba un régimen de compensaciones.⁴¹

La crisis regional.

En diciembre de 2001 la Argentina financiera hizo implosión con el llamado “corralito” para evitar una corrida bancaria, después que a lo largo del 2001 se fugaran 20.000 millones de dólares, el 27% de los depósitos del sistema financiero. Luego, en el último día de la primavera, con la renuncia del

⁴¹ Asociación de Fabricantes de Autopartes y Componentes (AFAC), Comunicado de prensa, 8 de octubre de 2001.

presidente De la Rúa y un doloroso costo de muertes injustas, las instituciones quedaron pendientes de un hilo y en las fiestas navideñas el paso fugaz por la presidencia de Adolfo Rodríguez Saa declaró el *default* de la deuda argentina. El año 2002 estrenó un nuevo presidente, el senador Eduardo Duhalde, y con él la lógica devaluación del peso, situación que potenció una de las más graves crisis de la historia del país del Plata: sin financiamiento interno ni externo, enfrentado con el mundo financiero por haber decretado el cese de pagos de deuda pública más voluminoso hasta entonces conocido, con un gobierno de legitimidad cuestionada, con revulsión social y su economía en franca recesión. En estas condiciones el gobierno argentino se sumergió en una ardua negociación con el FMI y el gobierno de los Estados Unidos, en la cual la parte local esperaba asistencia, mientras que la contraparte planteaba como condición exigencias que, de cumplirse, exacerbarían el conflicto social y harían retroceder a la debilitada economía.

El primer viaje del gobierno de Duhalde al exterior tuvo como destino Brasilia, y el gobierno de Fernando Henrique Cardoso dio un fuerte respaldo político a la Argentina y al rumbo económico de su gobierno, dato marcadamente significativo, toda vez que el marco externo argentino estaba signado por el aislamiento internacional. Resultó ponderable que el gobierno argentino haya sostenido sus esfuerzos iniciales sobre una recomposición de las relaciones con Brasil, principal aliado estratégico de la Argentina y una pieza fundamental para superar la profunda crisis económica en la que se debatía el país del Plata. Por otra parte, en Brasil se recibió con entusiasmo el abandono de la convertibilidad y la adopción de un sistema de flotación libre en Argentina. Esto permitió iniciar conversaciones sobre la cuestión de la moneda única, aunque el gobierno argentino admitió que en ese sentido se debería avanzar cautelosamente. Sin embargo, la cancillería argentina debió aceptar también el reclamo a favor de los exportadores brasileños por la falta de pago de sus ventas a la Argentina, que rondaban los 2.000 millones de dólares, y el gobierno se comprometió a encontrar soluciones a esta cuestión.⁴²

El gesto de Cardoso hacia el nuevo gobierno argentino representó una audaz apuesta de confianza hacia la Casa Rosada, frente a las miradas recelosas de los Estados Unidos y Europa, que no disimularon su animadversión por las primeras medidas económicas tomadas por Buenos Aires. En Brasilia existía la convicción de que la viabilidad del nuevo proyecto argentino, con el peso devaluado y una futura libre flotación, dependería de la ayuda financiera mundial. El canciller Celso Lafer reconoció que el desafío del gobierno argentino sería mayor que el que había enfrentado Brasil en 1999, dado que el presidente Duhalde había asumido en medio de una compleja y grave situación

⁴² *Clarín*, 10 de enero de 2002.

económica, política y social. El gobierno argentino estaba decidido a mantener consultas permanentes con su par brasileño para revisar y levantar las barreras comerciales que la Argentina había impuesto a varios productos brasileños durante la gestión de Cavallo al frente de Economía.

La situación crítica que atravesaba Argentina se convirtió en centro de la atención mundial, en una conjunción entre el *default* argentino, la salida abrupta de la convertibilidad, el nuevo rumbo político que abrió mayor espacio a la intervención del Estado en la economía, las protestas y reclamos sociales que modificaron el proceso político, y el surgimiento de fenómenos inéditos como las asambleas barriales. Desde los ámbitos de los países centrales se observaba a la Argentina como el embrión de un nuevo modelo que incubaba, al mismo tiempo, una tendencia riesgosa que podría multiplicarse en la región. El caldo de cultivo parecía propicio porque abundaban las referencias a un mayor estancamiento regional y a una profundización de la brecha entre países ricos y pobres. América Latina era considerada, por su distribución del ingreso, una de las regiones más injustas del planeta. Si exceptuamos a Costa Rica y Uruguay, sólo un 10% de la población detentaba el 30% de la riqueza, y peor aún, el 44% de los latinoamericanos eran pobres. A ello se sumaba una omnipresente carga: la deuda externa se había expandido en la región al alcanzar los 42 mil millones de dólares en 1972, y trepar a 500 mil millones en 1996, para remontar a 706 mil millones en 1999. Este extraordinario proceso de endeudamiento implicaba un enorme costo social para sus habitantes, que entre 1982 y 1996 pagaron, sólo de intereses 749 mil millones de dólares, es decir, el monto total de la deuda acumulada.⁴³

Indudablemente, la crisis argentina había impactado en el intercambio comercial de la región, y poco tiempo después entraron en crisis Uruguay y Brasil. La economía real del Uruguay acusó el golpe de la parálisis productiva argentina y su sistema bancario. Brasil comenzó a sufrir una acelerada pérdida de reservas de tal manera que provocaron una abrupta devaluación de su moneda por motivos todavía en discusión: para algunos se debió a la incertidumbre sobre la conducta del gobierno que reemplazaría al de Cardoso, para otros era una consecuencia inevitable de la crisis argentina que, aunque con diferencias, había comenzado a contagiar a sus vecinos y socios regionales. Ante la grave situación de estos dos países el Tesoro de los Estados Unidos se mostró dispuesto a colaborar con el Uruguay y el FMI para que el país obtuviese ayuda, y lo mismo hizo con Brasil; para Argentina, en cambio, el trato fue diferente, tenso y reticente en brindarle auxilio financiero.

Esta crisis, que desde el Cono Sur se estaba esparciendo por Sudamérica, tenía casi las mismas características de las que habían azotado a las economías

⁴³ Informes de la *CEPAL*, XI Cumbre Iberoamericana, Lima, noviembre de 2001.

del sudeste asiático en 1997 y Rusia en 1998. Fueron el resultado de la inestabilidad del sistema financiero global y de los errores de las recomendaciones del FMI, demostrando el riesgo que había implicado la adopción irrestricta de la liberalización de los mercados. En ese sentido, a mediados de 2002 los datos de la realidad económica brasileña tampoco eran alentadores. Las tasas de interés eran mucho más elevadas que en otros mercados emergentes (México, por ejemplo, cuyos intereses eran del 6,5% anual, frente al 18,5% de Brasil). Pero además, la deuda pública del país llegaba al 73% del PBI y la crisis argentina empeoró la situación de Brasil, al constituirse en el principal factor en la caída de las exportaciones de este país, que fue del 11% en el primer cuatrimestre de 2002 con relación a igual período de 2001. El FMI no había asimilado la lección que había dejado la crisis asiática, dado que su clásica receta de una política fiscal contractiva agravó la recesión. En esos días de zozobra regional, el peso uruguayo se había depreciado más de un 30% y Brasil era degradado constantemente por las agencias internacionales de evaluación de riesgo crediticio, rodeándolo de crecientes sospechas acerca de su capacidad para mantenerse al día con las obligaciones de su deuda externa.⁴⁴

A mediados de junio de 2002 las turbulencias se acentuaron en las economías de los países del Cono Sur, al alcanzar el real su mínimo histórico frente al dólar desde que se había creado en 1994 y al convertirse en el segundo país más riesgoso para los inversores del mundo, después de la Argentina. En Uruguay, la aplicación del mandato de libre flotación del dólar sugerido por los técnicos del FMI terminó depreciando, como dijimos, la moneda nacional en pocas horas. La semana negra en el bloque aceleró las negociaciones entre los presidentes Duhalde y Cardoso con la intención de sellar un acuerdo que mantuviera algún indicio de la pervivencia del Mercosur y que al mismo tiempo se convirtiera en una señal hacia el exterior.⁴⁵

La revitalización del Mercosur

Durante el mes de septiembre de 2002 el proceso electoral en Brasil fue perfilando a Luiz Inácio Lula da Silva como uno de los principales candidatos para suceder al presidente Cardoso. El líder del Partido de los Trabajadores (PT) representaba también un cambio en las alianzas, encolumnando detrás de su proyecto a amplios sectores del empresariado brasileño, interesados en el

⁴⁴ Rapoport y Madrid (2011), pp. 294-295.

⁴⁵ *Clarín*, 23 de junio de 2002.

crecimiento del mercado interno. De hecho, la gran aspiración de Lula consistía en alcanzar un pacto social teniendo como base a un nuevo contrato entre el Brasil que debía producir y su población que necesitaba consumir. El Estado fue concebido como un agente planificador que debía formular la estrategia de largo plazo, tanto en lo económico como en lo social. Tendría que dar continuidad a la relación estratégica con la Argentina porque Brasil debía afirmarse en el escenario internacional, y para ello primero debía consolidarse el Mercosur y luego ampliar la influencia del eje brasileño-argentino al resto de Sudamérica.⁴⁶

Electo presidente, Lula da Silva realizó su primera salida al exterior rumbo a Buenos Aires. Tenía como objetivo reconstruir el bloque del Mercosur para obtener una mayor capacidad de negociación desde esa posición ante las propuestas del ALCA y de la UE. Con su presencia, Lula pretendía reafirmar en la Argentina que el país vecino era una prioridad para Brasil, al igual que el Mercosur. Tras visitar Buenos Aires, Lula viajó a Washington para manifestar a la Casa Blanca su discordancia con la formación del ALCA y el cerco económico y financiero a la Argentina. Mediante estas decisiones, el presidente brasileño acentuó su apoyo político y estratégico al convulsionado país vecino, que se manifestó abiertamente cuando Duhalde visitó Brasilia el 14 de enero de 2003. Allí los dos presidentes acordaron compartir programas para combatir la pobreza y fundar un organismo monetario como paso previo a la creación de una moneda común. Por su parte, el Ministro de Economía argentino, Roberto Lavagna, quería aprovechar la convergencia entre las dos economías, que llevó al peso al valor de un real, para impulsar la iniciativa de un Instituto Monetario. El intento de ambos gobiernos consistía en recuperar el evidente retroceso cuantitativo que había experimentado el bloque regional, especialmente después de la devaluación del real en 1999.⁴⁷

El escenario del Mercosur a principios de 2003 era muy diferente del de cinco años atrás. Los países miembros habían devaluado sus monedas y estaban atravesando una larga etapa recesiva; de un PBI regional de 1,2 billones de dólares en 1998, pasaron a apenas 650.000 millones de dólares, un 45% menos. El comercio regional sumó en 1998 casi 41.000 millones de dólares y en 2002 apenas llegó a 25.000 millones, 40% menos. Por ejemplo, tras exportar en 1998 a sus otros tres socios casi 9.300 millones de dólares, Argentina colocó en 2002 apenas 5.600 millones. Esta reducción abarcó a todos los sectores pero en especial al “sector modelo” que disponía de un régimen especial, el automotor. Mientras en 1998 se vendían vehículos argentinos a Brasil por 2.343 millones de dólares, en 2002, sólo sumaron 656 millones de esa moneda. Así, durante 2002, las exportaciones argentinas a Brasil representaron menos del 20% del

⁴⁶ Madrid, (2015), pp. 224-225.

⁴⁷ *La Nación*, Buenos Aires, 15 de enero de 2003.

total cuando años atrás superaba el 30%. Desde Brasil la caída fue mayor porque de exportar el 11% de sus ventas totales a la Argentina, en 2002 esa participación no llegó al 5%. Además, debido al crecimiento de la incertidumbre financiera, los países del Mercosur fueron los más afectados por la reducción del financiamiento bancario internacional.⁴⁸

Las elecciones presidenciales de 2003 en Argentina consagraron como nuevo presidente al candidato del Frente para la Victoria, Néstor Kirchner, quien había manifestado un especial énfasis en profundizar las relaciones con Brasil para consolidar al Mercosur. En el acto de asunción del mando estuvo rodeado de una fuerte impronta latinoamericana dada la presencia de todos los presidentes de América del Sur y otros de Centroamérica y el Caribe. En parte, ello reflejaba la reafirmación del latinoamericanismo al que apuntaba el nuevo gobierno argentino, y también al interés de otros mandatarios para apuntalar esas creencias, sobre todo, del primer mandatario brasileño y el indudable atractivo que la representación venezolana había señalado por el Mercosur.

El perfil de la Casa Rosada parecía orientarse hacia un humanismo keynesiano y hacia el desarrollo industrial autónomo, en donde el Estado debía adoptar decisiones estratégicas. Estos cambios comenzaron a reflejarse en el pensamiento de algunos economistas, que fueron dejando atrás las políticas de ajuste y al dólar como variante relevante, y hasta se animaron a hablar de control de capitales, para centrarse en la generación de empleo y la reducción de la pobreza, síntesis de una política redistributiva con prudencia fiscal. Estas medidas fueron analizadas en un contexto donde la demanda externa mostraba muy poco dinamismo por la persistencia de tendencias recesivas tanto en los países industrializados como en Brasil, su principal socio comercial. En ese sentido, en la reunión que mantuvieron los cancilleres Celso Amorin y Rafael Bielsa en Brasilia a fines de mayo se decidió mostrar a la comunidad internacional un frente monolítico para emprender las próximas negociaciones con los Estados Unidos, y también para ganar posiciones en América Latina. Por eso no es de extrañar que los presidentes Kirchner y Lula pasaran a tener una línea directa de comunicación durante las 24 horas del día para consultarse cualquier decisión de política exterior.⁴⁹ En 2003 comenzaba otra etapa en la evolución del Mercosur traccionada por los fuertes liderazgos de los presidentes de la Argentina y Brasil.

⁴⁸ *Valor Econômico*, São Paulo, 28 de enero de 2003.

⁴⁹ Rapoport y Madrid (2011) p. 299-300.

A modo de conclusión

Las relaciones entre Argentina y Brasil son el resultado de experiencias históricas de una integración oculta que operó durante siglos, y a través de las cuales la frontera como ámbito de interacción se ha transformado gradualmente en un factor relevante en la orientación de los flujos comerciales, en la articulación de los procesos de producción y en la mayor cooperación política y cultural. Por estos motivos, los dos países entablaron un fluido intercambio comercial que, con diferentes matices, se articularon hasta la década de 1980, en función de su vecindad geográfica y cierta complementación de sus economías. En esos años, los dos países estaban atravesando una compleja situación externa a raíz de sus elevados endeudamientos, y ante esa coyuntura iniciaron un mayor acercamiento reactivando antiguos proyectos de integración. La evolución de esos acuerdos atrajo a los países vecinos, a tal punto que luego de la maduración de esos tratados dieron origen al Mercosur. En este contexto, diversas corporaciones locales y extranjeras iniciaron negociaciones, a veces entre sí, y otras individualmente, para instalarse en uno u otro país, según sus estrategias de producción. Esto dio lugar también a la actividad de pequeñas y medianas empresas que movilizaron sus recursos en un nuevo ámbito propicio para afianzar sus negocios. Se puso en marcha, entonces, un mercado ampliado con enormes expectativas futuras.

Sin embargo, el avance de las relaciones bilaterales argentino-brasileñas en pos de afianzar el Mercosur debió atravesar dificultades como las diferentes políticas cambiarias y evoluciones monetarias, con consecuencias negativas para la complementación de las respectivas economías, que habían derivado, a su vez, en crecientes fricciones diplomáticas. Otros aspectos de la relación entre los dos países, como las negociaciones sobre el arancel externo común y la eliminación de barreras para-arancelarias, habían sufrido el impacto de dicho enfriamiento, lo cual terminó en ciertos casos en la interrupción de la dinámica cooperativa que se había llegado a desarrollar a lo largo de los años previos. Asimismo, resultó ostensible la existencia de perspectivas y opciones divergentes respecto de los procesos de integración comercial y, particularmente, en los pasos a seguir en las negociaciones con los Estados Unidos sobre el ALCA. Mientras Brasil había sostenido un criterio más cercano al regionalismo, reivindicando al Mercosur como herramienta desde la cual plantear la integración hemisférica, nuestro país mantuvo una posición menos definida y más vulnerable a la presión externa. La crisis en los países del Cono Sur, que a mediados de 2002 había desequilibrado el tablero regional al plantear una serie de inquietudes e incertidumbres en las relaciones interamericanas y en las de América Latina con los Estados Unidos y el resto del mundo, había abierto viejas incertidumbres y nuevos interrogantes. Sin embargo, la

Eduardo Madrid

recuperación del mercado interno, a partir de las nuevas reglas económicas tras la salida de la convertibilidad, volvieron a encontrar en la convergencia macroeconómica de mediano plazo un factor decisivo, aunque al mismo tiempo, problemático. A pesar de sus avatares, el Mercosur continuó siendo la alternativa plausible para los países que lo integran.