

JAVIER FERNANDO LUCHETTI

EL PROGRAMA DE COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN ARGENTINA-BRASIL:

OPORTUNIDAD, DESAFIO Y CRISIS (1983-1989)



JAVIER FERNANDO LUCHETTI

EL PROGRAMA DE COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN ARGENTINA-BRASIL:

OPORTUNIDAD, DESAFIO Y CRISIS (1983-1989)



EDITORA
ARTEMIS

2025



O conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição Creative Commons Atribuição-Não-Comercial NãoDerivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0). Direitos para esta edição cedidos à Editora Artemis pelos autores. Permitido o download da obra e o compartilhamento, desde que sejam atribuídos créditos aos autores, e sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

A responsabilidade pelo conteúdo dos artigos e seus dados, em sua forma, correção e confiabilidade é exclusiva dos autores. A Editora Artemis, em seu compromisso de manter e aperfeiçoar a qualidade e confiabilidade dos trabalhos que publica, conduz a avaliação cega pelos pares de todos manuscritos publicados, com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

Editora Chefe	Prof. ^a Dr. ^a Antonella Carvalho de Oliveira
Editora Executiva	M. ^a Viviane Carvalho Mocellin
Direção de Arte	M. ^a Bruna Bejarano
Diagramação	Elisangela Abreu
Autor	Prof. Me. Javier Fernando Luchetti
Imagem da Capa	Óleo de Susana Alicia Bartrés de Luchetti
Bibliotecário	Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

Conselho Editorial

Prof.^a Dr.^a Ada Esther Portero Ricol, *Universidad Tecnológica de La Habana “José Antonio Echeverría”*, Cuba
Prof. Dr. Adalberto de Paula Paranhos, Universidade Federal de Uberlândia, Brasil
Prof. Dr. Agustín Olmos Cruz, *Universidad Autónoma del Estado de México*, México
Prof.^a Dr.^a Amanda Ramalho de Freitas Brito, Universidade Federal da Paraíba, Brasil
Prof.^a Dr.^a Ana Clara Monteverde, *Universidad de Buenos Aires*, Argentina
Prof.^a Dr.^a Ana Júlia Viamonte, Instituto Superior de Engenharia do Porto (ISEP), Portugal
Prof. Dr. Ángel Mujica Sánchez, *Universidad Nacional del Altiplano*, Peru
Prof.^a Dr.^a Angela Ester Mallmann Centenaro, Universidade do Estado de Mato Grosso, Brasil
Prof.^a Dr.^a Begoña Blandón González, *Universidad de Sevilla*, Espanha
Prof.^a Dr.^a Carmen Pimentel, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil
Prof.^a Dr.^a Catarina Castro, Universidade Nova de Lisboa, Portugal
Prof.^a Dr.^a Cirila Cervera Delgado, *Universidad de Guanajuato*, México
Prof.^a Dr.^a Cláudia Neves, Universidade Aberta de Portugal
Prof.^a Dr.^a Cláudia Padovesi Fonseca, Universidade de Brasília-DF, Brasil
Prof. Dr. Cleberton Correia Santos, Universidade Federal da Grande Dourados, Brasil
Dr. Cristo Ernesto Yáñez León – New Jersey Institute of Technology, Newark, NJ, Estados Unidos
Prof. Dr. David García-Martul, *Universidad Rey Juan Carlos de Madrid*, Espanha
Prof.^a Dr.^a Deuzimar Costa Serra, Universidade Estadual do Maranhão, Brasil
Prof.^a Dr.^a Dina Maria Martins Ferreira, Universidade Estadual do Ceará, Brasil
Prof.^a Dr.^a Edith Luévano-Hipólito, *Universidad Autónoma de Nuevo León*, México
Prof.^a Dr.^a Eduarda Maria Rocha Teles de Castro Coelho, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Portugal
Prof. Dr. Eduardo Eugênio Spers, Universidade de São Paulo (USP), Brasil
Prof. Dr. Eloi Martins Senhoras, Universidade Federal de Roraima, Brasil
Prof.^a Dr.^a Elvira Laura Hernández Carballido, *Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo*, México



Prof.^a Dr.^a Emilas Darlene Carmen Lebus, *Universidad Nacional del Nordeste/ Universidad Tecnológica Nacional, Argentina*
Prof.^a Dr.^a Erla Mariela Morales Morgado, *Universidad de Salamanca, Espanha*
Prof. Dr. Ernesto Cristina, *Universidad de la República, Uruguay*
Prof. Dr. Ernesto Ramírez-Briones, *Universidad de Guadalajara, México*
Prof. Dr. Fernando Hitt, *Université du Québec à Montréal, Canadá*
Prof. Dr. Gabriel Díaz Cobos, *Universitat de Barcelona, Espanha*
Prof.^a Dr.^a Gabriela Gonçalves, Instituto Superior de Engenharia do Porto (ISEP), Portugal
Prof.^a Dr.^a Galina Gumovskaya – Higher School of Economics, Moscow, Russia
Prof. Dr. Geoffroy Roger Pointer Malpass, Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Brasil
Prof.^a Dr.^a Gladys Esther Leoz, *Universidad Nacional de San Luis, Argentina*
Prof.^a Dr.^a Glória Beatriz Álvarez, *Universidad de Buenos Aires, Argentina*
Prof. Dr. Gonçalo Poeta Fernandes, Instituto Politécnico da Guarda, Portugal
Prof. Dr. Gustavo Adolfo Juarez, *Universidad Nacional de Catamarca, Argentina*
Prof. Dr. Guillermo Julián González-Pérez, *Universidad de Guadalajara, México*
Prof. Dr. Håkan Karlsson, *University of Gothenburg, Suécia*
Prof.^a Dr.^a Iara Lúcia Tescarollo Dias, Universidade São Francisco, Brasil
Prof.^a Dr.^a Isabel del Rosario Chiyon Carrasco, *Universidad de Piura, Peru*
Prof.^a Dr.^a Isabel Yohena, *Universidad de Buenos Aires, Argentina*
Prof. Dr. Ivan Amaro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil
Prof. Dr. Iván Ramon Sánchez Soto, *Universidad del Bío-Bío, Chile*
Prof.^a Dr.^a Ivânia Maria Carneiro Vieira, Universidade Federal do Amazonas, Brasil
Prof. Me. Javier Antonio Albornoz, *University of Miami and Miami Dade College, Estados Unidos*
Prof. Dr. Jesús Montero Martínez, *Universidad de Castilla - La Mancha, Espanha*
Prof. Dr. João Manuel Pereira Ramalho Serrano, Universidade de Évora, Portugal
Prof. Dr. Joaquim Júlio Almeida Júnior, UniFIMES - Centro Universitário de Mineiros, Brasil
Prof. Dr. Jorge Ernesto Bartolucci, *Universidad Nacional Autónoma de México, México*
Prof. Dr. José Cortez Godinez, Universidad Autónoma de Baja California, México
Prof. Dr. Juan Carlos Cancino Diaz, Instituto Politécnico Nacional, México
Prof. Dr. Juan Carlos Mosquera Feijoo, *Universidad Politécnica de Madrid, Espanha*
Prof. Dr. Juan Diego Parra Valencia, *Instituto Tecnológico Metropolitano de Medellín, Colômbia*
Prof. Dr. Juan Manuel Sánchez-Yáñez, *Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México*
Prof. Dr. Juan Porras Pulido, *Universidad Nacional Autónoma de México, México*
Prof. Dr. Júlio César Ribeiro, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil
Prof. Dr. Leinig Antonio Perazolli, Universidade Estadual Paulista (UNESP), Brasil
Prof.^a Dr.^a Livia do Carmo, Universidade Federal de Goiás, Brasil
Prof.^a Dr.^a Luciane Spanhol Bordignon, Universidade de Passo Fundo, Brasil
Prof. Dr. Luis Fernando González Beltrán, *Universidad Nacional Autónoma de México, México*
Prof. Dr. Luis Vicente Amador Muñoz, *Universidad Pablo de Olavide, Espanha*
Prof.^a Dr.^a Macarena Esteban Ibáñez, *Universidad Pablo de Olavide, Espanha*
Prof. Dr. Manuel Ramiro Rodriguez, *Universidad Santiago de Compostela, Espanha*
Prof. Dr. Manuel Simões, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, Portugal
Prof.^a Dr.^a Márcia de Souza Luz Freitas, Universidade Federal de Itajubá, Brasil
Prof. Dr. Marcos Augusto de Lima Nobre, Universidade Estadual Paulista (UNESP), Brasil
Prof. Dr. Marcos Vinicius Meiado, Universidade Federal de Sergipe, Brasil
Prof.^a Dr.^a Mar Garrido Román, *Universidad de Granada, Espanha*
Prof.^a Dr.^a Margarida Márcia Fernandes Lima, Universidade Federal de Ouro Preto, Brasil
Prof.^a Dr.^a María Alejandra Arecco, *Universidad de Buenos Aires, Argentina*
Prof.^a Dr.^a Maria Aparecida José de Oliveira, Universidade Federal da Bahia, Brasil
Prof.^a Dr.^a Maria Carmen Pastor, *Universitat Jaume I, Espanha*

Prof.ª Dr.ª Maria da Luz Vale Dias – Universidade de Coimbra, Portugal
Prof.ª Dr.ª Maria do Céu Caetano, Universidade Nova de Lisboa, Portugal
Prof.ª Dr.ª Maria do Socorro Saraiva Pinheiro, Universidade Federal do Maranhão, Brasil
Prof.ª Dr.ª MªGraça Pereira, Universidade do Minho, Portugal
Prof.ª Dr.ª Maria Gracinda Carvalho Teixeira, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil
Prof.ª Dr.ª María Guadalupe Vega-López, *Universidad de Guadalajara, México*
Prof.ª Dr.ª Maria Lúcia Pato, Instituto Politécnico de Viseu, Portugal
Prof.ª Dr.ª Maritza González Moreno, *Universidad Tecnológica de La Habana, Cuba*
Prof.ª Dr.ª Mauriceia Silva de Paula Vieira, Universidade Federal de Lavras, Brasil
Prof. Dr. Melchor Gómez Pérez, *Universidad del Pais Vasco, Espanha*
Prof.ª Dr.ª Ninfa María Rosas-García, Centro de Biotecnología Genómica-Instituto Politécnico Nacional, México
Prof.ª Dr.ª Odara Horta Boscolo, Universidade Federal Fluminense, Brasil
Prof. Dr. Osbaldo Turpo-Gebera, *Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, Peru*
Prof.ª Dr.ª Patrícia Vasconcelos Almeida, Universidade Federal de Lavras, Brasil
Prof.ª Dr.ª Paula Arcoverde Cavalcanti, Universidade do Estado da Bahia, Brasil
Prof. Dr. Rodrigo Marques de Almeida Guerra, Universidade Federal do Pará, Brasil
Prof. Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares, Universidade Federal do Piauí, Brasil
Prof. Dr. Sérgio Bitencourt Araújo Barros, Universidade Federal do Piauí, Brasil
Prof. Dr. Sérgio Luiz do Amaral Moretti, Universidade Federal de Uberlândia, Brasil
Prof.ª Dr.ª Silvia Inés del Valle Navarro, *Universidad Nacional de Catamarca, Argentina*
Prof.ª Dr.ª Solange Kazumi Sakata, Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (IPEN)- USP, Brasil
Prof.ª Dr.ª Stanislava Kashtanova, *Saint Petersburg State University, Russia*
Prof.ª Dr.ª Susana Álvarez Otero – Universidad de Oviedo, Espanha
Prof.ª Dr.ª Teresa Cardoso, Universidade Aberta de Portugal
Prof.ª Dr.ª Teresa Monteiro Seixas, Universidade do Porto, Portugal
Prof. Dr. Valter Machado da Fonseca, Universidade Federal de Viçosa, Brasil
Prof.ª Dr.ª Vanessa Bordin Viera, Universidade Federal de Campina Grande, Brasil
Prof.ª Dr.ª Vera Lúcia Vasilévski dos Santos Araújo, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Brasil
Prof. Dr. Wilson Noé Garcés Aguilar, *Corporación Universitaria Autónoma del Cauca, Colômbia*
Prof. Dr. Xosé Somoza Medina, *Universidad de León, Espanha*

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)

L936p Luchetti, Javier Fernando.
El Programa de Cooperación e Integración Argentina-Brasil [livro eletrônico] : Oportunidad, Desafío y Crisis (1983-1989) / Javier Fernando Luchetti. – Curitiba, PR: Artemis, 2025

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

Edição bilíngue

ISBN 978-65-81701-43-7

DOI 10.37572/EdArt_270125437

1. Relações internacionais. 2. Integração regional – Brasil-Argentina. I. Título.

CDD 327.1

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422



PRÓLOGO

La historia de las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil ha estado marcada por períodos de tensiones, rivalidades y es sin lugar a dudas, una de las más complejas en la historia de América Latina y el Caribe. Dos países vastos en territorio, con economías significativas y trayectorias políticas que, en ocasiones, se movieron en sentidos opuestos, lograron encontrar en los años ochenta un camino hacia la cooperación y la integración, provocando un giro histórico hacia el entendimiento, sentando las bases de una de las integraciones más ambiciosas de América Latina y el Caribe: El Programa de Cooperación e Integración Argentina-Brasil PICAB (1983-1989).

Argentina y Brasil, tras décadas de tensiones geopolíticas y diferencias ideológicas, lograron en la década de 1980 superar los recelos históricos para trabajar juntos en la construcción de un proyecto común. Este proceso no fue casual, sino el resultado de una combinación de factores políticos, económicos y sociales que se exploran en las siguientes páginas.

Este libro aborda con claridad los elementos esenciales de la cooperación y la integración, conceptos fundamentales para entender los acuerdos bilaterales firmados durante este período. A partir de esta base, se desarrolla un recorrido cronológico y temático que desentraña los distintos contextos en juego: el internacional, marcado por la crisis económica global de los ochenta; el regional, con América Latina y el Caribe mostrando transiciones democráticas, la crisis de la deuda externa y los planes de ajuste estructural; y el nacional, donde tanto Argentina como Brasil enfrentaban desafíos internos que condicionaron su capacidad de articulación.

Se analizan los acuerdos que constituyeron el corazón del PICAB, especialmente los protocolos iniciales y el protocolo emblemático de Bienes de Capital, éste último, un acuerdo técnico y comercial que buscó promover la integración productiva de ambos países, y se presentaba como un ejemplo concreto de cómo dos economías podrían complementarse en lugar de competir. A través de un enfoque crítico, no solo se celebran los avances logrados, sino que también se señalan las dificultades y limitaciones que surgieron en la implementación de estos acuerdos. El PICAB representó una

respuesta innovadora, mostrando cómo la cooperación bilateral podía ser una herramienta para el desarrollo económico conjunto.

En Argentina, el regreso a la democracia en 1983 con el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), representó un cambio significativo en la política exterior, con una mirada más abierta hacia la cooperación regional. Por su parte, en Brasil, el liderazgo de José Sarney (1985-1990), también en un contexto de transición democrática, permitió una nueva etapa de diálogo y entendimiento con el vecino país. Este alineamiento político y la coincidencia de intereses estratégicos fueron factores decisivos para dar vida al PICAB.

Particularmente revelador es el análisis de los protocolos firmados entre 1987 y 1989, incluyendo el protocolo de Bienes de Capital. El libro también explora los protocolos acordados entre 1987 y 1989, un período en el que el proceso de integración ganó mayor profundidad. Estos acuerdos, aunque menos conocidos que los iniciales, sentaron las bases para una cooperación más amplia que culminaría en la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en la década siguiente, entendiendo que el PICAB, no solo fue un logro en sí mismo, sino también un precursor de iniciativas bilaterales más ambiciosas.

Este libro nos invita a reflexionar sobre el poder transformador del diálogo y la colaboración, recordándonos que, incluso en los contextos más adversos, es posible construir puentes que fortalezcan la integración regional. Por último, en un mundo donde los desafíos globales exigen respuestas conjuntas, la historia del PICAB nos recuerda la importancia del entendimiento mutuo como herramienta esencial para el desarrollo y la estabilidad regional.

Este libro puede entregar una valiosa contribución para el estudio y la reflexión sobre la integración latinoamericana. Esta obra no solo resulta importante para académicos, diplomáticos y estudiantes de distintas carreras, sino también para cualquier lector interesado en comprender cómo la cooperación e integración económica y el diálogo político entre los estados, puede superar las barreras del pasado.

SUMÁRIO

EL PROGRAMA DE COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN ARGENTINA-BRASIL: OPORTUNIDAD, DESAFIO Y CRISIS (1983-1989)

Javier Fernando Luchetti

 https://doi.org/10.37572/EdArt_270125437

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1	7
BREVES CONCEPTOS DE LA COOPERACIÓN Y LA INTEGRACIÓN	
1 BENEFICIOS DE LA INTEGRACIÓN.....	7
2 FORMAS DE INTEGRACIÓN.....	12
3 EFECTOS DE LA INTEGRACIÓN	14
CAPÍTULO 2	16
EL CONTEXTO ECONÓMICO INTERNACIONAL DE LOS OCHENTA	
1 LAS RESTRICCIONES FINANCIERAS.....	16
2 EL CAMBIO TECNOLÓGICO EN LOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS.....	21
3 EL NEOPROTECCIONISMO	24
4 COOPERACIÓN Y ALIANZAS	26
CAPÍTULO 3	30
LA SITUACIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA LATINOAMERICANA	
1 LA CRISIS DE LA DEUDA EXTERNA.....	30
1.1 El Plan Baker	32
1.2 La capitalización de la deuda.....	33
1.3 El Plan Brady	33
2 LAS EXPERIENCIAS DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANAS PREVIAS AL PICAB	35

3 LA CRISIS DEL ESTADO Y EL DÉFICIT COMERCIAL	41
4 LA CONCERTACIÓN POLÍTICA	45
CAPÍTULO 4.....	51
EL ESCENARIO ARGENTINO Y BRASILEÑO	
1 LA SITUACIÓN ARGENTINA.....	51
1.1 Las políticas económicas	51
1.2 La deuda externa	56
1.3 La política exterior.....	58
2 BRASIL	60
2.1 Las políticas económicas	60
2.2 La deuda externa	62
2.3 La política exterior	65
3 LAS RELACIONES BILATERALES.....	67
3.1 Las relaciones económicas.....	67
3.2 Las relaciones políticas.....	69
CAPÍTULO 5.....	71
EL PICAB	
1 EL PROCESO PREVIO A LA INTEGRACIÓN.....	71
2 LA DECLARACIÓN DE IGUAZÚ.....	73
3 EL ACTA PARA LA INTEGRACIÓN ARGENTINO-BRASILEÑA	77
3.1 Los principios del PICAB.....	79
3.2 Los objetivos políticos del PICAB	82
3.3 Los objetivos económicos del PICAB	84
3.4 El PICAB y la ALADI.....	86
3.5 Los actores del proceso de integración	87

4 EL ACTA DE AMISTAD ARGENTINO-BRASILEÑA, DEMOCRACIA, PAZ Y DESARROLLO.....	90
CAPÍTULO 6.....	96
EL PROTOCOLO DE BIENES DE CAPITAL	
1 LA SITUACIÓN DEL SECTOR DE BIENES DE CAPITAL	96
2 LA IMPORTANCIA DEL PROTOCOLO	97
3 LAS CARACTERÍSTICAS DEL PROTOCOLO	99
4 LOS ACUERDOS FIRMADOS CON ITALIA Y ESPAÑA	106
5 LOS RESULTADOS DEL PROTOCOLO	109
CAPÍTULO 7	112
LOS RESTANTES PROTOCOLOS INICIALES	
1 PROTOCOLO NÚMERO 2: TRIGO	112
2 PROTOCOLO NÚMERO 3: COMPLEMENTACIÓN DE ABASTECIMIENTO ALIMENTARIO.....	114
3 PROTOCOLO NÚMERO 4: EXPANSIÓN DEL COMERCIO.....	115
4 PROTOCOLO NÚMERO 5: EMPRESAS BINACIONALES	116
5 PROTOCOLO NÚMERO 6: ASUNTOS FINANCIEROS.....	118
6 PROTOCOLO NÚMERO 7: FONDO DE INVERSIÓN.....	119
7 PROTOCOLO NÚMERO 8: ENERGÍA	121
8 PROTOCOLO NÚMERO 9: BIOTECNOLOGÍA.....	123
9 PROTOCOLO NÚMERO 10: ESTUDIOS ECONÓMICOS.....	124
10 PROTOCOLO NÚMERO 11: INFORMACIÓN INMEDIATA Y ASISTENCIA RECÍPROCA EN CASOS DE ACCIDENTES NUCLEARES Y EMERGENCIAS RADIOLÓGICAS.....	125
11 PROTOCOLO NÚMERO 12: COOPERACIÓN AERONÁUTICA	126

CAPÍTULO 8	129
LOS PROTOCOLOS ACORDADOS ENTRE 1987 Y 1989	
1 PROTOCOLO NÚMERO 13: SIDERÚRGICO	129
2 PROTOCOLO NÚMERO 14: TRANSPORTE TERRESTRE	130
3 PROTOCOLO NÚMERO 15: TRANSPORTE MARÍTIMO	132
4 PROTOCOLO NÚMERO 16: COMUNICACIONES.....	133
5 PROTOCOLO NÚMERO 17: COOPERACIÓN NUCLEAR.....	136
6 PROTOCOLO NÚMERO 18: CULTURAL.....	141
7 PROTOCOLO NÚMERO 19: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	142
8 PROTOCOLO NÚMERO 20: MONEDA	142
9 PROTOCOLO NÚMERO 21: INDUSTRIA AUTOMOTRIZ	144
10 PROTOCOLO NÚMERO 22: INDUSTRIA DE LA ALIMENTACIÓN.....	147
11 PROTOCOLO NÚMERO 23: REGIONAL FRONTERIZO	149
12 PROTOCOLO NÚMERO 24: PLANEAMIENTO ECONÓMICO Y SOCIAL....	150
13 EL TRATADO DE INTEGRACIÓN, COOPERACIÓN Y DESARROLLO	151
CONCLUSIONES	155
BIBLIOGRAFÍA	170
SOBRE O AUTOR	181

INTRODUCCIÓN

Con la firma del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991, Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay se proponen crear el Mercosur. El Protocolo de Ouro Preto, firmado el 17 de diciembre de 1994 marcó el fin del período de transición estableciendo una unión aduanera a partir del 1 de enero de 1995. El Mercosur, constituido como una continuidad del Programa de Integración y Cooperación entre Argentina y Brasil (en adelante PICAB), en realidad abandona sus principios fundamentales, cambiando sensiblemente su diseño global y el modelo de integración subyacente. La experiencia integracionista del Mercosur que se inició con grandes expectativas, alcanzó algunos logros de importancia, mostrando posteriormente numerosas dificultades en el proceso de profundización. De hecho la unión aduanera no ha entrado plenamente en vigor por lo que se la considera una “unión aduanera imperfecta”.

El tema central de análisis es la cooperación y la integración entre Argentina y Brasil, tomándose en cuenta las metas iniciales, los principios rectores, sus instrumentos, la evolución de su desempeño, y la identificación de factores que limitaron el despliegue de su potencial. El período elegido abarca la década del ochenta, más específicamente desde la asunción de Raúl Alfonsín como presidente de Argentina en 1983 -aunque los comienzos de la integración se emprendieron dos años más tarde-, y de José Sarney como presidente brasileño en 1985. El lapso en que transcurre el análisis alcanza desde la firma del primer documento analizado, la Declaración de Iguazú en 1985, hasta la rúbrica del Tratado de Integración, Cooperación

y Desarrollo en 1988, aunque su aprobación se produjo en 1989, cuando Carlos Menem se había hecho cargo de la presidencia.

El objetivo central de esta investigación es describir y explicar la estrategia de integración entre Argentina y Brasil, conocida como PICAB (1986-1988), impulsada desde Argentina por el gobierno de Raúl Alfonsín. Para ello se propone, describir la situación inicial, económica y política, interna, regional e internacional; identificar los supuestos y las redefiniciones de la cuestión internacional, de las estrategias políticas y del desarrollo, que llevaron a la firma de los acuerdos de cooperación e integración entre Argentina y Brasil; describir el contenido de los Protocolos (en particular el referido a bienes de capital considerado su núcleo dinámico) como instrumentos para comenzar la integración y cooperación entre los dos países, como así también las Actas y Declaraciones Conjuntas que se adicionaban al núcleo central del PICAB; examinar el grado de cumplimiento del programa, sus resultados y sus modificaciones; determinar la índole e intensidad de los condicionantes externos e internos que favorecieron o limitaron la marcha del proceso y; responder acerca del sostenimiento o debilitamiento del PICAB como estrategia en el gobierno de Raúl Alfonsín.

Dentro de este panorama, el Programa de Integración y Cooperación Económica Argentina-Brasil, constituyó un intento de lograr la modernización y el crecimiento, a partir de la voluntad política del gobierno para lograr vencer la desconfianza con Brasil, y poder enfrentar los dos países asociados, la difícil situación interna y externa. Este tema es importante puesto que su investigación y análisis podían servir para evaluar una política exterior basada en la idea de tratar de encontrar una respuesta rápida a la necesidad de recuperar cierta autonomía como conjunto, en este caso a partir de una alianza estratégica entre Argentina y Brasil, frente a los centros de poder internacionales. Aunque las relaciones entre Argentina y Brasil no hayan sido siempre un motivo de prioridad para el resto de la comunidad mundial, no por eso han carecido de importancia para los ciudadanos de dichos países.

A lo largo de su historia, ambos Estados se han mantenido orientados hacia los centros dominantes de poder como Gran Bretaña o los Estados Unidos, por lo que no dedicaron suficiente atención a las relaciones bilaterales. Los altibajos en los intercambios comerciales, la tirantez entre las Fuerzas Armadas, y los conflictos fronterizos, configuraron una serie de motivos geopolíticos que llevaron a la disputa de la supremacía regional. Con la llegada de gobiernos democráticos en ambos países, se pasa de una percepción mutua de rivalidad y conflicto, a una de cooperación e integración.

Existe un importante conjunto de trabajos sobre el tema, escritos durante el lanzamiento y el transcurso de la implementación del PICAB. La mayoría de ellos, aun mostrando excelente nivel de análisis, por su carácter de artículos o documentos, sometidos a la constatación con una realidad que está aconteciendo, abordan aspectos sectorizados o parciales del proceso. Sin embargo este trabajo se realiza con la creencia de que el PICAB fue una novedosa estrategia económica y política de Argentina y Brasil. Producciones académicas como las de Raúl Bernal-Meza, Aldo Ferrer, Celso Lafer o Roberto Russell y Juan Tokatlian, rescatan la validez de las premisas del desarrollo subyacentes en el PICAB.

Bernal-Meza (2000, pp. 322-323), ha valorado el PICAB, puesto que ha considerado que no fue en vano la determinación de realizar un nuevo intento de integración en el sur del continente americano, ya que,

el más importante legado que dejaron los gobiernos de Sarney y Alfonsín fue el cambio sustancial que imprimieron sobre las percepciones de rivalidad y conflicto en las relaciones bilaterales. Si bien existieron antecedentes que fueron abriendo un camino de distensión, bajo los gobiernos militares -como los acuerdos conocidos como tripartitos, por la utilización de las aguas de la Cuenca del Plata y las primeras medidas de confianza mutua y seguridad con relación al desarrollo de los respectivos programas nucleares-, en el caso específico abierto a partir de 1986 bien puede afirmarse que la variable tipo de régimen (la coincidencia de democracia y civilidad) había sido, en este caso, fundamental para el cambio de percepciones. El proceso de encuentro, que marcaba también el inicio del retorno del Brasil en su interés por América del Sur, dio paso al Programa de Integración y Cooperación Argentino-Brasileño, PICAB, el más ambicioso proyecto de integración bilateral de toda la historia.

Para Aldo Ferrer (1997, p. 61),

el retorno casi simultáneo de Argentina y Brasil a la democracia al promediar la década de 1980 conformó el escenario propicio para que las fuerzas centripetas de la proximidad disolvieran las rivalidades latentes y permitieron, en tan pocos años, los notables avances alcanzados en la integración subregional. La empatía política revelada por los regímenes democráticos puso también de manifiesto la profundidad de las afinidades culturales y la pujanza de la convergencia de países que comparten un espacio gigantesco, problemas no menores y oportunidades de acción para beneficio recíproco, cuyos primeros frutos comienzan a revelarse.

Asimismo Ferrer (2001, pp. 55-56), unos años más tarde, señalaba que,

los acuerdos Alfonsín-Sarney revelan que, en ese entonces, los gobiernos compartían un proyecto de relacionamiento con el orden mundial y una interpretación de las tendencias del orden global. Los documentos y declaraciones fundacionales revelan, en efecto, que los dos gobiernos estaban preocupados por la dimensión de sus problemas internos y que estimaban necesario modificar el estilo de relación con el resto del mundo para resolverlos. La deuda, la vulnerabilidad externa y la gravitación de las condicionalidades impuestas por los acreedores eran, entre otros, problemas frente a los cuales la posición negociadora podía fortalecerse con la acción conjunta. No pretendían aislarse del mundo ni ignorar las restricciones existentes pero sí defender mejor, juntos, los intereses de cada parte.

Celso Lafer (2002, pp. 72-73), señalaba el final de la década de los setenta, como momento en que las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil comenzaron a ser más importantes:

Después de la resolución, en 1979, del problema de la utilización de las aguas para fines energéticos que marcó el contencioso de Itaipú, la etapa más significativa en la preparación del Mercosur se ubica luego del fin de los regímenes militares, en los años ochenta. Esta etapa fue resultado de las iniciativas de los presidentes Sarney y Alfonsín, quienes, afirmados en los precedentes de convergencias, elevaron a un nuevo nivel el entendimiento entre los dos países. El marco de este avance fue el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988. Su molde más abarcador, de naturaleza política, comprendía la consolidación de valores democráticos y el respeto a los derechos humanos, pasando por *confidence building measures* destinadas a reducir tensiones en el área estratégico militar, en especial en el campo nuclear. Sobre esta base, el Tratado buscó estimular el desarrollo en la difícil década económica para América Latina de los años ochenta.

Por otra parte, Roberto Russell y Juan Tokatlian (2003, p. 43), también hacen referencia a la importancia de la solución de la controversia

sobre Corpus-Itaipú entre Argentina, Brasil y Paraguay, como paso previo a una mejor relación entre Argentina y Brasil:

La inclusión de la democracia como un elemento clave de la política exterior abrió un nuevo capítulo en la inserción internacional de la Argentina y en la relación con Brasil a partir del gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989). El gobierno radical asumió que la Argentina debía desempeñar un papel activo en la cuestión Norte-Sur dada la pertenencia 'estructural' del país al mundo en vías de desarrollo. América Latina en general y los países vecinos en particular, fueron el escenario donde se pusieron en prácticas iniciativas y políticas de cooperación, integración y concertación. Indudablemente, el ejemplo más claro de esta política de aproximación a la región fue el proceso de integración con Brasil iniciado a mediados de la década del ochenta que encontró en la simultaneidad de la transición democrática de ambos países la causa de su mayor impulso.

Se hace mención al PICAB como una propuesta de integración estratégica de Argentina y Brasil con proyección latinoamericana que trascendía lo estrictamente comercial, con importantes contenidos autonómicos frente a los centros de poder mundial, y que implicaba políticas activas, para el crecimiento conjunto y la distribución equitativa de los beneficios. Sus resultados fueron satisfactorios, aunque lejos de alcanzar las metas originales. Las limitaciones y modificaciones de la concepción original fueron determinadas en gran medida por los condicionantes externos y las dificultades del contexto macroeconómico que conspiraron contra la voluntad política y el sostenimiento de los principios del PICAB. La profundidad de las crisis económica y política, en ambos países debilitó la confianza en la concepción inicial generando contradicciones en su implementación. Esto a su vez afectó los resultados que dependían de un proceso sostenido de largo plazo.

Los capítulos 'de contexto' se consideran necesarios para el entendimiento de la situación en el momento que se plantea el problema central. Estos incluyen el análisis de los factores de origen internacional de los años ochenta que influyeron en la integración con Brasil: las restricciones financieras, los mecanismos arancelarios que perjudicaron a las exportaciones de los países como el nuestro, y las distintas alianzas comerciales que se iban conformando en la época. También se ha considerado necesario el análisis de la situación latinoamericana,

describiendo brevemente los esfuerzos realizados por los países para lograr una integración que mejorara la condición social de la población, a pesar de la deuda externa, y el déficit comercial y fiscal al que se enfrentaban. Además se estudiaron igualmente los mecanismos de consulta y cooperación regional que permitieron una mayor aproximación de los Estados.

Por otra parte, se consideró importante realizar un examen del estado de la situación económica y política argentina -especialmente- y brasileña, en el momento de la integración en cuanto a las políticas económicas aplicadas, los problemas de la deuda externa que debían afrontar, y sus políticas exteriores tanto con el resto del mundo, como las relaciones bilaterales. Se otorgó trascendencia a analizar la intervención argentina en el proceso de integración, en relación con el gobierno del vecino país, a fin de confirmar la reciprocidad o no, entre los postulados de la política exterior y la coherencia con que se los respaldó.

Se consideraron Declaraciones Conjuntas, Actas, Protocolos, Tratados y Decisiones; que en la mayoría de los casos se encuentran en el Apéndice de Documentos. Los documentos y sus coincidencias expresadas, han tenido su origen en reuniones presidenciales o, encuentros de ministros. Se consideraron de particular importancia para el análisis, los objetivos políticos y económicos del programa de integración y cooperación y sus principios rectores. Al mismo tiempo procuró destacarse el Protocolo de Bienes de Capital, puesto que era el principal motor del PICAB. Para una mejor comprensión lectora, se ha dividido el resto de los protocolos: por un lado, los firmados en el mismo momento del lanzamiento del programa, y por otra parte, los que se refrendaron en los dos últimos años del gobierno de Raúl Alfonsín.

CAPÍTULO 1

BREVES CONCEPTOS DE LA COOPERACIÓN Y LA INTEGRACIÓN

1 BENEFICIOS DE LA INTEGRACIÓN

Es menester aclarar que la cooperación es toda acción destinada a disminuir cualquier tipo de discriminación. La cooperación y la integración son conceptos que suelen utilizarse sin una definición previa, sin embargo existen diferencias. En la cooperación los actores participantes no son solo los Estados sino también otros organismos no gubernamentales, y actores sociales que pueden desarrollar la cooperación en diversas actividades. Según Tamames y Huerta (1999, p. 59), la integración suprime las discriminaciones económicas entre las naciones, la cooperación comprende acciones tendientes a disminuir la discriminación:

La diferencia sustancial entre cooperación e integración está clara. Por medio de la primera se trata de reducir las barreras, para dar a las transacciones económicas una mayor flexibilidad; con la segunda se persigue la supresión absoluta de tales barreras, para crear un mercado único, sin solución de continuidad, sin trabas fronterizas. Por ello, mientras que la cooperación es posible entre países que tienen distintos sistemas monetarios, fiscales, de seguridad social y hasta con una visión completamente distinta de la organización de la empresa, la integración plena sólo es factible cuando se ha llegado a una armonización muy profunda del marco institucional de la economía.

Cabe señalar que la integración es vista aquí como un proceso de solidaridad entre los Estados buscando reducir las asimetrías y conseguir el bienestar de los ciudadanos. Más allá de eso, no todos los autores piensan de la misma manera puesto que se inclinan por una integración más económica como Tamames y Huerta (1999, p. 208):

Desde el punto de vista económico, la integración es un proceso. A través de él, dos o más mercados nacionales previamente separados y de dimensiones unitarias estimadas poco adecuadas se unen para formar un solo mercado (mercado común) de una dimensión más idónea. Para alcanzar ese propósito, es preciso realizar una serie de actuaciones de acoplamiento de las estructuras nacionales, a fin de llegar con el mínimo coste social al ámbito que se pretende integrar. Ello exige normalmente un período transitorio más o menos largo, a fin de evitar planteamientos demasiado bruscos o drásticos.

Otro autor (Requeijo, 1995, p. 43), plantea razones políticas y económicas por las cuales se pretende conseguir la integración:

La integración busca ampliar los mercados, lo que permite una mayor división del trabajo en el seno del espacio integrado, y consecuentemente, una mejor asignación de recursos reales y financieros: será más fácil para las empresas obtener economías de escala y alcance, y ello debe permitir un mayor ritmo de crecimiento de las economías y una mejora del bienestar general. La integración busca también aumentar la competencia en el conjunto integrado. A través de una mayor competencia, la inversión debe acelerarse y provocar una revitalización de las economías de bloque. También de esa forma debe acelerarse el ritmo de crecimiento y potenciarse el bienestar social.

Además, para el autor (Requeijo, 1995, p. 43), los intereses económicos ligan los intereses políticos, y al mismo tiempo se incrementa

el peso político internacional del espacio integrado que, con el paso del tiempo, terminará por superar al de los países miembros por separado. El efecto es, además, mucho mayor cuanto más avanzado se encuentre el proceso integrador, y se hace sentir más claramente en el terreno económico que en el puramente político, porque los reflejos nacionalistas son mucho más intensos en el segundo caso.

Es decir, los motivos para buscar la integración son variados: fomentar la economía de escala, intensificar la competencia, amortiguar los problemas de balanza de pagos, la oportunidad de desarrollar actividades en conjunto y no en forma aislada, aumentar el poder de negociación internacional, la enunciación de políticas nacionales más racionales, la posibilidad de lograr transformaciones estructurales y, el aumento de probabilidades de incrementar el nivel de empleo (Tamames y Huerta, 1999, pp. 214-218).

De todos modos, partimos de concebir a la integración no como un fin en sí mismo, sino como un instrumento, que puede conducir a distintos

resultados. En cada proceso de integración hay un modelo económico implícito que define la suerte de los distintos sectores económicos y sociales nacionales. La integración no se agota en las cuestiones comerciales, sino que es un proceso integral que tiene impacto en toda la economía, sectorial o regional, y que tiene importantes efectos en la capacidad de negociación de un conjunto regional de países.

En este caso, la estrategia debe leerse como una programación a largo plazo, como un camino que debía ser transitado por Argentina y Brasil para alcanzar un futuro deseable, una determinada visión del desarrollo nacional y regional en su vinculación con el sistema internacional. Se puede decir que una relación pasa a ser estratégica cuando supera un área de relación, y comienza a producirse una interacción significativa en varios campos de acción. La visión estratégica subordina los intereses nacionales estrechos y los ubica en el marco de una definición más amplia de interés nacional. Se considera a la integración en su concepción estratégica como un instrumento autonomizante, que se construye desde las decisiones internas, que permite el tránsito desde la dependencia a la autonomía.

La integración económica no es un fin, sino un medio que confiere un mayor desarrollo económico que permita a las poblaciones incrementar las necesidades de consumo y aumentar el bienestar general, a partir de la división del trabajo aumentada en un mercado ampliado, y la utilización de economías de escala que permitan reducir los costos, aumentar la eficiencia económica, la productividad, el intercambio, el nivel de vida, y la competencia. En este último caso, el empresario que estaba acostumbrado a mirar a su empresa como una fuente de renta se verá obligado a realizar innovaciones tecnológicas para mejorar sus métodos de producción y bajar los costos. En un mercado nacional pequeño, la producción de algún bien podría ser llevada a cabo por una sola empresa, pero en un mercado ampliado pueden ser varias las empresas que compitan entre sí, mejorando la calidad y los precios a partir de nuevas tecnologías, aunque se deben evitar los intentos de cartelización, por medio de los tribunales de justicia.

Entre los argumentos económicos favorables a la integración se pueden mencionar los siguientes. Los problemas económicos, no se

pueden resolver a escala nacional, debido a los cambios tecnológicos que requieren la formación de mercados ampliados. Tampoco se pueden resolver a escala mundial porque existen obstáculos tales como los distintos sistemas económicos y políticos, los intereses creados, etcétera. En cambio, mediante la integración, se dispondría de un territorio más amplio, que serviría para las economías de escala manejadas por las empresas, el incremento del poder de negociación en el comercio internacional y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. La expansión del comercio recíproco será más importante cuanto menor sea el nivel previo del comercio entre los países de la nueva asociación y, cuanto más rápido se eliminen las trabas burocráticas.

Para los países subdesarrollados el objetivo es alcanzar la acumulación de capital y tecnología suficiente como para lograr un desarrollo económico que logre el bienestar de todos los ciudadanos a través de la transformación de las estructuras productivas. Desde un punto de vista político, se puede decir que el incentivo económico es considerado como el objetivo político más conveniente, porque si no existe una asociación de intereses políticos, se haría muy dificultosa una integración económica.

Cuando se asocian dos países que poseen un desarrollo económico y social diferente, que a su vez presentan desigualdades regionales, la integración debe conducir a un progreso ordenado y ecuánime para el crecimiento conjunto a largo plazo, mediante la coordinación de políticas macroeconómicas. Además, esa alianza es un formidable instrumento para mejorar la posición comercial y financiera de los países asociados en el ámbito mundial ante los organismos internacionales. Cada economía nacional debe diversificar su estructura económica aumentando la especialización intra e intersectorial, a partir de la ampliación del mercado y de la competencia. Las empresas llegarían más fácilmente a firmar acuerdos que lleven a una mayor especialización, puesto que las economías de escala permiten una mayor eficiencia empresarial (Tamames y Huerta, 1999, p. 214),

basada en una dimensión adecuada de la planta, que permite costes medios unitarios mínimos y que posibilita la competencia en el mercado

internacional. Las economías de escala sólo son posibles cuando la producción se lleva a cabo masivamente, esto es, en plantas de gran dimensión y en grandes series, y todo ello apoyado en un fuerte avance tecnológico. Para que las economías de escala se den en la realidad son necesarias, pues, grandes empresas, que únicamente pueden surgir con vistas a mercados muy amplios (nacionales o internacionales) o como consecuencia de la concentración de empresas preexistentes dentro de un área en proceso de integración. Podrá decirse (contra-argumento) que las economías de escala en las áreas de integración sólo están en condiciones de aprovecharlas, por lo menos en su fase inicial, las grandes empresas transnacionales.

La creación de ciencia y tecnología requiere grandes fuentes de financiamiento, que escapen al alcance de un solo país. En los países periféricos, las empresas realizan poca investigación y desarrollo (I+D), y se concentran principalmente en la adaptación y modificación de tecnología importada, además las políticas nacionales de ciencia y tecnología, no se han caracterizado por un gran presupuesto, de ahí que el cambio tecnológico provenga del mercado. La sustitución de los enfrentamientos nacionales debido a la comunidad de intereses, junto con la plena participación de las poblaciones gracias a las políticas que la promuevan, constituye objetivos no económicos de la integración. En el proceso de integración intervienen diversos actores sociales internos como el gobierno, los sindicatos, las fuerzas armadas, el sector empresarial, los medios de comunicación, los partidos políticos, las asociaciones de interés cultural y social como la iglesia y las universidades, e incluso actores externos tales como los organismos internacionales.

La integración ocasiona una mayor movilidad de los líderes políticos y sindicales, los intelectuales, los bienes culturales etcétera, incorporando, la mayor cantidad de población marginal al circuito productivo. En síntesis, la integración económica para el caso latinoamericano está caracterizada por los siguientes motivos (Torres, 2008, pp. 36-37):

1. Superar, en un proceso constante y sostenido, el apreciable estancamiento de sus economías.
2. Superar, también, el estrangulamiento del sector externo generado por el deterioro de los términos de intercambio.
3. Estimular el desarrollo industrial, impulsando economías de escala, la especialización, y el desarrollo de formas de complementación industrial a nivel regional que superen los estrechos marcos nacionales.
4. Modificar los componentes tradicionales de la

canasta de exportación regional, promoviendo una mayor participación de las manufacturas, tanto de las de origen industrial, como las de origen agropecuario. 5. Potenciar el comercio intrazonal, aprovechando las ventajas de la cercanía geográfica. 6. Estimular el crecimiento de las inversiones productivas, tanto las de origen doméstico como las extranjeras. 7. Promover un desarrollo armónico y equilibrado de América Latina que elimine las fuertes heterogeneidades existentes en el grado de desarrollo, tanto entre los países de la región, como en el interior de cada uno de ellos. 8. Generar estímulos permanentes para un proceso de auto sustentación del desarrollo regional. 9. Aprovechar plenamente los recursos humanos y materiales, de los que dispone en abundancia la región. 10. Establecer nuevos estímulos al desarrollo científico y tecnológico latinoamericano. 11. Mejorar la inserción internacional de América Latina. 12. Promover un marco político diferente a nivel nacional de cada uno de los países de la región, por la generación de un novedoso escenario que sirva de estímulo para una participación renovada de los diferentes actores sociales. 13. Estimular la paz regional por medio de la cooperación y la integración económica.

2 FORMAS DE INTEGRACIÓN

Las formas clásicas de integración se caracterizan por el grado de acuerdo de las políticas entre los países implicados. Sin embargo, según distintos autores, cambian la cantidad de pasos para lograr una integración plena o total, alguna etapa se puede superponer con otra y se puede avanzar, pero a veces retroceder. Según Requeijo (1995, pp. 44-45), las formas son el acuerdo preferencial, la zona de librecomercio, la unión aduanera, el mercado común, el mercado único, la unión económica, la unión monetaria y la unión económica plena. En el acuerdo preferencial “los miembros se conceden entre sí una serie de preferencias –reducción de aranceles o de otras formas de protección-, generalmente en el sector industrial”. En la zona de librecomercio, “los miembros hacen desaparecer, entre sí, los aranceles y cualquier otro tipo de obstáculos al comercio, pero mantienen, frente a terceros países, sus propios aranceles”. El problema es la entrada de productos de otros países fuera del acuerdo.

En la unión aduanera “los miembros eliminan, entre sí, todos los obstáculos existentes a la libre circulación de bienes y origen, frente a terceros países, un arancel común al que se añadirá cualquier otra fórmula

protectora que será también común. De ahí que una mercancía cualquiera, procedente del resto del mundo, pueda circular libremente tan pronto como atraviese una de las aduanas de la Unión”. En el mercado común “circulan libremente los bienes, el capital y las personas. Pueden existir, además, algunas políticas comunes. El mercado único elimina “las fronteras físicas (aduanas), las fronteras técnicas (para las cuales hay que armonizar normas sobre calidades, abrir los mercados públicos, etc.) y las fronteras fiscales (lo que requiere, también, armonizar una serie de impuestos).

En la unión económica existen “políticas macroeconómicas coordinadas –con inclusión de reglas obligatorias en materia presupuestaria- y políticas comunes para favorecer los cambios estructurales y el desarrollo regional”. En la unión monetaria se fijan “los tipos de cambio entre los países miembros” y se crea “una única moneda que sustituya a todas las demás”. Por último, la unión económica plena significa “integrar totalmente las economías de los países miembros, lo que exige una política económica común y determina, en consecuencia, la unión política; completada esa fase, los países miembros habrán formado un único país”.

Para Tamames y Huerta (1999, pp. 209-213), las etapas son: el sistema de preferencias aduaneras, las zonas de libre cambio, las uniones aduaneras y las uniones económicas. El sistema de preferencias aduaneras “es una forma de integración muy peculiar, basada en el hecho de que un conjunto de territorios aduaneros se concedan entre sí una serie de ventajas aduaneras, no extensibles a terceros, debido a la suspensión internacionalmente aceptada de la cláusula de nación más favorecida”. Las zonas de libre comercio son áreas formadas por dos o más países “que de forma inmediata o paulatina suprimen las trabas aduaneras y comerciales entre sí, pero manteniendo cada uno frente a terceros su propio arancel de aduanas y su peculiar régimen de comercio”. Es más probable entre los países más desarrollados que en los menos desarrollados. La unión aduanera es “la máxima expresión de integración de dos o más economías nacionales previamente separadas. Una unión

aduanera supone, en primer lugar, la supresión inmediata o gradual de las barreras arancelarias y comerciales a la circulación de mercancías entre los Estados que constituyen la unión”. Además aquí se crea el arancel aduanero común frente a terceros países. Cuando la unión aduanera está apuntalada el proceso termina en una unión económica.

Por último, en América Latina según Torres (2008, pp. 58-70), se pueden aplicar los siguientes instrumentos: preferencias aduaneras, zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común. Las preferencias aduaneras son acuerdos entre países para reducir las tarifas aduaneras, “ventajas que no son extensibles al comercio proveniente de terceros países ajenos al acuerdo”. Las zonas de libre comercio son aquellas en donde se eliminan los obstáculos aduaneros. Cada país puede modificar o suprimir aranceles, pero hay restricciones a productos no originarios de esos países y, se eliminan otros tipos de barreras como las administrativas. La unión aduanera consiste en un solo territorio aduanero y la aplicación de un arancel externo común. Por último, el mercado común comprende: “la libre circulación de los bienes, servicios y factores de la producción; el establecimiento de un arancel externo común; la coordinación y/o armonización de las políticas macroeconómicas; la armonización legislativa; un procedimiento de solución de controversias; la creación de órganos comunes de administración y gestión del mercado común con poderes propios, denominados también, ‘supranacionales’ o ‘supraestatales’”.

3 EFECTOS DE LA INTEGRACIÓN

Entre los resultados de la integración entre países, se puede hallar movimientos calificados como creación y desviación de comercio (Calvo Hornero, 2003, p. 52):

La creación de comercio es la sustitución de la producción interior por importaciones más baratas procedentes de un socio, mientras que la desviación de comercio es la sustitución de la importación inicial más barata desde el resto del mundo por importaciones más caras relativamente, procedentes de un socio del área de integración. En consecuencia, la creación de comercio sería beneficiosa para el comercio

mundial mientras no afecte negativamente al resto de los países fuera de la unión aduanera. La desviación de comercio sí perjudicaría las relaciones comerciales internacionales. Sin embargo, para que predomine la creación de comercio sobre la desviación de comercio: 1) Las economías de los países deberán ser competitivas antes de establecerse la unión aduanera y potencialmente complementarias una vez realizada la unión. 2) Deberá existir una producción protegida a través de los aranceles. 3) Un país miembro deberá ser el productor más eficiente del bien protegido.

Las distintas formas de integración provocan efectos estáticos que son consecuencia directa del proyecto de integración, mientras que los efectos dinámicos, producen secuelas estructurales sobre la estructura económica y su crecimiento. A corto plazo, los efectos se relacionan con el aprovechamiento de la capacidad de producción instalada y el nivel de actividad y empleo, en cambio a largo plazo, se relacionan con la determinación de los recursos productivos en la estructura económica. Como los procesos de integración pueden deteriorar la adjudicación de los beneficios, conviene definir la equidad y el equilibrio.

El bilateralismo es visto como una opción menos práctica y ventajosa, porque introduce barreras artificiales, mientras que el multilateralismo espera que los principales países asuman el liderazgo en cuanto a respetar el principio de no-discriminación. La integración bilateral puede conformar un mercado más pequeño que una multilateral, pero en el caso que funcione es un punto de partida para el multilateralismo, y si bien se piensa que en una relación bilateral el país más avanzado va a obtener mucho más de la asociación, esto quedaría descartado si la relación se basa en un equilibrio comercial concertado, y los mecanismos correctores se asignan a corregir las asimetrías.

CAPÍTULO 2

EL CONTEXTO ECONÓMICO INTERNACIONAL DE LOS OCHENTA

1 LAS RESTRICCIONES FINANCIERAS

A fines de la década de los setenta, el aumento de la inflación, la disminución del ritmo de acumulación, el excesivo consumo, la insuficiente inversión y las crisis energéticas (la primera en 1973, y la segunda en 1979) que provocaron el aumento del precio del petróleo, influyeron en la determinación de los estados industrializados de adoptar medidas para detener el deterioro económico. En los años ochenta, la economía capitalista se caracterizó por un cambio en el régimen de acumulación, puesto que la aceleración y el desplazamiento del capital internacional en manos de las empresas transnacionales, logró quebrar paulatinamente la vigilancia de los estados en sus economías. Los flujos financieros se han separado de los flujos comerciales y han alcanzado niveles desproporcionados respecto del intercambio de mercaderías.

La formación de un mercado de eurodólares gracias al reciclaje de las divisas petroleras de la Organización de Países Exportadores de Petróleo en préstamos bancarios, activó a la banca internacional privada, que funcionaba fuera del control de las autoridades monetarias estatales y de los organismos financieros internacionales que sufrieron una limitación en su capacidad financiera. Mientras aumentaba la importancia de los bancos comerciales, bajaba la asistencia oficial a los países subdesarrollados, y la casi totalidad de esos flujos se utilizaron para pagar la deuda externa y sus servicios. Además, las inversiones dependían cada vez menos de los préstamos bancarios externos, y cada vez más de la Inversión Extranjera Directa (IED).

La combinación de medidas adoptadas por las siete economías más importantes del planeta junto con las organizaciones económicas y financieras internacionales, exhibía un cambio en el régimen de acumulación transfiriendo recursos netos desde los países subdesarrollados hacia los países del norte. Solo la conjunción de disposiciones de los países integrantes del Grupo de los 7 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia, y Japón) pudo controlar al capital transnacional cada vez más versátil en sus movimientos.

En los países subdesarrollados se impusieron planes de ajuste de corte neoliberal para que la integración al mercado mundial fuera aún más fuerte, y sus economías produjeran los fondos necesarios para el pago de la deuda externa, pero el capital que necesitaban ya no provenía solamente de los estados, ni de los organismos multilaterales creados por ellos, sino también de las empresas multinacionales, a quienes solo les interesaba la rentabilidad. En la segunda mitad de la década pasada, dos tercios de la IED se canalizaron a los países desarrollados, mientras que el resto fue captado por los países en desarrollo.

La administración de Ronald Reagan estableció la política de restauración hegemónica que logró levantar de su letargo una política de confrontación contra la Unión Soviética en todo el globo incluyendo América Latina. Sin embargo, con mucha disputa logró imponer su criterio al resto de sus aliados occidentales, reforzando las relaciones Norte-Norte, en detrimento de las Norte-Sur, a partir de la restauración de su poderío militar y un nuevo ordenamiento en las relaciones internacionales.

La conferencia de Cancún realizada en 1981, y a la que concurrieron jefes de Estado y de gobierno de Alemania Federal, Arabia Saudita, Argelia, Austria, Bangladesh, Brasil, Canadá, Costa de Marfil, China, Estados Unidos, Filipinas, Francia, Gran Bretaña, Guayana, India, Japón, México, Nigeria, Suecia, Tanzania, Venezuela y Yugoslavia, pretendía romper con el estado de abandono en el diálogo Norte-Sur, en lo que respecta a la crisis del endeudamiento y el alza de las tasas de interés. El informe final reconocía la interdependencia entre el norte y el sur, favoreciendo las negociaciones

en el espacio de las Naciones Unidas. Se aprobaron diversos planes para el desarrollo de las naciones más pobres, pero mientras que los países subdesarrollados querían negociaciones globales, los Estados Unidos y Gran Bretaña querían tratar los problemas específicos dentro del marco del FMI y el GATT. En definitiva, la reunión fue un fracaso, al no ponerse de acuerdo las partes interesadas.

Washington lanzó una ofensiva diplomática, económica y militar contra los movimientos revolucionarios y los estados que los apoyaban, contraponiendo la bandera de la defensa de la democracia y la libertad, por ejemplo en su política con respecto a Centroamérica y el Caribe. Conjuntamente, predominaron en esta década las políticas destinadas a eliminar la inflación mediante un ajuste monetario y fiscal en las economías centrales, gracias al desmantelamiento del estado benefactor. El incremento del desequilibrio fiscal en el marco de una política monetaria restrictiva estimuló elevadas tasas de interés que atrajeron grandes volúmenes de capital foráneo a Estados Unidos, pero perjudicaron a los países en desarrollo por la incidencia que tenían sobre el servicio de la deuda externa. Asimismo, la administración Reagan sostenía que el Fondo Monetario Internacional debía limitarse al otorgamiento de apoyo de corto plazo a los países que encaraban dificultades de balanza de pagos, oponiéndose a todo incremento de los recursos del FMI. Igual política siguió con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, impugnando la política de créditos blandos de esos organismos.

Pero el estallido de la deuda externa motivó que Washington aprobara el incremento de las cuotas de los países miembros del FMI, aunque se redujeron los porcentajes de las cuotas que los países miembros podían pedir prestado, y los topes anuales de los que cada estado podía disponer. La crisis de la deuda externa latinoamericana iniciada en México en 1982, como consecuencia de la caída de los precios de los productos primarios, y la falta de financiamiento externo, ayudó a aumentar la presencia y el poderío norteamericano en la zona, lo que mostraba su ductilidad para mejorar el trato con la región si las

circunstancias lo obligaban. En la crisis de 1982, sin embargo, los Estados Unidos no se encontraron solos, sino que todas las naciones acreedoras adoptaron la misma postura de ayuda financiera ante la crisis económica mexicana. El gobierno norteamericano observando que la crisis podía hacer colapsar el sistema financiero internacional, dejando de lado las soluciones de mercado, adoptó una estrategia en conjunto con los otros acreedores (Gilpin, 1990, p. 336):

1) una combinación de bancos, gobiernos y organizaciones internacionales actuó como prestamista en última instancia y proveyó liquidez al deudor; 2) se le exigió al deudor que aceptara un serio ajuste o programada de austeridad y 3) aunque otros agentes e instituciones, tales como la Reserva Federal y el Club de París de naciones acreedoras, jugaron un papel importante, al FMI se le acordó la responsabilidad primordial de reforzar el ajuste, basándose en el principio de condicionalidad, y de certificar la capacidad de respuesta a la ayuda financiera.

La política comercial estadounidense hacia las naciones en desarrollo también ha ofrecido una faceta dura, exigiendo la liberalización del comercio de servicios y de productos de avanzada tecnología, y la abolición de normas que condicionan la inversión extranjera. Ante ambas situaciones, los países deudores señalaron que los bancos los instigaron a aceptar dinero, y que los gobiernos acreedores no hicieron nada por impedirlo, y solicitaron tanto la baja de las tasas de intereses, como la realización de planes de ajuste en los mismos países acreedores.

La valorización del dólar en la primera mitad de la década engendró profundos desequilibrios externos entre las principales economías industrializadas, particularmente Estados Unidos, Japón y Alemania. Las políticas macroeconómicas implementadas por los países industrializados luego del segundo shock petrolero, el alza de las tasas internacionales de interés, junto con el Programa de Recuperación Económica de la administración Reagan en 1981, mostraban objetivos distintos. Estados Unidos favorecía una expansión fiscal por medio del incremento del gasto en defensa y armamentos y bajaba el gasto social en educación, obras públicas y salud, y los impuestos, provocando un déficit inmenso en el comercio y en la cuenta corriente. Las autoridades financieras del resto

de los países industrializados aprobaron una restricción fiscal, mediante la eliminación paulatina de déficits fiscales y de la deuda pública.

A partir de 1982, los Estados Unidos absorben gran parte del ahorro externo para complementar la deficiencia del ahorro interno, y pasan de ser el mayor acreedor internacional a ser el mayor deudor mundial. A los norteamericanos esta situación les sirvió para demostrar al mundo que el dólar fuerte y el aumento de las inversiones extranjeras, probaban que la economía estadounidense se había convertido nuevamente en la locomotora económica mundial. En Alemania y Japón, el nivel de producción fue acompañado por la demanda norteamericana y su expansiva política fiscal y de consumo. El déficit presupuestario estadounidense se financió gracias a Japón que se convirtió en el principal país acreedor internacional, y el principal país exportador de capital, Alemania, y algunos países productores de petróleo como Arabia Saudita.

Pero a partir de 1985, la desvalorización de la divisa norteamericana bajó la demanda interna. En septiembre de 1985, se emitió una declaración llamada el Acuerdo del Plaza, por el cual se acordaba la intervención en los mercados monetarios, la reducción del déficit fiscal en los Estados Unidos, su oposición a políticas proteccionistas, el estímulo japonés a la demanda interna a partir de la liberalización de las importaciones y, el aliento alemán a su consumo interno y la reducción del tamaño del sector público. Francia y Gran Bretaña debían hacer lo mismo.

La presión de la estrategia norteamericana de confrontación, y la desvalorización del dólar, logró que los japoneses firmaran en 1986 el acuerdo Baker-Mizayawa, por el cual el gobierno japonés se comprometía a reducir las tasas de interés, y a implementar un paquete fiscal expansionista contra la promesa norteamericana de cooperar para la estabilización del dólar respecto al yen. Un año después, con el acuerdo del Louvre celebrado entre los siete grandes, se acordó la estabilización del dólar y la reducción del déficit presupuestario norteamericano, forzando a los alemanes a que aceptaran fortalecer la demanda doméstica. Aunque ese mismo año, las balanzas de comercio y de cuenta corriente estadounidense volvieron

a deteriorarse, registrando su primer saldo deficitario en la balanza de servicios en los últimos treinta años.

La ventaja tecnológica que disfrutaban los norteamericanos desapareció frente a los competidores. La pérdida de competitividad de las empresas transnacionales norteamericanas debido a la baja en la inversión, la caída en la tasa de ahorro personal, y el aumento de las tasas de interés en ese mercado, han estimulado las colocaciones financieras a costa de las productivas, atrayendo el capital de estas empresas hacia el mercado financiero norteamericano. El interés norteamericano en la “reciprocidad” de las relaciones comerciales, especialmente en el caso japonés, se debió justamente al deterioro competitivo. La pérdida de competitividad estadounidense y su búsqueda de la modernización, hizo que se promovieran acuerdos de complementación tecnológica e inversión, logrando que la IED de los Estados Unidos en el exterior se dirigiera al sector industrial de los países desarrollados.

Esto perjudicó a los países en vías de desarrollo, a pesar de las políticas ponderadas por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y otros organismos financieros, porque los inversionistas privados extranjeros ante la caída de los precios de las materias primas redujeron sus inversiones en dichos países, afectando su capacidad de pago de la deuda externa al no poder generar divisas.

2 EL CAMBIO TECNOLÓGICO EN LOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS

La internacionalización de la producción a partir de las filiales extranjeras de las empresas transnacionales provocó el aumento de los intercambios entre las distintas economías nacionales de la mayoría de los países, involucrando a los bienes de alta tecnología y a determinados servicios vinculados a los mismos (Bernal-Meza, 1994, p. 46): “La identificación de los procesos económicos del periodo 1985-1990 merece ampliamente el calificativo de una economía mundial hacia la globalización”. La expansión del consumo gracias a las técnicas imitativas en el patrón de gasto, el aumento en la productividad, los avances científicos, y las nuevas

tecnologías que permitían la entrega de bienes y servicios en el menor tiempo posible, lograron el aumento de un bloque de poder dominado por el capital transnacional que integraba a todo el mundo, especialmente a los grandes mercados agrupados alrededor de las economías más poderosas como Estados Unidos, Alemania y Japón.

Este último país mostraba empresas transnacionales competitivas en los mercados mundiales al haber incorporado nuevas tecnologías a sus sistemas de producción, y conquistado las preferencias de los consumidores en varios mercados originando un gran superávit comercial que ha significado la orientación de los recursos para la inversión en el exterior, especialmente en los Estados Unidos, no solamente para no perder este mercado ante prácticas proteccionistas, sino por la persuasión del gobierno norteamericano hacia las empresas para facilitar la reconversión industrial.

La modernización tecnológica de los países centrales adoptó una forma conservadora al agravar las exclusiones de la mayoría de los países en vías de desarrollo ante los cambios tecnológicos en robótica, telecomunicaciones, informática, etc., originados por el descubrimiento de nuevas técnicas de producción, en unión con nuevos productos y nuevos materiales, que reemplazaron la estructura de producción basada en el modo de producción intensivo. Para economizar insumos y mano de obra y lograr una mayor eficiencia, se proyectaron transformaciones tecnológicas tendientes al uso de nuevos tipos de materiales y energía, a la miniaturización, la automatización y la robotización, agudizando la propagación desigual del progreso tecnológico, y la dependencia periférica de las empresas transnacionales del centro.

Los principales productos de exportación de los países subdesarrollados –materias primas, alimentos y combustibles- asistieron no solamente a una caída de la demanda en todos los mercados, sino también a una baja en sus precios debido al reemplazo por nuevos productos, y a una mayor eficiencia en la producción de algunos de ellos en los países centrales. El crecimiento de las ramas tradicionales de la industria

manufacturera disminuyó en los países centrales a favor de los servicios y de la electrónica. Los países en vías de desarrollo orientaron su producción hacia los sectores que los países industrializados han abandonado, y que tienen menor demanda y mayor protección, como el acero, los textiles, el calzado, etcétera.

Al adquirir una mayor importancia el factor tecnológico, la I+D, pasó a ser el componente principal del costo de producción, en perjuicio de las materias primas y la mano de obra, lo que significó un traslado de la inversión extranjera directa de ciertas regiones a otras, y un mayor comercio intraindustrial entre los países desarrollados aumentando el grado de las interdependencias regionales. El proceso de división internacional del trabajo sufrió cambios fundamentales al aumentar la demanda de productos diferenciados y de mayor contenido tecnológico que compiten más en calidad o modelo que en precios lo que permite equilibrar el comercio entre países por sectores, especialmente los de corta duración, por ejemplo en los bienes electrónicos esa diferenciación era facilitada por la especialización de las plantas que intervenían en las distintas etapas de producción, y porque los consumidores se encontraban identificados.

Las materias primas o los productos estandarizados de las industrias tradicionales como los textiles, no gozan de estos beneficios. El comercio intraindustrial –intercambio de bienes dentro del mismo sector, por ejemplo productos químicos por productos químicos-, ha provocado un aumento de la producción, mientras que el comercio interindustrial no mostró la misma situación. Los Estados más industrializados mediante una política activa y estratégica destinaron una gran cantidad de fondos públicos a los sectores de alta tecnología favoreciendo la colaboración tecnológica entre las empresas para mantener sus posiciones competitivas, y optimizar la producción de las plantas para que les permitiera aprovechar las economías de escala, y la especialización derivada de la ampliación de los mercados.

Las políticas de apoyo oficial a los sectores de alta tecnología – entre los que se encuentran la construcción de aviones, instrumentos de precisión, electrónica-, se llevaron a cabo a través de restricciones a las

importaciones, promoción de la educación y del ahorro nacional, políticas de 'compre nacional', créditos subvencionados, financiamiento de los gastos de I+D, etcétera. Esto ha significado una ayuda para algunas compañías en detrimento de otras, se han promovido oligopolios, generándose disputas entre los gobiernos de distintos países.

3 EL NEOPROTECCIONISMO

Los mecanismos no arancelarios compuestos por las regulaciones y políticas gubernamentales que introdujeron un trato desigual para los bienes nacionales y extranjeros, entre los que se encuentran las medidas antidumping –usadas contra mercancías importadas a precios por debajo de los costos de producción-, los derechos compensatorios –aplicados contra importaciones subsidiadas por los gobiernos en los países de origen-, las restricciones voluntarias a las exportaciones, y los acuerdos de ordenamiento de mercado por los cuales los importadores y los exportadores determinan los volúmenes de exportaciones por un plazo determinado, con la amenaza de restricciones unilaterales más graves, también han afectado a los países rezagados.

Sin embargo, en algunos casos gracias a la producción en una frontera compartida, se labran acuerdos de subcontratación entre empresas productoras de bienes intermedios, o de partes en países en desarrollo y empresas terminales en países desarrollados, por ejemplo, en el sector de la electrónica. Los países industriales autorizan el reingreso libre de derechos, de artículos de producción nacional que recibieron elaboración adicional en un país extranjero. Al crear un nuevo proteccionismo que afecta a los productos intensivos en trabajo, a lo que se sumaron en muchos casos subsidios a las exportaciones, como una forma de proteger los empleos, los países periféricos no lograron hacer uso de sus ventajas comparativas en la venta de bienes producidos en forma intensiva, o con un modo de producción estandarizado. El grado de protección aumentaba si las industrias mostraban salarios bajos, exportaban en forma exigua, y se encontraban en declinación. También, las restricciones cuantitativas que

han sufrido algunos países en desarrollo debido al desvío del comercio hacia productores que están exentos o con un nivel menor de restricciones, ha provocado que sus exportaciones bajaran por ej. los productos agropecuarios. El proteccionismo mediante los subsidios agrícolas aplicados en la política agraria común, tampoco ayudaron a mejorar las exportaciones latinoamericanas. Asimismo, se encontraba el retraso que tenían los países latinoamericanos en comparación con otras regiones de reciente industrialización en el sudeste asiático. Las nuevas políticas proteccionistas basadas en medidas paraarancelarias acompañaron la formación de bloques comerciales regionales dentro de los cuáles se eliminaron las barreras aduaneras. Ante esta situación el sistema del GATT fue insuficiente para romper las prácticas proteccionistas y las discriminaciones reguladoras.

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), creado en 1948 para lograr un comercio libre a través de la reducción y eliminación de aranceles y barreras comerciales, se asienta en los siguientes principios (Gilpin, 1990, p. 205): “1) la no discriminación, el multilateralismo y la aplicación del Principio de la Nación Más Favorecida (MFN) a todos los signatarios; 2) la expansión del comercio por medio de la reducción de barreras comerciales y 3) la reciprocidad incondicional entre todos los signatarios”.

Dentro del marco del GATT se discuten políticas comerciales en las Ruedas de Negociación, para que todos los actores privados o estatales que intervienen en el comercio mundial, resuelvan sus diferencias por medio de negociaciones. Además, se encarga de aplicar las normas y excepciones. Las políticas que han alterado los principios del multilateralismo, la no-discriminación, la cláusula de la nación más favorecida, el trato especial para los países en desarrollo, y la cooperación internacional, han sido adoptadas por Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón privilegiando los acuerdos bilaterales y discriminando los productos provenientes de los países en desarrollo. Los países en desarrollo fueron forzados a adoptar políticas liberales, al mismo tiempo que se les cerraban los mercados de los países desarrollados.

4 COOPERACIÓN Y ALIANZAS

Como la I+D adquirió una gran importancia para todos los Estados, ante la interconexión de distintos mercados nacionales en el ámbito internacional, surgió como respuesta una regionalización necesaria para que un grupo de países invirtiera dinero en conocimientos que quedarían de otra forma fuera del alcance de ellos en forma individual (Bernal-Meza, 1994, p. 45): “la regionalización de la economía mundial es, paradójicamente, un corolario a la creciente globalización”. El regionalismo se formó con un grupo de países pertenecientes a un área geográficamente restringida, que intentaba mejorar su posición global respecto de otras economías por medio de la cooperación y las alianzas. Esto demostraba, que los estados ya no eran capaces de lograr un espacio óptimo para el desarrollo de las fuerzas productivas.

La tendencia hacia un refuerzo de los regionalismos se mostró con mayor fuerza en Europa. Al iniciarse la década de los ochenta, el debilitamiento del crecimiento de la producción de bienes y servicios, la inflación, los problemas de la innovación tecnológica, y los desafíos de Japón y los países del sudeste asiático, hicieron reaccionar a la Comisión de la Comunidad Europea. A mediados de 1985, el “Libro Blanco” patrocinado por el Consejo Europeo, pregonaba la necesidad de confluir en un mercado único. La Comisión de la Comunidad Europea elaboró el Acta Única Europea en 1986, para consagrar el concepto del Mercado Único Europeo hacia 1992, buscando la libre movilización de los factores de producción y la armonización de las diferentes políticas macroeconómicas. El Acta estableció la intención de conformar la unión europea, a través de la solidaridad de sus miembros sobre la base de la defensa de sus intereses comunes, para mejorar la situación económica y social. La Comunidad Económica Europea, se constituyó en un actor importante respecto a los intercambios con los países desarrollados, y en menor medida subdesarrollados.

El regionalismo se convirtió en una plataforma de lanzamiento de una mayor inserción internacional que buscaba aumentar la penetración

en los mercados, a partir de la abolición de las barreras aduaneras internas en la propia Comunidad para estimular la competencia de las empresas. Los cambios que se percibían a fines de los años setenta mostraban un desplazamiento del eje dinámico de la economía hacia la zona del Pacífico. Japón había desarrollado una estrategia basada en la disminución de la participación de los bienes primarios y el aumento de las manufacturas en el comercio. También incrementó el comercio intraindustrial con las naciones desarrolladas, y los PARI (Países Asiáticos de Reciente Industrialización: Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán), y los países de la ASEAN (Asociación de Naciones de Asia Sudoriental formada por: Brunei, Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia, Singapur, y Vietnam), intensificando sus inversiones en la zona.

En los nuevos países industrializados del sudeste asiático, se apreciaba la consolidación del capital multinacional, que contaba con incentivos fiscales, y mano de obra abundante y desorganizada, convirtiéndolos en verdaderas plataformas de exportaciones. A pesar de la fuerte atracción del Japón respecto al resto de los países del área, no hay que dejar de señalar que una gran parte del comercio de los países asiáticos se desarrollaba con Estados Unidos y Europa.

Con respecto a la participación japonesa en el comercio con América Latina, su participación disminuyó desde la década del '60 hasta la del '80, cuando se produjo en los países latinoamericanos una fuerte reducción de las importaciones. La composición de las exportaciones latinoamericanas consiste básicamente en materias primas y energéticos, mientras que se importan desde Japón maquinaria pesada, productos químicos y material de transporte.

Esto no era reconfortante puesto que se reducía la participación de América Latina en el mercado japonés frente a las exportaciones de los PARI y los países de la ASEAN, que contaban con situaciones privilegiadas por la instalación en esos países de empresas japonesas. Y si bien aumentaron las inversiones en la década del '80, más del 80% de las mismas iban al sector de servicios financieros y de transporte en Panamá, Bahamas e islas Caimán.

Cuando ocurrió la crisis de la deuda externa en 1982, Japón mantuvo posiciones similares a las de los Estados Unidos, y desde esa fecha la política de los bancos japoneses ha sido reducir su nivel de exposición en América Latina, disminuyendo sus compromisos en la región. La banca privada japonesa (y la europea), se exhibió reticente a participar con nuevos compromisos con la región, y presionó al gobierno nipón para tanto el sector público como el privado se hicieran cargo del problema, puesto que la crisis económica latinoamericana podía afectar a todo el sistema financiero mundial.

El 2 de enero de 1988, se firmó el Acuerdo de Libre Comercio entre el Primer Ministro canadiense Brian Mulroney, y el presidente norteamericano Ronald Reagan, que fueron aprobados por el Congreso estadounidense y el Parlamento de Ottawa.

En enero de 1989, entró en vigencia el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos que preveía la desaparición gradual en 10 años de los derechos de aduana, y de restricciones no arancelarias, si bien los estados mantenían su respectivo arancel frente a terceros países, liberalizando el régimen de control de inversiones extranjeras (a las empresas se les concedía tratamiento nacional, aunque con ciertas limitaciones), y creándose un comité para dirimir las disputas comerciales (dumping y subvenciones). En el caso de la industria automotriz, se estableció un trato arancelario preferencial recíproco, y el establecimiento de industrias a ambos lados de la frontera común.

Se eliminaron las restricciones para todos los productos energéticos, se liberalizaron los servicios financieros, un gran número de sectores de servicios, y se adoptaron compromisos para hacer compatibles los códigos de estándares. Algunos sectores como la defensa, la radio, la televisión, y la agricultura fueron apartados del acuerdo. El acuerdo era ventajoso para Estados Unidos para reducir su déficit comercial, y para Canadá, para insertarse en el mercado norteamericano protegiéndose de cualquier intento proteccionista. Canadá constituía el primer socio comercial de los Estados Unidos. En síntesis, los años ochenta se han caracterizado por distintos factores (Sukup, 1999, p. 51):

aumentan mucho más rápidamente los flujos de comercio mundial que la producción, y más aún los flujos de capital, todo lo cual acelera muy fuertemente la globalización económica y financiera; se intensifica la revolución científico-tecnológica basada en las técnicas de comunicación y de información, lo que les resta gran parte de las ventajas competitivas tradicionales a los países periféricos con sus recursos naturales y mano de obra barata; Estados Unidos se transforma de principal acreedor en máximo deudor del mundo, disminuye fuertemente su competitividad internacional y mantiene un elevadísimo déficit comercial que permite un importante flujo (precario por naturaleza) de exportaciones latinoamericanas hacia este mercado; la Comunidad Europea, hacia 1985, decide profundizar su proceso de integración para salir de su propia crisis aguda; el desempleo creciente aumenta las tendencias proteccionistas; el Japón sigue creciendo velozmente, acompañado por los tigres asiáticos, y ya es un actor principalísimo de la economía mundial, como mayor potencia tecnológica y financiera; su peso también aumenta para América Latina, especialmente Chile y los otros países de la costa del Pacífico; empieza a decaer el poderío de la Unión Soviética que termina por desintegrarse conjuntamente con su bloque, dándole prácticamente una situación de monopolio al modelo capitalista occidental; en éste van predominando, a pesar de sus debilidades, las concepciones neoliberales en detrimento de las de tipo socialdemócrata y keynesiano, lo que es consecuencia parcialmente del derrumbe del socialismo real y parcialmente de otros factores.

CAPÍTULO 3

LA SITUACIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA LATINOAMERICANA

1 LA CRISIS DE LA DEUDA EXTERNA

En la década de los setenta, la mayoría de los países de la región tuvo acceso a los fondos externos, acumulándose una elevada deuda externa. Los créditos se dirigieron a casi todos los países de la región y no solamente a los importadores de petróleo. Los bancos comerciales privados que contaban con la anuencia de los Estados Unidos, prestaban dinero sin fijarse en la capacidad de pago de sus clientes, que buscaban adquirir bienes de consumo, equipo militar, mantener las burocracias de un estado agrandado, etcétera. El capital privado reemplazaba la ayuda externa del sector público. El flujo de los petrodólares sirvió para realizar inversiones estratégicas, pero también para financiar los déficits fiscales, y las inversiones de las empresas públicas. Cada país en forma individual buscaba la integración con el mundo, financiando el proceso con la deuda externa, y dejando de lado la cooperación con los países vecinos.

Pero, en 1982, México declaró que no podía efectuar más pagos de su deuda externa, desatando una crisis mundial, a la que se le sumó posteriormente el mayor país sudamericano, Brasil. La reacción del Fondo Monetario Internacional y de los bancos ante la crisis, si bien fue rápida, consistía en “paquetes de rescate” que incluían la reprogramación de las deudas y el otorgamiento de nuevos créditos. Los bancos privados a requerimiento de los gobiernos de los países centrales y de sus respectivos bancos centrales, otorgaron fondos para organizar el rescate financiero, formando comités de dirección que llevaron a cabo las negociaciones. Las

negociaciones fueron llevadas adelante con cada país en forma individual. El FMI actuó como mediador y parte interesada en las negociaciones concertando las acciones de los países deudores, países acreedores, la banca privada internacional y las de los bancos centrales y sus asociaciones.

Lo evidente fue que tanto el FMI como el Banco Mundial no utilizaron los recursos de que disponían en su totalidad, e incluso desde 1985, el primero comenzó a retirar fondos de los Estados latinoamericanos; sólo una parte de los créditos del organismo fue usada en países en desarrollo. El BM se limitó durante la crisis a seguir el camino del FMI, los gobiernos de los países acreedores y los bancos comerciales asociando los préstamos a los acuerdos stand-by del FMI, asegurándose que los países generaran una atmósfera apta para las reformas macroeconómicas que llevaran a una economía estable. El Club de París, un foro de encuentro de acreedores públicos, solo actuó en forma posterior a los acuerdos firmados con el FMI. Las políticas de ajuste, lograron generar una enorme resistencia social.

América Latina debía cumplir con sus obligaciones, de lo contrario la región no recibiría nuevos préstamos y se exponería a severos castigos por sus incumplimientos. Asimismo, todos sabían que la deuda era impagable, pero los bancos no podían pasar a pérdida sus préstamos porque los directorios sufrirían las quejas de los accionistas, y más de uno debería cerrar sus puertas, además el gobierno de los Estados Unidos, tendría que auxiliarlos, por lo que aumentarían los impuestos de los norteamericanos, algo que los políticos estadounidenses no estaban dispuestos a avalar. Los bancos redujeron honorarios y las tasas de interés, refinanciaron la deuda, y se pagaron solo los intereses para demostrar que la región continuaba siendo cumplidora, que los bancos no iban a quebrar, y que el sistema financiero internacional seguía gozando de buena salud.

El diagnóstico era que los problemas en el pago de la deuda se podían superar con las políticas de ajuste, la reprogramación parcial de los servicios y la concesión de créditos de emergencia para enfrentar situaciones comprometidas en las balanzas de pago, pero hacia 1985 era evidente que la estrategia para enfrentar el problema de la deuda externa

latinoamericana estaba agotada debido a los inconvenientes de solvencia de los países deudores, y la influencia deteriorada del FMI.

1.1 EL PLAN BAKER

Ante esta evidencia, los Estados Unidos cambiaron su discurso reconociendo la necesidad de impulsar un ajuste con crecimiento, aunque en el marco de reformas estructurales. Una solución al problema de la deuda fue propuesta por el secretario del Tesoro de los Estados Unidos, James Baker, en la asamblea conjunta del FMI y el BM realizada en Seúl en 1985, en donde reconoció que era necesario que volvieran las inversiones y flujos financieros, a cambio de un intenso plan a largo plazo coordinado por las grandes potencias económicas para que intervinieran en las medidas económicas de los gobiernos latinoamericanos. Aceptó que se necesitaba un mayor financiamiento, porque los ajustes recesivos generarían una mayor resistencia y la insolvencia se acrecentaría.

Reconoció que la crisis no era solamente de liquidez, sino estructural incentivando a los bancos de los países desarrollados a realizar una inversión de 20.000 millones de dólares en tres años en aquellos países que quisieran realizar reformas de mercado que implicaran una mayor participación del sector privado, la eliminación de regulaciones al comercio internacional de bienes y servicios, y el tratamiento igualitario de las inversiones extranjeras con las nacionales. También el BM y los bancos regionales de desarrollo debían aumentar sus créditos, otorgándole un papel más importante y dejando en un rol secundario al FMI, puesto que se requería una política económica orientada al crecimiento y no tanto al ajuste.

Los resultados fueron modestos, al no poder reunirse los fondos, especialmente de los bancos privados, a pesar de la presión oficial norteamericana y de los organismos financieros multilaterales. En los años siguientes si bien el crecimiento de los países industriales fue alto y sin inflación, pocos países latinoamericanos consiguieron resultados, ya que siguieron los déficits públicos y la inflación. Los escasos fondos aportados por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y, la banca

privada no alcanzaron para lograr las reformas estructurales, aumentando el número de créditos impagos. Solamente Ecuador se postuló como candidato al financiamiento del Plan Baker. A principios de 1987, Brasil anunció la suspensión del pago de intereses hasta fin de año, lo que marcaría el final del Plan Baker.

1.2 LA CAPITALIZACIÓN DE LA DEUDA

Hacia 1988, una nueva modalidad de inversión, sin embargo, cobró forma en la región, a partir del cambio de deuda por inversión, sistema apoyado por los organismos financieros internacionales y el gobierno de los Estados Unidos. Para los acreedores esto servía para asegurarse el pago de una parte de la deuda reduciendo su exposición en un país. Esto se ha dado especialmente con bancos de Europa, Medio Oriente y algunos bancos regionales estadounidenses. Para los que adquirían los títulos de deuda, la ganancia era la diferencia entre su valor de compra y el valor de venta. El país que autorizaba la capitalización de su deuda externa obtenía una rebaja de la misma y del pago de intereses, pero disminuía la inversión extranjera en efectivo. Igualmente, cuando se compraban activos locales con moneda nacional barata y con descuento, los derechos eran iguales a los de una operación con capital de riesgo. Existieron además, dificultades para otorgar garantías que aseguraran la calidad superior de los nuevos activos, y falta de divisas de los países deudores. Otro mecanismo alternativo fue el pago de la deuda con productos, como el realizado el Perú con países socialistas como la Unión Soviética.

1.3 EL PLAN BRADY

A comienzos de 1989, el sucesor de Baker como secretario del Tesoro norteamericano, Nicholas Brady, lanzó el Plan Brady como una estrategia de solución de la deuda tenía por objetivo reducir el monto de la misma o el servicio que generaba mediante quitas sobre el capital o los intereses estudiando a cada país en particular, y favoreciendo las reformas

estructurales para poder acceder al plan. Este había sido el primer reconocimiento por parte de las autoridades norteamericanas, de que la deuda no podía encontrar una solución sin un sacrificio de los acreedores. El plan sostenía que la deuda se debía solucionar con crecimiento, y que las soluciones debían ser individuales relacionadas con programas adecuados (Skidmore y Smith, 1996, p. 410): “El Plan Brady tenía dos rasgos distintivos: uno era su flexibilidad y apertura; otro era su explícito reconocimiento de que la reducción de la deuda tendía que ser un elemento integral de una solución duradera de la crisis de la deuda”.

Para reducir la deuda, los bancos tendrían que bajar el valor de los préstamos a cambio de garantías gubernamentales de la porción faltante, o a cambio de dinero en efectivo (Krugman y Obstfeld, 1994, p. 773): “Se instaba a los bancos comerciales a que trabajasen con las naciones deudoras para proporcionarles una más amplia gama de alternativas para el apoyo financiero, incluyendo mayores esfuerzos para conseguir reducir tanto la deuda como su servicio, y para ofrecer nuevos préstamos”. También se podía intercambiar deuda antigua por nueva con el mismo valor nominal, pero con tipos de interés más bajos. El FMI, los gobiernos acreedores y el BM financiarían parte de estas garantías sobre el valor reducido de esas deudas, para permitir que los países deudores recompraran las obligaciones externas en forma directa, pero estos debían realizar planes de ajuste. Se solicitaba al FMI y al BM que proporcionaran los fondos suficientes para conseguir una reducción de la deuda y de los servicios de la misma. Además como mencionaban Krugman y Obstfeld (1994, p. 773),

se instaba al FMI que para que modificase su práctica habitual de retrasar sus propios desembolsos a los deudores, hasta que los acreedores de los bancos comerciales no hubiesen acordado sus propios compromisos crediticios. La razón inicial para esta práctica del FMI era el deseo de la institución de superar el problema de coordinación del mercado, y de incitar a los bancos a hacer préstamos concertados; pero en 1989, los retrasos del FMI se habían convertido en un argumento, que los bancos utilizaban contra los deudores.

Hacia julio de 1989 comenzaron las negociaciones con México y Filipinas, siendo México el primer país con el que logró materializar un

acuerdo. En el caso argentino durante la presidencia de Carlos Menem se iniciaron las tratativas para entrar en el plan.

2 LAS EXPERIENCIAS DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANAS PREVIAS AL PICAB

Los esfuerzos de la CEPAL en las décadas del '50 y '60, no pudieron impedir que el comercio y las economías continentales sufrieran los efectos de la recesión. La CEPAL bajo la dirección de Raúl Prebisch, sostenía que los adelantos tecnológicos eran el factor dinámico del crecimiento económico, y debían ser parte de una política de los Estados. El intercambio regional sobre el modelo de sustitución de importaciones constituía en la década de los '50 y '60, una base para el desarrollo latinoamericano, a partir de los lazos comerciales sobre bases equitativas, para vencer el deterioro de los términos de intercambio.

La industrialización sustitutiva de importaciones debía expandir las dimensiones de los mercados nacionales mediante espacios mayores, integrando a distintos países para aumentar el poder de negociación internacional, lograr economías de escala y alcanzar el desarrollo económico equilibrado. Los países serían más eficientes complementando la capacidad industrial y las inversiones futuras a través de la ampliación de un mercado protegido. Se debía proceder a la diversificación de los patrones de exportación incluyendo productos de mayor elaboración para nuevos mercados, puesto que sería difícil competir en los mercados europeos y norteamericanos.

Uno de los problemas que llevaron a la crisis fue la idea generalizada de que por medio de la industrialización se lograría atraer financiamiento externo, pero no alcanzó para lograr el proceso de innovación tecnológica. Los países miembros de los procesos de integración primero de ALALC -Asociación Latinoamericana de Libre Comercio- luego de ALADI -Asociación Latinoamericana de Integración- eran heterogéneos, los unían pocos vínculos políticos estables, y era escasa la complementariedad de sus economías. Además, favorecieron la sustitución de importaciones por

sobre la penetración en el mercado externo, haciendo caso omiso de los mayores costos de producción.

Existían pocas redes de comunicación y transporte, debido a obstáculos geográficos, económicos y políticos. Las políticas cambiarias no fueron las adecuadas, al mantener en algunos casos las monedas sobrevaluadas lo que llevó a deformidades en la asignación de recursos. Las concesiones arancelarias eran inestables, y el comercio se concentró en las economías más desarrolladas, puesto que la aprobación de ventajas arancelarias no significaba que automáticamente se generaran relaciones de interdependencia entre los países. Cuando se ofrecían oportunidades para crear nuevas industrias, el mercado definía donde instalarlas, y las inversiones elegían los países mayores para la especialización de las manufacturas, dejando a los países pequeños y medianos la explotación de las materias primas. Los empresarios no estaban dispuestos a someter a la producción nacional a la competencia de bienes originarios de otros países en la región. La mano de obra no estaba capacitada para competir en un mercado abierto contra la producción de los países más desarrollados.

La idea de la integración no había sido muy aceptada tampoco por los gobiernos militares, que no solamente planteaban una desconfianza en el plano militar sobre sus vecinos, sino que estaban más atentos a los reclamos estadounidenses de unirse a una coalición anticomunista. Ante la impotencia por alcanzar los logros que se habían propuesto, fracasaron las negociaciones, se suspendieron los contratos vigentes, y se redujeron las concesiones otorgadas.

La falta de éxito de la ALADI reconoció casi las mismas causas que en el caso de su predecesora, la ALALC: la falta de resultados inmediatos, la inestabilidad económica, la ausencia de convergencias políticas, la deuda externa, las políticas de ajuste estructural, los nacionalismos, y la escasa competitividad industrial de los empresarios. Los países redujeron las importaciones de todas las fuentes, lo que perjudicó a los países miembros. Además, la insuficiencia de la complementación productiva y el predominio de los intercambios entre las filiales y la casa matriz de las multinacionales

condujeron a robustecer los intercambios intrazonales, dejando de lado una integración de los aparatos productivos. Las economías latinoamericanas estaban orientadas al comercio con los países industriales y no a la integración con los países vecinos. La estrategia de una integración “hacia adentro” para sustituir importaciones demostró su agotamiento, y la necesidad de reemplazarla por otra “hacia fuera”, para mejorar la competitividad empresarial de la región en la economía internacional.

La situación se complicó por los planes de ajuste en la región reclamados por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, los gobiernos de los países industrializados y la banca privada, para combatir la inflación y reducir los déficit comercial y fiscal, que produjeron una recesión en la economía, convirtiendo a la región en una exportadora de capitales y encontrándose fuera del flujo de capitales internacionales manejado por las empresas transnacionales y la banca internacional privada. La interrupción de préstamos internacionales, junto con el envío de fondos al exterior y la menor importancia relativa del continente como receptor de inversiones – excepto en los países con un mercado interno importante-, motivaron una inestabilidad generalizada. El peso de la deuda externa en los presupuestos estatales y el escaso recorte del gasto público, generó inflación, emisión monetaria, y la concentración en la distribución del ingreso.

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), nacida en 1960 bajo los auspicios de la CEPAL, estaba integrada por Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, y Uruguay. Debido a la falta de comunicación entre varios países, a las barreras aduaneras, y a los desparejos niveles de desarrollo, el Tratado revistió un carácter flexible en los mecanismos de negociación, en las excepciones, y en los tratamientos recíprocos. La expansión de las economías y la complementación de las mismas se debía lograr con: concesiones mutuas que significaran un tratamiento no menos favorable que el que se encontraba antes de la firma del Tratado; incorporación en las listas nacionales de la mayor cantidad de productos comercializables; coordinación de políticas de industrialización sobre sectores industriales específicos, y, la firma de acuerdos de complementación de sectores industriales.

La baja productividad, la escasa penetración en los mercados extranjeros, la falta de una escala de producción, la baja inversión, y la ausencia de tecnología de punta provocaron que la unión de los mercados nacionales, pudieran constituirse en una futura zona de libre comercio luego de transcurridos 12 años, tendiéndose a eliminar los gravámenes a las importaciones, y liberándose las transacciones mediante negociaciones periódicas anuales que darían lugar a la formación de listas nacionales (donde se establecían reducciones de gravámenes), y una lista común (donde se registraban la exención de restricciones arancelarias y no arancelarias al intercambio zonal).

La libre circulación de mercancías entre los países miembros obligaba a los Estados a conceder rebajas arancelarias selectivas que iban ampliándose a lo largo del tiempo, y que se incluían dentro de la lista nacional. Se introdujeron las preferencias arancelarias que ya tenían otorgadas entre sí una serie de países miembros. Los productos de la lista común estaban exentos para siempre de todas las barreras arancelarias.

Los acuerdos de complementación para programas de integración sectorial de un determinado número de productos industriales, beneficiarían a los países suscriptores del acuerdo, salvo a los de menor desarrollo económico relativo a los cuales se les extenderían los beneficios de los acuerdos al margen de la negociación y la adhesión a los mismos. El tratado no incluyó reglas dirigidas a establecer un arancel externo común y una distribución equitativa de los beneficios. Los acuerdos subregionales celebrados por dos o más partes no necesariamente tendrían un alcance multilateral.

Los países de menor desarrollo relativo como Bolivia, Ecuador y Paraguay tendrían un mejor tratamiento, entre los que se destacaba la asistencia técnica y financiera, y la formulación de concesiones comerciales en las listas especiales que cada país otorgaba a otro de menor de desarrollo y que no eran extensivas al resto de la región. La participación de los bienes manufacturados en las exportaciones recíprocas se incrementó y bajaron las de alimentos y materias primas entre 1960 y 1980, pero esta tendencia se presentó especialmente por las exportaciones de Argentina y Brasil.

Al mismo tiempo que perdía empuje la ALALC, se creó el Pacto Andino surgido del Acuerdo de Cartagena en 1969, e integrado por los países de menor y mediano desarrollo relativo, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela -que se sumó después-, que habían visto que los beneficios derivados de la integración se concentraban en los tres países más grandes de la región, Argentina, Brasil y México. Cuando se estableció el Pacto Andino los países más grandes concordaban en sus sistemas políticos, puesto que los presidentes de Chile, Colombia, Perú y, Venezuela habían sido elegidos y perseguían estrategias de crecimiento económico, dentro del marco de la sustitución de importaciones en economías mixtas.

Los objetivos del Pacto Andino eran liberalizar los intercambios entre ellos con un arancel externo común, y la sustitución de importaciones coordinando una política de desarrollo industrial equilibrada entre los países, y distribuyendo equitativamente los beneficios derivados de la integración. La industrialización entre los países miembros asociaba a las empresas transnacionales junto con el Estado, mediante el tratamiento igualitario a los capitales y tecnologías extranjeras y nacionales, especialmente norteamericanas tratando de romper con los nacionalismos y la poca percepción política de las clases dominantes tradicionales. Las exportaciones de Bolivia y Ecuador tuvieron preferencias especiales por ser los países menos desarrollados. Una gran proporción de las exportaciones eran manufacturas.

Pero, todos los países producían casi lo mismo, y competían entre sí para integrarse al mercado internacional. Inclusive en las décadas siguientes se produjeron muestras de nacionalismos que ocasionaron incluso, conflictos territoriales, y la separación del Pacto de uno de los países más importantes, Chile. No existieron las condiciones necesarias para que el acuerdo funcionase debido a que las distintas estrategias gubernamentales, el tamaño del mercado, la economía de escala, la falta de complementación económica y las presiones proteccionistas al interior de cada país.

El fracaso de la ALALC creó las condiciones necesarias para un nuevo impulso a la integración. Se cambió por un rumbo más pragmático

y flexible tomando en cuenta las disparidades entre los estados, para lo cual fue creada en Montevideo en 1980 la Asociación Latinoamericana de Integración. La ALADI estaba formada por los mismos países de la ALALC, pero en lugar de hablar de una zona de libre comercio, se estableció la idea de un mercado común latinoamericano mediante un enfoque gradual y progresivo, y no a partir de la cláusula de la nación más favorecida, sino por la firma de tratados bilaterales. Se apoyó la regulación del comercio recíproco, y la complementación económica. No se determinaron fechas límites, ni plazos y, los principios eran muy amplios, representando una ventaja sobre la inflexibilidad de la ALALC, aunque esto implicaba la falta de una sola interpretación.

Se establecieron la no-reciprocidad y la cooperación comunitaria, creándose según el nivel de desarrollo, distintas categorías de países e instrumentos básicos de negociación, como la Preferencia Arancelaria Regional y, Acuerdos de Alcance Parcial. Entre los países de menor desarrollo económico relativo se encontraban Bolivia, Ecuador y Paraguay. Los países de desarrollo económico intermedio (países de mercado exiguo para el desarrollo de ciertas actividades industriales) eran Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela. El resto de los países eran Argentina, Brasil y México. Otra situación especial era la de Uruguay que obtuvo un tratamiento distinto que el resto de los países de desarrollo intermedio, aunque no al nivel de los menos desarrollados, y la de los países mediterráneos que recibían un tratamiento privilegiado por su negativa posición geográfica.

La Preferencia Arancelaria Regional abarcaba a todos los aranceles que serían establecidos a partir de fórmulas equitativas para todos los países, y que eran de aplicación gradual en todos los sectores, aunque se tendría en cuenta a los más importantes. Se eliminaron las restricciones no arancelarias, y se podían establecer listas de excepciones para los países de menor desarrollo económico relativo, menos amplia para los de desarrollo intermedio, y menores que las precedentes para los otros miembros. Se eliminarían gradualmente los aranceles de todos los productos teniendo en cuenta plazos y listas de excepciones en función de los tratamientos diferenciales que surgieran de los distintos tipos de países.

Entre otros instrumentos se encontraban Acuerdos de Alcance Regional (donde participan todos los miembros), Acuerdos de Alcance Parcial Comercial, Acuerdos de Alcance Parcial de Complementación Económica, Acuerdos de Alcance parcial Agropecuarios, Acuerdos de Alcance parcial de promoción del comercio, Acuerdos de Alcance Parcial de Renegociación del patrimonio Histórico y, Acuerdos con otros países de América Latina.

En los Acuerdos de Alcance Parcial sólo tenían participación algunos miembros, pero la extensión de los beneficios no se haría de modo automático al resto, como ocurría en la ALALC por la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, sino que se tendía a su progresiva multilateralización, a partir de cláusulas que propiciaban la convergencia entre los países asociados, se negociaban en cualquier época del año, y contenían normas sobre orígenes. Los países miembros a diferencia de la ALALC, podían concretar acuerdos de alcance parcial con otros países en desarrollo o sus respectivas áreas de integración fuera de América Latina, y las concesiones otorgadas tampoco se harían extensivas al resto de la ALADI, salvo a favor de los países de menor desarrollo económico relativo. Los capitales de otros países miembros serían considerados con un tratamiento no menos favorable que aquel que se concediera a los capitales de cualquier otro país que no sea miembro.

3 LA CRISIS DEL ESTADO Y EL DÉFICIT COMERCIAL

En la década del ochenta, la caída del producto bruto interno latinoamericano, y la baja en los precios de los principales productos de exportación latinoamericanos como combustibles, minerales y productos agropecuarios vendidos casi sin elaboración -a pesar del aumento de las exportaciones de productos manufacturados- en un mercado mundial inestable, deterioraron el nivel de vida de la población. Por otra parte, esos productos fueron sustituidos por otros en muchos casos producidos por los propios países industrializados a partir de la nueva revolución científico-

tecnológica que contaba con el apoyo de los estados que destinaban una gran parte de sus presupuestos a I+D.

El crecimiento económico basado en el crédito externo abundante y barato de los setenta se acabó bruscamente por una serie de factores tanto externos como internos. Las empresas transnacionales contaban con un control de los mercados –a veces formando carteles–, en el cuál manejaban la producción, el transporte y la distribución de las materias primas y alimentos. El papel de las pequeñas y medianas empresas era poco significativo y su nivel de desarrollo tecnológico escaso. Los países vendedores carecían de la información suficiente como para fijar el rendimiento y la producción a futuro, y también los precios eran manejados por las bolsas de productos situadas en países desarrollados. El superávit en la balanza comercial gracias a la depresión del mercado interno, las devaluaciones, el desempleo, y los bajos salarios, no se aplicó al desarrollo tecnológico, sino al pago de la deuda externa.

La disminución del Producto Bruto Interno latinoamericano, el descenso del ingreso real per cápita, la evasión fiscal, la baja tasa de ahorro nacional, el éxodo de los más capacitados, la caída de la inversión pública y del consumo interno, y la disminución del nivel de vida, junto con la depreciación de los precios del sector exportador, amplió la brecha con los países del norte, que presionaron para lograr la apertura de las economías latinoamericanas, proponiendo reformas que tendían a la estabilización de la economía a través del ajuste fiscal y la reducción del aparato estatal.

Los grupos privilegiados por las excepciones fiscales o por los contratos con el Estado, lograron bloquear cualquier intento de los gobiernos democráticos por lograr un equilibrio fiscal, ya que su rentabilidad se basaba en la baja de los ingresos de los sectores asalariados y en la especulación financiera. La estatización de la deuda externa y la deuda pública interna aumentaron la quiebra estatal y las presiones hiperinflacionarias.

La inflación se produjo además, porque la necesidad de contar con divisas para los pagos externos requería adquirir internamente los fondos necesarios, y los dólares debían adquirirse de los exportadores privados

comprando las divisas con endeudamiento, o con emisión monetaria. Recién en la segunda mitad de la década se comienzan a aplicar las estrategias que intentan superar los estrangulamientos externos e internos mediante una mayor capacidad exportadora de la región que podría llevar a una mejoría económica interna a través de una mayor recaudación que ayudara a mejorar el déficit fiscal. Esto se instrumentó con tipos de cambio elevados, créditos a las exportaciones y estímulos fiscales, junto con una leve reducción de las barreras arancelarias.

A partir del fracaso de la política de sustitución de importaciones, comenzaron a ganar terreno las ideas que hablaban de la apertura de la economía, la competitividad y la inserción externa a través de un estado eficiente que privatizara las empresas estatales, y se dedicara solamente a ciertos sectores económicos o sociales que no pudieran ser atendidos por el mercado. También comenzó a replantearse la inserción en la economía internacional a partir de la modernización del aparato productivo, el aumento de la productividad, la complementariedad y la competitividad, la creación de un mercado ampliado y de economías de escala para la utilización de la capacidad industrial ociosa, y la atracción de capitales de riesgo, pero como señalaba Bernal-Meza (1994, p. 257),

mejorar la performance comercial internacional, es decir, lograr una reinserción dinámica en la economía-mundo, equivale a incorporar el progreso técnico; hacer más competitiva la industria, el agro y los servicios. Este proceso, necesario para el desarrollo, es complejo y tiene altísimos costos en inversión de capitales y recursos humanos (educación), lo que hace ineludible la cooperación entre economías y sociedades que enfrentan desafíos similares; una cooperación que va desde el aprendizaje la negociación de transferencia de tecnología, hasta la potencialidad del desarrollo tecnológico compartido y la formación conjunta de recursos humanos de alto nivel.

Los organismos internacionales buscaban la liberalización del comercio en los países subdesarrollados, integrándolos fuertemente a las demandas de las naciones desarrolladas, en desmedro del comercio intrarregional que en la década disminuyó fuertemente. Esto se debió a que los productos primarios tradicionales estaban destinados a los mercados del norte, y a que las exportaciones recíprocas de manufacturas

disminuyeron por falta de divisas para importar insumos, bienes de capital y tecnología y por la carencia de dinero de los países compradores. El comercio con los Estados Unidos fue disminuyendo como consecuencia de la intensidad con que la región ha contraído sus importaciones en respuesta a las restricciones provenientes de la crisis del endeudamiento externo.

El intercambio comercial con la Comunidad Económica Europea no ha sido mejor a pesar del saldo superavitario latinoamericano, debido al recorte de las importaciones, acentuando la posición marginal con respecto al comercio exterior de la CEE, puesto que los productos agrícolas ocupan una parte importante de las exportaciones y han venido declinando en su participación como consecuencia de la política agrícola común.

Esta política de la CEE ha logrado transformarla en autosuficiente en una serie de rubros agrícolas de zona templada, exportando incluso productos lácteos, carne bovina y porcina, y trigo mediante subsidios masivos que descolocan las exportaciones latinoamericanas en otros mercados por la desleal competencia europea.

En este sentido, la Rueda de Negociaciones Comerciales, llamada comúnmente Ronda Uruguay, que se inició en 1986, y que se preveía que finalizara en 1990, intentó desbaratar las trabas arancelarias que alteraban el comercio mundial. Si bien la ronda tenía como objetivos reforzar el sistema multilateral del GATT, liberalizar el comercio mundial, colaborar con los ajustes estructurales a partir del aumento del comercio internacional, especialmente de los bienes de tecnología avanzada, y fomentar la cooperación internacional, los máximos protagonistas fueron los representantes de los Estados Unidos y de la Unión Europea que entablaron una serie de discusiones sobre los subsidios agrícolas. A esta discusión se sumó el Grupo Cairns, integrado por Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Filipinas, Hungría, Indonesia, Islas Fiji, Malasia, Nueva Zelanda, Tailandia y Uruguay que buscaba el desmantelamiento de los subsidios, y el resto de los países subdesarrollados que participaron más activamente que antes en el debate sobre el proteccionismo, las inversiones, etcétera. Finalmente, la Ronda concluyó en 1993.

Lo que correspondía a juicio de algunos gobiernos como los de Argentina y Brasil, era concentrarse en el acceso a un mercado de gran tamaño y dinamismo, reconociendo la necesidad de la transformación productiva con equidad, generando exportaciones con mayor valor agregado gracias al progreso técnico en informática, biotecnología y nuevos materiales, aumentando el comercio intraindustrial por sobre el comercio intersectorial (basado en ventajas comparativas como los recursos naturales). La declinación de este último estaba marcado por la caída absoluta en el volumen de comercio de productos primarios, mientras que las exportaciones de manufacturas debían soportar las medidas proteccionistas de los países industrializados, colocando a las exportaciones de la región en una situación inestable frente a la evolución de la economía internacional. Como consecuencia de esto, decayó la participación de las importaciones y exportaciones latinoamericanas en el comercio internacional.

4 LA CONCERTACIÓN POLÍTICA

En la década de los ochenta, se produjo una oleada de democratización en los países latinoamericanos, aunque cabe aclarar que como señalaba Huntington (1994, p. 26),

una ola de democratización es un conjunto de transiciones de un régimen no democrático a otro democrático, que ocurren en determinado período de tiempo y que superan significativamente a las transiciones en dirección opuesta durante ese mismo período. Una ola también implica habitualmente la liberalización o la democratización parcial en sistemas políticos que no se convierten por completo en democráticos.

Esta oleada democratizadora que se produjo en la década del '80, sucedió a una serie de regímenes autoritarios, que se fueron debilitando por una serie de hechos que determinaron su decadencia y fin (Huntington, 1994, p. 104):

La prevalencia de normas democráticas en el mundo y en muchos países concretos; la ausencia general de una legitimación ideológica para los regímenes autoritarios distintos de los sistemas de partido único;

derrotas militares; problemas económicos y deficiencias derivadas de la crisis del petróleo, la ideología marxista-leninista y políticas económicas poco sagaces e ineficaces; buenos resultados en el logro de algunos objetivos que (como la supresión de la guerrilla) redujeron la necesidad del régimen, o (como con el crecimiento económico muy rápido) intensificaron los desequilibrios sociales y las exigencias de participación política; el desarrollo de divisiones entre las coaliciones gobernantes en los regímenes autoritarios, particularmente en los regímenes militares sobre la politización de las fuerzas armadas y los efectos 'bola de nieve' de la caída de algunos regímenes autoritarios, pese a la confianza de los gobernantes en otros países autoritarios.

También existieron otros hechos que contribuyeron al advenimiento de gobiernos democráticos (Huntington, 1994, p. 105):

ante todo niveles más elevados de bienestar económico, que llevaron a una amplia alfabetización educación y urbanización, una clase media más amplia, y el desarrollo de valores y actitudes de apoyo a la democracia; cambios al mismo tiempo a nivel popular y en los niveles directivos de la Iglesia Católica, que llevaron a la Iglesia a oponerse a los regímenes autoritarios y a apoyar a la democracia.

Aunque por las razones mencionadas se produjo un retraso económico considerable en América Latina, en el aspecto político la situación mejoró al comenzar a impregnarse la región de una diplomacia más diligente y pragmática. Algunas acciones se habían intentado en la década de los '70. Por ejemplo, a iniciativa del presidente de México en 1975, también se forjó el Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Integrado por 25 países, impulsaba la cooperación y la promoción económica y social conjunta de los países de la región, ayudando a los países con problemas económicos y buscando mejorar su posición internacional, sin superponerse con esfuerzos de otros organismos regionales. Los propósitos eran fomentar el desarrollo productivo a través de la creación de empresas multinacionales latinoamericanas que suministraran adelantos tecnológicos que permitieran bajar los costos de los productos, y lograran insertarse en distintos mercados.

Al mismo tiempo, estas empresas debían estar compenetradas con los objetivos de desarrollo de la región. La sede de la Secretaría Permanente del SELA se establecería en Caracas, y los países integrantes eran: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba,

Chile, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Ante el retroceso de las doctrinas de seguridad nacional y geopolíticas, la integración latinoamericana tomó un nuevo impulso con mecanismos de consulta y cooperación a partir de los problemas políticos que se planteaban en muchos casos, como un enfrentamiento regional de las grandes potencias. Tal fue el caso de la crisis centroamericana (el enfrentamiento fronterizo entre Honduras y Costa Rica frente a Nicaragua), y la creación del Grupo de Contadora en 1983. La búsqueda de una estabilidad política que consiguiera la perdurabilidad de los procesos democráticos de la región conllevó a la creación de instrumentos de concertación que pudieran solucionar los problemas latinoamericanos, que en ciertos casos se encontraban en la agenda internacional.

La creación del Grupo de Contadora (Colombia, México, Panamá y Venezuela) inició una nueva forma de concertación regional, a partir de las dimensiones internacionales relacionadas con la relación Este-Oeste derivadas del conflicto centroamericano, y a pesar de las presiones económicas y militares de los Estados Unidos.

Las relaciones multilaterales de alto nivel político acompañaron la democratización continental buscando estrategias alternativas a la de los gobiernos dictatoriales, y entre ellas se pueden mencionar el nacimiento del Grupo de Apoyo –Argentina, Brasil, Perú y Uruguay- a Contadora, y el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política del Grupo de los Ocho, que mostraron la intención de aplicar la asistencia económica y política entre los países para lograr una mayor inserción internacional, consolidando los sistemas democráticos, favoreciendo el diálogo entre las naciones, y promoviendo la cooperación e integración latinoamericana. La creación del Grupo de los Ocho para buscar una solución negociada en Centroamérica, y apoyar al Grupo de Contadora que carecía de la fuerza necesaria para resolver la crisis debido al endurecimiento de las partes y la falta de voluntad política, aportó elementos para coordinar acciones ante problemas comunes.

Frente a la crisis económica, se promovió la realización en 1984 de la Primera Conferencia Económica Latinoamericana de Jefes de Estado en Quito, que buscaba la realización de programas de financiamiento, comercio y cooperación energética y regional destinada a dar solución a los graves problemas estructurales del área. Se buscaba también llevar a cabo estrategias colectivas de solidaridad frente a los acreedores de la deuda externa. Posteriormente ese mismo año, la Reunión de Cartagena de Indias a la que concurren los ministros de finanzas y cancilleres conformando un Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Consenso de Cartagena) para proponer un tratamiento político de la deuda y su renegociación, mostró la voluntad de avanzar colectivamente en un mecanismo de concertación político-económico regional.

Se excluyó la posibilidad del repudio de la deuda, y se propuso la creación de un cartel de deudores que acordaran lineamientos generales que sirvieran a las negociaciones individuales de cada país. Se estableció la idea de la noción de corresponsabilidad entre acreedores y deudores respecto al endeudamiento, y se recomendó que se limitaran los pagos de la deuda externa a un porcentaje de las exportaciones, exigiendo no solamente la baja de las tasas de interés, sino también la restauración de los préstamos. Sin embargo, el Consenso de Cartagena no se manifestó solidario con la decisión del presidente peruano Alan García de limitar el servicio de su deuda externa al 10% de sus ingresos de exportación, ante la posterior reacción de dureza de los acreedores que presionaron al país, aislándolo del resto de las naciones.

La intención de los países de poner fin al estancamiento económico y político quedó demostrada por la firma de varios acuerdos sobre integración. Las declaraciones de Esquipulas I y II (1986-87) lograron la paz en la región centroamericana mediante un programa de desarrollo e integración. La fusión del Grupo de Contadora con el Grupo de Apoyo en Río de Janeiro en 1986, en el llamado Grupo de los Ocho o Grupo de Río, no sólo se constituyó en un nuevo factor de poder frente a la crisis centroamericana, sino que se amplió el campo de aplicación de una política en común que abarcara la cuestión centroamericana, el desarrollo

económico, la paz, la justicia, la libertad, y la defensa de la democracia. Lo que buscaban los países integrantes del Grupo de los Ocho era incrementar su poder negociador ante las grandes potencias económicas, promoviendo un cambio en las relaciones económicas y políticas internacionales. La primera reunión de ocho presidentes latinoamericanos efectuada a fines de 1987 en Acapulco, resaltó el compromiso por la paz, el desarrollo, la democracia, la justicia y la independencia, asumiendo el compromiso de renovar y profundizar la integración y cooperación regional, ampliando el comercio recíproco con el objetivo de converger hacia un Mercado Común Latinoamericano y avanzando hacia un concepto de responsabilidad compartida que permitiera una articulación de intereses para lograr un desarrollo económico sostenido.

Los jefes de Estado recalcaron la necesidad de impulsar un programa de cooperación en ciencia y tecnología para marchar hacia la creación de tecnologías autónomas avanzadas y revertir las transferencias masivas de recursos hacia el exterior, limitando el servicio de la deuda a la capacidad de pago real de cada país. No estuvo ausente la necesidad de un programa de colaboración y cooperación científica y tecnológica especialmente en las tecnologías avanzadas a partir de la contribución en educación y cultura.

Para esto se consideró indispensable la estabilidad política democrática basada en el pluralismo político, la vigencia de los derechos humanos, el apoyo al desarme y la seguridad internacional, y la promoción del establecimiento de zonas de paz, ampliando el diálogo político con otros Estados. También se identificó la necesidad del establecimiento de un sistema comercial internacional sin proteccionismos, reconociendo la naturaleza política del problema de la deuda, y solicitando la creación de instrumentos que otorgaran a los países latinoamericanos beneficios en los descuentos del valor de sus respectivas deudas en los mercados secundarios.

La segunda reunión de jefes de Estado del Grupo de los Ocho en octubre de 1988, analizó distintos temas: la integración regional, la paz, la seguridad, la democracia, el fortalecimiento de los organismos regionales,

la protección del medio ambiente, el combate del narcotráfico y el desarrollo de la estructura productiva de los distintos países. En esta segunda convocatoria realizada en Punta del Este, no solamente se habló de la integración económica sino también de la integración científico-tecnológica, cultural y educativa. Se buscó reforzar a la ALADI, implementando mecanismos para una mejor corrección de los desequilibrios entre los países miembros, haciendo hincapié en la necesidad de que se redujera el monto y los intereses de la deuda, y que los inversores externos tuvieran en cuenta a los países latinoamericanos.

Se remarcó la necesidad de que el mundo no se dividiera en zonas de influencia, y que se respetaran las soberanías nacionales, valorizando de esta forma las negociaciones multilaterales. A pesar que los temas que se trataron en la reunión del Grupo de los Ocho no tuvieron mayor trascendencia en los países industrializados, el gobierno norteamericano, examinó su estrategia sobre la deuda externa y como respuesta hacia nuestros países formuló el plan Brady.

CAPÍTULO 4

EL ESCENARIO ARGENTINO Y BRASILEÑO

1 LA SITUACIÓN ARGENTINA

1.1 LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS

Con la entrada del régimen militar, se aprecian dos períodos en donde el sector industrial estuvo sujeto a grandes sobresaltos: el primero entre 1976 y 1978 se distinguió por la apertura gradual de la economía mediante rebajas en los aranceles y modificaciones en los regímenes cambiario y comercial, mientras que el segundo período entre 1978 y 1981 liberalizó las importaciones y se estableció un ajuste proyectado del tipo de cambio. La reducción de los aranceles de importación, y una política de devaluación del tipo de cambio decreciente en el tiempo, para lograr la concordancia de las tasas de interés y de inflación interna con las internacionales, llevó a la sobrevaluación de la moneda y permitió la entrada de productos importados en forma masiva.

Se debía soportar la escasez de divisas indispensables para las importaciones industriales, lo que obligaba a recurrir a devaluaciones y recesiones para continuar con el crecimiento. La industria fue afectada por la eliminación de los subsidios, las regulaciones, y por los resultados de los programas antiinflacionarios (Hirst, 1989, p. 18):

El programa antiinflacionario de diciembre de 1978 basado en el enfoque monetario de balanza de pagos e instrumentado a través de la apertura comercial y financiera en el marco de una sostenida y fuerte devaluación de la moneda local y la baja de aranceles, afectó notablemente la competitividad de los productos de industria argentina y llevó al quiebre a numerosas empresas. Esta etapa conocida como 'desindustrialización'

ocultó serios cambios estructurales dentro del sector. Mientras la producción de bienes de consumo y de capital experimentaba una fuerte recesión, la producción de bienes intermedios (papel, siderurgia, petroquímica) alcanzaba sus más altas tasas de inversión, aumentando su participación en el sector en desmedro de maquinarias y equipos, textil, vestido y otros.

Hacia 1981 con las nuevas autoridades militares, se buscó la adopción de medidas de corto plazo, aunque continuó el estancamiento del sector industrial, perjudicado además por las altas tasas de intereses. El régimen militar persiguió la mayor apertura de la economía, junto con la defensa del libre comercio, el libre cambio, el aprovechamiento de las ventajas comparativas, y el achicamiento del Estado. Los mecanismos cambiarios y financieros lograron no solamente incrementar en forma alarmante la deuda externa de empresas públicas y privadas a partir de acciones especulativas, sino también dedicar gran parte de las divisas, a la compra de bienes de consumo y productos suntuarios. Por otra parte, la industria de bienes de capital bajó su producción, y el sector metalmeccánico, que era el más maduro, sufrió la competencia externa bajando la demanda, la tasa de inversión y el nivel tecnológico de sus productos. Las grandes compañías nacionales ganaron en importancia a costa de las pequeñas y medianas empresas y de las firmas estatales. La industria liderada por las empresas transnacionales, nunca alcanzó un alto nivel de competitividad internacional debido a su orientación al mercado interno y su dependencia del sector externo para la obtención de insumos y bienes de capital.

Esto quedó demostrado cuando a principios de los ochenta, la desregulación y la apertura económica mostraron que nuestro país había quedado lejos de la frontera tecnológica, y no solamente era evidente la saturación del mercado interno, sino también las dificultades para penetrar en los mercados externos, aunque algunas agroindustrias (aceites vegetales, leche en polvo), y ciertas ramas industriales (productos petroquímicos, acero), a partir de la vinculación de grupos empresariales con el poder mediante beneficios fiscales, pudieron expandirse a través de la apertura de nuevas plantas industriales más actualizadas tecnológicamente.

Paralelamente, la inversión extranjera se dirigió a la explotación de gas, petróleo y, al sector financiero y bancario, aunque una pequeña parte fue al sector automotor.

El estancamiento de la producción, los desequilibrios externos y fiscales, la inflación y los cambios estructurales en la industria provocaron la pérdida de la capacidad industrial como generadora de empleo, la utilización de nuevos recursos naturales como el gas, la incorporación de nuevos cultivos como la soja, la pérdida de importancia de las ramas metalmecánicas y los textiles a manos de los productos químicos, petroquímicos y de algunos alimentos, y la consolidación de grupos económicos nacionales en ramas dinámicas de la economía. Debido a la guerra de Malvinas, se produjeron grandes fugas de capitales, al mismo tiempo en que aumentaban los servicios de la deuda y el gasto público. Esto marcó casi toda la década puesto que la alta inflación sumado a las altas tasas de interés, la ausencia de financiamiento externo, el pago de la deuda externa mediante la compra de divisas, y la emisión o la colocación de deuda pública interna, aumentaron las dificultades fiscales. En abril de 1982, se estableció un sistema de licencias y autorizaciones previas que regulaba el ingreso de todos los bienes, al mismo tiempo que se incrementaron los aranceles para recaudar dinero, sin embargo, existían numerosas excepciones que amparaban a empresas o sectores.

Con el nuevo gobierno democrático, tomaron más fuerza las ideas sobre el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones, y la necesidad de ampliar la competitividad para lograr una mejor inserción internacional (Rapoport, 2006, p. 739):

El enfoque de las autoridades era ajustar gradualmente las variables económicas, con el fin de conciliar las reclamaciones, no siempre compatibles, de distintos sectores sociales, y armonizarlas con los objetivos de saldar la llamada “deuda social” y lograr, simultáneamente, la estabilidad de los precios. Las medidas que se fueron implementando incluyeron un aumento de salarios de suma fija, en diciembre de 1983, y de las tarifas de los servicios públicos, la fijación de pautas para el incremento futuro de precios, salarios y tarifas públicas y la determinación del tipo de cambio para el mes de enero, el establecimiento de un sistema de control de los precios industriales y la reducción de las tasas de interés reguladas.

Sin embargo, el gobierno se enfrentó pronto con las presiones monopólicas, los planteos sindicales, la baja de la recaudación impositiva, el déficit fiscal y la renegociación de la deuda externa (Rapoport, 2006, p. 741):

Los tres núcleos centrales del nuevo poder económico local (los grandes grupos económicos, con vinculaciones con el sector financiero, el sector agroexportador, también ligado a aquellos holdings y las empresas extranjeras), al igual que la banca acreedora, no tuvieron las actitudes esperadas respecto de la democracia naciente. Por el contrario, cada uno operó exclusivamente en función de sus intereses concretos e inmediatos. Así, la banca presionó por el pronto y mayor pago posible de los servicios de la deuda; las empresas ajustaron sus precios en función de la inflación esperada; los tenedores de divisas intentaron proteger su capital depositándolo en plazas más seguras; los países centrales continuaron protegiendo y subsidiando sus producciones locales y los sindicatos presionaron por un reajuste de los salarios para defender su poder adquisitivo frente a la inflación.

De ahí que comenzara a pensarse en un nuevo plan de ajuste más severo implementado por un nuevo equipo económico. Hasta 1985 aproximadamente, la conducción económica estableció regímenes de importación especiales y exención de aranceles a la importación de bienes de capital para buscar la estabilidad de los precios a partir del nacimiento del plan Austral. El cambio en la política económica comenzó con el equipo económico conducido por Juan Sourrouille, que contaba con el apoyo de Washington y los organismos multilaterales de crédito y la banca privada. El plan Austral nació para estabilizar la economía en un contexto de fuerte caída de la inversión que se produjo en 1985, y para afrontar los compromisos externos tratando de eliminar la aprensión de los acreedores internacionales. Sus características principales eran (Rapoport, 2006, p. 742):

cambio del signo monetario, introduciendo el austral, cuya unidad equivalía a 1.000 pesos; congelamiento de precios al 12 de junio, de las tarifas públicas (luego de haberlas reajustado fuertemente) y los salarios; reducción de las tasas de interés reguladas (de 28 y 30% para depósitos y préstamos al 4 y 6%, respectivamente); devaluación del 15% y congelamiento posterior del tipo de cambio, fijándolo en 0,80 centavos por dólar, compensada con un incremento de los impuestos a las exportaciones, e implementación de una política monetaria y fiscal estricta, que comprendía una reducción significativa del déficit, del 11% del PBI en junio al 4% hacia fin de año. Esa pauta debía ser alcanzada por un recorte en los gastos, una mayor recaudación y un financiamiento por medio de nuevos créditos externos.

Si bien el plan redujo la inflación, bajó el déficit fiscal y, logró el aumento de las reservas del Banco Central, no se consiguió un aumento de los salarios y el empleo, y no tenía objetivos de reactivación. En 1988, estando ya en plena implementación el PICAB, se produjo una reforma arancelaria que modificó el régimen de consulta previa para las importaciones limitándolas a 1000 posiciones arancelarias, en lugar de las 3000 que existían anteriormente. Nuestro país aceptó un paquete de créditos del FMI y el Banco Mundial destinado a la rebaja arancelaria. Los empresarios expresaron su descontento enviando al Palacio de Hacienda un informe reservado donde se consignaba que los países más desarrollados tenían un nivel de protección arancelaria y paraarancelaria que oscilaba entre el 56 y el 72%, pero con barreras para algunos productos determinados que llegaban al 120%, mientras que la reforma proyectada en nuestro país llevaría a los aranceles a un promedio del 30%.

Pensaban que la apertura sería utilizada por la secretaría de Comercio como un elemento de presión para evitar cualquier escalada de los precios durante la marcha del plan Primavera. Inclusive, se acusaba al equipo económico de prometer cualquier cosa al Banco Mundial, con tal de contar con fondos para afrontar la campaña electoral sin sobresaltos, aunque desde el ministerio de Economía se respondía con promesas de que no habría una importación indiscriminada. Existieron bienes cuya importación requería la autorización de la secretaría de Industria y Comercio Exterior. La política arancelaria que se lanzó junto con el plan Primavera -que bajó la inflación de agosto de 1988 a febrero de 1989- eliminó posiciones que requerían consulta previa con intervención de las cámaras industriales respectivas para su autorización. Entre los sectores en los que debían consultar a los industriales nacionales, se encontraban el azúcar, bebidas alcohólicas, prendas de vestir, tejidos, autopartes, electrodomésticos, muebles y automotores. Además, la nueva estructura arancelaria mostraba aranceles entre un 5 y un 40% (anteriormente se encontraban entre un 46 y un 60%), con algunas excepciones, a la vez que se modificaron las nomenclaturas.

Esta reforma arancelaria unilateral, realizada sobre la base de exigencias externas, perforaba el margen de profundización del proceso de integración bilateral. Es decir, atentaba contra la esencia misma del PICAB, puesto que no se consultaba a Brasil sobre el tema, y significaba abrir el mercado interno a la competencia extranjera. Cuando en febrero, las autoridades monetarias no tenían los dólares suficientes para respaldar el mercado cambiario, se produjo la fuga de capitales, el alza del dólar libre y, el aumento descontrolado de los precios. Los factores que llevaron a la hiperinflación fueron varios (Rapoport, 2006, p. 752):

Entre ellos, tuvieron especial relevancia la crítica situación del balance de pagos, la exacerbación de la puja por la distribución del ingreso, el comportamiento especulativo de importantes sectores económicos y el encadenamiento de aceleraciones crecientes de la inflación y períodos de estabilización cada vez más cortos y limitados en el pasado inmediato. A ello contribuyó también una errática política de contención por parte del gobierno.

El fracaso del plan Primavera incrementó el déficit del sector público, aumentó la cantidad de bonos emitidos por el gobierno, provocó la caída de los salarios, el aumento en la tasa de desocupación y, la reducción de las importaciones. Además, a principios de 1989, el gobierno norteamericano dejó de respaldar a Alfonsín, a lo que se sumó la negativa del Banco Mundial a desembolsar un préstamo a nuestro país.

1.2 LA DEUDA EXTERNA

La necesidad de generar superávits comerciales para cubrir el servicio de la deuda externa, agravó el déficit fiscal. El endeudamiento externo dejado por el régimen militar requería un inmenso superávit comercial para pagar los intereses atrasados de la deuda. Uno de los principales objetivos del nuevo gobierno radical fue la gestión de la deuda, tarea difícil debido a la falta de acuerdo con el FMI, las dificultades para lograr nuevos financiamientos de organismos mundiales y, los atrasos con la banca privada internacional.

La administración radical apreciaba la influencia y el condicionamiento externo, debido a la dureza encontrada en la banca, que pretendía que el gobierno cumpliera con los compromisos externos. El nuevo gobierno democrático esperaba recibir un mejor tratamiento de los acreedores externos en el tema de la deuda, y señalaba que el ajuste ya se había realizado puesto que durante el régimen militar, los salarios habían caído y no se habían recuperado, las importaciones se habían reducido a la mitad y, se había generado un superávit fiscal cuya mayor parte iba destinada al pago de servicios de la deuda. Además, se hablaba de la ilegitimidad de la deuda. Asimismo, se mencionaba que la deuda se había incrementado por el endeudamiento del régimen militar, las alzas de las tasas internacionales de interés y la paralización de las corrientes de divisas provenientes de la banca privada, afectando al proceso democrático.

El equipo económico con Bernardo Grinspun a la cabeza, convencido que la 'radicalización' de un deudor con legitimidad internacional podía unir a otros países latinoamericanos afectados por la deuda, buscó en primera instancia, verificar los montos de la deuda y preparar las propuestas de pago, para ganar tiempo y escapar a la posibilidad de la firma de un acuerdo con el FMI y sus integrantes mediante un contacto directo con los bancos acreedores y el Club de París. Los gobiernos europeos -de acuerdo en este punto con el norteamericano-, si bien reconocieron el carácter político del endeudamiento, condicionaron las inversiones a un acuerdo previo con el FMI. Los acreedores actuaron con cautela e indicaron a las autoridades económicas argentinas que el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional era imprescindible, tal cual se había realizado en otros casos. Las dificultades en las negociaciones con el FMI se trataron en el Consenso de Cartagena, donde las autoridades argentinas observaron que se descartaba la formación de un 'club de acreedores' y que el tono de la reunión no era rupturista. Los negociadores argentinos llevaron a cabo las negociaciones por la deuda dentro de los parámetros normales.

Finalmente, las negociaciones con la banca privada acreedora llegaron a buen término a fines de 1984, pero en el segundo trimestre

de 1986 se suspendieron los giros de fondos al exterior. La negociación argentina se vio ayudada por la decisión brasileña de suspender el pago de intereses a la banca privada extranjera, y por la ayuda del gobierno norteamericano, logrando la reprogramación total de la deuda a mediano y largo plazo con comisiones convenidas inferiores a las de los préstamos otorgados anteriormente por los bancos privados norteamericanos. También en ese año se firmó el acuerdo con el Club de París refinanciando todos los vencimientos por capital.

La gestión de Sourrouille percibió las limitaciones de una política confrontacionista y flexibilizó los márgenes de negociación, realizando un ajuste que permitió que una alta proporción de las divisas por exportaciones se dirigiera al pago de los intereses y servicios de la deuda. A pesar que dentro de la propia banca privada existían divergencias entre los bancos europeos, japoneses y regionales norteamericanos que no querían entregar más fondos, y los grandes bancos norteamericanos que no querían bajar las tasas de intereses, entre 1984 y 1988, los distintos equipos económicos debieron enfrentar no solo la inflexibilidad de los acreedores sino también los problemas macroeconómicos locales y las altas tasas de interés internacionales. La gestión de Sourrouille no solamente no logró una flexibilización progresiva de los parámetros de la negociación, sino que la deuda externa continuó siendo una pesada carga para el presupuesto nacional.

1.3 LA POLÍTICA EXTERIOR

Para el nuevo gobierno democrático, los socios privilegiados serían Estados Unidos, América Latina, Europa occidental y los países del Tercer Mundo. Argentina buscó vincularse más profundamente con Latinoamérica para lograr acordar posiciones comunes y alcanzar una mayor democratización económica y política del sistema internacional. Se quería lograr un desarrollo que no podía conseguirse en forma individual y aislada, para lo cual era imprescindible discutir los modos de refinanciamiento de la deuda externa. Gracias al nuevo interés diplomático mostrado

para relacionarse más profundamente con América Latina, nuestro país desarticuló las dos hipótesis de conflicto con Chile y con Brasil, que blandían los regímenes militares del Cono Sur. En el primer caso, se firmó un tratado de paz sobre el canal del Beagle, avalado por un plebiscito nacional, y en el segundo caso, se llegó a un acuerdo de integración con los brasileños. Con México se intentó acercar posiciones políticas con respecto a la deuda externa, y reanimar el comercio bilateral. Además, los países de la región compartían el sentimiento de solidaridad regional a raíz del conflicto del Atlántico Sur y, la crisis de la deuda externa.

La Unión Cívica Radical, partió de la base de que nuestro país era occidental desde el punto de vista geográfico, político y cultural, en vías de desarrollo y no alineado. Se promovía la participación de la Organización de Estados Americanos para la defensa de los intereses regionales, especialmente en cuanto a los derechos humanos y la cooperación para el desarrollo económico y social. También se quería impulsar el Parlamento Latinoamericano y el funcionamiento de foros de partidos políticos democráticos, para fomentar la democratización de todo el continente. Al mismo tiempo se ratificaba la participación en el Movimiento de Países No alineados, señalando que nuestro escaso desarrollo económico no nos permitía destinar divisas en la confrontación Este-Oeste.

Las nuevas líneas maestras de la diplomacia argentina eran la demanda de autonomía, la búsqueda de la paz regional y mundial rechazando el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, el mantenimiento de relaciones amistosas con todos los países, y la defensa de los derechos humanos. Se buscaba reconstruir la imagen argentina luego de la represión contra la subversión, el conflicto con Chile por el canal del Beagle y la derrota militar de las Malvinas. Sin embargo, el apoyo europeo fue bastante evasivo, porque la esperada ayuda europea estaba supeditada al pago de la deuda, y además, no se pudo vencer el proteccionismo europeo, especialmente en los productos agrícolas.

Con Estados Unidos, las relaciones fueron complicadas ante la política de confrontación del gobierno, especialmente en dos temas: el

considerar a la deuda desde un plano político, y la injerencia argentina en el conflicto centroamericano a través del Grupo de Apoyo. En 1984, con respecto a la deuda, debido a la presión norteamericana, nuestro país adopta un giro en la política exterior con Sourrouille, puesto que la gestión de Grinspun solo generó desconfianza en el país del norte, en los bancos y en los organismos multilaterales. Se admitió la superioridad norteamericana y ante el temor de que se pudiera desestabilizar la democracia, se aceptó que la deuda externa fuese tratada dentro de los límites convencionales, sin un tratamiento político de la misma (Rapoport, 2006, p. 731):

Con la puesta en marcha del plan Austral, en junio de 1985, se decidió afrontar los compromisos externos del país aceptando las reglas de juego existentes y encarando las reformas estructurales de manera de aventar los temores de los acreedores internacionales. A partir de entonces, el gobierno norteamericano y los organismos financieros internacionales apoyaron la gestión económica del ministro Sourrouille.

Por ajuste estructural se entendía, privatización de empresas públicas, aumento de tarifas, reducción del gasto público, y lograr una mayor recaudación para poder pagar los compromisos externos. Si bien el plan apuntaba a detener la inflación, también se pretendía cumplir con los organismos internacionales, y no se pretendía excusarse de pagar aduciendo que el ajuste estructural había sido realizado por el régimen militar.

2 BRASIL

2.1 LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS

Brasil entre 1960 y 1980 desarrolló una política de inserción internacional merced a la combinación de las relaciones financieras y comerciales y de las inversiones externas, endeudándose para dar continuidad a la sustitución de importaciones y poder expandir y diversificar sus exportaciones, a partir del crecimiento del parque industrial, lo que atendía los requerimientos de sectores militares, la tecnocracia y el empresariado financiero e industrial asociado en determinados sectores con capitales internacionales. A fines de la década del '70, Brasil contaba

con un estado que intervenía en sectores de punta, mediante financiamiento otorgado por el Banco Nacional de Desarrollo Económico, las inversiones públicas en distintos sectores, y los Programas Nacionales de Desarrollo, logrando el país, un sector desarrollado de bienes de capital caracterizado por (Hirst, 1989, pp. 30-31):

1) su alta integración vertical; 2) los estímulos y la orientación al mercado externo; 3) la profundización de la sustitución de importaciones en los sectores de bienes de capital intermedios; 4) la disponibilidad de una infraestructura adecuada de energía y petróleo y 5) la constitución y defensa de sectores con tecnología de punta, como Informática, Telecomunicaciones, Aeronáutica y Energía Nuclear.

A partir de la década de los setenta, aumentan las exportaciones de manufacturas gracias al acceso a tecnologías cercanas a los estándares internacionales y, los incentivos fiscales otorgados por el estado a través de excepciones tributarias y créditos subsidiados, lo que permitió al país no solamente aumentar las cuotas de su producción dedicadas al mercado externo, sino también ampliar el número de socios comerciales en países desarrollados, África, América Latina y Medio Oriente. Luego de la crisis petrolera de 1973, el gobierno brasileño tomó medidas para realizar un programa de desarrollo económico gracias a la gran cantidad de préstamos extranjeros a tasas de interés muy bajas destinados a industrias de sustitución de importaciones que requerían gran cantidad de capital, y que serviría para incrementar la competitividad industrial brasileña en el mundo. Es decir, Brasil alentó en forma enérgica la sustitución de importaciones de productos de industria pesada y de bienes de capital, logrando una integración intersectorial diversificada en su producción, y con poca competencia externa gracias a la política proteccionista (Rapoport, 2006, p. 691): “A esto se agregaba una política agroexportadora que había logrado acceder a los mercados internacionales sobre la base de bienes intermedios”.

Pero a principios de los ochenta, el gobierno militar ante las restricciones financieras externas, aplicó recetas económicas recesivas que afectaron a las importaciones. Se buscó generar grandes superávits comerciales a través de la diversificación y el aumento de las exportaciones,

especialmente de productos industriales en desmedro de los agrícolas. Estados Unidos se transformó en el principal país importador de productos brasileños, disminuyendo las ventas a América Latina y al mundo en desarrollo.

Lo que pretendían los brasileños era aumentar las exportaciones de productos industriales para expandir la capacidad productiva, lo que imponía una mayor importación de bienes de capital y tecnología de punta, con el obstáculo del servicio de la deuda externa en el medio. Brasil se convirtió en un país cerrado a las importaciones puesto que el proteccionismo es una lejana orientación de la política exterior brasileña de reserva de mercados para beneficiar a sectores industriales nacionales.

El sector privado transnacional o nacional ha demostrado ser adaptable a las oscilaciones económicas, logrando aumentar la productividad a partir de menores costos y automatización, y a pesar de una menor inversión. De todas maneras, existieron diferencias entre sectores como el de bienes de consumo durable o agroindustriales que recuperaron posiciones, y sectores como el de bienes de capital que debido a la carrera tecnológica quedó un poco más rezagado. En la década del ochenta, el crecimiento industrial fue lento y sufrió varias crisis por el endeudamiento externo, la falta de mecanismos de financiación debido a las dificultades financieras estatales y a la interrupción de los flujos de capitales extranjeros, y el agotamiento del modelo de industrialización vigente hasta entonces.

2.2 LA DEUDA EXTERNA

En los ochenta, los acuerdos con los bancos comerciales supervisados por el FMI significaron una menor entrada de divisas externas y de préstamos, al mismo tiempo que se producía un desajuste financiero público, debido a las devaluaciones del tipo de cambio que redujeron la capacidad de servir la deuda. La inflación y el deterioro de las cuentas públicas sirvieron como subvención de los sectores exportadores, debido a los favores fiscales a las exportaciones, lo que marcó que el crecimiento de la economía estuviera sujeto al crecimiento de las exportaciones. Al asumir el nuevo gobierno democrático de José Sarney en 1985, la política

económica que se intentó seguir era contener la demanda interna a través del control del gasto público, para reducir la inflación y promover las exportaciones realizando simultáneamente los ajustes interno y externo, pero, rápidamente se perdió el control del déficit público. El fracaso de las negociaciones con el FMI, se debió a la falta de apoyo interno hacia la nueva estrategia económica.

A partir de la asunción de Dilson Funaro como ministro de Hacienda, lo primero que se hizo fue tranquilizar a los acreedores externos en el sentido de que los términos acordados por el anterior ministro serían respetados. Pero el nuevo ministro, a partir de una posición crítica de las estrategias tradicionales de ajuste, sostenía el crecimiento para defender una política económica autónoma, lo que le valió el respaldo político de sectores parlamentarios progresistas. Al intentar negociar sin la supervisión del FMI, los brasileños se encontraron que el Club de París no aceptaba un acuerdo sin la supervisión del organismo, al mismo tiempo que las negociaciones con los acreedores privados se estancaron.

Con el nacimiento del plan Cruzado en 1985, se hizo más patente la necesidad de inversiones estructurales en servicios de infraestructura y en las industrias productoras de materias primas industriales que no podían satisfacer la demanda creada por el nuevo plan económico. Una vez implementado el mismo se hizo necesario tomar algunas medidas de carácter estructural, para lo cual por un lado, se sostuvo que el crecimiento sostenido requería una menor transferencia de recursos al exterior, y por otra parte, se produce un acercamiento a los acreedores oficiales del Club de París, retomándose unilateralmente el pago de los intereses atrasados. Sin embargo, a mediados de 1986, ya existían datos ciertos de que el país no iba a poder seguir obteniendo enormes superávits comerciales debido al deterioro de los precios y el volumen exportado de café, soja, productos manufacturados, y al crecimiento de la demanda interna.

La menor cantidad de reservas se debió no solamente al retroceso de las exportaciones, sino también a una menor inversión extranjera, y a un leve aumento de las importaciones. A principios de 1987, las autoridades

económicas brasileñas llegaron a un acuerdo con el Club de París, bajo el auspicio del presidente de la Reserva Federal, Paul Volcker, por el cual se reprogramaron las deudas a vencer en el primer semestre de 1987. Asimismo, el gobierno norteamericano intervino en la negociación –lo que le valió críticas de sus socios europeos y japoneses- debido a que no se aceptó la supervisión del FMI, aunque Brasil aceptó establecer contactos informales con el organismo.

Pero el deterioro de la situación económica en 1987, la baja consideración pública del equipo económico, las presiones políticas y el endurecimiento del frente externo llevó a la suspensión del pago de los intereses por un plazo indeterminado, es decir, se declaró una moratoria unilateral, adoptando una firme postura ante los acreedores, aunque se anunció que se mantendrían los pagos en cruzados. El gobierno sostuvo que durante seis meses el Tesoro no gastaría más recursos de los que recaudara, que las inversiones de las empresas estatales deberían ser con recursos propios, y que se haría una revisión de los subsidios. El gobierno norteamericano repudió la actitud brasileña porque no había sido consultado, al igual que el FMI. Al mismo tiempo, los norteamericanos presionaron a los bancos para que redujesen sus exigencias a México, Filipinas y Chile, países que estaban renegociando sus deudas, puesto que no se quería un enlace entre los deudores, y el desplome del sistema financiero internacional.

Con la asunción de Luis Bresser Pereira como ministro de Hacienda–aceptado por la comunidad financiera internacional-, se intentó calmar los ánimos de los acreedores, para lo cual se declaró dispuesto a entrar en conversaciones con el FMI. Pero en el marco interno se hablaba de que el FMI tendría poca injerencia en la política económica interna, porque se utilizarían ciertos ‘tecnicismos del Fondo’ para formular un programa propio.

El nuevo ministro mantuvo la idea de que era necesario sostener el crecimiento por lo que se debía remitir al exterior recursos menores a lo que pretendían los acreedores, a pesar que la situación de la balanza comercial mejoró por la caída de los salarios que dejó más excedentes

exportables. Igualmente, los acreedores presionaron al ministro para que retomara aunque sea parcialmente el pago de los intereses, levantando la moratoria y llegando a un acuerdo con el FMI. Brasil insistía en que se debían refinanciar los intereses en un plazo más largo, se incluyeran cláusulas de salvaguardia en caso de deterioro económico internacional, y se firmara un acuerdo primero con los bancos privados, y luego con el FMI, para evitar el costo político interno.

Pero la inflación y el déficit fiscal continuaron siendo un grave problema. Esta situación motivó que el valor de los títulos de la deuda cayera en los mercados. Algunos sectores privados brasileños aprovecharon además la conversión de la deuda como una alternativa al endeudamiento y captación de recursos en el mercado de capitales doméstico, aunque este mecanismo se interrumpió cuando se lanzó el plan Verano en 1989. El plan anunciaba la reducción del déficit fiscal basado en la poda de organismos del estado, la gradual privatización de las empresas públicas y la reducción de empleados del gobierno. Se acentuaron el control de cambios y el congelamiento de precios, salarios y tarifas con control popular, igual que en el plan Cruzado. El programa antiinflacionario del Brasil al igual que el plan Primavera en Argentina, no fueron en última instancia más que proyectos de corto plazo, destinados a lograr un objetivo político.

2.3 LA POLÍTICA EXTERIOR

En 1974, Brasil abandonó el 'alineamiento automático' con los Estados Unidos, y lanzó un esquema de universalización de su política exterior a través del llamado 'pragmatismo responsable', manteniendo vínculos externos con características diferentes en el marco regional y en el internacional. Se promovieron tres líneas de acción que perduraron en el tiempo. En Latinoamérica, mantuvo una efectiva presencia en países como Uruguay, Paraguay, Bolivia, e incluso Chile, con quien Argentina mantenía hipótesis de conflicto, mientras que en el ámbito internacional, el pragmatismo brasileño se orientó a la conquista de una presencia en todas las regiones más allá de las contradicciones ideológicas y políticas

que pudieran existir, puesto que lo que se deseaba era satisfacer sus necesidades y romper su situación de país dependiente. En el plano político, sus posturas sobre la deuda externa, la política nuclear, la política comercial y financiera internacional, la reserva de mercados nacionales, la posición adoptada frente a la guerra de Malvinas, y la reafirmación del eje Este-Oeste por parte de Estados Unidos, alejaron a Brasil de los estadounidenses.

Bajo el mandato del general Figueredo, que coincidió con la atenuación y declinación del milagro económico, Brasil comenzó a relativizar la aspiración anterior de constituirse en la octava potencia mundial, y se produjo una aproximación política con los países de la región, a partir de la aceptación de que el desarrollo brasileño no podía ser independiente de los países latinoamericanos. En el nuevo accionar externo brasileño, a partir de los ochenta debe hacerse mención a su participación activa en foros regionales de coordinación política, económica y de integración como la ALADI o la Cuenca del Plata, que si bien fueron creados en décadas anteriores, no lograban alcanzar los objetivos que llevaron a su creación, por rivalidades políticas o ideológicas, o las diferentes opiniones sobre la forma de la integración regional. El país estaba muy bien instalado en el ámbito internacional gracias al apoyo estatal, empresarial y de las fuerzas armadas.

Luego de la muerte de Tancredo Neves, con la asunción de José Sarney en 1985 el gobierno brasileño comenzó a desarrollar una más activa política de acercamiento con respecto a América Latina. Los países de América Latina fueron un importante mercado para las exportaciones de manufacturas, puesto que los brasileños se enfrentaban al proteccionismo europeo, a las crisis económicas y políticas africanas y a crecientes dificultades con Estados Unidos. Por ejemplo, en el caso de la informática, hacia mayo de 1986, Estados Unidos preparaba represalias contra Brasil por la negativa de este país a la entrada en sus mercados de productos electrónicos y computadoras norteamericanas, debido a las barreras arancelarias. Brasil prohibió las importaciones de computadoras pequeñas y la tecnología correspondiente hasta el fin de la década para

proteger su propia industria electrónica. En el espacio regional, el propio presidente reforzó la política exterior de acercamiento a Latinoamérica. Además, Brasil propuso en las Naciones Unidas que el Atlántico Sur, entre África occidental y América del Sur, fuese declarado una zona de paz y cooperación, desmilitarizado y desnuclearizado.

3 LAS RELACIONES BILATERALES

3.1 LAS RELACIONES ECONÓMICAS

En los años setenta, la complementación industrial entre Argentina y Brasil, mediante empresas estatales, nacionales y transnacionales, significó un aumento de diferentes formas de cooperación bilateral (Hirst, 1989, p. 79):

a) la formación de empresas conjuntas (asociación de capital); b) la instalación de filiales originarios de uno de los dos países (generación de transacciones comerciales bilaterales); c) la realización de acuerdos de licencia y asistencia técnica; d) los contratos en el campo de la ingeniería; e) la formación de consorcios de consultoría; f) la realización de acuerdos para cooperación industrial; g) la realización de acuerdos de especialización e intercambio comercial. El universo empresarial en que se realizan estas experiencias es bastante amplio, abarcando empresas privadas nacionales, transnacionales y estatales. En el primer caso se encuentra una mayor diversificación en cuanto a las formas de cooperación desarrolladas. En términos sectoriales se nota un claro predominio de las experiencias de complementación en las industrial metal-mecánicas.

Por otro lado, como indicaba Hirst (1989, pp. 79-80):

Una parte representativa de estas experiencias está vinculada a la producción de bienes intermedios, insumos industriales, productos mecánicos y maquinaria. Se trata de áreas de mayor madurez tecnológica tales como la farmacéutica, energía nuclear, ingeniería de plantas industriales o sectores medianamente complejos como el de autopiezas de reposición y equipamiento agrícola. En el caso de las empresas transnacionales esta cooperación normalmente pretende crear corrientes de comercio entre subsidiarias que permitan procesos de especialización de costos más ventajosos que aquellos ofrecidos por las casas matrices. Con respecto a las relaciones empresariales interestatales, las experiencias más relevantes se dan en el área de contratos de ingeniería y consorcios de consultoría.

Desde el lado argentino, la guerra de Malvinas perjudicó las relaciones comerciales entre ambos países, puesto que el presupuesto argentino destinado a gastos bélicos significó menos compras de productos brasileños. A esto se les sumó la baja en las ventas a los países subdesarrollados debido a la escasez de divisas. El último gobierno militar asumido en julio de 1982, buscó consolidar la independencia de Europa, a partir de una mayor vinculación con los países latinoamericanos.

Pero en Brasil, ganaron peso los sectores financieros y económicos relacionados con los Estados Unidos y los países más industrializados que constituían el principal mercado para las exportaciones brasileñas. Asimismo gracias a su política de restricciones a las importaciones y su agresiva política exportadora, intentaban cumplir puntualmente con los pagos al FMI. No mostraban mayor interés por el intercambio con el resto de los países latinoamericanos, porque consideraban que el comercio con ellos no otorgaba ninguna ganancia.

También, a partir de la crisis externa estos sectores se adueñaron de posiciones de poder para negociar la deuda externa, por lo que la diplomacia de Itamaraty ocupó un lugar secundario. Los exportadores brasileños se encontraron con la dificultad de entrar con sus productos en nuestro país debido a la falta de emisión de licencias de importación o a la no concesión de cartas de crédito. Los sectores que propiciaban el acercamiento con los países latinoamericanos apoyaban la idea de realizar acuerdos bilaterales dentro del ámbito de la ALADI, con créditos recíprocos para no utilizar moneda extranjera. Ante esta disyuntiva, las Fuerzas Armadas, el establishment y la dirigencia económica, llevaron adelante un esquema de reinserción en la economía mundial como una potencia no dependiente, que buscaba a través de las exportaciones, incrementar sus divisas para abastecerse de alimentos.

En este sentido, Argentina era un proveedor cercano natural, que podía incrementar su producción ante picos de abastecimiento. Por otro lado, se fueron solucionando las diferencias con la Argentina en relación con la utilización de la energía hidroeléctrica de los ríos que atravesaban

ambos territorios. Con la asunción de Sarney se produjo un cambio en las relaciones con Argentina, puesto que las limitaciones a las importaciones argentinas habían llevado a la reducción del volumen de intercambio, y en una nueva concepción de la política exterior ahora se buscaba nivelar el intercambio en un mayor volumen, para lo cual se suspendieron las compras de trigo a los Estados Unidos y se reemplazaron por compras a nuestro país.

Para nuestro país, significó reconocer la supremacía brasileña, tratar de disminuir el déficit comercial bilateral con Brasil, y por otro lado, buscar la posibilidad de negociar en forma conjunta ante los organismos internacionales mejores condiciones de pago de la deuda, y de insertarse más fuertemente en el comercio internacional. Para los brasileños, una aproximación con Argentina significaba anular un centro de tirantez en el sur de la frontera y, permitía progresar en la configuración de un espacio de autonomía internacional (Bernal-Meza, 2000, pp. 342-343):

El agotamiento del modelo brasileño de desarrollo autocentrado, en el cual el Estado desempeñaba un papel clave como principal actor económico, sumado a la crisis provocada por el endeudamiento externo durante la década de los ochenta, en el marco de una economía internacional en la que se manifestaban tendencias hacia la globalización de los mercados financieros y la acentuación de procesos de integración en grandes bloques económicos regionales, determinaron que Brasil trazara nuevas estrategias de desarrollo y por lo tanto nuevos objetivos de política exterior. (...) El objetivo fue aumentar el poder de negociación, incrementando la competitividad industrial a través de la innovación tecnológica y la extensión de los mercados, ambos objetivos por vía de la integración.

3.2 LAS RELACIONES POLÍTICAS

Hacia 1979 el vecino país logró convertirse en un gran abastecedor de productos industrializados y otros, especialmente en el sector bancario, en la agricultura, la siderurgia, la petroquímica, la química, la metalurgia y consultoría e ingeniería. Sin embargo, continuaron los conflictos argentino-brasileños sobre el aprovechamiento de la cuenca del Plata. Ambos países habían tenido desacuerdos con el uso de la energía hidroeléctrica en el Alto Paraná. La firma del Acuerdo Tripartito sobre Corpus-Itaipú entre Argentina,

Brasil y Paraguay en 1979, constituyó el reconocimiento sobre las diferencias de poder existentes entre ambos países, a partir de la oportunidad de incrementar la cooperación bilateral. Las visitas del presidente brasileño a Argentina y del presidente argentino a Brasil en 1980, subrayaron la nueva cooperación política más allá de los intereses nacionales, y se firmaron acuerdos sobre energía hidroeléctrica, productos petrolíferos, tecnología nuclear, comunicaciones, tecnología y tarifas.

Con la asunción de Viola como presidente argentino, se produjo una mayor apertura política entre los dos países, y fue en ese contexto que se encontró con el presidente Figueiredo en Pasos de los Libres y Uruguayana en 1981. Se firmaron acuerdos relativos a la energía hidroeléctrica, integración física, algunos aspectos comerciales, transportes de mercaderías como trigo, hierro y petróleo, y cooperación nuclear. Con el conflicto de Malvinas en 1982 y ante el bloqueo económico de la Comunidad Económica Europea, el régimen militar argentino buscó un acercamiento con América Latina, y especialmente con Brasil para recuperar su imagen financiera y comercial. En Brasil, mientras tanto se deterioraban las relaciones con los Estados Unidos puesto que el país del norte, comenzó a poner complicaciones a las mercaderías brasileñas que ingresaban a su país, y denunciaba el proteccionismo brasileño.

En círculos militares de nuestro país, las preocupaciones eran Gran Bretaña y Chile, considerando fundamental controlar las islas del Atlántico Sur, y la Patagonia y sus recursos naturales continentales y marítimos. Al mismo tiempo Brasil había consolidado demográficamente, políticamente y culturalmente su frontera meridional, y los conflictos con Argentina, Bolivia y Paraguay habían sido desmantelados. Los nuevos focos de atención eran los problemas limítrofes con Venezuela, el tráfico de drogas con Colombia, los problemas sociales en el nordeste del país, y diversos conflictos políticos internos. Gracias a la recuperación democrática, se dio paso a un nuevo procedimiento de concertación política bilateral que inició el proceso de integración entre dos países que en el pasado se consideraban rivales, debido a la necesidad de fortalecer la democracia, la búsqueda de la modernización tecnológica, y la consolidación de la paz en la región.

1 EL PROCESO PREVIO A LA INTEGRACIÓN

El proceso militar había mantenido una política exterior que había combinado la violación de los derechos humanos, mientras proclamaba su pertenencia al mundo occidental y cristiano y había encarado la Guerra de las Islas Malvinas. El prestigio del país había decaído, sobre todo por la cuestión de los derechos humanos. Por lo tanto, la herramienta moral se convertiría en el instrumento para lograr la inserción en el mundo y también la integración regional, aprovechando la simpatía que la restauración democrática generaba en el resto del mundo.

Cuando asumió el gobierno radical el 10 de diciembre de 1983, con la presencia de los presidentes de distintos países latinoamericanos, y primeros ministros europeos, junto con el júbilo de las calles, se dio el puntapié inicial para acabar con el aislamiento de nuestro país. Esto significó el reconocimiento de Raúl Alfonsín como un símbolo de la democracia en la región y en el mundo, iniciando junto con Dante Caputo una nueva era en las relaciones exteriores del país. Las conversaciones políticas y técnicas iniciadas en 1985 entre Argentina y Brasil para lanzar la idea integracionista, constituyeron una noticia destacada para la época. Las naciones latinoamericanas al poseer recursos naturales y población suficientes debían combinarse y competir en la economía internacional, puesto que separadas seguirían siendo países dependientes, es por eso que la integración regional serviría para ampliar el desarrollo económico y el bienestar de nuestros pueblos fortaleciendo los gobiernos democráticos pluralistas y representativos.

Desde el lado argentino como desde el brasileño, los ministerios de Relaciones Exteriores estaban deseosos de unirse en un proceso beneficioso de inserción internacional, para lo cual cambiaron las percepciones geopolíticas hegemónicas por la diplomacia económica y la voluntad política. Las dos partes consideraron que la negociación entre los dos países era una opción política para la creación de un programa de cooperación e integración, justo en el momento en que las relaciones comerciales estaban deterioradas, y se buscaba desde el lado argentino un comercio bilateral equilibrado e intrasectorial. Además, la revolución científica y tecnológica que ya no se apoyaba en la siderurgia o en la petroquímica, sino en la informática y en los nuevos materiales, y el proteccionismo de los países desarrollados, hacía irreversible una reconversión industrial que debía plantearse en términos cooperativos para ambos países.

En Itamaraty, se observó que para seguir con una estrategia de presencia en el ámbito internacional, era fundamental incrementar los vínculos con América Latina, y especialmente con Argentina, para lo cual el impulso provino de la Subsecretaría General de Asuntos Económicos y Comerciales, con participación de la División de la Asociación Latinoamericana de Integración, la Secretaría General y el Gabinete del Ministerio de Estado, y del Palacio de Planalto. En Brasil, se organizó un nexo entre distintos ministerios del área económica, encabezados por el ministerio de Hacienda, y a los que se sumaron el sector externo del Banco Central, la Comisión de Política Aduanera (CPA) y la Cartera de Comercio Exterior del Banco de Brasil (CACEX), junto con el ministerio de Relaciones Exteriores, y la participación en determinados temas de los ministerios de Transporte, Agricultura, Industria y Comercio, Ciencia y Tecnología, y la empresa estatal Petrobras.

Esta participación, sin embargo, no significó una unanimidad de criterios en cuanto a la política exterior brasileña. La CACEX quería mantener el proteccionismo industrial y estaba a favor de mantener relaciones privilegiadas con los países desarrollados que constituían los principales mercados para las exportaciones, al mismo tiempo que

demoraba la entrega de las licencias de importación a los industriales argentinos. La CPA quería aumentar la competitividad a partir de una integración más profunda con nuestro país basada en las oportunidades de obtener abastecimiento más barato.

Para la cancillería argentina, con la firma de los acuerdos del Beagle, solo subsistía desde el punto de vista geopolítico, un solo polo históricamente conflictivo, las relaciones con Brasil, pero a partir de la presencia de gobiernos democráticos en ambos países, se quería terminar con las rivalidades regionales. Por el lado argentino, el Palacio San Martín, a través de la Subsecretaría de Asuntos Económicos, encontró apoyos políticos y económicos internos y externos al ministerio. El nuevo gobierno pretendía dotar al país de nuevas posiciones respecto de la política industrial y de comercio exterior, partiendo de la premisa de que el modelo de crecimiento hacia adentro estaba agotado, y que era necesario promover una apertura exportadora mediante una política externa que incluyese a las exportaciones industriales y de servicios y que favoreciera las asociaciones preferenciales con algunos países, revirtiendo la apertura importadora del régimen militar.

2 LA DECLARACIÓN DE IGUAZÚ

Los gobiernos de ambos países expresaron la voluntad política de intensificar las negociaciones bilaterales para aumentar la integración mutua, buscando alcanzar posteriormente la integración latinoamericana. El 30 de noviembre de 1985, los presidentes Raúl Alfonsín de Argentina y José Sarney de Brasil, encabezaron una nueva era en las relaciones bilaterales al firmar la Declaración de Iguazú, concibiendo la creación de una comisión mixta para estudiar las modalidades de integración económica entre ambos países, a partir de la consolidación de los procesos democráticos que facilitarían el incremento de las relaciones bilaterales.

Los dos presidentes buscaban incrementar los lazos de solidaridad y amistad, y coincidieron en señalar los problemas de “la deuda externa, el incremento de las políticas proteccionistas en el comercio internacional,

el permanente deterioro de los términos del intercambio, y el drenaje de divisas que sufren las economías de los países en desarrollo” (Declaración de Iguazú, 1985, artículo 7), manifestando su intención que (Declaración de Iguazú, 1985, artículo 8),

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 revitalización de las políticas de cooperación e integración entre las naciones latinoamericanas.

El problema de la solución de la deuda externa se relacionaba directamente con la posibilidad de consolidar la democracia naciente en todos los países latinoamericanos. Los dos presidentes coincidieron en señalar su aprobación por el enfoque que se había planteado en el Consenso de Cartagena en junio de 1984, haciendo notar que los países industrializados y la comunidad financiera internacional estaban al tanto de la difícil situación latinoamericana (Declaración de Iguazú, 1985, artículo 9):

Al examinar el problema de la deuda externa, los dos presidentes consideraron que la evolución de las posiciones en esta materia está confirmando el acierto y la oportunidad del enfoque conceptual planteado por el Consenso de Cartagena en junio de 1984. Constataron una creciente concientización por parte de los dirigentes de los países industrializados y de la comunidad financiera internacional acerca de la gravedad de la situación generada por la deuda externa en América Latina. Manifestaron además, su gran satisfacción por el hecho de que las ideas centrales de Cartagena- exigencia de crecimiento de la economía de los países deudores, necesidad de disminución del peso del servicio de la deuda y corresponsabilidad de deudores y acreedores- están comenzando a ser comprendidas y, expresaron su deseo de que sirvan de base para nuevas iniciativas tendientes a solucionar el problema. Los dos presidentes expresaron su confianza que, a partir de esas premisas fundamentales, los países integrantes del consenso de Cartagena continuarán explorando todas las posibilidades de esa nueva perspectiva de diálogo a fin de encontrar soluciones duraderas, que permitan a sus gobernantes dedicarse a la tarea primordial de asegurar el bienestar y desarrollo de sus pueblos, consolidando el proceso democrático en América Latina.

Para este fin, y para asegurar la paz en la seguridad en la región en tal medida de que los gobiernos democráticos no sufrieran presiones internas o externas, se debían reanimar los organismos interamericanos

como la Organización de los Estados Americanos, evitando que la región se convirtiera en un foco del conflicto Este-Oeste, y convirtiéndola en una zona de paz y cooperación (Declaración de Iguazú, 1985, artículos 10 y 11). No quedó fuera de la agenda, por supuesto la disputa por las Islas Malvinas que Argentina mantenía con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, en donde también las dos partes mostraron un total acuerdo sobre el asunto (Declaración de Iguazú, 1985, artículo 14):

Respecto a la cuestión de las Islas Malvinas, el presidente Sarney reiteró el histórico apoyo del Brasil a los derechos de soberanía argentina sobre el archipiélago, subrayó la importancia de una solución pacífica para la controversia y expresó su confianza en que se reinicien las conversaciones entre las partes en los términos de las resoluciones pertinentes aprobadas en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.

Asimismo, ambos mandatarios (Declaración de Iguazú, 1985, artículo 16),

destacaron que dentro de la tradición de continuidad de la relación bilateral, los éxitos recientemente alcanzados por las dos naciones en sus respectivos procesos de consolidación democrática han traído condiciones particularmente propicias para el perfeccionamiento de sus vínculos en los más variados sectores, como así también para una colaboración más íntima y estrecha en el plano internacional.

Fue en el marco de cordialidad del encuentro que ambos presidentes (Declaración de Iguazú, 1985, artículo 18):

Dentro de ese espíritu expresaron su firme voluntad política de acelerar el proceso de integración bilateral. En armonía con los esfuerzos de cooperación y desarrollo regional, expresaron su firme convicción de que esta tarea debe ser profundizada por los gobiernos con la indispensable participación de todos los sectores de sus comunidades nacionales, a quienes convocaron a unirse a este esfuerzo, ya que cabe también a ellos explorar nuevos caminos en la búsqueda de un espacio económico regional latinoamericano.

Con esa finalidad se decidió la creación de la Comisión Mixta de Alto Nivel de Cooperación e Integración Económica Bilateral presidida por los ministros de Relaciones Exteriores e integrada por representantes gubernamentales y sectores empresarios de ambos países, junto con cuatro subcomisiones: energía, transporte y comunicaciones, asuntos

económicos y comerciales y ciencia y tecnología (Declaración de Iguazú, 1985, artículos 19, 20, 23, 24, 29 y 30). En el importante terreno de la cooperación científica y tecnológica, los mandatarios (Declaración de Iguazú, 1985, artículo 28),

expresaron su convicción de que la ciencia y la tecnología desempeñan un papel fundamental en el desarrollo económico y social y señalaron la importancia del acuerdo básico como marco adecuado para la cooperación bilateral. Su expresión concreta se manifiesta en los acuerdos complementarios referentes a meteorología, forestación, actividades espaciales, agricultura, comunicaciones y el firmado durante el transcurso de este encuentro sobre biotecnología, así como en el acuerdo de cooperación existente sobre los usos pacíficos de la energía nuclear.

También se tomaron medidas de confianza entre ambos países y respecto a la comunidad internacional, emitiéndose una Declaración Conjunta sobre Política Nuclear (Declaración de Iguazú, 1985, artículo 31), “que se consustancia con los propósitos pacíficos de los programas de desarrollo de sus países en el campo nuclear y que se enmarca en las mejores tradiciones de cooperación y paz que inspiran a América Latina”.

Esto se realizó teniendo en cuenta que ambos países no habían ratificado el Tratado de Tlatelolco (nos referiremos más adelante al respecto). Con respecto al acuerdo sobre la política nuclear, el objetivo era fomentar las relaciones entre los dos países en la materia, la promoción del desarrollo tecnológico nuclear, la creación de mecanismos que aseguraran los superiores intereses de la paz, la seguridad y el desarrollo de la región, junto con la cooperación en aspectos técnicos. El compromiso de desarrollar la energía nuclear con fines pacíficos, anhelaba una cooperación hacia otros países latinoamericanos que tuvieran los mismos objetivos. Para el gobierno brasileño, se expandían las posibilidades económicas y políticas en la región, desactivando una hipótesis de conflicto con Argentina. Finalmente, los dos presidentes remarcaron la importancia de las relaciones bilaterales dentro del sistema democrático de gobierno, reafirmando (Declaración de Iguazú, 1985, artículo 32), “que el proceso de democratización que vive el continente deberá conducir a una mayor aproximación e integración entre los pueblos de la región”.

3 EL ACTA PARA LA INTEGRACIÓN ARGENTINO-BRASILEÑA

Los contactos realizados regularmente entre funcionarios de ambos gobiernos, cambiaron las relaciones públicas y privadas, acercando a las partes que atraídas por el interés comercial, industrial y político, buscaban y examinaban nuevos rumbos. Las negociaciones entre los representantes oficiales, examinaron las ventajas y desventajas y las alternativas de los protocolos y la integración, y luego de varios meses de conversaciones, se pudo llegar a una confianza recíproca, dejando de lado las amenazas mutuas en el campo de la seguridad. En ambos países, los cuadros técnicos y políticos establecieron redes interburocráticas coordinadas desde los ministerios de Relaciones Exteriores, incentivados por la idea de la confección de un espacio económico común, al cual se llegaría mediante normas, instrumentos y compromisos.

Los resultados emanados de la Comisión Mixta de Alto Nivel de Cooperación e Integración Económica Bilateral, de las subcomisiones sectoriales y de diversas reuniones de negociaciones dieron lugar en Buenos Aires el 29 de julio de 1986, a la firma del Programa de Integración y Cooperación Económica. Las propuestas elaboradas por los dos países sobre los mecanismos de integración y cooperación, se volcaron en el texto de los protocolos en donde no pareciera existir una ruptura estricta entre los asuntos relacionados con la integración y los referidos a la cooperación.

En el marco del Acta para la Integración Argentino-Brasileña, se firmaron 12 protocolos de carácter sectorial: Bienes de Capital, Trigo, Complementación de Abastecimiento Alimentario, Expansión del Comercio, Empresas Binacionales, Asuntos Financieros, Fondos de Inversiones, Cooperación Energética, Cooperación Nuclear, Sector Aeronáutico, Biotecnología, Estudios Económicos. El programa funcionó hasta el tratado de 1988, y generó conexiones en distintos temas, partiendo de los “protocolos”, a los que luego se sumaron otros protocolos y “anexos”.

Se fueron firmando continuamente nuevos protocolos hasta alcanzar el número de 24. Los protocolos comerciales, que buscaban incrementar el intercambio de bienes específicos mediante mecanismos de aliento

al comercio y de compensaciones para equilibrarlo eran los siguientes: Bienes de Capital, Trigo, Complementación de Abastecimiento Alimentario, Expansión del Comercio, Siderúrgico, Industria Automotriz y por último, Industria de la Alimentación. Los protocolos científico-tecnológicos perseguían la intención de generar conocimientos autónomos mediante la cooperación binacional, y se pueden agrupar en esta clasificación al de Biotecnología, el de Información Inmediata y Asistencia Recíproca en caso de Accidentes Nucleares y Emergencias Radiológicas, el de Cooperación Aeronáutica, y el de Cooperación Nuclear. Los protocolos sobre infraestructura eran los de Energía, Transporte Terrestre, Transporte Marítimo, y Comunicaciones.

Los protocolos de articulación estructural se ocupaban de mecanismos financieros y económicos que a largo plazo produjeran influencias en el intercambio. Estos eran: Empresas Binacionales, Asuntos Financieros, Fondo de Inversiones, Estudios Económicos, Administración Pública y la Moneda. Y por último, se pueden mencionar los protocolos sobre Cultura, y Regiones Fronterizas. El protocolo número 24 sobre Planeamiento Económico y Social puede incluirse entre los que hablan de mecanismos financieros, aunque su firma se produjo en agosto de 1989, cuando Carlos Menem había asumido el poder.

Los protocolos traslucen la voluntad de los dos gobiernos de aunar voluntades a partir de la creación de condiciones favorables para la integración bilateral. Se suscribieron protocolos en áreas distintas que pretendían mejorar no solamente las economías nacionales sino también fortalecer los lazos regionales y el proceso democrático. Los protocolos tenían por finalidad objetivos a corto y largo plazo. En el corto plazo perseguían la recuperación del nivel de transacciones comerciales corrigiendo los desequilibrios en el flujo de comercio, mientras que a largo plazo creaba relaciones económicas y políticas que logran instalar los cimientos del proceso de crecimiento de la región. Varias medidas contenidas en los protocolos entraron en vigencia en 1987, aunque otras presentaron algunos problemas.

Las conversaciones suscitaron un cierto interés internacional, especialmente en Estados Unidos y Europa, y también llamaron la atención de otros países latinoamericanos. Estados Unidos conservaba intereses políticos y económicos puesto que tenían una gran cantidad de empresas localizadas en la región, y además esperaba los pagos de la deuda externa de ambos países. En el caso de los países europeos, Italia y España fueron los que mostraron un mayor interés en el tema. Algunos políticos latinoamericanos consideraban que el acta era una herramienta bilateral que servía a los dos países, olvidándose del resto de América Latina. Por otro lado, sin embargo, estaban empresarios y políticos que señalaban lo positivo de los acuerdos entre Argentina y Brasil, porque eran la pieza fundamental para iniciar un proceso de integración que reforzara la capacidad de negociación en el ámbito internacional.

3.1 LOS PRINCIPIOS DEL PICAB

El PICAB se proponía crear un espacio económico común para mejorar el bienestar de los pueblos, mediante una complementación de sectores de las economías de ambos países, según los principios de gradualismo, flexibilidad, selectividad, equilibrio, profundidad y progresión.

El artículo 2 del Acta para la Integración Argentino-Brasileña de 1986 establecía que: “El Programa será gradual, en etapas anuales de definición, negociación, ejecución y evaluación”. El gradualismo se oponía a una integración total que hubiera sido desequilibrada desde su nacimiento o que hubiera terminado por fracasar debido a la gran cantidad de excepciones. Además, una liberalización acelerada hubiera significado un aumento de las asimetrías existentes entre los desarrollos industriales de ambos países, con enormes costos sociales y económicos. Se prefirió avanzar con detenimiento, con una exención total en un número determinado de bienes cuya cifra aumentaría por etapas. Se dejaron de lado los principios grandilocuentes por metas más realistas que buscaban ventajas comunes que luego podían ser extendidas a otras

naciones, y se debían cumplir diferentes etapas de definición, negociación, implementación y evaluación.

En el mismo artículo, en el Acta para la Integración Argentino-Brasileña, se instituía que, “el Programa será flexible de forma tal de poder ajustar su alcance, ritmo y objetivos”. La flexibilidad estaba relacionada con la falta de conocimiento de ambos países de las estructuras sociales y económicas del otro. La flexibilidad era necesaria cuando el mercado no pudiera corregir los desequilibrios debido a errores de instrumentación o por factores externos. Esto significaba que los dos países coincidían en los intereses estructurales de ambos, y que la flexibilidad servía para ajustar las economías ante variables que alterarían el marco de referencia de los acuerdos.

También en el mismo artículo del Acta se señalaba que, “el Programa incluirá, en cada etapa, un conjunto reducido de proyectos integrados en todos sus aspectos, previéndose inclusive la armonización simétrica de políticas para asegurar el éxito de los proyectos y la credibilidad del Programa”. La selectividad implicaba la integración y cooperación de ambos países, en un conjunto de proyectos integrados referidos a sectores de la producción de bienes y servicios, robustecidos con diseños de cooperación que utilizarían tecnologías y mano de obra calificada. La idea de remover todos los obstáculos que impidieran la libre movilidad de los factores de producción, podría traer riesgos, por lo que se escogieron sectores de la actividad para otorgar a cada uno de ellos un trato que tuviera en cuenta la organización empresarial, el nivel tecnológico, etc., para asegurar el éxito y la credibilidad del Programa. Los proyectos intentaban buscar los acuerdos de complementación comercial e industrial dentro de ramas productivas, con sus herramientas y objetivos y mecanismos de ajuste de desequilibrios para avanzar en proceso de especialización sectorial, y lograr la integración al interior de cada rama de producción.

Se precisaba en el mismo artículo del Acta que “el Programa será equilibrado en el sentido que no debe inducir a una especialización de las economías en sectores específicos; que debe estimular la integración

intrasectorial; que debe usar un equilibrio progresivo, cuantitativo y cualitativo, del intercambio por grandes sectores y por segmentos a través de la expansión del comercio”. El equilibrio se buscaba evitando la especialización de las economías, por lo que se realizó una integración estratégica y no solo comercialista. Los protocolos comerciales y de bienes de capital instauraban reglas para subsanar desequilibrios comerciales – cuantitativos y cualitativos- que incluían la admisión de nuevos productos en distintos sectores y mecanismos financieros, a través de la expansión del comercio. Las políticas debían ser estables y simétricas, porque servirían para mejorar el déficit argentino con respecto a Brasil en la década de los '80, mediante una complementación intrasectorial que eludía la explotación de las ventajas comparativas estáticas, y harían más creíble el programa. En el caso en que no se realizara de esta manera, los sectores del país más avanzado provocarían el ocaso de sectores del otro país, por eso se buscaba la especialización intraindustrial de comercio, e inversiones al nivel de productos para bajar los costos. En el área económica brasileña especialmente, se hablaba de una complementación natural –alimentos por maquinarias- de ahí que ambos gobiernos convinieran en que el crecimiento del comercio estuviera limitado por características de equilibrio sectorial.

La profundidad de los acuerdos debía quedar demostrada gracias a la implementación de proyectos integrados que debían servir de ejemplo a otros sectores como una muestra de lo fuerte de la integración. Se eliminaron las barreras paraarancelarias y aranceles que abarcaban a una amplia gama de bienes, y se otorgaron tratamientos preferenciales ante terceros mercados. Se buscaban escalas mínimas para disponer de mercados propios y lograr inversiones modernizadoras que permitieran enfrentar períodos de crisis económica, y mejorar el nivel de vida de los pueblos.

La integración era progresiva puesto que se garantizaba su propagación al resto de la estructura económica para que se logaran nuevos acuerdos sobre proyectos integrados que se referían a sectores de la producción de bienes y servicios, a partir de las rondas semestrales

de negociación. La paulatina integración era vista como una ventaja comparándola con una rápida liberalización, puesto que los recursos eran escasos para atender las demandas de todos los sectores, por lo que los países prefirieron comprometerse a resolver los inconvenientes en forma gradual.

3.2 LOS OBJETIVOS POLÍTICOS DEL PICAB

Nuestro país pretendía ingresar al siglo XXI apuntando al desarrollo de nuevas tecnologías, pero se encontraba atrasado comparado con Brasil, y el objetivo era equipararnos como socios con iguales derechos y obligaciones. El proyecto político, pretendía conformar un espacio económico para que la Argentina lograra adquirir competitividad y eficiencia, junto a la octava economía mundial. Además, contaba con la ventaja de que en el área de San Pablo existían más de 300 empresas argentinas y más de 1500 empresas dirigidas por ejecutivos argentinos.

Los mandatarios se mostraban persuadidos (Acta para la Integración Argentino-Brasileña, 1986), “de la necesidad de convocar a sus pueblos en el esfuerzo de recorrer una trayectoria común de crecimiento y modernización que les permita superar los obstáculos de hoy y enfrentar los desafíos del siglo XXI”, y “de la necesidad de encontrar soluciones innovadoras que superen los modelos tradicionalmente aplicados”, manifestándose seguros “que la creación de un espacio económico común abre más amplias perspectivas para el crecimiento conjunto y el bienestar de sus pueblos, potenciando la capacidad autónoma de los dos países”, y “que este programa constituye un impulso renovado para la integración de América latina y la consolidación de la paz, la democracia, la seguridad y el desarrollo de la región”.

Para el presidente Alfonsín, había que terminar con la competencia entre el Brasil y la Argentina, porque una de las condiciones para crecer era hacerlo conjuntamente para evitar ser discriminados en el comercio exterior. En el mundo era imprescindible contar con amplios espacios económicos, y para ello, se establecerían con cuidado y con criterio

formas que vayan anticipando la posibilidad de un mercado común latinoamericano. El presidente argentino puso de manifiesto el alto contenido histórico de la llegada de José Sarney a Buenos Aires en julio de 1986, porque venía a traducir en acciones concretas y positivas el Programa de Integración y Cooperación Económica, expresión de la voluntad política manifestada en la Declaración de Iguazú, donde se proclamó que las dos naciones estaban hermanadas en la práctica de la paz, la libertad, la justicia y la democracia, así como en el respeto por los derechos humanos. Señaló que nunca en la historia las dos naciones habían tenido objetivos nacionales tan coincidentes que se sintetizaban en la voluntad común de definir una política global de crecimiento orientada al desarrollo social y el bienestar de los pueblos, a pesar de la coyuntura internacional que imponía limitaciones como la retracción del comercio, la imprevisibilidad del sistema financiero, el peso del servicio de la deuda externa y el deterioro de los términos de intercambio.

El presidente brasileño José Sarney, afirmó que nunca los dos países habían estado tan próximos como en ese momento, ni se habían tenido oportunidades tan favorables para vincular los intereses mutuos, retomar el crecimiento, reconstruir la confianza y, hacer las reformas que garantizaran estabilidad democrática y bienestar. La instauración de regímenes democráticos creaba condiciones sin precedentes para nuestras relaciones, y el encuentro de Foz de Iguazú marcó el punto de partida de un cambio cualitativo de nuestros vínculos, y se definió un programa de cooperación e integración para el crecimiento económico que dependía de la participación de los empresarios, los trabajadores y diversos sectores de la sociedad.

La decisión política pretendía fortalecer el sistema democrático, en consecuencia, la integración, era vista por Alfonsín como una muestra de la voluntad de los pueblos, y no de las cúpulas de poder, de ahí que no hubiera lugar para las naciones que eran gobernadas por regímenes de facto, por ejemplo Chile. El Programa de Integración y Cooperación Económica era un proyecto esencialmente político para lograr la integración económica.

3.3 LOS OBJETIVOS ECONÓMICOS DEL PICAB

Los cuadros de los ministerios de relaciones exteriores, se percataban que una integración argentino-brasileña aumentaría el poder de negociación internacional obteniendo grandes ganancias por las economías de escala y la especialización productiva, que ayudarían al pago de la deuda externa y permitirían resolver conflictos sociales. Asimismo, favorecería la aparición de nuevas conductas empresariales, nuevas oportunidades de mercado y, de abastecimiento de insumos, incrementando la eficiencia empresarial en la producción de bienes y servicios.

Pretendían una integración con proyectos intrasectoriales con un desarrollo tecnológico que originara una interdependencia creciente y simétrica entre ambos países, reconociendo que los proyectos de desarrollo ya no se basaban en la industria automotriz o en la siderurgia, sino en la informática, la biotecnología, etcétera.

La tecnología en los mercados internacionales no se encontraba al alcance de nuestros países, y a pesar de las inversiones extranjeras que podían promover ciertas tecnologías y exportaciones, o las firmas locales que pudieran adquirirla, la mayor parte de las innovaciones tenían lugar en los países desarrollados con infraestructuras científicas y de capacitación avanzadas. Si los países desarrollados son los únicos capaces de proveer tecnología, las capacidades locales de investigación y desarrollo se restringían, limitándose la entrada de los últimos adelantos a las tácticas de las transnacionales, lo que no era suficiente para lograr un desarrollo sostenido y rápido de las economías.

Los problemas de cada uno de los países no podían resolverse unilateralmente, de ahí que el sendero de la cooperación regional era necesario para lograr un mayor aprovechamiento de los recursos potenciales naturales y humanos, y para acceder en forma perentoria al cambio tecnológico. La mayor integración quería llevar a la difusión de tecnología y la especialización entre las industrias, favoreciendo los enlaces entre las industrias de bienes de capital y el resto de la economía,

lo que incrementaría en el largo plazo la competitividad en el mercado internacional.

La complementariedad intraindustrial se produciría a partir del desarrollo de industrias conjuntas en el sector de bienes de capital creadas a partir de fondos de inversión y la formación de empresas binacionales, es decir, una parte de la tarea se encontraba en manos de los gobiernos a través de las políticas adecuadas, y otra parte, la realizaban las empresas y los inversionistas. A pesar de esto era necesaria una combinación de ambos mercados para mejorar la estabilidad del crecimiento económico regional, aunque no era una condición suficiente para lograr la inserción competitiva en el ámbito internacional.

Para la Argentina, las ventajas tenían que ver con el acceso a un mercado consumidor mucho más grande que ayudaría a activar nuestra economía, en lo que hace a materias primas, equipos y maquinarias producidas en series cortas y con mano de obra calificada. La ampliación del mercado interno permitiría abaratar los costos con relación a la posibilidad de acceder a economías de escala, gracias al arrastre de la economía brasileña que podía beneficiar a las empresas proveedoras y contratistas argentinas. Se intentaba de esta manera, crear las condiciones necesarias para expandir el comercio y las inversiones en forma combinada con beneficios para ambos países, dejando de lado las ventajas comparativas estáticas.

Para Brasil servía para sumar un mercado consumidor de bienes de consumo duradero y suntuario, con factores y recursos necesarios para mejorar la eficiencia de su economía, a partir de la provisión de alimentos baratos y de calidad, junto con recursos energéticos como el gas y mano de obra calificada relativamente barata.

Se comprendía que eran necesarias nuevas pautas de conducta en conjunto para negociar en el ámbito internacional, aumentando el poder de negociación de los estados, y reconociendo que el modelo sustitutivo de importaciones estaba cerrado, por lo que la integración más que ocuparse de un mercado interno ampliado, debía engendrar una estrategia exportadora

a partir del aprovechamiento de los recursos naturales y humanos. Debido al agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones, se podía optar por la apertura total de los mercados, o por el proteccionismo tradicional, pero se eligió una postura intermedia, que suprimiera la protección superflua, pero que lograra una integración sin grandes costos para ambos países.

3.4 EL PICAB Y LA ALADI

Era intención que el programa fuese coherente con los esfuerzos multilaterales en el seno de la ALADI, porque permitiría instrumentar progresivamente programas específicos con la participación de otros países. Inclusive los uruguayos, apuntaron a que el nacimiento de esta zona de acción económica en común daría a Uruguay formas de asociación positivas. Ese proceso venía realizándose por el estímulo de los logros bilaterales con Argentina, por medio de la ampliación del CAUCE (Convenio Argentina-Uruguay de Cooperación Económica), y el PEC (Protocolo de Expansión Comercial) con el Brasil. En julio de 1986, los presidentes de Argentina y Brasil invitaron formalmente a su colega uruguayo Julio Sanguinetti, a trabajar en conjunto por la integración económica de la región, por lo que se dieron instrucciones a los cancilleres de los tres países para que elaboren las formas que permitan a Uruguay sumarse a ese proceso histórico.

El PICAB fue reconocido por ambos gobiernos bajo la órbita del ordenamiento jurídico de la ALADI, sin embargo, esta última admitía diversas formas para regular la integración o cooperación entre países, y no necesariamente todos los acuerdos podían estar condicionados por el ordenamiento jurídico de la ALADI. Además, los países miembros de la ALADI no se encontraban obligados a incorporar dentro del régimen jurídico los acuerdos bilaterales que suscribieran, aunque cuando se otorgaban tratamientos preferenciales se encontraban sujetos a las reglas del artículo 44 del Tratado de Montevideo de 1980, sobre la nación más favorecida.

3.5 LOS ACTORES DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN

Los empresarios participaron en las negociaciones en grupos de trabajo que luego elevaban sus propuestas a la Comisión de Ejecución del Programa, integrada por empresarios, ministros y secretarios de estado bajo la coordinación de los ministros de relaciones exteriores. La Comisión de Ejecución estaba integrada por el lado argentino por los ministros de Relaciones Exteriores y Culto, de Economía, por el Secretario General de la Presidencia de la Nación y por el Secretario de Industria y Comercio Exterior y por el lado brasileño, por los Ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, de la Industria y del Comercio, y por el Secretario General del Consejo de Seguridad Nacional, así como por empresarios de cada uno de los dos países. Las reuniones de trabajo se realizarían cada seis meses, y también se determinarían acciones de consulta sobre políticas macroeconómica en el ámbito ministerial entre los dos países (Acta para la Integración Argentino-Brasileña, 1986, artículos 3, 4, 5 y 7).

De esta manera, se buscaba no solamente el apoyo político del más alto nivel, sino también la participación de distintos sectores empresariales privados y públicos, para el fortalecimiento y beneplácito del programa por parte de las comunidades nacionales (Acta para la Integración Argentino-Brasileña, artículo 2): “La ejecución del Programa contará con la activa participación del empresariado asegurando así su eficaz instrumentación en el contexto de los estímulos creados por los dos Gobiernos”. De esta manera, se operaría con el concurso empresarial desde los inicios del proceso, para que pudieran aprovechar mejor las oportunidades de negocios que se les abría.

Sin embargo, de ambos lados se tuvieron que vencer la resistencia de sectores privados afectados que no deseaban la apertura económica y su incorporación a un mercado más amplio, y de la burocracia estatal que no deseaba cambiar sus formas tradicionales de comportamiento. Los empresarios al principio se mostraban reacios a la integración, especialmente en el lado argentino. Paradójicamente, fueron estos mismos sectores los que luego apoyaron acriticamente la apertura económica

durante la presidencia de Carlos Menem. El comportamiento empresarial, estaba marcado por la búsqueda de información sobre los proyectos ante el temor de que nuestro país se convirtiera en un simple exportador de materias primas. Además, el tipo de cambio se caracterizaba en esa época por una subvaluación del cruzado por lo que la industria nacional brasileña contaba con otro elemento de protección a lo que se le sumaban el manejo de cuotas y otras restricciones arancelarias. Por otra parte, la integración planteaba un interrogante respecto a la reacción de terceros países frente a determinadas situaciones que habrían de suceder, por ejemplo, el abastecimiento de insumos de origen brasileño, aumentaría en desmedro de otros provenientes fundamentalmente de Europa, y esto provocaría la presión de los países europeos, tomando en cuenta las negociaciones que debería retomar la Argentina con el Club de París para el refinanciamiento de su deuda externa.

Los sectores empresariales que participaron con mayor interés en las negociaciones fueron los pertenecientes a las transnacionales y los grupos oligopólicos locales, porque la producción y comercialización de sus productos aprovecharían las economías de escala. La Unión Industrial Argentina se mostró satisfecha con la fundación de un espacio económico ampliado que sirviera para el crecimiento combinado. Las pequeñas y medianas empresas a través de la Confederación General de la Industria, se ocuparon de las negociaciones del protocolo de Bienes de Capital. La Asociación Argentina de Fabricantes de Máquinas Herramientas, la Cámara Nacional de Industrias Electrónicas y otras Cámaras de otros productos, señalaron que la integración no podía ser inmediata, puesto que los pasos debían ser graduales, negociando solamente, en aquellos rubros en donde los empresarios nacionales estuvieran de acuerdo en entablar negociaciones.

Otra diferencia fundamental era que, las licencias obtenidas en el exterior provenían mayormente en el caso de Brasil de los Estados Unidos, mientras que nuestro país dependía más de Europa. También las Fuerzas Armadas de ambos países expresaron su desconfianza ante los

acuerdos. La mayor parte de los políticos argentinos apoyaron la firma del programa, con la excepción de sectores como el desarrollismo que mencionaban que primero debía afianzarse la nación y, señalaban que la integración nos perjudicaba, porque un intercambio con arancel cero iba a favorecer a una economía de mayor tamaño, y el acuerdo por sectores era un engaño, puesto que afectaba a toda la industria nacional, y a nuestra identidad cultural.

Los sectores sindicales de ambos países no tuvieron participación en las negociaciones a pesar de los cambios que podían provocar los acuerdos en la ocupación de la mano de obra. La Confederación General de Trabajo de la Argentina, advirtió que no bastaba con que la integración utilizara servilmente modelos aplicables a otras realidades como las de Europa, y reclamó al gobierno que los acuerdos económicos tuvieran un sentido social y defendieran las fuentes de trabajo. La integración -reclamaba la CGT-, no debía servir para bajar los salarios y nivelar costos porque sería una injusticia que beneficiaría solo a los ricos.

La central de los trabajadores llamó a todos los trabajadores latinoamericanos a luchar por una integración, cuyo objetivo sería la liberación de la dependencia. La CGT señalaba que el gobierno radical no tenía delineada una política de redistribución del ingreso en favor de vastos sectores sociales sumidos en la pobreza, y que la expansión del mercado de consumo solo abarcaría a los sectores medios y altos. De igual forma, la central de los trabajadores cuestionaba la participación protagónica que se le había dado al sector empresarial en las negociaciones, sin tener en cuenta la opinión de los sindicatos.

Tampoco las autoridades regionales fueron consultadas sobre el proceso de integración. En 1988, la Comisión Nacional de Comercio Exterior Litoral (Crecenea), integrada por Entre Ríos, Corrientes, Misiones, Santa Fe, Chaco y Formosa, y la Codesul/Forum Sul, integrada por Río Grande do Sul, Santa Catarina y Paraná, formaron una Declaración promoviendo el desarrollo integrado de las regiones fronterizas, para no quedar afuera del proceso de integración, y que este se convirtiera en una mera alianza

entre Buenos Aires y San Pablo, sin tener en cuenta los intereses de las diferentes regiones.

Por el lado brasileño, los empresarios temían que las menores barreras a las importaciones les hicieran perder parte del mercado interno, y le otorgaban más importancia a otros mercados avanzados como los de los países centrales. Consideraban que el negocio era más importante para la Argentina que para Brasil, puesto que los empresarios argentinos se iban a beneficiar en virtud de la expansión de las exportaciones de alimentos. Sectores agrícolas de Brasil, especialmente del sur del país, fueron los más disconformes con el acuerdo. Funcionarios de la Junta de Trigo cuestionaron la necesidad del compromiso de comprar hasta dos millones de toneladas anuales de trigo argentino en los próximos años puesto que la creciente producción brasileña y los acuerdos con Canadá hacían innecesario ese volumen de importaciones. En Brasil, señalaban que los planes de integración estaban condenados al fracaso si no existía una fuerte conducción política que lograra superar la resistencia de intereses nacionales tales como los sindicatos, los grupos empresariales y los políticos locales, cuando en la mesa de negociaciones se pusieran a discusión los detalles sobre aranceles y otras preferencias comerciales. Los anteriores intentos de establecer grupos económicos en América Latina fracasaron por los intereses nacionales, aunque ahora los dos países tenían gobiernos democráticos nuevos y estaban atravesando una difícil situación económica. Establecían estos sectores que la posibilidad de integración debía limitarse a las áreas de la economía en donde existiera complementación como por ejemplo, el abastecimiento de materias primas, tecnología nuclear y proyectos energéticos conjuntos.

4 EL ACTA DE AMISTAD ARGENTINO-BRASILEÑA, DEMOCRACIA, PAZ Y DESARROLLO

Con el objetivo de profundizar aún más los lazos entre ambos países, en diciembre de 1986 se firmó en Brasil el Acta de Amistad Argentino-Brasileña, Democracia, Paz y Desarrollo que reafirmaba los conceptos

desarrollados en la Declaración de Iguazú y en el Acta de Integración. En esta Acta los presidentes comprometidos a promover “la paz, democracia, libertad, justicia social y desarrollo”, al mismo tiempo que buscaban “mantener y profundizar más aún la estrecha vinculación que existe entre el Brasil y la Argentina” (Acta de Amistad Argentino-Brasileña, Democracia, Paz y Desarrollo, 1986).

En dicha Acta resolvieron “que la independencia de la política externa se fortalece en la democracia, auténtica vocación de los pueblos argentino y brasileño”. Otro objetivo era que “asegurar la paz y promover el pleno desarrollo nacional”, afirmando “que el crecimiento económico es condición necesaria para la justicia social, la consolidación de la democracia y la paz”, y que Argentina y Brasil, crearon “condiciones particularmente propicias para un diálogo bilateral más fluido y dinámico” debido al “Programa de Integración y Cooperación Económica que ambos países llevan adelante y cuya filosofía refleja la inquebrantable voluntad política de las dos naciones de asegurar el éxito de la iniciativa, de vital importancia para la prosperidad y modernización de los dos países” (Acta de Amistad Argentino-Brasileña, Democracia, Paz y Desarrollo, 1986, artículos 1-5).

Ambos países buscaban “consolidar su diálogo político”, reafirmando “el propósito de abrir nuevos horizontes para la cooperación e integración regional, respetadas las peculiaridades de las relaciones entre cada uno de sus países”, respaldando “una presencia latinoamericana en el contexto internacional conforme a los más nobles y legítimos ideales de la región”, reafirmando “su fidelidad a las normas del derecho internacional y a los principios y propósito de las Cartas de las Naciones Unidas y de la organización de los Estados Americanos”, y comprometiéndose a “participar activamente en la construcción de un orden internacional justo y equitativo” (Acta de Amistad Argentino-Brasileña, Democracia, Paz y Desarrollo, 1986, artículos 7-10).

A los doce protocolos iniciales, se incorporaron cinco protocolos adicionales: siderurgia, transporte terrestre, transporte marítimo,

comunicaciones y cooperación nuclear. En esa oportunidad conjuntamente con Uruguay, se estableció que la cooperación económica entre los tres países estaba definida por acuerdos de integración. Esto demostraba que el acuerdo entre los dos mayores países del continente estaba destinado a sumar paulatinamente a otras naciones en pos del interés común de consolidar la democracia y avanzar en la concertación política y cooperación económica, aumentando la capacidad de negociación internacional.

El presidente Alfonsín, expresó ante empresarios argentinos y brasileños, que al proceso de integración no sólo debía incorporarse la expansión de las exportaciones y el crecimiento industrial, sino también el cambio tecnológico, pero que sería a través de la asimilación y no del mero trasplante de la tecnología foránea que se conseguiría darle impulso propio al crecimiento de nuestras economías. Al mismo tiempo, sostuvo que ambos países debían avanzar en la creación de un ámbito tecnológico común que se extendiera al resto de América Latina, porque si no lo hacían, se iba a perder la posibilidad de ejercer con autonomía nuestra opción tecnológica, ingresando al siglo siguiente, bajo el signo de la dependencia.

Aseguró que desde el Estado, el compromiso era garantizar la continuidad estratégica de este proceso para aumentar la credibilidad global y permitir asumir las decisiones de inversión necesarias para la consolidación del proceso. Para el mandatario argentino, la integración nos permitía asociar esfuerzos de crecimiento al desarrollo de una estructura exportadora que nos permitiera insertarnos en un mercado internacional altamente competitivo, puesto que la revolución tecnológica ofrecía una nueva frontera de crecimiento cuyo límite estaba en la organización política y económica del sistema mundial, antes que en los recursos naturales del planeta. El presidente Sarney, enfatizó el objetivo político de la integración afirmando, que era importante que la motivación política de los dos gobiernos encontrara una continuidad en el seno de las dos sociedades, que iban estrechando su conveniencia y descubriendo nuevos intereses comunes.

La preocupación económica de ambos gobiernos que intentaban controlar la escalada inflacionaria de sus economías hacia mediados y fines

de 1987, llevó a que los protocolos comerciales se siguieran desarrollando, pero sin la capacidad estatal de profundizar los mismos, de vigilar el tipo de cambio y de controlar a los empresarios que tomaron en sus manos la continuación y expansión de los acuerdos, aunque intentaron resguardar los objetivos de largo plazo. El 25 de abril, sin embargo, los presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay suscribieron el Acta de Montevideo, por la que ratificaron la necesidad de llevar adelante la integración.

Se acordó con el gobierno uruguayo, obras en el sector energético, convenios de transporte, turismo y de cooperación económica en el sector agrícola-ganadero. Se hizo hincapié en la necesidad de perfeccionar y modernizar los sistemas de control único de fronteras y de aeropuertos, se decidió poner en práctica procedimientos migratorios que permitan a las poblaciones ribereñas del río Uruguay, la libre circulación de residentes, y se aprobó una resolución para promover la integración y desarrollo de las zonas de frontera ribereñas del río Uruguay. En cuanto al transporte se convino la ampliación del régimen de exenciones, relativas a la doble tributación, a las empresas de transporte internacional terrestre de pasajeros establecidos en ambos países.

Además, Uruguay suscribió acuerdos comerciales con Brasil para obtener una cuota anual para sus exportaciones de carne vacuna y ovina, así como para aumentar sus ventas de arroz, cebada, frutas, hortalizas y lácteos. Brasil por su parte, deseaba aumentar sus ventas de bienes de capital y maquinaria pesada. Posteriormente en septiembre del mismo año, las relaciones con Uruguay se profundizaron, luego de firmarse el Acta de Buenos Aires que impulsaba, entre otros puntos, la conformación de controles únicos de frontera y documentación unificada y, el compromiso por parte de la Argentina de reservar una cuota de venta de trigo a Uruguay.

Los tres presidentes coincidieron en manifestar su creciente preocupación por la coyuntura internacional, en particular en cuanto al avance de las tendencias proteccionistas, a la retracción real y potencial de los recursos financieros hacia la región y a la suba de las tasas de interés, al mismo tiempo que ratificaron la voluntad de sus gobiernos para defender

las instituciones democráticas y el pluralismo político en el pleno ejercicio de las libertades ciudadanas.

El 7 de julio de ese año se amplió el Programa con tres nuevos protocolos (cultural, administración pública y moneda). Pero la reunión entre los dos presidentes en Buenos Aires, no solamente sirvió para la firma de los protocolos, sino que marcó un hecho histórico: por primera vez un presidente extranjero visitaba en compañía del presidente Alfonsín la planta secreta de enriquecimiento de uranio de Pilcaniyeu (Río Negro), lo que demostraba la eliminación de cualquier enfrentamiento geopolítico entre los dos países, y la intención de avanzar hacia un uso pacífico de la energía nuclear.

Para febrero de 1988, el presidente de Uruguay había manifestado sus deseos de adherir a los protocolos de integración, y en marzo de ese año, se firma un acta en donde se indica que el transporte terrestre es el más adecuado para iniciar la integración, proponiendo a los otros dos países, que para el año siguiente participaría de los protocolos referidos a biotecnología, administración pública y comunicaciones.

El 7 de abril de 1988 se firmaron dos nuevos protocolos (industria automotriz, industria alimenticia), y se emitió la Decisión Tripartita N° 1. En dicha declaración, suscrita por los presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay, se decidió que: “1. El proceso de integración tripartita debe regirse por los principios de gradualismo, flexibilidad y equilibrio; 2. En aplicación de los principios enunciados en el artículo 1, después de analizar los diferentes protocolos existentes, elegir el sector de transporte terrestre como el más adecuado para iniciar este proceso de integración tripartita”. También se resolvió crear un grupo de negociación para el estudio de la integración en el sector, elevando un proyecto de acuerdo dentro de un plazo máximo de 120 días (Decisión Tripartita Número 1, Transporte Terrestre, 1988, artículos 1-4). Uruguay era considerado un caso especial puesto que mantenía una fuerte relación con ambas economías; además, esas relaciones se manifestaban en numerosos acuerdos bilaterales.

El 9 de noviembre se firmó un acuerdo sobre integración regional fronteriza. El 30 de ese mes se suscribió la Decisión Tripartita N° 2 sobre

diversos compromisos: “Asimismo, y a fin de continuar el proceso de incorporación de Uruguay, en los términos expresados por la Decisión Tripartita N° 1, indican como campos de estudio y negociación los de las comunicaciones, la biotecnología y la administración pública” (Decisión Tripartita Número 2, 1988). Del mismo modo, se suscribió la Decisión Tripartita Número 3 que contenía un Acuerdo Tripartito sobre transporte terrestre, “para implantar a la brevedad posible todas las medidas tendientes a lograr un transporte terrestre trilateral eficiente, que simplifique las operaciones y controles e incremente las opciones para los usuarios” (Decisión Tripartita Número 3, Acuerdo Tripartito Número 1: Transporte Terrestre, 1988).

Los propósitos de este acuerdo eran: “a) Facilitar el transporte terrestre, simplificar los mecanismos operacionales vigentes y armonizar la documentación exigida. b) Ampliar la competencia en el mercado de servicios de transporte terrestre. c) Asegurar gradualmente las condiciones de operación adecuadas al sistema de transporte ferroviario entre los tres países, teniendo en cuenta las perspectivas de ampliación y diversificación de su intercambio comercial. d) Facilitar el transporte directo entre puntos terminales de carga a fin de reducir paulatinamente las operaciones de transbordos en frontera” (Decisión Tripartita Número 3, Acuerdo Tripartito Número 1: Transporte Terrestre, 1988, artículo 3).

CAPÍTULO 6

EL PROTOCOLO DE BIENES DE CAPITAL

1 LA SITUACIÓN DEL SECTOR DE BIENES DE CAPITAL

El sector de bienes de capital había sido dejado de lado en la mayoría de los países americanos, ya que la producción se había dirigido hacia los bienes de consumo finales, y la producción local sufría la competencia de los bienes importados. Se entendía que el progreso ya no pasaba por las industrias básicas, sino por industrias con una gran potencialidad tecnológica e intensiva, por eso el modelo de integración industrial propuesto era integral, porque la industria de bienes de capital debía ser el cimiento del nuevo modelo. También, se tomó en cuenta que si un país se especializaba solamente en la industria de bienes de consumo, no podría llegar a ser un productor con bajos costos, y por lo tanto, un exportador competitivo, porque si bien los productos podían venderse a precios altos en el mercado local, la situación era distinta en el exterior. A esto se le sumaba que para mantener al sector de bienes de consumo en crecimiento continuo, era necesario importar renovadas cantidades de bienes de capital.

Si bien a comienzos de los '80, ambos países atravesaron por una crisis en el sector, la misma se manifestó más fuertemente en nuestro país, puesto que Brasil se ubicó como el más avanzado del Tercer Mundo, después de China. A partir de 1970, no solo aumenta el volumen producido, sino que aparece un proceso de sustitución de importaciones de equipos de elevada complejidad tecnológica. Las firmas brasileñas dominaban los segmentos ferroviarios, aeronáutico y de máquinas herramientas. La

presencia de unas y otras era equilibrada en las industrias naval, siderúrgica y de maquinaria agrícola. En el caso brasileño, las empresas controladas por multinacionales se encargan de la ingeniería de producción y del diseño básico importado de las casas matrices -mediante el uso de licencias-, pero los detalles se encontraban a cargo de los profesionales brasileños.

2 LA IMPORTANCIA DEL PROTOCOLO

Se pretendía recuperar la inversión productiva a partir del protocolo número 1 de Bienes de Capital, para conseguir una modernización tecnológica y, una clase empresarial -que participó de las negociaciones iniciales-, más competitiva y eficiente, puesto que un mercado pequeño como el argentino conducía a pocas empresas en cada rama de la economía por lo que en el sector industrial predominaban cada vez más los oligopolios que no operaban con costos bajos, no invertían, ni introducían cambios en la tecnología, por no tener competencia. Se desarrolló una estrategia para acrecentar el comercio de bienes de capital, puesto que era la única forma posible de iniciar el proceso de integración. Este protocolo fue convertido en 1986, en el Acuerdo de Alcance Parcial N° 7 regido por las normas del Tratado de Montevideo de 1980.

Ningún país podía especializarse en industrias particulares, puesto que las especializaciones debían ser sectoriales buscando el desarrollo en ambos países de todas las secciones industriales. Lo que se fomentaba era la competitividad, para lo que se estableció una cláusula gatillo que se pondría en marcha si una industria no era competitiva. El país superavitario financiaría a través de un fondo de inversiones, créditos de mediano y largo plazo al país deficitario, para que produjera mejoras estructurales en su competitividad, y fuera eliminando paulatinamente el desequilibrio.

Precisamente, el núcleo estratégico fundamental del programa de integración entre ambos países fue este protocolo, puesto que tenía la característica fundamental de convertirse en el ejecutor activo, a partir del cual sus efectos se trasladarían al resto de la estructura económica, para evitar la profundización en un modelo por el cual Brasil vendería

manufacturas y Argentina alimentos, ya que se pretendía que ambos países pudiesen desarrollar sus propias capacidades más allá de las ventajas comparativas.

Se implementó un esquema de complementación entre las industrias de bienes de capital de ambos países, mediante el desarrollo tecnológico y el aumento de la competitividad, para lograr una ampliación del mercado, el abaratamiento de costos para acceder a economías de escala, y una integración sectorial a partir de una lista de bienes que incluía partes de transporte no automotor, maquinarias eléctricas y no eléctricas de uso difundido, sus componentes y, partes y piezas, etcétera. Al mismo tiempo, se utilizaría mano de obra calificada, se lograría el aprovechamiento de recursos naturales e insumos, de adelantos tecnológicos que contribuyeran a la exportación de los bienes, y se generarían divisas que iban a permitir la sustitución de importaciones. Se dejaron de lado las autopartes automotrices que iban en el protocolo correspondiente, lo que se manejaba en el protocolo sobre siderurgia como los tubos de acero, y los productos, componentes y partes electrónicas. Los dos países juzgaban que (Protocolo Número 1, Bienes de Capital, 1986):

la importancia estratégica de la modernización, expansión y desarrollo tecnológico acelerado del sector de bienes de capital para el crecimiento de las economías argentinas y brasileña; las características económicas, tecnológicas y financieras de las industrias de bienes de capital en ambos países, que tornan necesarios mercados amplios y previsibles para garantizar una producción eficiente y competitiva; la importancia de las compras del sector público en la demanda global de bienes de capital", permitirían expandir en forma eficiente el progreso tecnológico a toda la industria, lo que demandaría grandes cantidades de inversión en las industrias nacionales de bienes de capital.

Justamente, la división del trabajo en esas industrias, se caracterizaba por una cadena de montaje donde los insumos son transformados hasta el ensamblaje final. Estos insumos podían provenir de empresas contratistas pequeñas y medianas que participaban de una economía de especialización a escala vertical. En el sector de industria de bienes de capital como las de máquinas herramientas y máquinas envasadoras, son bajos los gastos en investigación, al revés de lo que ocurre con las telecomunicaciones,

o los equipos electrónicos. En nuestro país predominaban las empresas pequeñas y medianas. En Brasil, en cambio, existían ciertas excepciones por el tamaño de las fábricas, y porque grandes empresas transnacionales se establecieron décadas anteriores, pero en ambos casos se tomó en cuenta que las pequeñas y medianas empresas desempeñaban una tarea muy importante en la redistribución del ingreso, evitando la acumulación y concentración del poder económico y político, en un sector minoritario.

3 LAS CARACTERÍSTICAS DEL PROTOCOLO

La mayoría del universo de bienes de capital, pertenecían a pequeñas y medianas empresas, que querían aprovechar la apertura del mercado brasileño, a partir de la elevación de su producción y posterior exportación de bienes, en lo posible sin nuevas inversiones de capital. Claro que las empresas que no tenían filiales en Brasil, debieron asociarse con otras, o abrir oficinas de representación comercial en el vecino país, para establecer contacto con algún distribuidor de la zona. Otras en cambio, establecieron sociedades de exportación para ampliar la gama de productos y modelos ofertados, vendieron instalaciones llave en mano, o suministraron servicios y nuevas partes para nuevo equipamiento, a partir del crecimiento de las exportaciones. A partir de este universo (lista impuesta) se iba a negociar una lista común de productos. El universo estaba integrado por una serie de productos que pasaban a regirse en el marco de liberación de comercio establecido por el protocolo, por eso ambos gobiernos debieron negociar una lista común a través de negociaciones semestrales en donde esta lista se ampliaría, esperándose que hacia 1990 la mitad del universo quedara incluido en la misma.

El protocolo de bienes de capital poseía un instrumento básico que era la lista común definida por: “a. Arancel 0 (cero); b. Exclusión de cualquier restricción o traba de naturaleza no tarifaria, sea administrativa, cuantitativa o tributaria aplicada a las importaciones” (Protocolo Número 1, Bienes de Capital, 1986, punto 4, incisos a y b). Para la lista común de productos el intercambio global sería equivalente a 2000 millones de dólares entre 1987

y 1990: “en 1987 el equivalente a 300 millones de dólares de los EEUU, en 1988 el equivalente a 400 millones de dólares de los EEUU, en 1989 el equivalente a 550 millones de dólares de los EEUU, en 1990 el equivalente a 750 millones de dólares de los EEUU” (Protocolo Número 1, Bienes de Capital, 1986, punto 5).

Cada una de las cuatro rondas de negociación significó la confrontación de las listas nacionales confeccionadas por los fabricantes. Las rondas de negociaciones que se realizaron hasta fines de 1989 sufrieron retrasos en la realización de las mismas, a pesar que eran semestrales. Igualmente se fueron ampliando la lista común de productos con arancel cero, aunque no se había avanzado mucho en los intentos de concordar una nomenclatura en común, y planificar la reestructuración, especialización y complementación industrial. La oferta brasileña de bienes de capital fue más numerosa, y abarcaba una amplia gama de productos que recorría prácticamente todo el universo elegible, e inclusive presentaba una tendencia más firme a negociar por agregados de productos. La lista argentina siempre fue más reducida, concentrada y específica, por lo que existió una proporción mayor de propuestas argentinas, y una cobertura más restringida por gama de productos que la abarcada en la lista positiva brasileña. Además, ciertos sectores de la industria argentina, con todas las empresas a la cabeza, o las que abarcan la mayor parte del mercado, no se presentaron a negociar la lista, especialmente cuando predominaba la oferta del Brasil, puesto que deseaban conservar su participación en el mercado.

La primera ronda realizada en enero de 1987, incluyó la mayor parte de los bienes, y favorecida por la coyuntura expansiva de la economía brasileña a fines de 1986, las negociaciones adoptaron gran parte de las propuestas argentinas. Algunos elementos sobre la integración en los bienes de capital fueron modificados luego de conversaciones entre los gobiernos y los sectores privados de ambos países. Las otras dos ampliaciones de septiembre de 1987 y mayo de 1988, estuvieron trabadas por las presiones inflacionarias de ambos países, y por la resistencia de los negociadores brasileños a acordar la penetración de partes y piezas de máquinas y

equipos electrónicos, y la renuencia argentina a aceptar generalizaciones de posiciones parcialmente incluidas. Estos últimos mantuvieron la tesis de negociar producto por producto.

La última ronda fue en enero de 1989, y se incorporaron componentes, partes y accesorios para máquinas herramientas y otros equipos, y se generalizaron varias posiciones en las que ya estaban negociados algunos productos específicos. En las otras dos rondas de negociación se agregaron algunos productos importantes como máquinas para la industria textil. En realidad, se fueron incorporando nuevos modelos, o se realizaron especificaciones a los bienes que se habían negociado al principio. La lista común incorporó hasta 1990 alrededor de 350 posiciones arancelarias de la Nomenclatura de la ALADI, sobre un total de 612 que contenía el universo negociable definido en el protocolo.

Las familias de productos que más avanzaron en el proceso de negociación fueron la maquinaria textil, la maquinaria indumentaria, máquinas herramientas, máquinas para papel y cartón, máquinas para la industria de la alimentación y para envasado, balanzas automáticas y otros. El grado de avance parcial se manifestó en maquinaria agrícola, máquinas para caucho y plástico, equipos para elevación, manipulación y carga y otros. Los resultados fueron escasos en motores a combustión y eléctricos, válvulas y maquinaria vial.

Las políticas en el sector de bienes de capital debían ser simétricas y armonizadas, estableciéndose que el intercambio debía ser equilibrado: “Establecer que el objetivo del intercambio debe ser su expansión equilibrada y que las políticas en el sector de bienes de capital procurarán ser simétricas y armonizadas” (Protocolo Número 1, Bienes de Capital, 1986, punto 7). Si el déficit no llegaba al 10%, se podía hablar de un equilibrio dinámico (Protocolo Número 1, Bienes de Capital, 1986, punto 8):

Establecer que el intercambio Argentina - Brasil de los productos de la lista común estará en equilibrio dinámico siempre que el superávit cuatrimestral acumulado no sea superior al 10 % (diez por ciento) del valor de referencia fijado, para el conjunto de los tres cuatrimestres (el presente y los dos siguientes), y calculado tomando como base los valores anuales de referencia del punto 5 precedente.

Esto hacía referencia a una tendencia al crecimiento del intercambio, pero en el caso de que no se cumpliera con el equilibrio, existían una serie de mecanismos correctores o “cláusula gatillo” (Protocolo Número 1, Bienes de Capital, 1986, punto 9):

A. Si el desequilibrio supera el 10% (diez por ciento), calculado de acuerdo al punto 8 operan: a. inclusión de nuevos productos del universo en la lista común; b. esquema financiero adicional entre los Bancos Centrales de los países, conforme a lo establecido en el Protocolo número 6, puntos 2 y 3. B. Si el desequilibrio supera el 20% (veinte por ciento), calculado de acuerdo al punto 8 se opera la cláusula de aporte del Fondo de Inversiones, conforme lo establecido en el Protocolo número 7, punto 2.

El protocolo 6 sobre Asuntos Financieros, establecía “que el Banco Central de la República Argentina y el Banco Central del Brasil ajustarán las condiciones técnicas y operativas que hagan más eficiente aquel sistema a través de la creación de un mecanismo de financiamiento recíproco para los saldos deudores registrados en las compensaciones cuatrimestrales”, y además instauraba “a través de los Bancos Centrales respectivos, un esquema financiero adicional que será accionado en el momento que ocurriese un desequilibrio en el intercambio de los productos de la lista común en el área de bienes de capital, en la forma indicada en el Protocolo Nro. 1, punto 9, A-b” (Protocolo Número 6, Asuntos Financieros, 1986, puntos 1 y 2).

El protocolo 7 sobre Fondo de Inversiones hacía referencia a que “en el caso que el intercambio comercial de bienes de capital presente un desequilibrio superior al 20% (veinte por ciento) del valor de referencia mencionado en el Protocolo Nro. 1, punto 9. B, los dos Gobiernos quedan comprometidos a integrar o aumentar el capital del Fondo, en partes iguales por un valor adicional igual al monto del desequilibrio registrado” (Protocolo Número 7, Fondo de Inversiones, 1986, punto 2). Si el déficit era mayor del 10%, debía ampliarse la lista común con preferencia de los bienes exportados por el país con déficit. Este nuevo equilibrio no debía ser un motivo para que intervinieran los bancos centrales, aunque lo podían hacer en segunda instancia financiando al contado parte de las exportaciones del país deficitario, o de las importaciones del país superavitario.

En el caso de que el déficit superara el 20%, se creaba un Fondo de Inversión por el cual se promovían inversiones en el país deficitario para que aumentara la producción y exportación al otro país de bienes de capital. El Fondo de Inversión sería de 200 millones entregados en forma igualitaria por ambos países, y serviría para inversiones en el área de bienes de capital, aunque esto exigía la adopción de políticas sectoriales conjuntas:

Si el déficit fuese mayor del 40%, se tomarían “las medidas necesarias” para corregirlo aunque no quedaba bien aclarado cuáles eran, pero se suponía que dependía de la buena disposición del país con superávit: “Determinar que, a partir del momento que el desequilibrio alcance el índice del 40 % (cuarenta por ciento) calculado de acuerdo con el método del punto 8 anterior serán adoptadas las medidas necesarias compatibles con la situación general del intercambio para corregir dicho desequilibrio” (Protocolo Número 1, Bienes de Capital, 1986, punto 10).

Las inversiones realizadas a pesar de la escasez de divisas, serían importantes para expandir el nuevo mercado a partir de la productividad y competitividad, y la compra de bienes de capital por parte del sector público. Las inversiones en el país deficitario servirían para que se desarrollara su estructura productiva, y los mecanismos debían emanar de ambos países. En cuanto a las compras del sector público, la lista comprendía bienes que tenían un tratamiento preferencial respecto de terceros países (ibidem, punto 11):

A. En las compras del sector público, directo o indirecto, de Argentina y Brasil, los productos de la lista común de origen brasileño o argentino tengan tratamiento similar a los productos de origen local; B. En las decisiones de importación del sector público directo o indirecto; de Argentina y Brasil, los productos de la lista común, brasileños y argentinos, tengan tratamiento preferencial equivalente con relación a terceros proveedores; C. En las licitaciones de obras públicas, en ambos países, financiadas con préstamos de instituciones financieras internacionales, los bienes de capital de origen argentino y brasileño respectivamente, que no estén incluidos en la lista común, serán beneficiados con relación a terceros proveedores con una reducción del 50% (cincuenta por ciento) del nivel de protección en el margen del precio concedido a los productos locales.

Los productos de la lista común debían tener un nivel de protección equivalente frente a terceros países, para lo cual se debían ajustar los

aranceles y los procedimientos no arancelarios de cualquier naturaleza (ibidem, punto 12):

Nivelar y mantener el margen de protección total en relación a terceros de forma tal que el nivel de protección para cada producto de la lista común sea equivalente en la Argentina y el Brasil. Este nivel de protección deberá ser de una magnitud tal que influya directamente en el precio de decisión del importador incentivando el flujo de comercio entre la Argentina y el Brasil. A tal fin serán ajustados para cada producto de la lista común los aranceles y los procedimientos no arancelarios de cualquier naturaleza, sean administrativos, cuantitativos o tributarios, que incidan sobre la importación de terceros proveedores. El efecto sobre la exportación de reintegros e incentivos, para cada producto de la lista común, que uno de los países conceda podrá ser compensado por el otro a través de reintegros, incentivos u otras medidas de equiparación que neutralicen dicho efecto. A partir del inicio del Proyecto, ambos países se comprometen a no adoptar reintegros o incentivos adicionales en relación a los productos de la lista común, sin previo acuerdo de las partes, exceptuando casos de equiparación.

Cada país averiguaría en el otro si existía la producción de determinado producto, antes de bajar aranceles para la importación de bienes de capital de la lista común, provenientes de otros países, lo que faltaba justamente era el arancel externo común frente a terceros países. Se estableció una competencia conjunta para asegurarse que se suprimirían las ventajas y desventajas entre los dos países, en cuanto a costo salarial, presión impositiva, subvenciones, etcétera, ya que nuestro país había padecido un proceso de desindustrialización y una reducción del mercado interno, mientras que Brasil había tenido un alto proceso de acumulación de capital e incorporación de tecnología, y había podido exportar bienes industriales. Se estableció una Comisión para poder vigilar más de cerca la evolución de este protocolo instaurándose (ibidem, punto 13):

en el ámbito de la Comisión de Ejecución del Programa, un Grupo de Coordinación y Seguimiento permanente para proponer medidas específicas de armonización gradual de políticas que afecten la producción, comercialización y desarrollo tecnológico de bienes de capital y para acompañar y asegurar la buena ejecución del proyecto, e inclusive examinar las cuestiones relativas entre otras cosas a medidas de equiparación, cláusulas de salvaguardia y situaciones excepcionales de mercado, y a la puesta en funcionamiento de mecanismos de corrección del desequilibrio.

Además, dentro de la esfera de esta Comisión, se instauró otro Grupo de Trabajo (ibidem, punto 14):

para elaborar las medidas necesarias de naturaleza económica, legal y administrativa con el fin de: A) Determinar el margen de protección total equivalente en relación a terceros que tendrá vigencia a partir del 1° de enero de 1987, simultáneamente a la iniciación del Proyecto y conforme a lo prescripto en el punto 12. B) Asegurar el tratamiento de producto nacional conforme a lo definido en el punto II. La primera reunión de este Grupo de Trabajo tendrá lugar en agosto de 1986, y la tarea deberá concluir el 30 de noviembre de 1986.

El margen de preferencia y las condiciones de competencia en los dos mercados, sufrieron indefiniciones, puesto que su resultado final dependería de las reformas en sus estructuras arancelarias y comerciales que los gobiernos estaban implementando. La fijación de los aranceles externos comunes, se postergó hasta 1990, retrocediéndose así de una unión aduanera a un área de libre comercio. Los bienes a pedido, fueron excluidos del acuerdo porque se esperaba negociar un régimen especial, debido a que predominaban en este sector las empresas transnacionales. Además, el comercio de las partes y piezas fue restringido a un porcentaje mínimo dado la gran integración nacional brasileña y a medidas proteccionistas. En cuanto al Régimen de Origen, los bienes de capital eran considerados nacionales cuando fuesen originarios del territorio argentino o brasileño, o cuando el valor de los materiales importados de terceros países, no fuese superior al 20% (ibidem, punto 15):

Determinar que el porcentaje en valor de los componentes importados de terceros países, de los productos de la lista común, no podrá ser superior al 20 % (veinte por ciento) del precio del producto. Este porcentaje será calculado comparando el precio FOB de los componentes importados con el precio FOB de referencia internacional del producto terminado. En ausencia del precio FOB de referencia internacional del producto terminado será utilizado de base de comparación el precio FOB de venta del país exportador sin los impuestos internos. Las materias primas de uso universal importadas que no hayan sido objeto de procesamiento industrial, que las haga específicas para su utilización en la fabricación del producto final, son consideradas para estos efectos de origen local.

Esto procuraba evitar que se favorecieran empresas transnacionales. Otro problema que se planteó fue que las estructuras de los aranceles

y de registro de cada país se basaban en las nomenclaturas nacionales que coincidían solamente al nivel de capítulo, pero los desagregados eran diferentes en la definición de los productos, dificultando las estadísticas y las operaciones comerciales bilaterales. Por último, un aspecto que no pudo ejecutarse por factores endógenos y exógenos a cada país, fue el cumplimiento de ambos respecto al tipo de cambio (ibidem, punto 16):

Determinar que para el Proyecto de qué trata este Protocolo los ministros de Economía de Argentina y de Hacienda del Brasil arbitren las medidas necesarias con el objeto que la relación de los tipos de cambio real efectivo, entre las monedas de ambos países, sea equilibrada y suficientemente estable, a fin de que la política cambiaria sea neutral respecto de la competitividad relativa de las exportaciones e importaciones de cada país.

4 LOS ACUERDOS FIRMADOS CON ITALIA Y ESPAÑA

Pese a lo mencionado anteriormente sobre el sostenimiento de un nivel de protección equivalente para los productos negociados con terceros países, nuestro país firmó un tratado con Italia en diciembre de 1987, por el cual se otorgó la exención de pago de derechos arancelarios a las importaciones de equipos y bienes de capital de origen italiano, cuando las importaciones tuvieran financiamiento obtenido mediante la legislación italiana de ayuda al desarrollo. Uno de las características más importante era que el acuerdo estaba supeditado a la continuidad del sistema democrático en Argentina, asegurando el crecimiento económico dentro del marco de la democracia. Pero era indudable que los inversores italianos se sintieron atraídos por un mercado ampliado, puesto que podían dirigirse hacia otros mercados como el brasileño o el uruguayo.

Por otra parte, las cifras involucraban 5000 millones de dólares de inversiones en la Argentina dirigidas al sector privado durante el quinquenio 1988-1992, aportadas por partes iguales por el gobierno italiano, empresarios italianos y empresarios argentinos. Garantizadas por el gobierno italiano, las inversiones gozarían de un mecanismo que obviaría en nuestro país todas las trabas burocráticas y administrativas.

Uno de los acuerdos consistía en una línea de créditos ampliada por 600 millones de dólares para equipamiento industrial e inversiones que significaran un aumento de las exportaciones y mejoramiento de la calidad y de la tecnología. Se establecían mecanismos ágiles para la ejecución de proyectos de desarrollo tecnológico con la participación de organismos públicos y empresas privadas de ambos países.

Otros proyectos eran inversiones para la digitalización telefónica y enlaces interurbanos, la construcción en Neuquén de una planta de policarburos y un poliducto entre Loma de la Lata y Puerto Galván, créditos para la ampliación de la línea A de subterráneos, un acuerdo para la compra del Banco de Italia por la Banca Nazionale del Lavoro, y un acuerdo para la transferencia de tecnología italiana. Las obras se harían mediante adjudicación directa y todos los bienes y equipos importados para tales obras no pagarían aranceles de importación. Además, las cámaras empresariales de los dos países suscribieron un acuerdo de cooperación para crear las bases para construir empresas mixtas según el sistema de joint-ventures u otras formas de colaboración entre pequeñas y medianas empresas seleccionadas en cada rama, para promover la exportación de productos manufacturados argentinos y exportar productos italianos y argentinos hacia terceros países.

Argentina también firmó un tratado de cooperación con otro país europeo a principios de 1988. Las bases del acuerdo con España, eran la cooperación política, económica, científico-técnica, cultural y consular. Estos acuerdos englobaban operaciones para movilizar recursos por el orden de los 3000 millones de dólares para el período 1988-1992, que incluían líneas de créditos, sistemas concesionales e inversiones directas, así como la formación de joint-ventures o empresas mixtas. La cifra se dividía en mil millones de dólares en créditos, mil millones para financiar inversiones españolas, y los restantes mil millones en asistencia y cooperación financiera. Los acuerdos, que se realizaban para promover el sector industrial privado argentino, se iban a llevar adelante siempre que en las naciones existieran sistemas democráticos de gobierno.

Los acuerdos establecidos con España permitirían contar con un elemento más de apoyo, dentro de la CEE en dos aspectos: como una forma de penetración en ese mercado, y como posibilidad de ser mejor escuchado frente a las agresivas políticas comerciales de ese bloque. Ambas economías se complementaban, es decir, mientras que España trataba de invertir sus excedentes fronteras afuera, la Argentina sufría de déficit crónico de inversiones. Las bajas tasas de interés con que se otorgaban fondos para los proyectos de inversión, y la experiencia española en algunos rubros como turismo y pesca que podía ser aprovechada por los empresarios argentinos, constituían otros aspectos positivos.

Los equipos y bienes españoles estaban exentos de derechos aduaneros. También se estipulaba la libre repatriación de capitales y la transferencia de utilidades, mediante la no aplicación de las restricciones previstas en caso de dificultades en los pagos. Estaba claro que los proyectos que se realizaran en el marco del acuerdo serían adjudicados por contratación directa, sin licitación, aunque se podían señalar diferencias respecto al convenio con Italia. En la negociación con España se planteó que la financiación no sería exclusiva de los bienes españoles, sino que se admitía también la compra de bienes de capital de origen argentino, aunque no se mencionaba cuál era la cuota garantizada para nuestras maquinarias. Otro elemento particular era que España se comprometía a financiar exportaciones argentinas por 100 millones de dólares en el quinquenio.

El gobierno corrigió el error cometido con los italianos respecto de la importación de bienes de capital, no otorgando el mismo tratamiento y ventajas concedido como consecuencia de otras zonas de libre comercio u otras formas de integración. Pero en el acuerdo con los españoles no se mostraba un mayor desempeño de las pequeñas y medianas empresas, además el monto comprometido era menor que en el caso de los italianos. Posteriormente se rectificó el problema ocasionado por los bienes de capital de origen brasileño y de origen italiano, cediendo la prioridad a los primeros si se hallaban dentro de la lista positiva negociada. Los acuerdos con España e Italia, generaron críticas entre los fabricantes argentinos

de máquinas y herramientas y en las empresas constructoras, porque sostenían que se produciría una “españolización” y una “italianización” de las obras públicas, y que ambos países se aseguraban una colocación ventajosa de sus bienes de capital.

5 LOS RESULTADOS DEL PROTOCOLO

Los bienes de capital tenían costos muy distintos y comprendían artículos diferenciados como por ejemplo, los productos siderúrgicos con las partes y piezas de fundición que requerían en algunas partes de la producción mano de obra calificada en planeación y ejecución. En este caso el costo estaba dado por el precio total de los insumos, mientras que en los bienes de capital de series largas como los motores dependían de la escala de producción, y en las máquinas herramientas, el costo final estaba dado por la mano de obra calificada.

Sin embargo, en el caso de la industria brasileña la mano de obra barata y los subsidios estatales ayudaban a bajar los costos, aunque en nuestro país era más barata la mano de obra de mayor calificación comparada con la de Brasil. Antes de los acuerdos con Brasil, las exportaciones de bienes de capital brasileños eran de 150 millones de dólares y las argentinas eran de 50 millones de la misma moneda. La primera lista común entró en vigencia en enero de 1987, la segunda en octubre de ese mismo año, y la tercera en 1988, con un comercio en 1987 de 150 millones de dólares en el segmento de bienes de capital, mayor que el año anterior, superavitario para Brasil y con unos 40 millones de dólares que pertenecían a la lista común que fue bastante equilibrada.

La mayor parte de las exportaciones argentinas de bienes de capital fueron de series cortas puesto que era en este sector donde las diferencias de desarrollo tecnológico eran menos evidentes, mientras que estuvieron casi ausentes las piezas, las partes, y los bienes a pedido. En este último sector, predominaban las empresas transnacionales, por lo que se dejó para más adelante la vigencia de un régimen especial. En el caso de las piezas y las partes, los resultados fueron escasos. El canje fue mínimo

puesto que se utilizaban como repuestos de los bienes de la lista común comercializados, y porque los sectores brasileños poseían una integración del sector sujeta a la protección de las empresas subcontratistas. Esto se debía a que la industria de bienes de capital tiene una división del trabajo basada en operaciones que transforman las partes y componentes que son finalmente ensamblados, por lo que en la cadena productiva existe una malla de pequeñas y medianas compañías subcontratistas. En el caso de las empresas argentinas, existía una integración menos marcada, careciendo de economías de especialización, y de proveedores de piezas.

Más de la mitad de las exportaciones argentinas se concentraron en las máquinas herramientas, y luego las máquinas para envasado, para la industria de alimentación y la agrícola. Las exportaciones de la lista común fueron el 10% de las importaciones totales brasileñas de esos rubros, mientras que las exportaciones de la lista común brasileña, más variadas, comprendían equipos pesados, productos simples mecánicos y eléctricos, productos de series largas, etcétera. A pesar de la inestable situación económica, los primeros resultados de este protocolo fueron relativamente importantes puesto que se agrandó el comercio con un mayor equilibrio entre los dos países sin necesidad de aplicar los mecanismos de corrección.

Asimismo, sobresalió una creación de comercio debido al crecimiento de las exportaciones argentinas, por sobre el desvío respecto de otros destinos anteriores. El intercambio entre las dos naciones era más alto que el realizado con otros países, aumentando las participaciones de cada socio en la balanza comercial del otro país. El total negociado dentro del universo definido llegó a 124 millones el primer año, a 135 millones el segundo, y 166 millones en 1989, no obstante el aumento del comercio, y el avance en aquellos sectores con una especialización previa. El porcentaje de comercio perteneciente a bienes de la lista común fue de 35% en 1987, 51% en 1988, y 58% en 1989. El déficit argentino fue de 50, 32 y 4 millones respectivamente.

Este intercambio no produjo un progreso en la complementación productiva, a pesar de ello, las manufacturas incrementaron el comercio

intraindustrial. Aumentaron las exportaciones argentinas más que las importaciones brasileñas, lo que significó que el comercio fuese más equilibrado. El ítem más importante para la Argentina fue el de calderas, máquinas y artefactos mecánicos.

Pero, las empresas argentinas no ampliaron las instalaciones, ni formalizaron nuevas inversiones en maquinaria, sino que simplemente se limitaron a vender los productos competitivos realizados en máquinas convencionales, adaptadas a las necesidades de los usuarios, mientras que las firmas brasileñas pudieron lograr financiación para sus ventas. Por otra parte, luego de algunos años, perdió interés el sector de bienes de capital, al mismo tiempo que aumentaban en importancia los sectores automotores y agroalimentario.

La falta de inversiones en bienes de capital, junto con una transferencia de decisiones al sector privado, y la inestabilidad económica de ambos países (inflación, fluctuaciones del tipo de cambio, divisas utilizadas para el pago de la deuda externa), provocaron una caída de las esperanzas puestas en este sector. El intercambio de bienes de capital no cumplió las metas fijadas previamente, representando en 1989 un poco más del 13% del comercio bilateral total.

No se concretaron los instrumentos jurídicos que debían apuntalar el procedimiento de inversiones, esto es, el estatuto de las empresas binacionales, y el fondo de inversiones, lo que no contribuyó a la complementación industrial y a la especialización sectorial, aunque en defensa del proceso se puede indicar que ambos países se encontraban en una profunda crisis económica con dificultades financieras, altos costos de materias primas, y caída de las inversiones. Otro problema era la incompatibilidad tecnológica ya que las licencias del exterior en el caso argentino provenían del continente europeo, y en el caso brasileño de Estados Unidos.

CAPÍTULO 7

LOS RESTANTES PROTOCOLOS INICIALES

1 PROTOCOLO NÚMERO 2: TRIGO

El protocolo número 2 sobre Trigo, pretendía crear las condiciones necesarias para las ventas argentinas a partir de las ventajas comparativas para subsanar en parte el déficit comercial con Brasil. Conjuntamente se quería lograr un ahorro de divisas en Brasil mediante la eliminación de las subvenciones a su agricultura, y el reemplazo de los proveedores tradicionales que le vendían más caro (Estados Unidos y Canadá). Así, se proyectaba eliminar las trabas que existían tradicionalmente al comercio de trigo. Los mecanismos preferenciales acordados no estaban basados en el otorgamiento de concesiones o rebajas arancelarias, sino en otras medidas como las compras directas, en este caso de determinados volúmenes de trigo.

Ambos países se otorgaban un tratamiento preferencial puesto que Argentina se aseguraba la condición de “proveedor privilegiado”, y Brasil la de “comprador privilegiado”, lo que significaba una condición preferencial con referencia a terceros países potencialmente compradores o vendedores: “La República Federativa del Brasil tendrá asegurada por el Gobierno argentino la condición de comprador privilegiado y la República Argentina tendrá asegurada por el Gobierno brasileño la condición de proveedor privilegiado” (Protocolo Número 2, Trigo, 1986, punto 8).

También se establecía “un Proyecto Integrado de producción, almacenamiento, transporte y abastecimiento de trigo”, creándose un Grupo de Trabajo, “para examinar y proponer un programa gradual de

armonización de las políticas económicas en Argentina y Brasil en las áreas de producción, almacenaje, transporte, distribución y consumo de trigo, de forma tal de elevar la productividad y las condiciones de seguridad alimentaria” (ibidem, puntos 1 y 2). Por otra parte se establecía, “otro Grupo de Trabajo para identificar los puntos críticos del sistema de producción, almacenaje, transporte y abastecimiento de trigo entre la Argentina y el Brasil, y las inversiones en infraestructura que deban realizarse, así como proponer su cronograma de ejecución (ibidem, punto 3). Los dos grupos debían “constituirse antes del 30 de setiembre de 1986, y presentar su primer informe a la Comisión de Ejecución del Programa antes del 31 de diciembre del corriente año (Protocolo Número 2, Trigo, 1986, punto 4), pero ambos países también tenían que fijar recursos para “las inversiones en el sistema a ser realizadas en el territorio de cada país” (ibidem, punto 5).

El protocolo fijaba la venta por parte de Argentina durante varios años: 1987: 1375000 toneladas; 1988: 1450000 toneladas; 1989: 1550000 toneladas; 1990: 1700000 toneladas y; 1991: 2000000 de toneladas (punto 6). Su ejecución varió por la responsabilidad argentina en su incumplimiento por las sequías, las inundaciones, o las restricciones de compra de los brasileños. Los compromisos se cumplieron parcialmente en 1987 y 1988, porque Brasil continuó con sus subsidios a la producción local, y compró a otros proveedores como Canadá y los Estados Unidos, a lo que se agregaron las bajas cosechas argentinas. No era lo único establecido: “Los tipos, las condiciones de precio, las condiciones de pago, el calendario y puntos de embarque y desembarque, serán definidos por la Junta Nacional de Granos de la Argentina y por la Junta Deliberativa de Trigo del Brasil, de acuerdo con las condiciones normales de mercado y con las prácticas del comercio argentino-brasileño de trigo” (ibidem, punto 7).

En 1987, se extendió hasta 1993 el compromiso de compra de trigo por parte de Brasil previsto en principio, hasta 1991, pero la crisis económica brasileña obligó a que en 1988 y 1989 no se embarcaran miles de toneladas demoradas en puertos argentinos por falta de pago, a pesar de la intención del país vecino de concretar la adquisición a nuestro país

de las toneladas previstas. Además, si bien en 1988, el gobierno brasileño redujo parcialmente los subsidios agrícolas, esto no ayudó demasiado a los argentinos, debido a la buena cosecha brasileña, por lo que el vecino país, compró más cantidad de otros cereales en observación de las cláusulas del protocolo 2.

2 PROTOCOLO NÚMERO 3: COMPLEMENTACIÓN DE ABASTECIMIENTO ALIMENTARIO

Ciertos protocolos como el número 3 de Complementación de Abastecimiento Alimentario, tuvieron algunos resultados favorables, a partir de su fecha de aplicación en enero de 1987. Se tuvo en cuenta (Protocolo Número 3, Complementación de Abastecimiento Alimentario, 1986),

la importancia estratégica para el éxito de sus planes de desarrollo con estabilidad económica, la necesidad de garantizar el abastecimiento regular de los principales productos alimenticios de amplio consumo; la incidencia de los fenómenos climáticos, la natural variación de las cosechas y la situación de los sistemas de almacenaje y transporte en la Argentina y el Brasil", para intensificar la seguridad alimenticia de ambas partes.

Las intenciones eran solucionar faltantes esporádicos de oferta por dificultades en los sistemas de almacenaje y transporte, por razones climáticas, o por acaparamiento de productos (ajo, arroz, papas, huevos, lechuga, pollos, tomates, zanahorias y otros) en períodos de alta inflación, mediante la creación de stocks que permitieran influir sobre los precios que afectaban sobremanera la canasta familiar de los mercados domésticos creándose "los mecanismos que permitan complementar, total o parcialmente, el abastecimiento interno de alimentos en cada país ante eventuales déficits en la producción local" (ibidem, punto 1).

Debido a la estabilidad de precios que existía al principio del programa, se instituyó una lista de productos que podían ser cambiados sin mecanismos arancelarios y gravámenes aduaneros entre los dos países, para los que se fijaron metas cuantitativas de abastecimiento. Las negociaciones fueron objeto de discusiones entre la Unión Industrial

Argentina y la Coordinadora de Productores de Alimentos, porque diversos sectores como el siderúrgico o el textil, temían que la contrapartida del aumento de cupos en el sector de alimentos sería recompensada por el aumento de las ventas de manufacturas brasileñas. Mientras que en Brasil, la Asociación Brasileira de la Industria de la Alimentación fue el principal opositor a la entrada de alimentos argentinos, los dueños de hipermercados fueron favoreciendo paulatinamente la llegada de los productos argentinos, debido al precio y a la calidad.

En julio de 1990 se incorporaron nuevos productos con arancel cero, como por ejemplo arvejas, carnes bovinas y de cerdo, manteca, conservas de pescados, etcétera. Provincias como Buenos Aires, Mendoza, Catamarca, La Rioja, Neuquén, La Pampa, y Río Negro se beneficiaron, junto con las provincias productoras de caña de azúcar como Tucumán, Salta, Jujuy que evitaron que este producto entrara dentro de las negociaciones bilaterales.

3 PROTOCOLO NÚMERO 4: EXPANSIÓN DEL COMERCIO.

El protocolo número 4, Expansión del Comercio, fue incorporado a la normativa de la ALADI como el Acuerdo de Alcance Parcial N° 1, instrumento por el cual se eliminaban las preferencias arancelarias y paraarancelarias. Ambas partes coincidían en “el objetivo central y prioritario de estimular vigorosamente la expansión del intercambio y su equilibrio dinámico, progresivo, cuantitativo y cualitativo, por grandes sectores y por segmentos”, dependiendo “de la voluntad política de los Gobiernos y de la iniciativa de los agentes económicos privados”, pero también reconociendo ambos gobiernos, “que el proceso de integración y cooperación económica requiere la armonización de políticas de comercio exterior de la Argentina y el Brasil frente a terceros países” (Protocolo N° 4, Expansión del Comercio, 1986). Se buscaba alentar la expansión gradual del intercambio y equilibrarlo dinámicamente por grandes ramas, estimulando la complementación productiva intrasectorial (ibidem, puntos 1 y 2):

1. Realizar negociaciones económicas y comerciales tendientes a lograr la expansión gradual y sostenida del intercambio recíproco buscando asimismo una amplia complementación productiva. 2. Establecer que la expansión del comercio será efectuada en forma equilibrada dinámicamente, para lo cual se realizará un efectivo seguimiento del intercambio adoptando los mecanismos que resulten más adecuados para estimular principalmente la exportación de productos originarios del país deficitario.

Al mismo tiempo, para los productos negociados regía un sistema de preferencias frente a terceros países, es decir, la reducción porcentual de gravámenes y restricciones aduaneras. Las preferencias debían aplicarse exclusivamente a los productos originarios de los países signatarios, y para eso se debía cumplir con el régimen de origen, por lo que no se consideraban como productos originarios de los países firmantes, las operaciones simples de montajes, ensamblados, y embalajes. Los problemas provocados por el cumplimiento de las pautas originales, originaron nuevas rondas bilaterales en donde se elaboraban nuevas listas con concesiones recíprocas. Sin embargo, del lado brasileño la CAGEX siguió mostrando resistencia a aplicar un tratamiento especial a los productos argentinos, pero hacia 1988, los obstáculos burocráticos fueron paulatinamente reducidos.

4 PROTOCOLO NÚMERO 5: EMPRESAS BINACIONALES

Los objetivos de este protocolo eran “promover la integración y complementación a nivel de empresas para asegurar el éxito del Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil”, “promover con firmeza el fortalecimiento del capital nacional”, y “establecer mecanismos específicos para promover estos fines” (Protocolo N° 5, Empresas Binacionales, 1986). La finalidad del protocolo número 5, era “crear condiciones favorables para la constitución de empresas binacionales” (ibidem, punto 1), públicas y privadas mediante reglas específicas. Los problemas se plantearon en lo que concernía a las relaciones entre el Estado y las empresas privadas nacionales o transnacionales, los conceptos que definían empresa binacional, los medios y preceptos que se fijarían para su

creación, el tratamiento impositivo del capital, y el papel de los trabajadores en las mismas. A esto se le sumaba la falta de historial en ambos países sobre instrumentos bilaterales aplicados a las inversiones extranjeras.

La integración productiva de empresas públicas, privadas o mixtas de ambos países constituidas hasta ese momento, eran uniones empresariales transitorias que en nuestro país estaban reguladas por la ley de sociedades comerciales. Estas uniones eran efímeras, porque solo se constituían para el desarrollo o ejecución de una obra o servicio. Ante un engrandecimiento del mercado, las empresas debían resolver como insertarse en el mismo, partiendo de la base de que los países querían que las empresas binacionales fuesen entes con personalidad jurídica, y que fueran de capital nacional. Se utilizó un esquema dirigido en el que los gobiernos desempeñaron el papel de agentes impulsores, mediante la creación de un marco jurídico.

El objetivo prioritario del protocolo era promover la integración y complementación en el nivel empresarial, creando condiciones para la generación de empresas binacionales que tendrían un tratamiento privilegiado frente a otras. Estas empresas podían actuar en el mercado interno e internacional, y entraban dentro de esta operatoria la unión transitoria de firmas. El estatuto debía crear estas nuevas empresas sin trabas burocráticas que impidieran su funcionamiento. Cuando se registraran trabas arancelarias sobre constitución de sociedades o de cualquier otro tipo, los acuerdos pretendían eliminarlas o reducirlas. Este protocolo no comenzó a funcionar inmediatamente puesto que existía inestabilidad económica en los dos países, con escasa inversión, y además, porque se tenían que esperar ciertas condiciones de largo plazo, por ejemplo, con respecto al derecho comercial.

El Tratado para el Establecimiento del Estatuto de Empresas Binacionales Argentino-Brasileñas, fue sancionado en abril de 1991 y promulgado un mes después. Sin entrar en demasiados detalles, se puede mencionar el artículo 1 del Estatuto (Estatuto de Empresas Binacionales Argentino-Brasileñas. Buenos Aires, 1991, artículo 1):

1. Los Estados Partes establecen el Estatuto que regulará las empresas de carácter binacional que se constituyan de conformidad al mismo.

2. A los efectos del presente Estatuto, se entiende por Empresa Binacional Argentino-Brasileña -en adelante "Empresa Binacional"- aquella que cumpla simultáneamente con las siguientes condiciones: a) Que, por lo menos, el 80 % del capital social y de los votos pertenezca a inversores nacionales de la República Argentina y la República Federativa del Brasil, asegurándoles el control real y efectivo de la Empresa Binacional;

b) Que la participación del conjunto de los inversores nacionales de cada uno de los dos países sea de, por lo menos, el 30 % del capital social de la Empresa; y

c) Que el conjunto de los inversores nacionales de cada uno de los dos países tenga derecho a elegir por lo menos un miembro de cada uno de los órganos de la administración y un miembro del órgano de fiscalización interna de la Empresa.

3. Se consideran inversores nacionales:

a) Las personas físicas domiciliadas en cualquiera de los dos países;

b) Las personas jurídicas de derecho público de cualquiera de los dos países; y

c) Las personas jurídicas de derecho privado de cualquiera de los dos países, en las cuales la mayoría del capital social y de los votos, y el control administrativo y tecnológico efectivo, sea detentado, directa o indirectamente por los inversores indicados en los incisos a) o b) arriba mencionados.

4. Las personas jurídicas a las que se refiere el inciso c) del párrafo 2 de este Artículo, sea que estén domiciliados en la República Argentina o en la República Federativa del Brasil, conformarán, a efectos de lo dispuesto en el inciso b) del párrafo 1 de este Artículo, el conjunto de los inversores nacionales del país al que pertenecen sus controladores.

5. Los aportes de capital del Fondo de Inversión, al que se refiere el Protocolo No. 7 del Programa de Integración y Cooperación Económica entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil, se considerarán efectuados por inversores nacionales, a los fines del cómputo de participaciones previsto en este Artículo.

6. Las inversiones en las Empresas Binacionales de personas físicas o jurídicas que no posean las características mencionadas en el párrafo 2, del presente Artículo no serán consideradas, a los efectos del presente Estatuto, como realizadas por inversores nacionales.

5 PROTOCOLO NÚMERO 6: ASUNTOS FINANCIEROS

El protocolo número 6 sobre Asuntos Financieros nace por varias exigencias (Protocolo N° 6, Asuntos Financieros, 1986):

La necesidad de hacer viable relaciones comerciales más amplias entre los dos países sobre bases equilibradas; La necesidad de mejorar la liquidez del sistema de compensación del Convenio de Créditos Recíprocos entre la Argentina y el Brasil; La necesidad de atenuar los posibles desequilibrios del sector específico de Bienes de Capital.

Dentro del marco de financiamiento, en el protocolo se acordaron líneas de créditos recíprocos, al principio de 200 millones de dólares que luego aumentaron a 400 millones, y posteriormente a 500 millones, ligados a la represa hidroeléctrica sobre el río Limay, Pichi Picún Leufú. Debido a que tanto las empresas públicas como las privadas buscaban financiamiento externo, los dos gobiernos decidieron apoyar el financiamiento de la comercialización de bienes y equipo. Se intentó mediante este protocolo establecer un mecanismo más efectivo para compensar el sistema de créditos recíprocos entre los Bancos Centrales. Los gobiernos mediante los Bancos Centrales, apoyaron la comercialización de los productos gracias a un sistema de financiamiento de las exportaciones de la lista común de bienes de capital, para atenuar posibles desequilibrios (ibidem, puntos 1 y 2). Por último, se establecía que los Bancos Centrales de los dos países abrieran “líneas de crédito contingente, cuyos términos y condiciones serán objeto de un ajuste interbancario específico, destinadas a financiar la parte de contado de las exportaciones del país deficitario y/o de las importaciones del país superavitario, necesarias para cubrir el desequilibrio existente” (ibidem, punto 3). Este protocolo no pudo ser implementado por falta de fondos.

6 PROTOCOLO NÚMERO 7: FONDO DE INVERSIÓN

El protocolo número 7 tenía por finalidad crear un Fondo de Inversión para empresas binacionales con financiamiento a mediano y largo plazo, especialmente en el sector de bienes de capital, aunque también en otros sectores, pudiendo participar como socio minoritario de las empresas binacionales, promover operaciones de financiamiento e inversiones mutuas, y canalizar recursos para fines específicos. Solo serían seleccionadas las empresas binacionales, y las argentinas o brasileñas de capital nacional. El

fondo común de inversiones podía tener fuentes alternativas para captar recursos tales como las emisiones de bonos y títulos en monedas locales y divisas y préstamos: “La captación de recursos se llevará a cabo en los mercados de capitales de la Argentina y el Brasil, y en los mercados internacionales, así como por medio de las instituciones financieras internacionales, en todos los casos con la garantía de ambos gobiernos” (Protocolo N° 7, Fondo de Inversiones, 1986, punto 1, inciso C.).

Las entidades financieras podían ser públicas y privadas. Este instrumento era un importante aporte a la integración, no solamente con relación a los aspectos considerados, sino para financiar las reconversiones de empresas que podían ser afectadas por el mercado al mostrar su incapacidad para competir. Los bancos centrales de ambos países garantizarían la convertibilidad de los recursos.

La primera porción de capital se integró con 200 millones de dólares, 100 millones suscritos por cada país (punto 1, inciso B). Si aparecían dificultades se ponía en marcha un dispositivo para corregir el desequilibrio superior al 20% en el caso de bienes de capital, por el cual, los dos gobiernos quedaban comprometidos a aumentar el capital del Fondo, en partes iguales por un valor equivalente al monto del desequilibrio registrado, para financiar inversiones localizadas en el país deficitario que tiendan a mejorar su capacidad productiva y exportadora (ibidem, punto 2). De igual forma, “mecanismos similares a los referidos en el punto 2 serán establecidos para situaciones del mismo tipo que se produzcan en los nuevos sectores que se vayan incorporando al Programa de Integración y Cooperación Económica” (ibidem, punto 3).

El primer proyecto financiado fue el del avión CBA-123, un joint venture de EMBRAER y FAMA, en el que un tercio del montaje correspondería a la Fuerza Aérea Argentina, otro tercio al ministerio de Aeronáutica de Brasil, y el último tercio a la Empresa Brasileña de Aeronáutica. En mayo de 1988, el Consejo Monetario Nacional autorizó al Banco Central de Brasil, a hacer un aporte inicial de 20 millones de dólares al Fondo de Inversiones Brasil-Argentina, destinados a la construcción

conjunta de la aeronave. Este proyecto se especificará más adelante, en el protocolo 12, sobre Cooperación Aeronáutica. El problema no era solamente la escasez de recursos, sino también la falta de costumbre sobre la realización de inversiones en sectores realmente productivos del otro país. Sin embargo, la vigencia de este protocolo quedó atada al funcionamiento del protocolo de empresas binacionales.

7 PROTOCOLO NÚMERO 8: ENERGÍA

Los objetivos del protocolo eran (Protocolo N° 8, Energía, 1986):

La necesidad del mejor aprovechamiento en la explotación y el uso de los recursos naturales de los dos países; La importancia estratégica de garantizar la regularidad del abastecimiento energético para el desarrollo económico; Que la cooperación en materia energética es uno de los factores fundamentales en la integración argentino-brasileña; El interés común de la Argentina y el Brasil en el aprovechamiento de sus recursos hídricos compartidos.

Los principales obstáculos se encontraban con respecto al volumen, el precio del gas, las peleas interprovinciales sobre quienes debían ser los proveedores, y el trazado de los gasoductos. Se analizaron dos proyectos de gasoductos alternativos: uno saldría desde Campo Durán, Salta pasando por Foz de Iguazú llegando a San Pablo, y el otro partiría de San Jerónimo del Sur, Santa Fe, y Loma de la Lata, Neuquén, hasta Porto Alegre. Desde Brasil, la oposición venía de Petrobras que temía la disminución del consumo de los productos derivados del petróleo, como el gasoil y el fueloil que proveía a las usinas termoeléctricas del sur del país. Si bien hacia 1990, estos gasoductos estaban paralizados, estos proyectos se reactivarían actualmente con financiación del BID, a partir de la IIRSA (Integración de la Infraestructuras Regional Sudamericana), puesta en marcha a partir de la Reunión de Brasilia de septiembre del 2000.

Se quería incrementar el comercio de productos petroquímicos y derivados del petróleo, iniciando además, exploraciones y explotaciones petroleras en forma conjunta entre Yacimientos Petrolíferos Fiscales y Petrobras en una unión empresarial transitoria. Para ello las autoridades de

ambos países debían analizar “las posibilidades de participación conjunta en los programas de exploración y posterior explotación petrolífera en territorio argentino, incluyendo el intercambio bilateral tecnológico en el sector, así como también el incremento del intercambio de productos petroquímicos y de derivados del petróleo” (ibidem, punto 2).

De igual forma, se reafirmó la importancia de la expansión de la interconexión de los sistemas eléctricos, y la adopción de medidas para aprovechar más racionalmente el recurso en el litoral argentino y en el sur de Brasil. Se estudió la factibilidad de los proyectos hidroeléctricos de Garabí en el río Uruguay, y Pichi Picún Leufú en la cuenca del río Limay (ibidem, puntos 3 y 4). La represa de Garabí estaría a cargo de una empresa binacional con un costo de 150 millones de dólares, obteniendo la Argentina el compromiso brasileño para la construcción de proyectos llave en mano en energía, salud y transporte. La represa de Pichi Picún Leufú representaba el primer paso concreto de asociación de capitales privados de ambos países. Tendría obras civiles a cargo de un consorcio binacional argentino-brasileño, que sería financiado en un 80% por el sector brasileño (bancos brasileños), y participaría en un 56% de las obras, mientras que el sector argentino cumpliría con los porcentajes restantes en financiamiento y ejecución de la obra.

Sin incluir el costo financiero, la construcción demandaba una inversión de 1800 millones de dólares y comenzaría a ejecutarse a más tardar, en 1989. De acuerdo con la documentación licitatoria, la definición del proyecto ejecutivo de la represa y sus líneas de transmisión llevaría entre dos y tres años. Otro de los factores que favorecía su ejecución es que no exigía de la construcción de una línea de transmisión por cuanto aprovecharía la infraestructura existente, factor que optimizaba la construcción. No se avanzó prácticamente nada en lo que hace a la complementación energética, a pesar que se conocía “la importancia de las interconexiones eléctricas existentes” y se hablaba de “la necesidad de impulsar nuevas obras de interconexión que permitan un mejor aprovechamiento de sus recursos energéticos” (ibidem, punto 5). Sin embargo, en febrero de 1989,

dentro de la crisis energética que provocaba cortes de luz en todo el país, se firmaron acuerdos para que los sistemas eléctricos de Argentina y Brasil quedaran interconectados al año siguiente.

8 PROTOCOLO NÚMERO 9: BIOTECNOLOGÍA

Se rubricó el protocolo número 9, Biotecnología, para subrayar “la importancia estratégica de la investigación científico-tecnológica en el área de biotecnología”, y por “la necesidad de perfeccionar los recursos humanos y científicos de los dos países en el sector” (Protocolo N° 9, Biotecnología, 1986). Se estableció el Centro Argentino-Brasileño de Biotecnología, integrado inicialmente por dos Polos Generadores de Conocimiento, inicialmente a través de núcleos de investigación ya existente en los dos países (ibidem, puntos 1 y 2), y la Escuela Argentino-Brasileña de Biotecnología. Los fondos para el Centro serían aportados por partes iguales por ambos gobiernos, realizando cada uno de ellos las inversiones correspondientes para perfeccionar las estructuras de sus respectivos polos (ibidem, punto 4, incisos d y e). Se buscaba “que la actividad dentro de cada polo esté orientada a apoyar proyectos de desarrollo y aplicación biotecnológica, promoviendo la integración entre Universidades/Institutos Oficiales y Empresas, con el objetivo final de producir bienes y servicios comercializables” (ibidem, punto 4 inciso b).

La biotecnología aplicada a las actividades productivas como la agricultura y la ganadería, ha provocado una revolución técnica al utilizar organismos vivos y procesos biológicos para la producción de bienes y servicios y para la conservación del medio ambiente, obteniendo un aumento de las ganancias. Se pueden desarrollar alimentos, cultivos resistentes a condiciones extremas de clima, y reproducción animal, además de realizar tratamientos por derrames de petróleo o por compuestos tóxicos originados por el uso de fertilizantes. Lo más importante en el campo de la salud es la producción de medicamentos como la insulina, antibióticos y vacunas, a partir de manipulaciones genéticas.

Era importante la integración entre el Estado, la ciencia y la industria, para que a pesar de la falta de capitales, pero con el aporte de los profesionales capacitados de los dos países, las industrias como la farmacéutica y las agroindustrias, tuviesen posibilidades de acceso a esas tecnologías. Se intentó apoyar los programas de investigación de universidades e institutos oficiales y privados de ambos países, para que produjeran bienes y servicios, especialmente en salud, energía, agroalimentos, agricultura e industria, de lo contrario, el desarrollo biotecnológico se concentraría exclusivamente en los laboratorios de las multinacionales. Los proyectos de investigación se vinculaban a ingeniería bioquímica (salud), ingeniería genética (mejoramiento y producción de vegetales), microbiología industrial, etcétera. Aunque al principio se produjeron trabajos conjuntos, sus resultados fueron poco satisfactorios por la falta de divisas, especialmente a partir de 1988 cuando su empuje decayó.

9 PROTOCOLO NÚMERO 10: ESTUDIOS ECONÓMICOS

Mediante el protocolo número 10 Estudios Económicos, debido a “la importancia del conocimiento recíproco de las economías argentina y brasileña para facilitar el estudio de medidas que tiendan a la armonización de las políticas económicas de los dos países y permitir el mejor aprovechamiento por la iniciativa privada, de las oportunidades económicas que surgirán como consecuencia del Proceso de Integración encarado” (Protocolo N° 10, Estudios Económicos, 1986), se decidió crear el Centro Argentina-Brasil de Altos Estudios Económicos (ibidem, punto 1). Los investigadores argentinos y brasileños serían elegidos anualmente y elaborarían trabajos relativos a la economía del otro país. Cada país debía contribuir con una suma anual de 200.000 dólares para cubrir los gastos de este proyecto (ibidem, puntos 2 y 3). El discernimiento de las potencialidades de cada economía permitiría coordinar políticas macroeconómicas para lograr el progreso económico, y otorgar confiabilidad y credibilidad a los dos países en el corto, mediano, y largo plazo. Se pretendía difundir los conocimientos en el empresariado sobre el planeamiento y la factibilidad

de los negocios a realizar en lo que hacía al comercio internacional. Una considerable importancia ocupaban las pequeñas y medianas empresas que podían realizar consorcios y cooperativas de producción para mejorar sus oportunidades comerciales, mediante el desarrollo de estudios de mercado que le permitiesen al productor detectar la posibilidad de competir con su producto en el exterior.

Para esto lo que faltaba era información sobre las oportunidades de los negocios que se podían llevar a cabo con el Brasil, debido a la falta de experiencia en la búsqueda de optimización tanto de los costos de producción, como de los beneficios fiscales y financieros. Sin embargo, este protocolo sobre estudios económicos no fue puesto en vigencia.

10 PROTOCOLO NÚMERO 11: INFORMACIÓN INMEDIATA Y ASISTENCIA RECÍPROCA EN CASOS DE ACCIDENTES NUCLEARES Y EMERGENCIAS RADIOLÓGICAS

Ligado a la cooperación nuclear junto con el protocolo 17, se firmó el protocolo número 11 sobre Información Inmediata y Asistencia Recíproca en Casos de Accidentes Nucleares y Emergencias Radiológicas. Los dos gobiernos tomando en consideración “el uso en los dos países de radioisótopos y otras fuentes de radicación ionizantes en la medicina, la agricultura, la industria y la generación de energía nucleoelectrónica”. Lo hicieron para “para garantizar el más alto grado de seguridad en estas actividades, con medidas de seguridad “concebidas para reducir las probabilidades de accidentes nucleares y emergencias radiológicas e, igualmente, para mitigar sus consecuencias” (Protocolo N° 11, Información Inmediata y Asistencia Recíproca en Casos de Acciones Nucleares y Emergencias Radiológicas, 1986).

En la firma de este protocolo se tuvo en cuenta el desastre de Chernobyl, ciudad del norte de Ucrania, cuyo reactor causó el 26 de abril de 1986 una catástrofe nuclear, debido a un experimento cuya supervisión fue incorrecta (el sistema de enfriamiento de agua se desconectó), lo que provocó una reacción incontrolada, que a su vez causó una expulsión de

vapor. La capa protectora del reactor fue destruida, y parte de la radiación se extendió a través de Europa septentrional, siendo evacuados más de 100.000 ciudadanos ucranianos de las áreas situadas alrededor del emplazamiento del reactor.

Ambos países cooperarían mediante el intercambio de informaciones técnicas para establecer medidas y procedimientos de seguridad que contribuyeran a prevenir o mitigar los daños de un accidente nuclear o una emergencia radiológica, y se informarían mutuamente en forma rápida si un accidente llegaba a ocurrir en sus territorios (ibidem, puntos 1 y 2). El avance en este sector se produjo por el fuerte compromiso político en la materia luego del anuncio del enriquecimiento de uranio en 1983 por parte de nuestro país (Brasil lo logró en 1987). Es decir, se cambió la competitividad por un proyecto cooperativo encaminado a fines pacíficos y a la modernización productiva.

11 PROTOCOLO NÚMERO 12: COOPERACIÓN AERONÁUTICA

La Cooperación Aeronáutica, implicaba una nueva tarea para las Fuerzas Armadas. Se reconocía “la importancia de desarrollar una cooperación técnica, industrial y comercial que conduzca a la máxima complementación posible entre las industrias aeronáuticas de los dos países para atender las necesidades de material aeronáutico, no sólo en sus respectivos mercados internos, sino principalmente en el mercado internacional” (Protocolo N° 12, Cooperación Aeronáutica, 1986).

Asimismo, en la búsqueda de una mejor integración militar, se quería (ibidem, puntos 1 y 2): “1. Concretar, a la brevedad posible, las acciones tendientes a la fabricación de partes de aviones brasileños en el “Área Material Córdoba”. 2. Estudiar y definir la posible utilización, por las respectivas Fuerzas Aéreas, de aviones fabricados por la industria argentina y brasileña, dentro de una adecuada cooperación industrial e integración armónica, condicionada a los intereses peculiares de cada una de ellas”.

La industria armamentística en Brasil de gran magnitud por su política exportadora de tanques medianos, aviones civiles y militares, y ropa de campaña, eligió modelos poco costosos y sofisticados, y se benefició de la transferencia de tecnología norteamericana, y de las licencias de Estados Unidos para entrar en el mercado. Al tener su línea de modelos propios (Tucano), se aseguró la parte más rentable del negocio, es decir, el mantenimiento de la venta de repuestos y partes. Brasil se convirtió en el quinto exportador mundial de armamentos detrás de Estados Unidos, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Francia y Gran Bretaña. La industria argentina en cambio, utilizó tecnologías más sofisticadas, y solo consideró la producción en forma secundaria.

Los acuerdos entre ambos países preveían una mayor integración militar. Si bien se esperaba la suscripción de un protocolo sobre cooperación entre las industrias militares, este no fue puesto en vigor ante la resistencia de sectores militares brasileños que señalaban que la Argentina sería el socio más beneficiado con la cooperación, y porque desconfiaban de la conversión de las industrias bélicas a empresas militares con capital mixto, en las que Brasil y Argentina serían socios. El acuerdo preveía la integración bélica del Brasil y la Argentina, la concreción de proyectos conjuntos para la producción y venta de nuevos armamentos y aviones destinados a equipar sus respectivas fuerzas armadas y a otros países. Para tratar de aumentar el grado de cooperación, se realizaron diversos encuentros a nivel de los Estados Mayores Conjuntos de las Fuerzas Armadas de los dos países, formalizados en Buenos Aires en 1987 y 1989 y en San Pablo en 1988.

La cooperación entre ambas fuerzas armadas consistió en una primera fase, en la fabricación de partes de aviones brasileños en el Área Material Córdoba. En 1987 se creó una empresa conjunta FAMA, integrada por la Empresa Brasileña de Aeronáutica (EMBRAER) y el Área Material Córdoba, para la fabricación de un avión turbohélice CBA-123, que supuestamente serviría para abastecer una gran parte del mercado mundial de transporte regional, posibilitando el ahorro de combustible.

Este avión contaría con 20 lugares para pasajeros, una gran autonomía para el vuelo a gran altura, y podía ser utilizado también para

carga y relevamiento aerofotográfico. La serie será de 360 unidades, de las cuales 120 serían para Argentina. El primer prototipo debía ser lanzado el 1° de junio de 1988, y dos años después se entregaría el primer avión de la serie. El vuelo inaugural tuvo lugar en julio de 1990 con la presencia de los dos presidentes.

CAPÍTULO 8

LOS PROTOCOLOS ACORDADOS ENTRE 1987 Y 1989

1 PROTOCOLO NÚMERO 13: SIDERÚRGICO

La industria siderúrgica seguía ocupando un lugar preferencial en las conversaciones, es por eso que se firmó el protocolo 13 llamado Siderúrgico. Se tenía en cuenta “la situación del mercado internacional de productos siderúrgicos y los obstáculos a las exportaciones de los productos siderúrgicos de los países en desarrollo; el ritmo del progreso tecnológico en la industria siderúrgica” y “la importancia central de la industria siderúrgica para el proceso de desarrollo económico de los dos países” (Protocolo N° 13, Siderúrgico), por lo que se encomendaba a las autoridades y entidades del sector que a través de un estudio sobre el comercio bilateral, se tomaran las resoluciones necesarias para el ensanchamiento del mismo.

Esto podía realizarse mediante acuerdos entre las empresas siderúrgicas de ambos países para maximizar el uso de las respectivas capacidades instaladas, a partir de la elaboración de un programa de cooperación tecnológica entre los dos países, teniendo en cuenta los obstáculos a las exportaciones de los productos siderúrgicos de los países en desarrollo (ibidem, punto 1).

Los funcionarios oficiales, debían examinar “conjuntamente con las entidades representativas del sector siderúrgico, las perspectivas de complementación industrial en sectores específicos de la industria” proponiendo “las medidas necesarias de carácter gubernamental, que permitan o estimulen emprendimientos conjuntos entre empresas de los

dos países” (ibidem, punto 2). Las autoridades de ambos países no solo tenían que analizar “los planes y programas de desarrollo siderúrgico, consultando a las entidades representativas del sector”, sino que también debían elaborar “un programa de cooperación tecnológica entre los dos países” (ibidem, puntos 3 y 4).

El protocolo siderúrgico vigente desde 1987, mencionaba que los productos de fundición de hierro y acero poseían un arancel cero, eliminándose las barreras no arancelarias, aunque se podían fijar cuotas. Las ventas argentinas aumentaron de U\$S 652000 en 1987 a 59 millones de dólares en 1989, mientras que las ventas brasileñas fueron inestables: 69 millones en 1987, 194 millones en 1988 y 87 millones durante 1989.

Se auspiciaron proyectos conjuntos, como el caso de la fabricación de briquetas de hierro esponja y chapa laminada en frío en Puerto Madryn, y de bobinas laminadas en caliente en Brasil, para intercambiar bilateralmente con el máximo tratamiento preferencial arancelario, y libre de trabas no arancelarias. El protocolo avalaba las iniciativas de integración entre Propulsora Siderúrgica y la Compañía Siderúrgica de Turabao que preveía la construcción de una planta por parte de la primera de ellas en Puerto Madryn, y de un tren de laminado en caliente en Vitoria, Brasil por la segunda. Sin embargo, este protocolo referido al sector siderúrgico se paralizó casi por completo, debido a las privatizaciones de los dos países y a las diferencias de los grupos empresariales.

2 PROTOCOLO NÚMERO 14: TRANSPORTE TERRESTRE

El protocolo número 14 sobre Transporte Terrestre, declaraba la importancia del transporte terrestre y ferroviario para favorecer el incremento comercial entre ambos países, desalentando el encarecimiento artificial de los fletes, y constituyéndose en un medio eficaz para atender emergencias alimentarias (Protocolo N° 14, Transporte Terrestre). Se respaldaba “la facilitación del transporte bilateral terrestre, la simplificación y adecuación de los mecanismos operativos en aquellos aspectos concernientes al intercambio de mercaderías, principalmente aduaneros, de

seguros y de infraestructura” (ibidem, punto 1), estableciéndose un corredor de abastecimiento para atender eventuales emergencias alimentarias de los dos países, y se impulsaba “la adopción de medidas que faciliten el transporte directo entre puntos terminales de carga, a fin de reducir paulatinamente la actual operatoria de transbordo en frontera. Asimismo, para el caso de tales transbordos –que necesaria y progresivamente serán desalentados- propiciar la utilización de la flota del país de destino de la carga” (ibidem, punto 4).

El protocolo enunciaba la posibilidad de aplicar tratamientos preferenciales a los servicios respectivos de los dos países, por ejemplo mediante la participación de las flotas de las dos nacionalidades en una forma pareja, compensando el uso de la infraestructura en el tránsito de mercaderías o pasajeros a terceros países (ibidem, puntos 2 y 3). Esto tendía a solucionar los costos de mantenimiento de caminos argentinos debido al tráfico comercial entre Chile y Brasil. Se simplificaron los procedimientos y la documentación de control aduanero para el transporte de productos por vía terrestre entre los dos países.

Se adoptó una póliza única de seguros en ambos países, se instauró el manifiesto internacional único de carga por carretera, y se estableció una línea de transporte ferroviario de carga regular entre San Pablo y Buenos Aires. Se fijaron categorías de productos vegetales a los efectos de su fiscalización fitosanitaria, y se estableció un pago especial al país transitado por el gran desgaste sufrido por su red vial a raíz del tránsito de vehículos que llevan carga a terceros países. Este protocolo exhibió un grado de avance importante referido al transporte terrestre, pero no en cuanto al aprovechamiento de la infraestructura ferroviaria, a pesar que se propiciaba “el incremento del intercambio bilateral, a través del modo de transporte ferroviario” (ibidem, punto 6).

Con respecto a los medios de transporte terrestre, cabe acotar que ambos países en 1988, respaldaron la entrada de Uruguay al proceso de integración, eligiendo este sector como el más adecuado para iniciar el proceso de integración tripartita, firmándose un acuerdo en noviembre de ese año puesto que “el transporte terrestre resulta de suma importancia para

propiciar la intensificación de los contactos entre los argentinos, brasileños y uruguayos, inclusive en las áreas de fronteras inherentes al proceso de integración tripartita y para viabilizar la ampliación y diversificación del intercambio comercial entre los tres países” (Decisión Tripartita Número 3, Acuerdo Tripartito Número 1: Transporte Terrestre, 1988).

La integración tenía importantes objetivos como eran la reducción de costos y tiempos de viajes, el aumento de la seguridad de los servicios y la actualización tecnológica, para lo cual los tres países debían simplificar y armonizar la documentación, ampliar la competencia de los servicios terrestres, y facilitar el transporte directo entre puntos terminales de carga a fin de reducir las operaciones de transbordos en las fronteras (ibidem, artículos 2 y 3).

Pero se presentaron dificultades para iniciar el proceso de integración debido a la falta de compatibilidad de las flotas de transporte y por las demandas uruguayas referidas a la participación en el transporte de cargas, demandas resistidas por las empresas transportistas de Argentina y Brasil, que no deseaban que los transportistas uruguayos recogieran cargas en tránsito hacia terceros países.

3 PROTOCOLO NÚMERO 15: TRANSPORTE MARÍTIMO

Sobre el Transporte Marítimo, el protocolo número 15 señalaba “la necesidad de asegurar a las respectivas flotas la participación siempre efectiva en el flete bilateral y la necesidad de racionalizar los costos en el transporte marítimo entre la Argentina y Brasil”, además, se consideraba necesario “mantener una oferta nacional de transporte marítimo compatible con el creciente intercambio comercial entre los dos países” (Protocolo N° 15, Transporte Marítimo). Se debía establecer “conjuntamente, fórmulas tendientes a una coordinación más eficiente entre los transportes de trigo y de mineral de hierro, para evitar la realización de viajes en lastre (ibidem, punto 1).

En el año 1987, eran veinte las empresas navieras argentinas que servían en el tráfico en cuestión, con una disponibilidad de bodega del orden

de 1.800.000 toneladas de porte bruto. Las reuniones llevadas a cabo entre la Federación de Industrias Navales Argentinas y Sinaval, la entidad que congregaba a los astilleros brasileños, determinó que ambos países tenían suficiente capacidad instalada disponible para atender a los mercados locales, pudiendo prescindir de la compra de nuevas embarcaciones.

El intercambio argentino-brasileño en el rubro naval era factible en el sector de materiales y equipamientos, de manera de reemplazar las importaciones de terceros países. Empresa Líneas Marítimas Argentinas y la Compañía de Navegação Lloyd Brasileiro, convinieron en poner en marcha un servicio regular conjunto entre los puertos de Sudamérica y Europa. Si bien el convenio no estaba inscripto entre los acuerdos de integración firmados, se trataba de uno de los primeros pasos en ese sentido. La realidad planteaba bajos fletes, altos costos operativos y poca mercadería para transportar, por lo que estas empresas ofrecían un mejor servicio para empresarios de Argentina y Brasil.

En 1989 se firmaron varios convenios. Se dispuso la constitución de una comisión integrada por representantes de ambas banderas a fin de llevar adelante las gestiones necesarias que permitieran llegar a una solución para el problema de los adicionales a los fletes para la renovación de las flotas, que afectaban el transporte marítimo entre ambos países. Se acordaron diversos mecanismos referidos a mejorar los servicios, entre ellos, una cláusula que permitiría eventuales adecuaciones de los servicios para los denominados casos de fuerza mayor, como situaciones de guerra o catástrofes naturales. Se incluyó una propuesta argentina para que cada bandera produzca un mínimo de salidas mensuales acorde con la necesidad de intercambio bilateral, y otra que sugería el establecimiento de mecanismos para la contratación de espacios en contenedores que hasta esa instancia se realizaban de acuerdo a las necesidades del momento.

4 PROTOCOLO NÚMERO 16: COMUNICACIONES

El protocolo número 16 sobre Comunicaciones se firmó para agilizar, ampliar y modernizar las redes de comunicaciones entre ambos países,

gracias a las nuevas tecnologías, logrando un mayor bienestar de los pueblos, y facilitando los contactos de negocios entre los empresarios. Se observaba “la importancia estratégica de la modernización, expansión y desarrollo acelerado del sector de comunicaciones para el crecimiento de la economía y para el mejoramiento del bienestar y de la calidad de vida de las sociedades argentina y brasileña” (Protocolo N° 16, Comunicaciones). Se establecía un programa de cooperación en el sector dedicado inicialmente a las redes digitales, los servicios telemáticos y los sistemas de transmisión, promoviendo las relaciones empresariales, y determinando que los estudios y trabajos del programa obtenidos en organismos gubernamentales argentinos o brasileños, solo podían ser transferidos a terceros países con la aprobación previa de los gobiernos (ibidem, puntos 1, 2, 4 y 5). Los objetivos del programa eran (ibidem, punto 3):

- a) en cuando a la operación, al análisis conjunto de cuestiones relacionadas a la implantación de sistemas y a las modalidades y normas de explotación de servicios con vistas a ampliar su oferta y a reducir sus costos; b) en cuando a la normalización, el incremento del intercambio de informaciones sobre las normas técnicas de cada país con vistas a una progresiva normalización unificada de sistemas, equipos y componentes; c) en cuando al desarrollo tecnológico, la utilización de los centros gubernamentales y privados de investigación y desarrollo, así como el intercambio de investigadores y de técnicos de los dos países, con miras a desarrollo binacionales equilibrados de equipos y sistemas que incorporen en forma creciente soluciones tecnológicas de punta.

Se definían varias actividades en el terreno de formación y perfeccionamiento de recursos humanos en informática, como los cursos dictados por la Escuela Argentino-Brasileña de Informática. En nuestro país la falta de investigación universitaria y la emigración académica habían llevado a la obsolescencia del conocimiento, por eso se quería solucionar este problema a partir de una mejor capacitación personal y del mejoramiento de las relaciones con los brasileños para resolver los problemas en conjunto, en vez de importar recetas del norte. La Escuela Argentino-Brasileña quería no solamente capacitar personal, sino acostumbrarlo a trabajar en equipo para lograr una integración científica y productiva de los países.

A su vez los estudiantes y graduados distribuirían en sus lugares de origen los nuevos conocimientos, especialmente en el ámbito universitario. Brasil necesitaba renovar la tecnología de su “hardware”, mientras que nuestro país no había desarrollado una industria de “hardware”, pero podía ser un importante abastecedor de “software” desarrollado en castellano para el mundo hispano-parlante. Pero para acceder a la inteligencia artificial, los sistemas expertos, los de visión artificial, los interpretadores de lenguajes humanos, la robótica, la ingeniería de redes de servicios, etcétera, era imprescindible lograr “masa crítica” mediante la cooperación.

Los cursos se desarrollaron en Campanas (1986), Tandil (1987), Curitiba (1988) y Termas de Río Hondo (1989). En 1987, se firmó un Acuerdo Complementario sobre Informática, y se constituyó un Programa Argentino-Brasileño de Investigación y Estudios Avanzados en Informática, con un coordinador general y un comité asesor del Programa. Las autoridades del programa recibían propuestas de investigación que incluyeron temas de automatización industrial, microelectrónica y otros. Una de las propuestas fue el “Proyecto Ethos” destinado a desarrollar un ambiente de programación orientado a objetos que reunió varias decenas de investigadores de primer nivel de ambos países, pero que a pesar del grado de avance registrado, no pudo continuar debido al cambio de autoridades gubernamentales en 1989.

Los acuerdos de integración constituían una importante salida para un sector que ofrecía controladores programables, computadoras personales y multiusuarios, interruptores, semiconductores, impresoras y equipos, aplicados al área comercial y de servicios. La modernización de las redes digitales, los servicios telemáticos, y sistemas de transmisión, junto con la interconexión de las redes nacionales, intentaban lograr el canje de tecnología y el impulso de proyectos conjuntos. Lo que se esperaba era una colaboración sobre informática por parte del Brasil a partir de sus propios satélites y tecnología de punta realmente competitiva, a cambio de la ayuda argentina en el terreno nuclear.

Esos conocimientos “sólo podrán ser transferidos a terceros países con el conocimiento y previa aprobación de los dos gobiernos” (ibidem,

punto 4), pero se indicaba que los empresarios debían fomentar las relaciones para un futuro programa de complementación en el sector. En noviembre de 1989 se creó el Programa Argentino-Brasileño de Informática que comprendía laboratorios y cursos en microelectrónica, robótica, y la investigación en robótica, ingeniería de software, etcétera.

Pero el área de informática, entró en crisis por la falta de divisas. Entre 1985 y 1989, mientras en el Brasil se abogaba por una fuerte autonomía de la política científico tecnológica, en Argentina la grave situación financiera no permitió la transferencia de fondos para promover nuevas tecnologías por lo que se apeló a la cooperación binacional como una forma de avance en la materia.

5 PROTOCOLO NÚMERO 17: COOPERACIÓN NUCLEAR

Con respecto al protocolo número 17 sobre Cooperación Nuclear, existía como antecedente acuerdos de cooperación de 1980, la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear de noviembre de 1985, las deliberaciones del Grupo de Trabajo sobre Política Nuclear creado por la declaración, y los objetivos del Acta para la Integración Argentino-Brasileña (Protocolo N° 17, Cooperación Nuclear). Remarcando los compromisos internacionales asumidos por los dos países para la aplicación pacífica de sus programas, y la autonomía de los mismos, ambos países decidieron (ibidem, puntos 1, 2 y 3):

1) Cooperar para el desarrollo conjunto de elementos combustibles de alta densidad para reactores de investigación. 2) Cooperar en materia de detectores, electrónica e instrumentación nuclear, para el desarrollo conjunto de proyectos para la adquisición recíproca, sobre bases preferenciales, de los equipos ya desarrollados en cada una de las partes. Para alcanzar este último objetivo, las partes se comprometen a prestar informaciones recíprocas sobre sus disponibilidades. 3) Cooperar para el desarrollo conjunto o complementario en materia de enriquecimiento de isótopos estables.

La Declaración de Iguazú había establecido los principios que sostenían ambos países en materia nuclear para desarrollar un proyecto autónomo con fines pacíficos, y cooperar en todos los campos de la

aplicación pacífica en este tipo de energía. En el protocolo de Cooperación Nuclear, Argentina y Brasil proponían “cooperar para el desarrollo de pruebas de materiales de aplicación en la tecnología nuclear, mediante técnicas no destructivas”, y “establecer que la provisión recíproca, mediante préstamo, arrendamiento, venta u otra modalidad de transferencia de equipos, materiales y servicios necesarios para la realización de los programas conjuntos” (ibidem, puntos 7 y 8).

El Grupo de Trabajo que se reunió en marzo de 1986, creó tres subgrupos binacionales. El primer subgrupo trató de coordinar las posiciones de los dos países frente a organismos internacionales. El segundo subgrupo, fijó las áreas de cooperación nuclear entre los dos países, en momentos en que Brasil negociaba una revisión de su acuerdo de cooperación nuclear con Alemania Federal, firmado en 1975, y cuyo cumplimiento debido a las presiones norteamericanas, había sufrido numerosas interrupciones.

Las áreas posibles eran las siguientes: proyecto binacional para la construcción de un prototipo de reactor reproductor rápido, creación de mecanismos de consulta sobre materiales hiperfinos para detectores e instrumentos electrónicos, realización de estudios conjuntos sobre enriquecimiento por láser y otros métodos y también láser de potencia, análisis de mecanismos de complementación industrial en materia de circonio y, aprovisionamiento de elementos combustibles para pequeños reactores de investigación. En las reuniones se revisaron los aspectos del programa nuclear relacionado con el medio ambiente y con la seguridad de los reactores atómicos.

El cumplimiento sufrió numerosas interrupciones y modificaciones, puesto que en un principio se había programado la construcción de ocho plantas de energía nuclear, pero los cuestionamientos de la comunidad científica, de sectores militares y las presiones del gobierno de Estados Unidos al gobierno alemán, hizo que solo una de las ocho plantas se encontrara en funcionamiento, y que los brasileños vieran prácticamente frustradas sus expectativas de alcanzar una completa independencia en materia nuclear. La comunidad científica cuestionó el acuerdo por

considerar que sus cláusulas impedirían el desarrollo tecnológico del país, además de criticar su excesivo costo y la eficiencia de algunos de sus aspectos fundamentales. En cuanto a las fuerzas armadas, su máxima objeción estaba referida a la imposibilidad técnica de impulsar libremente variantes de uso militar de la tecnología nuclear incorporada en función de las cláusulas de salvaguardas tecnológicas impuestas por los alemanes.

La negociación se relacionaba también con el programa nuclear paralelo desarrollado por Brasil a partir de 1979, por el cual se encontraba en marcha un plan de enriquecimiento de uranio en Ipero, en el interior del estado de San Pablo, destinado a la fabricación de submarinos nucleares. El tercer subgrupo se encargó de los reaseguros mutuos (reuniones periódicas, intercambio de información, visitas mutuas de instalaciones) sobre la utilización pacífica de materiales, equipos e instalaciones nucleares en los dos países.

Ambos países se permitieron aproximar aún más a los programas conjuntos de colaboración y fortalecimiento de los mecanismos de confianza mutua, por ejemplo a través de la visita del presidente Alfonsín al Centro Experimental de Aramar-Ipero (San Pablo), donde se construía el submarino atómico por la marina brasileña. Con la visita del presidente argentino al centro de enriquecimiento de uranio, la Argentina y Brasil pretendían fortalecer sus relaciones políticas y mostrar a la comunidad internacional que proseguían los entendimientos para una cooperación pacífica. En el centro experimental, durante ocho años se desarrolló un programa que le permitió al vecino país enriquecer uranio, acceder al reducido núcleo de países capaces de elaborar armas atómicas, fabricar el motor de un futuro submarino nuclear, y obtener capacitación para desarrollar proyectos nucleares, dejando de importar combustibles para sus reactores.

Pero lo más importante, era que la apertura de ambas instalaciones a la inspección bilateral, encarnaba un trascendental avance en los aspectos legales y técnicos de la verificación en materia nuclear. En ese sentido, en abril de 1988, se firmó la Declaración de Ipero, cuando se transformó al

grupo de trabajo que estaba organizado para coordinar la cooperación en el tema en un Comité Binacional Permanente. Finalmente, en la Declaración de Ezeiza de 1988, ambos gobiernos destacan:

La decisión de ambos países de encarar un proyecto conjunto en materia de reactores reproductores rápidos, paso decisivo en la optimización de los recursos materiales y técnicos de los dos países en esta área; El hecho de que este emprendimiento constituye un caso único de colaboración técnico-científica entre naciones en desarrollo, multiplicador del desarrollo tecnológico y de los recursos energéticos no renovables; La importancia de este proyecto en el marco del objetivo común de asegurar la independencia energética en vista de las necesidades que surgen de los planes de desarrollo de ambos países para la próxima centuria.

El contenido de esta declaración fue difundido en las reuniones del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), y en el Organismo para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y del Caribe (OPANAL), para exhibir ante la comunidad internacional los fines pacíficos de los programas nucleares de ambos países. Los dos países expresaron su disposición a extender la cooperación nuclear a todos los países latinoamericanos que estuvieran interesados en participar de ella, y reafirmaron el derecho inalienable de desarrollar sin restricciones externas sus programas nucleares para fines pacíficos, como una respuesta a las presiones internacionales para que ambos países admitieran controles de la Agencia Internacional de Energía Atómica.

Se mostraron dispuestos a trabajar en el sentido de llegar a un nuevo Tlatelolco, en el cuál ellos mismos ofrecieran las salvaguardias necesarias y establecieran la marcha hacia la utilización pacífica de la energía nuclear. El Tratado de Tlatelolco, no fue ratificado ni por Brasil, ni por Argentina por considerarlo como una intromisión de las potencias centrales en la política de desarrollo nuclear de los países del área. Brasil, no lo ratificó, hasta tanto todos los firmantes lo hicieran, en una posición similar a la argentina.

El Tratado firmado en la ciudad de México en 1967, establecía para las partes la proscripción en Latinoamérica del ensayo, uso, fabricación, producción o adquisición, por cualquier medio, de toda arma nuclear, así como la abstención de realizar, fomentar o autorizar, directa o indirectamente los mencionados actos prohibidos. Sin embargo, se aceptó

que las prohibiciones no incluirían las explosiones de dispositivos nucleares con fines pacíficos.

Se realizaron consultas recíprocas para intensificar el intercambio técnico sobre sistemas internacionales de control y verificación, cooperando para la investigación en aplicaciones industriales. Los diplomáticos de ambos países y los especialistas en energía atómica, debieron emplear gran parte de su tiempo en convencer a sectores castrenses atados a las rivalidades regionales, que el conflicto geopolítico con el país vecino ya no tenía razón de ser. La disposición de las fuerzas armadas del Brasil y la Argentina a fabricar armamentos en forma asociada, quedó demostrada en el II Simposio de Estudios Estratégicos Argentino-Brasileño, clausurado en abril de 1988, en donde los militares y estrategias de ambos países coincidieron en que la integración en la producción se encontraba en marcha.

Desde que asumió Alfonsín, quedó manifestado que se proponía desarrollar un programa nuclear de uso pacífico, independiente de los dos grandes bloques ideológicos y políticos. Al aumentar las presiones para que nuestro país firmara el Tratado de Tlatelolco, Argentina debió comprar uranio enriquecido a Alemania Federal, ante el boicot estadounidense. El gobierno consideraba que se lo segregaba, coincidiendo con la postura del Grupo de los Seis para el Desarme (formado en 1985 por Argentina, Grecia, India, México, Suecia y Tanzania), puesto que el uranio enriquecido servía para desarrollar armas, pero también para objetivos pacíficos. Nuestro país se mantuvo a la vanguardia en el tema, superando a Brasil, gracias a la excelencia académica del Instituto Balseiro y de la Comisión Nacional de Energía Atómica a pesar de las graves dificultades financieras.

En el marco de este protocolo se preveía el desarrollo de combustibles de bajo enriquecimiento para reactores de investigación, el intercambio de instrumentos nucleares, la investigación en materia de fusión nuclear y los proyectos en seguridad nuclear. En agosto de 1989, se firmó un anexo por el que se posibilitaba el intercambio recíproco con condiciones arancelarias preferenciales de bienes argentinos y brasileños para las centrales de los dos países, y hacia fines de ese año, se había

acordado la franquicia aduanera para productos fabricados por industrias nucleares para el abastecimiento de las centrales nucleares de Atucha II y Angra II. Hacia 1990, el protocolo se encontraba paralizado. Por último, para mostrar la voluntad política de utilización pacífica de energía nuclear, Argentina y Brasil, que habían firmado el tratado de Tlatelolco en 1967, lo ratificaron en 1994.

6 PROTOCOLO NÚMERO 18: CULTURAL

Para lograr un mayor entendimiento mutuo teniendo en cuenta la frontera común entre ambos pueblos y porque el patrimonio cultural debía ser más accesible a ambos pueblos (Protocolo N° 18, Cultural), el protocolo Cultural creó el Grupo de Trabajo de Integración Cultural que fijaba las áreas prioritarias y determinaba la libre circulación de las obras de arte cualquiera fuese su forma y soporte, de artistas plásticos de ambos países, puesto que la relación cultural entre los países era un factor de entendimiento entre los pueblos (ibidem, puntos 2 y 6). Las áreas prioritarias de integración cultural eran el cine, la televisión, la radio, las artes visuales, el teatro, la música, los institutos culturales y los recursos humanos (ibidem, punto 1), para lo que se apoyó la realización de estudios que permitieran una mayor cooperación técnica y cultural para la formación de recursos humanos en distintas áreas (ibidem, punto 9).

La generación de actividades culturales conjuntas permitiría la liberación del canje de bienes culturales, el cambio de profesores, investigadores y estudiantes, y la difusión de la cultura latinoamericana. Se pretendía “establecer mecanismos para facilitar y promover la colaboración y el intercambio, así como la realización de coproducciones entre las televisoras de ambos países respecto de programas. A) Educativos. B) Culturales; y C) Comerciales” (ibidem, punto 4).

A las pocas semanas de la firma del programa de integración, se rubricó un convenio de intercambio y cooperación técnica entre el Centro Brasileño de Televisión Educativa y Argentina Televisora Color, en el que los representantes de cada una de las partes constituirían un grupo de

trabajo que se reuniría una vez al año, y tendría como objetivo asesorar a las autoridades de ambos organismos. El acuerdo comprendía el intercambio de información y experiencias en torno de la producción, operación, técnicas de programación y administración de los canales de televisión. Más allá de este convenio, este protocolo no fue implementado.

7 PROTOCOLO NÚMERO 19: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El protocolo número 19 referido a la Administración Pública se refería a la necesidad de la armonización gradual de las legislaciones, y a la profundización del conocimiento de las estructuras y prácticas administrativas. Se buscaba modificar las estructuras administrativas tornándolas eficientes a través de un programa de modernización, para que colaboraran en el desarrollo económico y en la consolidación democrática, favoreciendo la cooperación entre los cuadros dirigentes (Protocolo N° 19, Administración Pública).

Las áreas de cooperación entre ambos países eran “A) Reforma administrativa; B) Formación de recursos humanos; C) Desarrollo de plan de carreras, escalafones y niveles salariales; D) Intercambio sistemático de estudios y de legislación; E) Descentralización de la administración pública; F) Promoción de intercambio entre sectores específicos que interesen a ambas administraciones” (ibidem, punto 1). Se definieron mecanismos de cooperación en descentralización de la administración pública y promoción del intercambio en sectores específicos (ibidem, punto 5). Esto se relacionaba directamente con el interés argentino por conocer el ejemplo de Brasilia en el traslado de empleados públicos, a raíz del proyectado cambio de la capital argentina hacia Viedma. De todos modos, el protocolo no se puso en vigencia.

8 PROTOCOLO NÚMERO 20: MONEDA

El protocolo número 20, Moneda, dedicado a la creación de una moneda en común solo mostró avances en cuanto a la ampliación de las

líneas de crédito recíproco, pero no logró crear mancomunadamente una moneda. El objetivo de la idea era impulsar la liquidez en el ámbito regional a través de un activo de reserva para los bancos centrales de la región, y servir para los pagos interregionales, buscando como meta final la creación de una unidad monetaria común latinoamericana. Se quería asegurar así, la estabilidad de los vínculos comerciales y la expansión, cuantitativa y cualitativa del comercio, en forma dinámica y equilibrada, evitando utilizar monedas de terceros países (Protocolo N° 20, Moneda).

Se crearía “una unidad monetaria común, denominada ‘Gaucho’, expresado su valor en los términos que de común acuerdo determinaren los Bancos Centrales de los dos países a ser emitida y respaldada por un Fondo de Reserva”. Además, se instituiría “con tal fin un Fondo de reservas Argentina-Brasil, administrado por los respectivos Bancos Centrales”, y se determinaba “que los resultados de las compensaciones bilaterales realizadas en cada cuatrimestre puedan ser saldadas con las unidades monetarias comunes hasta un límite de emisión acordado inicialmente en 200 millones de unidades monetarias (ibidem, puntos 1-3).

Se podían realizar pagos entre los dos países, y podía usarse fuera de los mismos. Los créditos podían cambiarse por “gauchos” y se comunicarían al banco compensador los saldos bilaterales que se liquidarían en esa moneda. Si se hubiera creado el “gaucho”, ambos países hubieran realizado un importante ahorro de dinero por las compensaciones bilaterales que se determinarían cuatrimestralmente, pudiendo utilizar las divisas de monedas fuertes como el dólar, para comerciar bienes con otros países. Si uno de los países obtenía un superávit voluminoso, al no poder invertir en otros países, debía hacerlo en aquel con el que se encontraba asociado. Sin embargo, la integración monetaria exige la unificación de políticas monetarias, financieras, comerciales, inclusive la renuncia a la soberanía política, por eso es que los dos gobiernos no aceptaron renunciar a sus autonomías.

9 PROTOCOLO NÚMERO 21: INDUSTRIA AUTOMOTRIZ

El protocolo estaba formado por una base normativa en donde se enumeraban los objetivos y principios y tres anexos complementarios. Ambos gobiernos estaban de acuerdo en la importancia estratégica de la industria automotriz, especialmente el sector de las autopartes, considerando que el eficiente aprovechamiento de las economías de escala derivadas de la ampliación del mercado, junto con la armonización gradual y progresiva de las políticas industriales de los dos países respecto al sector automotor, asegurarían el aumento de la competitividad, lo que permitiría no solamente brindar a los consumidores mejores precios, sino aumentar las exportaciones hacia terceros países (Protocolo N° 21, Industria Automotriz). El protocolo que debía comenzar a inicios de 1989, se fue postergando por la falta de entendimiento a pesar de estar definidas las herramientas básicas que eran el arancel cero, la exclusión de cualquier restricción administrativa o financiera, excepto las acordadas por los gobiernos, y la lista en común (ibidem, punto 3).

Los objetivos del protocolo eran la expansión equilibrada de la producción y del intercambio bilateral, para mejorar el balance de divisas, y generar solo saldos positivos en el intercambio con terceros países (ibidem, punto 3). También se buscaba aumentar el intercambio bilateral y la producción sectorial en los dos países, reducir los costos de producción, optimizar el balance con terceros países, y amplificar los índices de nacionalización, especialmente en los componentes de elevado valor agregado o de elevado contenido tecnológico, mediante el estímulo de las inversiones en investigación y desarrollo tecnológico en el área de ingeniería de proyecto y del producto (ibidem, punto 1).

Se estableció que los dos gobiernos debían consultarse mutuamente sobre cambios en la política económica, tales como la modificación de la política cambiaria (ibidem, punto 4). El primer anexo hacía referencia a los mecanismos implementados para los productos, el segundo determinaba una lista común de partes, piezas y componentes, junto con criterios de implementación, y el tercero extendía el carácter de propuesta de grupo de

productos a aquellos bienes terminados, piezas, partes y componentes que formaban parte del comercio realizado por ambos países fuera del marco del protocolo.

Las condiciones generales en que coincidían las terminales eran que las importaciones fuesen realizadas por ellas, y no a través de empresarios independientes, que la integración fuese industrial y no meramente comercial, y que se llevara a cabo en un plazo de 10 a 15 años, de manera progresiva. Los argentinos se mostraron divididos porque, algunos pensaban que la integración debía comenzar con el trueque de unidades terminadas, mientras que otros hablaban de iniciar el proceso en el nivel de las autopartes, lo cual se tradujo en un rápido entendimiento entre las terminales automotrices argentinas y brasileñas pertenecientes a empresas transnacionales que ya estaban acostumbradas a trabajar con una complementación industrial a partir de lo que ocurría en Europa. Los que no consideraban oportuno comenzar con un intercambio de unidades terminadas, señalaban las dificultades del mercado local, y argumentaban que intercambiar vehículos terminados no era integración industrial, sino un intercambio netamente comercial.

Asimismo, existía una diferencia de costos entre las industrias de ambas naciones a favor de Brasil. Las dificultades en el sector de las autopartes se plantearon porque los empresarios del sector hablaban en términos de complementación intraindustrial, y no de excedentes comerciales. Los autopartistas independientes de las grandes terminales, pensaban que podían competir en precio con sus pares brasileños, pero no ocultaban su preocupación al igual que los empresarios de aquel país. Los empresarios nacionales consideraban que se debía proyectar un protocolo adicional para autopartes basado en la simetría, es decir, en la cesión de partes porcentuales del mercado.

Brasil prefería, en función de las diferencias de mercado, la fijación de los cupos. Al final, se estableció una política de cuotas anuales de intercambio de productos terminados, junto a las autopartes correspondientes en las listas comunes. En el caso de las piezas y autopartes, el cupo global de

exportación asignado a cada país fue de 150 millones de dólares para 1989. Ambos países acordaron que el intercambio de partes, piezas y componentes no debía superar un 15% de desequilibrio anual del valor total del intercambio. Si este fuera superado, habría medidas de corrección a través de mayor exportación del país deficitario.

Tanto los autos terminados como las partes, piezas y componentes serían considerados como producto nacional en ambos países. Para estas últimas, se establecía un cupo global de intercambio. Se suprimieron restricciones no arancelarias. Brasil producía cinco veces más automóviles que Argentina y tenía superávit con Argentina, pero las metas no se cumplieron por las condiciones recesivas de la industria automovilística argentina, lo que motivó una nueva renegociación en julio de 1990, firmándose un nuevo anexo al protocolo 21. Los acuerdos firmados fueron puestos en vigencia a partir de 1991. Las terminales utilizaban los mecanismos del Acuerdo Interempresario de Intercambio para piezas y componentes, aunque se trataba de acciones transitorias, y sólo la empresa Saab-Scania en Argentina, planteó el aprovechamiento de los beneficios de la cooperación bilateral, a partir de la firma de un acuerdo con su similar brasileña, por el cual las dos empresas preveían triplicar el monto de su comercio bilateral durante los próximos 10 años.

El programa establecía la importación de motores, cabinas, ejes y otras piezas del Brasil, y la exportación de cajas de cambio para ómnibus y camiones desde Argentina, para lo que se efectuaron inversiones en la planta de Tucumán, y así lograr aumentar la producción. Se mencionaba el caso de Scania como muy especial porque surgió en el país condicionado a un intercambio equilibrado de partes, tales como cajas de velocidades y palieres; tenía superávit con Brasil y déficit con Suecia, pero en conjunto sus cuentas arrojaban un balance comercial equilibrado.

A fines de 1986 se fusionaron las terminales automotrices de Ford y Volkswagen en la Argentina y Brasil, formando el holding Autolatina, cuya sede se fijó en el segundo país, para evitar la duplicación de inversiones, mejorar la producción, y utilizar en forma eficiente las instalaciones

existentes. La parte de Volkswagen en el capital de la nueva empresa era del 51%, y la de Ford del 49%. Autolatina mantendría la identidad de las dos marcas, y produciría 900.000 unidades anuales en 15 plantas con 75.000 trabajadores en ambos países. La fusión de las filiales provocó una reestructuración de las operaciones, por lo que se discontinuaron algunas líneas de productos, traslado de equipos, y centralización de procesos.

10 PROTOCOLO NÚMERO 22: INDUSTRIA DE LA ALIMENTACIÓN

El protocolo número 22 sobre la Industria de la Alimentación tuvo un saldo favorable a la Argentina en cuanto a los alimentos procesados. Dado la importancia estratégica y económica de los bienes alimenticios industrializados en ambos países, la mejora en los niveles de precio, calidad y abastecimiento para beneficio de los consumidores, requería economías de escala, estrategias y emprendimientos comerciales e industriales conjuntos, y la necesidad de inversiones en mejoramiento tecnológico, industrialización y comercialización (Protocolo N° 22, Industria de la Alimentación).

La mayor parte de las negociaciones las realizaron empresas privadas, y casi sin intervención estatal. Cuando representantes de los sectores privados llevaron a buen puerto las negociaciones luego de dos años, se rubricaron los acuerdos a mediados de 1988. En el caso de los argentinos, las negociaciones estuvieron a cargo de la Coordinadora de Productos Alimenticios (COPAL), mientras que por parte de los brasileños intervino la Asociación Brasileña de la Industria Alimenticia (ABIA). El sector privado argentino buscaba la liberalización del comercio mutuo porque ya existía una corriente de exportación desde antes, los costos eran más bajos, y el mercado doméstico brasileño mostraba una expansión, al revés de lo que pasaba en nuestro país. Desde el lado brasileño había sectores que querían acabar con los subsidios a una producción agrícola ineficiente que producía caro, y las cadenas de distribución apoyaban la medida como una forma de abaratar las importaciones. Para emprender la complementación e integración industrial y comercial, se propusieron (ibidem, punto 4).

- a) Exclusión de la aplicación de restricciones no-arancelarias o de gravámenes adicionales de efectos equivalentes a un derecho aduanero u otros similares, a las importaciones. Se entenderá por 'restricciones' toda medida de carácter administrativo, financiero, cambiario o de cualquier naturaleza, mediante la cual un país signatario impida o dificulte, por decisión unilateral sus importaciones.
- b) Reducción a cero (0) del arancel aplicable a las importaciones de los productos incluidos en la 'lista común de bienes alimenticios industrializados'.
- c) Reducción a cero (0) del arancel aplicable a las importaciones de los productos antes señalados con cuotas anuales crecientes que se establecerán por un período no menos de dos (2) años a partir de la firma del presente protocolo. Dichas cuotas se podrán ampliar, de común acuerdo entre los dos gobiernos, en forma transitoria o permanente, antes del cumplimiento del período establecido.
- d) Compatibilización de controles fitosanitarios y bromatológicos.

Se establecía una Lista Común de Bienes Alimenticios Industrializados, al menos 50% del universo de productos, y el acuerdo admitía cláusulas para acortar el incremento en el desequilibrio del intercambio de manera que no superara el 20% adicional al promedio del superávit de los últimos cinco años, o al 10% del promedio del valor del comercio bilateral global de los últimos cinco años (ibidem, puntos 7 y 11). Al igual que el protocolo de bienes de capital se precisó que hacia 1993 se debían incorporar a la lista común, el 50% de los bienes arancelarios comprendidos en el universo, aunque esto no era obligatorio, sino indicativo (ibidem, punto 8). Se estableció además una cláusula sobre el origen de los bienes, instaurando la condición de que las materias primas de origen importadas no podían superar el 20% del precio del producto (ibidem, punto 12). En este protocolo también se acordó que en caso de cualquiera de los gobiernos modificara la política económica en el área cambiaria o de las exportaciones, debía consultar al otro gobierno para adoptar medidas con el objetivo de neutralizar los efectos (ibidem, punto 13).

Los brasileños no querían una lista amplia y la rebaja de aranceles, por lo que la lista común de productos y el mecanismo de administración de aranceles de comercio tardó dos años en concretarse. La lista común estaba integrada por ítems arancelarios completos y limitada a una negociación producto por producto, aunque se incorporaron las cuotas cuantitativas o monetarias para el trueque sin arancel. Este mecanismo proteccionista brasileño se puso en vigencia en 1988, y fue distinto a lo acordado dos años

antes cuando se hablaba de la eliminación total de los aranceles. Hacia 1989 el total de productos negociados era de 490, la mayoría de los cuales, 379, carecían de cupos.

El comercio bilateral pasó de 90 millones en 1988, a 250 millones en 1989, y en este sector se produjeron varias fusiones entre empresas de los dos países. Nuestro país mantenía ventajas comparativas en los productos alimenticios debido a la productividad de la mano de obra calificada, la calidad de los insumos y los bajos costos de producción, por lo que al integrarse a un mercado más grande como el brasileño, se ha sumado la economía de escala que resalta la diferenciación de los productos, ayudada por las técnicas baratas de envases.

11 PROTOCOLO NÚMERO 23: REGIONAL FRONTERIZO

En el proceso de integración entre Argentina y Brasil no habían sido tenidas debidamente en cuenta las autoridades regionales. Es así que la Comisión Nacional de Comercio Exterior del NEA/Litoral (CRECENEA-LITORAL), integrada por Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe, y la CODESUL/FORUM SUL, constituida por Paraná, Río Grande do Sul y Santa Catalina, acordaron promover el desarrollo integrado de las regiones fronterizas. El propósito de los gobernadores era alertar sobre el crecimiento del de las economías centrales, para que el proyecto de integración no fuese una simple unión entre Buenos Aires y San Pablo, sin tener en cuenta los intereses regionales. La maduración de esta iniciativa, posteriormente dio origen a la redacción del protocolo Regional Fronterizo. Las autoridades regionales argentinas y brasileñas, se debían reunir periódicamente desde principios de 1987 estudiando la problemática de la región y las necesidades de las economías provinciales. El protocolo regional fronterizo creó un Grupo de Trabajo que debía encargarse de (Protocolo N° 23, Regional Fronterizo, punto 4):

a) elaborar proyectos capaces de promover, profundizar y diversificar las relaciones económicas y comerciales entre las regiones antes señaladas con el objeto de aprovechar las economías de escala, conforme a los principios y objetivos fundamentales del programa de Integración y

Cooperación Económica, b) identificar medidas para crear las condiciones que faciliten el aprovechamiento más eficiente de los servicios públicos prestados en la región de frontera, incluyendo su aprovechamiento conjunto, c) identificar y proponer proyectos de desarrollo conjunto de cooperación técnica, económica y financiera, destinados a la producción, almacenamiento, comercialización, desarrollo tecnológico y transporte de productos de la región, d) estudiar la viabilidad técnica y económica de ampliar las vinculaciones físicas, fluviales, terrestres y aéreas entre las regiones de frontera de la República Argentina y de la República Federativa del Brasil, así como la de los sistemas de telecomunicaciones y de complementación energética, e) promover una mayor participación del empresariado privado de la región, a través de sus entidades representativas a fin de que los agentes económicos de la misma actúen dentro del espíritu de integración expresado en este protocolo.

El hecho de que el comercio haya crecido entre países vecinos demostró la importancia de la cercanía geográfica, de ahí que se hayan creado Comités de Frontera, inicialmente en las ciudades de Puerto Iguazú-Foz de Iguazú, Paso de los Libres-Uruguayana, presididos por los cónsules de ambos países y funcionarios públicos (ibidem, puntos 6 y 7). Las funciones de estos comités de frontera eran las siguientes: “Proponer soluciones a los problemas operativos fronterizos, a través de una mayor coordinación de acciones que tiendan a facilitar la circulación de personas, mercaderías y vehículos. Promover el desarrollo económico, comercial, cultural, educativo, turístico, científico y deportivo” (ibidem, punto 8).

El ministro de Relaciones Exteriores a través del Cónsul presidía el Comité de Frontera, para facilitar la cooperación fronteriza, mientras que la comunidad exteriorizaba sus intereses y reclamos. La integración fronteriza se convertía en un mecanismo que servía para desarrollar y profundizar acciones tendientes a aumentar las relaciones económicas y sociales entre zonas o regiones nacionales aledañas. Pero también en este caso era importante que el protocolo número 5 sobre Empresas Binacionales contemplara la posibilidad de asociación de personas físicas y jurídicas.

12 PROTOCOLO NÚMERO 24: PLANEAMIENTO ECONÓMICO Y SOCIAL

El último protocolo rubricado fue el número 24 sobre Planeamiento Económico y Social. Aprobado durante la presidencia de Carlos Menem,

hacía referencia a la armonización de las políticas macroeconómicas de Argentina y Brasil, que la integración requería para estimular el proceso de consolidación de un espacio económico común (Protocolo N° 24, Planeamiento Económico y Social). Para desarrollar la tarea se creaba un Grupo de Trabajo que se reuniría semestralmente y que serviría como foro de consulta de las autoridades económicas de ambos países, y elaboración de proyectos de acuerdos específicos de armonización y coordinación de políticas macroeconómicas, para optimizar las políticas de desarrollo económico, social, y de inversiones de ambos países evitando duplicación de tareas (ibidem, puntos 3 y 4).

Este protocolo no se activó por la renuencia de los ministros de economía de ambos países a arbitrar las medidas necesarias para que la relación de los tipos de cambio real efectivo fuesen equilibrados, y lo suficientemente estables, a fin de que la política cambiaria neutral, no alterara por esa vía las condiciones de competencia. También incidieron las serias restricciones financieras de ambos países y las pequeñas, pero visibles diferencias en cuanto a la necesidad de aplicar políticas más activas por parte de Brasil.

13 EL TRATADO DE INTEGRACIÓN, COOPERACIÓN Y DESARROLLO

Sin embargo, ya se podían advertir ciertos problemas en ambos países que hacían más lentas las negociaciones, por lo que se entablaron conversaciones acerca de la ventaja de progresar hacia un compromiso que previera la disminución de aranceles, y medidas paraarancelarias para los bienes y servicios comercializados, en un plazo de 10 años. Este proyecto se materializó el 29 noviembre de 1988, rubricándose el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo. Los objetivos del tratado eran la consolidación del proceso de integración y cooperación económica y la integración en un espacio económico común de los territorios de los dos países (Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil, 1988, artículo 1).

El acuerdo enunciaba objetivos generales, aunque algunos de los objetivos eran más codiciosos: “La armonización de políticas aduaneras, de comercio interno y externo, agrícola, industrial, de transporte y comunicaciones, científica y tecnológica y otras que los Estados Partes acordaren, así como la coordinación de políticas en materia monetaria, fiscal, cambiaria y de capitales, serán realizadas gradualmente, a través de Acuerdos específicos que, en los casos correspondientes, deberán ser aprobados por el Poder Legislativo de la República Argentina y por el Poder Legislativo de la República Federativa del Brasil” (ibidem, artículo 4).

En la primera etapa se debía alcanzar, “la remoción de todos los obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio de bienes y servicios en los territorios de los Estados Partes serán alcanzados, gradualmente, en un plazo máximo de diez años (...)” (ibidem, artículo 3). Una vez finalizada la primera etapa se debía llegar a la creación de un mercado común (ibidem, artículo 5):

Concluida la primera etapa se procederá a la armonización gradual de las demás políticas necesarias para la formación del mercado común entre los dos Estados Partes, incluyendo, entre otras, las relativas a recursos humanos, a través de la negociación de Acuerdos Específicos que serán aprobados por el Poder Legislativo de la República Argentina y el Poder Legislativo de la República Federativa del Brasil.

De esta manera, se introducía un cambio en la fase de integración, que se consolidaría posteriormente con la firma del Acta de Buenos Aires en julio de 1990, entre los presidentes Collor de Mello (presidente brasileño asumido en 1990) y Carlos Menem (1989-1999). La ejecución del tratado y de los acuerdos específicos, quedaba a cargo de una comisión formada por los presidentes y cuatro ministros de ambas naciones, y lo novedoso respecto a anteriores esquemas de cooperación fue que participaban los congresos nacionales a través de una Comisión Parlamentaria Conjunta de Integración, integrada por 12 legisladores de cada país, de carácter consultivo, por lo tanto con funciones limitadas (ibidem, artículos 6-8). De esta manera, los partidos políticos de mayor representación parlamentaria estarían al tanto del nacimiento y avance de los proyectos, lo que aseguraría

un mayor respaldo institucional. Luego de 5 años de la firma del tratado, podían integrarse otros miembros de la ALADI (ibidem, artículo 10):

La solicitud de asociación, por parte de un Estado miembro de la Asociación Latinoamericana de Integración –ALADI-, a este Tratado o a un Acuerdo específico en virtud de él celebrado, podrá ser examinado por los dos Estados Partes después de cinco años de vigencia de este Tratado o del Acuerdo específico al que el Estado miembro de ALADI solicite su asociación.

No se establecieron organismos encargados de la conducción del proceso de formación de un mercado común, por lo que el tratado se convirtió en un marco que en caso de profundizarse requeriría la aprobación de los parlamentos. En Argentina se le otorgaba una gran importancia al equilibrio del intercambio industrial en vista del desequilibrio entre las exportaciones argentinas de materias primas, y las exportaciones brasileñas de manufacturas.

El tratado fue aprobado en agosto de 1989, por los parlamentos de ambos países, cuando había finalizado el mandato de Raúl Alfonsín, y luego de la asunción en julio de 1989 del presidente Carlos Menem. Se puede apreciar una diferencia entre el primer período democrático y el segundo, en el caso argentino. Durante el gobierno radical, se pretendió llevar adelante un proyecto de integración basado en los principios de gradualidad, flexibilidad, selectividad y, equilibrio, aunque la orientación cambió con la presidencia de Menem (Sukup, 1999, p. 92):

Al comienzo, los gobiernos de la Argentina y de Brasil decidieron, en 1986-87, poner en marcha un esquema de cooperación y de integración equilibrada, con algunos aspectos voluntaristas, más cercana del modelo del Pacto Andino que del de la ALALC. Se pretendía alcanzar un intercambio comercial bilateral equilibrado mediante medidas compensatorias, mecanismos financieros para restablecer equilibrios y cláusulas de salvaguardia en caso de déficits importantes. El acento estaba puesto en la cooperación técnica y científica y en los bienes de capital, reconociéndose éstos, correctamente, como clave de un progreso consecuente de ambos países. En el fondo, se había comprendido que entre dos países con potenciales y capacidades productivas muy diferentes no podía haber una simple liberalización de los intercambios comerciales, o que ésta amenazaba claramente con provocar desequilibrios potencialmente desestabilizadores en este acercamiento por fin logrado entre los dos países más grandes de

Sudamérica después de su enfrentamiento secular que en su máximo pico de tensión, en 1977, amenazó con provocar un conflicto armado de consecuencias imprevisibles.

Al cabo de un tiempo, en el cuál los gobiernos de Argentina y Brasil dedicaron una escasa atención a las relaciones con el vecino, la actitud varió porque se dieron cuenta que si pretendían desarrollar una activa política de inserción en el plano externo, debían acrecentar la integración bilateral, y a partir de allí se estableció un nuevo impulso a la integración en julio de 1990, durante el encuentro Menem-Collor de Mello en Buenos Aires.

El objetivo principal pasó a ser la integración intersectorial, con un especial énfasis en el aspecto comercial y económico, más que en una intervención de los Estados en torno a la circulación de mercancías, y en la cooperación tecnológica. En síntesis, la aceptación de las nuevas condiciones de la política y la economía mundial, junto con el avance de los lazos con el extranjero, y el alineamiento con Estados Unidos, llevó, a que se determinara durante la presidencia de Carlos Menem, “la reformulación de la concepción original de la integración entre Argentina y Brasil, el Programa de Integración PICAB que habían impulsado los presidentes Alfonsín y Sarney, abandonando la visión estratégica de la integración” (Bernal-Meza, 2000, p. 329).

CONCLUSIONES

A partir de 1986, la importancia del comercio bilateral se evidenció en el aumento de las manufacturas industriales argentinas en detrimento de las materias primas, mientras que las importaciones del Brasil estuvieron dadas por las manufacturas de origen industrial en el período 1986-1989. Con respecto a los bienes de capital, al igual que el intercambio de manufacturas de origen industrial muestra niveles crecientes que se explican por el crecimiento de las exportaciones argentinas desde 1984, y por una casi duplicación de las exportaciones brasileñas en 1987. El rubro de bienes de capital pasó a tener una mayor importancia de 1984 a 1987 por la participación de las exportaciones argentinas a Brasil.

El aumento del comercio bilateral e intraindustrial y de las manufacturas argentinas no solamente se debió a los protocolos firmados en el marco de una voluntad política binacional, sino también al tipo de cambio, especialmente entre 1988-89 cuando la hiperinflación argentina deprimió el consumo interno, el austral estaba subvaluado, y paralelamente se producía una revaluación del cruzado en Brasil. El año 1986 terminó con un pequeño superávit comercial favorable a nuestro país, sin embargo, durante 1987, la integración se vio afectada por disposiciones económicas, que redujeron el interés por la asociación con el país vecino, a pesar de la disposición política. Aunque se notaron los cambios cualitativos en el comercio con Brasil, entre 1986-87 la balanza comercial mostraba un déficit para nuestro país, lo que provocó las críticas de ciertos sectores, pese que habían crecido las manufacturas de origen industrial, y que el déficit se produjo entre los intercambios no negociados donde Brasil seguía

restringiendo las importaciones. Igualmente los reclamos eran mutuos porque el incumplimiento de las obligaciones había sido culpa de trabas burocráticas de ambos países. Las perspectivas de intercambio entre los dos países se vieron perjudicadas por las crisis de los planes Austral y Cruzado que determinaron una contracción del consumo que restringió las importaciones del lado brasileño, y que aminoró la actividad económica del lado argentino.

Ante esta situación, Brasil decidió acelerar algunas compras que estaban pendientes en el sector de los alimentos y otorgar créditos para compensar el desequilibrio comercial. El tratado de integración de 1988, logró el aumento del intercambio comercial luego del primer año de vigencia, corrigiéndose el desequilibrio favorable al Brasil en la balanza comercial entre los dos países mediante un esfuerzo del Brasil que aprobó un incremento de sus importaciones argentinas, especialmente en el área de productos agropecuarios, lo que sirvió para dispersar el temor de que el proyecto de mercado común sirviera únicamente al Brasil, como desconfiaban amplios sectores nacionales.

Al finalizar 1988 el intercambio bilateral era insuficiente con respecto a las pautas fijadas, puesto que del total de las exportaciones brasileñas, solo un poco más del 3% tenían como destino el mercado argentino, y para nuestro país el porcentaje era mayor al 6%. De todos modos, como se mencionaba anteriormente ambos países estaban en una crisis económica grave como consecuencia del fracaso de los planes económicos que obligó a las dos naciones a reducir las importaciones. Se destacaron las exportaciones argentinas de máquinas, aparatos e instrumentos mecánicos, entre los que sobresalían las máquinas herramientas, las máquinas embotelladoras y lavadoras de botellas, lo que mostraba una estructura de ventajas comparativas basada en la utilización de mano de obra calificada y con producción a escala limitada.

La mayor incidencia de las manufacturas de origen industrial en las exportaciones argentinas comienza a observarse en 1987. Esto se produjo a pesar que las exportaciones argentinas se concentraban en los productos

negociados, y fuera de ellos las ventas eran menores, mientras que más de la mitad de las exportaciones brasileñas se ubicaban fuera de los protocolos. Los protocolos sectoriales, lograron ampliar el comercio bilateral a partir de la eliminación de las barreras arancelarias, pese a la falta de concreción de algunos objetivos, como la coordinación de las políticas macroeconómicas, la renuencia de sectores burocráticos, la resistencia de los lobbies que buscaban frenar la apertura económica, los desequilibrios en los costos, la falta de armonización de políticas referidas a sectores de industria básica y bienes intermedios, y el incumplimiento de plazos fijados. En esta primera etapa, los países sufrieron diversas crisis, pero gracias a la voluntad política de crear un espacio económico y político común, la integración continuó su camino, aunque no generó los cambios estructurales que se presuponían, y las economías no consiguieron generar una interdependencia profunda.

En nuestro país, los problemas políticos derivados de la derrota del partido gobernante, junto con el desmantelamiento de los equipos que habían estado encargados de la integración desde el principio, hacía pensar que la integración iba a caer en el olvido. Los dos países adoptaron reformas que llevaron a una reducción de los aranceles a terceros países lo que hizo que los márgenes de preferencia bilaterales fuesen más bajos, y las economías se debatieran en un contexto macroeconómico inseguro, sin embargo, se resolvió abandonar la estrategia de avance sectorial para pasar a una mayor generalidad.

Efectivamente, el Programa de Integración y Cooperación Argentina-Brasil, lanzado oficialmente en 1986, fue la experiencia de reactivación integracionista más destacada, dentro de la crisis del proceso de integración latinoamericana, en la década del ochenta, signada por el estancamiento y las dificultades para avanzar en los distintos esquemas existentes. A pesar de partir de una propuesta bilateral, el PICAB fue concebido como un primer paso de un proceso subregional a ser ampliado gradualmente. Así lo demuestra el papel de tercer protagonista que se le asignó desde el comienzo a Uruguay. Ambos países consideraban que la aceleración de su proceso de integración bilateral no se contraponía al proceso de integración

latinoamericana sino al contrario, serviría para romper con su inmovilismo y tendría efectos inductores sobre los demás estados latinoamericanos.

En primer lugar, la incorporación de otros países al programa de integración y cooperación se condicionó a que se crease una sintonía política, pautada por el interés común de asegurar la consolidación de la democracia. En las instancias de concertación política, ambos países prefirieron la formación y el establecimiento de coaliciones selectivas entre países que, por su importancia o dimensión económica, pudieran constituir una masa gravitatoria capaz de imprimir cambios fundamentales en materia de integración, cooperación y tratamiento del endeudamiento externo. Argentina y Brasil recogían la experiencia de más de dos décadas que habían señalado con claridad, las dificultades de un sistema de integración para América Latina de un modelo neoliberal, excesivamente comercialista y con inequitativa distribución de los beneficios.

Ambos países enfrentaban problemas causados por el conflicto Este-Oeste, la profundización de la crisis regional, las políticas proteccionistas de los países desarrollados, el permanente deterioro de los términos de intercambio, la retracción del crédito externo, el permanente drenaje de divisas y la condicionalidad política impuesta por el sistema de endeudamiento externo, replanteaban la integración desde una nueva opción autonómica. Se partía del supuesto que el modelo de crecimiento hacia adentro mediante industrialización por sustitución de importaciones, estaba agotado. El proceso de integración trataría de hacer menos costosa la apertura y reconversión contribuyendo a una sustitución eficiente de importaciones y a estimular un crecimiento industrial selectivo de aquellas actividades ubicadas en la frontera tecnológica, capaces de generar ventajas comparativas dinámicas y capacidad exportadora, cambiando en el mediano plazo las formas de inserción en el mercado mundial.

El PICAB fue una propuesta de integración estratégica. La aproximación y concordancia entre las estrategias de Argentina y Brasil implicaba la co-responsabilidad de promover y defender los valores e intereses compartidos. Como programa de largo plazo, en las Declaraciones

Conjuntas y Protocolos se definían metas y objetivos comunes, se establecían cursos de acción y se determinaban los recursos que serían usados. El objetivo del PICAB era la creación de un espacio común entre Argentina y Brasil para el crecimiento común y el bienestar de sus pueblos, potenciando la capacidad autónoma de los países. La consolidación de la democracia era también una meta fundamental, requería un mayor desarrollo económico que redujera la pobreza y el atraso de los países, para lo cual la integración sería un instrumento, que llevado adelante con la voluntad política de ambos gobiernos debía servir para no volver al pasado.

Internamente la autonomía debía fundarse en el desarrollo de capacidad endógena técnico-empresarial por lo que resultaba imperiosa la necesidad de acceder al cambio tecnológico. Países como Argentina y Brasil, enfrentados a la nueva revolución tecnológica y científica corrían el riesgo de volver a quedar rezagados. Para enfrentar los desafíos del mercado internacional era necesario que los recursos volcados a investigación y desarrollo fueran lo suficientemente abundantes para incrementar la competitividad de bienes y servicios, algo que ninguno de los países por sí solo podía lograr. Para materializar la modernización tecnológica se escogían áreas críticas prioritarias y factibles, en las que uno tuviese ventajas comparativas que le permitan asistir y transferir tecnología al otro. La biotecnología, la energía nuclear y la aeronáutica fueron las más significativas. Se buscaba una estrecha cooperación que condujese a la conjugación, a nivel crítico, de sus recursos materiales e intelectuales y una mayor eficiencia en la asignación de los recursos.

Uno de los objetivos de la integración era promover la estabilidad y el fortalecimiento de la democracia. En el proceso de integración bilateral, la cooperación militar sería vista como uno de los medios decisivos para la aproximación entre los dos países. La rivalidad entre las dos fuerzas armadas y la posibilidad de una nueva intervención militar en los respectivos procesos políticos podían ser obstáculo de las relaciones bilaterales. La llegada de los gobiernos civiles en Argentina y Brasil vino a generar una base de convergencia política que buscaría en la profundidad

de la interdependencia económica y en una inédita cooperación en el campo nuclear, retirar definitivamente de los militares los argumentos confrontacionistas del pasado y buscar el afianzamiento recíproco de la democracia en su delicada fase de restauración, reduciendo así las posibilidades de retroceso político.

Ambos países compartían objetivos comunes en sus políticas nucleares y en su posición frente a los temas de no-proliferación. Percibían, que al continuar sus programas nucleares intensificaban su status e influencia política internacional y mejoraban su desarrollo tecnológico y económico. Para ambos países la independencia de los proveedores con respecto al abastecimiento de combustible y a la transferencia de tecnología, se había convertido en un objetivo compartido. La firma de acuerdos para poner en marcha distintos proyectos exhibía el alto grado de entendimiento mutuo y el propósito de lograr y mantener la autonomía en el campo nuclear, afirmando el derecho inalienable de desarrollar sus programas nucleares sin ningún tipo de restricciones externas, aunque dejando bien en claro ante funcionarios y organismos internacionales que los fines de los programas nucleares eran pacíficos. Conjuntamente, los diplomáticos de ambos países pasaron bastante tiempo convenciendo a los sectores castrenses de que habían pasado las épocas de rivalidades geopolíticas y que el programa desarrollado en el ámbito nuclear sería perfeccionado independientemente de los dos grandes bloques ideológicos, y a pesar del boicoteo estadounidense que se negaba a vender uranio enriquecido.

La integración debía favorecer preferentemente a los países socios y debía incidir también en una distribución equitativa de los beneficios entre ambos países y hacia el interior de las sociedades nacionales. Se trataba de evitar que la integración beneficiara a los actores extra nacionales, por ejemplo a través de las compras estatales. Es importante señalar que en cuanto a las licitaciones del sector público, los productos del país socio tendrían tratamiento similar a los productos de origen local y tratamiento preferencial con relación a terceros proveedores. En cuanto a los sectores oligopólicos locales, por ejemplo, se pretendía aumentar el

comercio en el sector bienes de capital porque beneficiaba a las pequeñas y medianas empresas, principalmente de capital nacional, lo que tendría efectos directos sobre el mercado de trabajo, y sobre la democratización económica de la sociedad, a la vez que sobre la democracia política. En cuanto a la distribución de los beneficios entre ambos países, el equilibrio sería un principio fundamental del proceso de integración.

La integración debía exhibir solidaridad entre las economías participantes. El Programa sería equilibrado, en el sentido que no debía inducir a una especialización de las economías en sectores específicos. De acuerdo a este principio ejecutor; la integración debía estimular en cambio, la complementación intrasectorial y perseguir la expansión del comercio equilibrado cuantitativamente y cualitativamente por sectores y segmentos de actividad. La mención de equilibrio cuantitativo reflejaba la innegable necesidad de equilibrar el comercio que, mostraba una tendencia prolongada deficitaria en perjuicio de nuestro país. No se cuestionaba la posibilidad de lograr ganancias en ambos países, pero como era evidente que existían distintas asimetrías, las “cláusulas gatillo” o mecanismos de corrección de los desequilibrios, actuaban no por ajustes restrictivos, sino a través de un proceso dinámico que generaba mayor intercambio y nuevas inversiones.

Por su posición relativa dentro de América Latina, y su perfil exportador industrial, opuesto al de Argentina, a Brasil pudo interesarle, un comercio equilibrado por montos “cambiando trigo por máquinas”. Sin embargo accedió a que la expansión del comercio estuviera condicionada también a características de equilibrio sectorial. El Programa implicaba políticas activas, por el lado de la formación de capital y el financiamiento de la comercialización como las que quedaron expresadas en los Protocolos referidos a Empresas Binacionales, Fondo de Inversiones y Asuntos Financieros. Se elegían sectores prioritarios, debido que los recursos se consideraban insuficientes para acometer la integración en todos los frentes. La retracción del crédito externo, el endeudamiento externo e interno y el crónico déficit fiscal, comenzaban a actuar en contra de la inversión pública y de las políticas de inducción a la inversión privada.

Los resultados del PICAB fueron satisfactorios aunque cabe advertir que no concuerdan con el despliegue institucional que los acompañó. Haciendo abstracción de las metas más ambiciosas del programa algunos protocolos tuvieron una evolución satisfactoria tal como ocurrió con el protocolo de bienes de capital. El hecho que los valores comerciales estuvieran por debajo de las metas prefijadas deriva, en gran medida, de la falta de realismo de éstas. Las exportaciones de bienes de capital a Brasil se incrementaron, al mismo tiempo que aumentaron las importaciones de Brasil. Prácticamente la totalidad del incremento se explica por las exportaciones de bienes de la Lista Común, es decir de los afectados por las ventajas recíprocas del acuerdo. A lo largo del período hubo una apreciable disminución relativa del déficit crónico argentino en el comercio bilateral global de bienes de capital. Tales tendencias reflejan varios elementos significativos.

En primer lugar la expansión del comercio bilateral se produjo en un contexto de recesión y estancamiento de la inversión en ambos países. En segundo lugar, aunque el Protocolo no alcanzó a consolidar un proceso de complementación productiva, los datos evidencian la emergencia de un nuevo patrón de comercio entre Argentina y Brasil ya que el incremento de comercio total bilateral se logra prácticamente a costa del comercio intraindustrial, ya que su conjunto absorbe una gran parte del comercio total bilateral. En este período el comercio bilateral de bienes de capital es más dinámico, tanto en Argentina como en Brasil, que el intercambio de estos mismos bienes con terceros países. Se eleva la participación del país socio en las exportaciones e importaciones totales de cada país y también la participación de los bienes de capital en el comercio bilateral global. En el transcurso de las negociaciones, algunas disposiciones y criterios originales fueron alteradas o bien postergados los plazos para su aplicación.

En el caso del protocolo del trigo, la ejecución del mismo varió según las sequías, las inundaciones o las restricciones de compra de los brasileños, por lo que sus compromisos se cumplieron parcialmente,

puesto que Brasil continuaba con sus subsidios a la producción local y sus compras a otros proveedores como Canadá. Los Protocolos de Expansión del Comercio y Abastecimiento Alimentario tuvieron una evolución aceptable. El protocolo de Empresas Binacionales, se puso en marcha fuera del período estudiado. Otros protocolos que no fueron implementados fueron: el de Asuntos Financieros que debía implementar líneas de crédito para financiar parte de contado de las exportaciones del país que tenía déficit comercial, -aunque no existieron los fondos-; y el de Fondos de Inversión, para financiamiento a mediano y largo plazo de empresas binacionales. Este protocolo no se llevó adelante por falta de recursos. El protocolo de energía mostró escasos adelantos y; el protocolo que pretendía la creación del Centro Argentina-Brasil de Altos Estudios Económicos no se puso en marcha por falta de fondos.

El protocolo sobre biotecnología, basaba su trascendencia en que serviría para perfeccionar los recursos humanos y científicos en esta área importante para el desarrollo de la producción de bienes y servicios agroalimentarios y de otro tipo, no solamente para disminuir la dependencia externa, sino también para poder insertarse en mercados internacionales. Al principio mostró la realización de ciertos trabajos conjuntos, pero su funcionamiento decayó por falta de fondos, especialmente del lado argentino. Lo mismo sucedió con el protocolo sobre Cooperación Aeronáutica que reconocía la conveniencia de desarrollar la cooperación técnica, industrial y comercial entre las industrias aeronáuticas de ambos países, y de conseguir una mayor cooperación militar. Sin embargo, mostró un retroceso por la falta de divisas provenientes del lado argentino.

Algunos protocolos apenas fueron implementados por diversas razones: el siderúrgico, cuyas ventas fueron inestables, y que se paralizó casi por completo debido a las diferencias de los distintos grupos empresariales y a las privatizaciones de los dos países; el de transporte terrestre, que sumó a Uruguay en la integración, pero que presentó problemas por falta de compatibilidad de las flotas de transporte, y por las demandas uruguayas referidas a la participación en el transporte de cargas, porque deseaban transportar cargas en tránsito hacia terceros países.

Además, no se registraron avances en cuanto al aprovechamiento de la infraestructura ferroviaria; el de transporte marítimo, pese a la firma de varios convenios como el que establecía que buques de cada bandera producirían un mínimo de salidas mensuales de acuerdo con el intercambio bilateral; el de comunicaciones, a pesar de la creación de la Escuela Argentino-Brasileña de Informática que quería capacitar personal y perfeccionarlo para el trabajo en conjunto. Se esperaba una ayuda brasileña en cuanto a tecnología satelital, a cambio de ayuda argentina en el terreno nuclear, pero mientras Brasil luchaba por mantener una fuerte autonomía científico-tecnológica, en Argentina la situación financiera no permitió promover el desarrollo de nuevas tecnologías, y el área entró en crisis por falta de divisas.

El protocolo cultural, que buscaba la integración cultural a través de la televisión, la radio, las artes visuales, el cine, el teatro, etc., no fue implementado, lo mismo que el protocolo sobre administración pública, que pretendía una armonización gradual de las legislaciones y la profundización del conocimiento de las estructuras y prácticas administrativas. Un protocolo importante que tampoco se llevó adelante, pero podría haber sido una muy útil herramienta para la integración, era el de creación de la moneda común denominada “gaucho”, que hubiera servido para los pagos entre ambos países, asegurando la estabilidad de los vínculos comerciales, el ahorro de divisas de monedas como el dólar para comerciar bienes con otros países, y la expansión cuantitativa y cualitativa del comercio en forma dinámica y equilibrada. A largo plazo se pretendía lograr una unidad monetaria latinoamericana, pero ninguno de los dos países quería renunciar a sus autonomías.

Tampoco se activó el último protocolo firmado, el de planeamiento económico y social que pretendía la elaboración de proyectos de acuerdos específicos de armonización y coordinación de políticas macroeconómicas. Esto se debió a la renuencia de los ministros de economía de ambos países de tomar las medidas necesarias para tener un tipo de cambio equilibrado, a las dificultades financieras, y a las políticas activas en materia industrial

aplicadas en Brasil. El protocolo automotriz, que debía comenzar a inicios de 1989, se fue postergando por falta de entendimiento de las partes, porque a pesar que se buscaba la expansión equilibrada de la producción y del intercambio bilateral, para mejorar el balance de divisas, generar saldos positivos en el intercambio con terceros países, y aumentar los índices de componentes nacionales, había opiniones encontradas sobre si se debía comenzar con unidades terminadas, o por las autopartes, y fue dificultosa eliminar la resistencia de los lobbies. En definitiva, el protocolo se puso en marcha a partir de 1991.

El protocolo sobre industria de la alimentación llegó a buen puerto beneficiando a nuestro país gracias a la productividad de la mano de obra calificada, a la calidad de los insumos y, a los bajos costos de producción. También nuestras empresas se beneficiaban gracias a la economía de escala que representaba el mercado brasileño. Por último, el protocolo regional fronterizo, fue firmado, por aquellas regiones que se sentían excluidas del eje Buenos Aires-San Pablo, y que estaban convencidas que la integración fronteriza serviría para profundizar las relaciones económicas y sociales entre zonas nacionales aledañas. Pero para este protocolo era importante el de empresas binacionales, que recién se puso en marcha a partir de 1990.

En el área donde sí se podía apreciar progresos más efectivos, a partir de una serie de acuerdos bastante promisorios, fue en el sector de la energía nuclear. En efecto, a pesar que las viejas hipótesis de conflicto se reavivaron luego del anuncio argentino de haber llegado al enriquecimiento de uranio en 1983, los acuerdos alcanzados desde 1986 tuvieron el mérito de transformar una carrera por el poder regional en un esquema cooperativo en lo nuclear orientado hacia fines estrictamente pacíficos. Durante los años de vigencia del PICAB, las respectivas crisis domésticas y los condicionantes externos de ambas economías le impusieron límites reales a los perfiles más ambiciosos del esquema de integración y cooperación. Las limitaciones, modificaciones y postergaciones fueron determinadas en gran medida por los condicionantes externos. Entre ellas fueron los condicionantes del tratamiento de la deuda externa los que incidieron en la postergación.

A los países como los nuestros se les exigía que cumplieran con sus obligaciones mediante políticas de ajuste, que realizaran reformas de mercado que implicaran una mayor participación del sector privado, la eliminación de regulaciones al comercio internacional de bienes y servicios, y el tratamiento igualitario de las inversiones extranjeras a las nacionales, lo que evidentemente atentaba contra la intención del PICAB de tener políticas activas y preferencias entre los socios. Ante esta situación los países debieron devaluar y el superávit de la balanza comercial, gracias a la depresión del mercado interno, el desempleo y los bajos salarios, se aplicó al pago de la deuda externa.

Además, debieron soportar las presiones para que se privatizaran empresas públicas, redujeran el gasto público y el déficit fiscal. Por otra parte, el neoproteccionismo de los países desarrollados, compuesto de mecanismos no arancelarios como las medidas antidumping o las restricciones voluntarias a las exportaciones entre otros, afectó los productos intensivos en trabajo que se producían en economías como las nuestras. Asimismo, los subsidios norteamericanos y europeos mediante la llamada “política agraria común” en este último caso, perjudicaban nuestras exportaciones agrícolas.

La concepción original del PICAB se vio directamente afectada por los procesos de inestabilidad macroeconómica en Argentina y Brasil a partir de 1987. El impacto que tuvo el fracaso de las políticas de combate a la inflación –planes Austral y Cruzado- sobre la economía de los dos países redujo drásticamente la capacidad de respuesta de los sectores prioritarios del PICAB a las expectativas originalmente establecidas. El cuadro recesivo que dominó en ambas economías a partir de ese período se agravó por situaciones de escalada inflacionaria y sistemática oscilación de los tipos de cambio, cuyo control escapó a los reiterados esfuerzos de ajustes pretendidos por los gobiernos. Al mismo tiempo la necesidad de que se mantuvieran importantes saldos comerciales –con vistas a atender compromisos derivados de la deuda externa- imponía restricciones crecientes a las importaciones argentinas y brasileñas.

Las oscilaciones de los tipos de cambio, la recesión económica y las restricciones a las importaciones para obtener importantes saldos comerciales destinados al pago de la deuda externa, contribuyeron a debilitar la capacidad de administrar la expansión y el avance en profundidad de los acuerdos. Es decir, los asuntos internos fueron ganando espacio y limitaron la capacidad de los gobiernos argentino y brasileño para prestar atención a las cuestiones estratégicas.

La debilidad en la confianza en el programa se demuestra en la reforma arancelaria de 1988 que modificó el régimen de consulta previa para las importaciones limitando el número de las mismas. De hecho, nuestro país aceptó un paquete de créditos del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial destinado a la rebaja arancelaria, lo que motivó la protesta de los empresarios porque bajaba el nivel de los aranceles y no se los consultaba para autorizar dicha rebaja. Esto atentaba contra el corazón mismo del PICAB puesto que era una reforma arancelaria unilateral, realizada sobre la base de exigencias externas, lo que horadaba el margen de profundización del proceso de integración bilateral. Es decir, se atentaba contra la naturaleza misma del PICAB, puesto que no se consultaba a Brasil sobre el tema arancelario, al mismo tiempo que se abría el mercado interno a la competencia extranjera.

En ese sentido, el protocolo de Bienes de Capital firmado en 1986, fue el que intentó crear una unión aduanera para comercialización de bienes de capital, faltando establecer el arancel externo común para productos de terceros países. Si bien se establecía que en las compras del sector público, directo o indirecto, los productos de ambos países iban a tener un tratamiento similar a los productos de origen nacional, no se produjeron avances en las políticas de compras de ambos países. La fijación de aranceles externos comunes, se postergó hasta 1990, porque los dos países se hallaban estudiando sus estructuras arancelarias, pasándose de una unión aduanera a un área de libre comercio.

También se puede observar las contradicciones de nuestro país cuando se firmaron los acuerdos con Italia y España. Se firmó un tratado

con Italia en 1987, por el cual se otorgó la exención de pagos de derechos arancelarios a las importaciones de equipos y bienes de capital italianos, y la eliminación de todas las trabas burocráticas y administrativas. Si bien había una cláusula democrática -el acuerdo se caía si no continuaba el sistema democrático en nuestro país-, era evidente que por un lado, los italianos aprovecharían esto para entrar a los mercados brasileño y uruguayo, y que por otro lado, atentaba contra el PICAB. Argentina también firmó otro tratado con España y también tenía la cláusula democrática, pero los equipos y bienes españoles estarían libres de derechos aduaneros, pudiéndose ser adjudicados proyectos sin licitación, mediante contrataciones directas. Estos acuerdos motivaron la protesta de sectores que fabricaban máquinas y herramientas y de las empresas constructoras que temían una pérdida de participación en el mercado, por favorecer a los italianos y españoles.

Otro ejemplo de las contradicciones argentinas y brasileñas se evidencia cuando se firma el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo en 1988, que estipulaba que se debía alcanzar la unión aduanera en un lapso de diez años desde el paso inicial del proceso de integración, armonizando las políticas sectoriales y, la coordinación de las políticas macroeconómicas. Todas las barreras tarifarias y no tarifarias al comercio de bienes y servicios debían ser eliminadas, para luego alcanzar la constitución de un mercado común. Esto introducía una transformación sustancial en la integración, lo que fue ratificado ulteriormente por el Acta de Buenos Aires firmada en 1990 por Carlos Menem y Fernando Collor de Mello.

El cambio en la orientación económica se producía por la crisis financiera de ambos países y por el cambio de orientación ideológica que acompañó a la asunción de los nuevos presidentes, que pretendían una integración intersectorial mucho más rápida y ambiciosa, sin tener en cuenta la multiplicidad de las características económicas y sociales de ambos países.

En este nuevo esquema de integración, no se establecieron organismos encargados de la conducción del proceso de formación hacia un mercado común, si bien la profundización de la integración requería la

aprobación de los parlamentos. Es decir, las pautas originales del PICAB, flexibilidad, gradualidad, equilibrio y simetría, fueron paulatinamente abandonadas.

Entre 1989 y 1991, se dejó de lado la intencionalidad política que favorecía la inserción internacional dinámica mediante ciertos proyectos de cooperación sectoriales, para adoptar un modelo neoliberal basado en rebajas arancelarias y paraarancelarias. Se pasó de una integración estratégica y estructural conducida por los Estados, a una integración de índole comercial, manejada por el mercado y las grandes compañías, lo que quedó plasmado en el Tratado de Asunción firmado en 1991 junto con Paraguay y Uruguay, y que originó el Mercado Común del Sur.

BIBLIOGRAFÍA

Abreu Bonilla, S. (1991). Mercosur e integración. Fundación de Cultura Universitaria.

Acta de Amistad Argentino-Brasileña, Democracia, Paz y Desarrollo. Brasilia, 1986. https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_archivo.php?tratados_id=kqOom5Y=&tipo=kg==&id=kp2nmpo=&caso=pdf

Acta para la Integración Argentino-Brasileña. Buenos Aires, 1986. <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/47/acta-para-la-integracion-argentino-brasilena.pdf>

Alá Rué, P., Lavergne, N. (1991). Integración Argentina-Brasil. Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración.

Alconada Sempé, R. (1996). Democracia y política exterior 1983-1989, en, S. Jalabe (compilador), La política exterior argentina y sus protagonistas 1880-1995 (pp. 345-355). Grupo Editor Latinoamericano.

Altimir, O. (1990). Desarrollo, crisis y equidad. *Revista de la CEPAL*, 40, pp. 7-28. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/6e755a9f-ce30-4144-b3af-f2a701097f6e/content>

Amorim, C. (1991). El mercado común del sur y el contexto hemisférico. *Revista del Derecho Industrial*, 38, pp. 249-261. Depalma.

Anexo 1 del Protocolo 4. Criterios para la renegociación del Acuerdo de Alcance Parcial N° 1.

Aragão, J. (1993). La integración en América Latina: objetivos, obstáculos y oportunidades. *Revista Integración Latinoamericana*, 196, pp. 45-56. INTAL.

Araújo Jr., J. (1991). Integración económica y armonización de políticas en América del Norte y en el Cono Sur. *Revista del Derecho Industrial*, 38, pp. 45-60. Depalma.

Baer, M. (1988). La deuda externa brasileña: estrategias de negociación e impactos internos (1983-1987). Texto para discusión CEBRAP.

Balassa, B. ((1980). Teoría de la integración económica. Uteha.

Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto para la Integración de América Latina. (1987). El proceso de integración en América Latina en 1986. BID/INTAL.

Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto para la Integración de América Latina. (1988). El proceso de integración en América Latina en 1987. BID/INTAL.

Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto para la Integración de América Latina. (1989). El proceso de integración en América Latina en 1988. BID/INTAL.

Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto para la Integración de América Latina. (1990). El proceso de integración en América Latina en 1989. BID/INTAL.

Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto para la Integración de América Latina. (1990). Mercado Común entre Argentina y Brasil. Tratados, Actas, Protocolos y Anexos. Período 1985-1990. BID/INTAL.

Basombrio, I. (1990). Situación y perspectivas de las relaciones AL-CE. *Revista Nueva Sociedad*, 106, pp. 146-155. Nueva Sociedad. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/1861_1.pdf

Baumann, R. (1989). Los bienes de capital y la integración entre Brasil y Argentina. *Revista Integración Latinoamericana*, 152, pp. 25-40. INTAL.

Bernal-Meza, R. (1996). El Mercosur y el Área de Libre Comercio en América Latina en el contexto de la Regionalización y la Globalización. Seminario Internacional Globalização na América Latina Integração Solidária. Fundação Alexandre de Gusmão.

Bernal-Meza, R. (1994). América Latina en la economía política mundial. Grupo Editor Latinoamericano.

Bernal-Meza, R. (1991). Claves del nuevo orden mundial. Cambios centrales y condicionamientos estructurales. Grupo Editor Latinoamericano.

Bernal-Meza, R. (2000). Sistema mundial y Mercosur. Globalización, regionalismo y políticas exteriores comparadas. Grupo Editor Latinoamericano.

Bisang, R., Kosacoff, B. (1995). Tres etapas en la búsqueda de una especialización sustentable. Exportaciones industriales argentinas 1974-1993. Documento de Trabajo N° 59. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/0208aae5-c742-4284-a0df-9b9442e015ca/content>

Bodemer, K. (1987). Europa occidental. América Latina. Experiencias y desafíos. Alfa.

Bolognesi-Drosdoff, M. (1986). Análisis y clasificación tipológica de casos de integración fronteriza. *Revista Integración Latinoamericana*, 118, pp. 13-30. INTAL.

Bouzas, R. (comp.). (1988). Entre la heterodoxia y el ajuste. Negociaciones financieras externas de América Latina (1982-1987). Grupo Editor Latinoamericano.

Bouzas, R. (1985). Las políticas comerciales, financieras y de inversión de Estados Unidos hacia América Latina: Desde la Alianza para el Progreso hasta la iniciativa para la Cuenca del Caribe. Serie Documentos e Informes de Investigación. FLACSO.

Bresser Pereira, L. (1990). La intervención del Estado en Brasil: un enfoque pragmático. *Revista de la Cepal*, 41, pp. 47-56. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/1d114dca-797c-4bc1-9902-434f37a22b7a/content>

Bustos, P. (1992). El Mercosur ¿más de lo mismo?. Fundación Friedrich Ebert.

Calvo Hornero, A. (2003). Integración económica y regionalismo. Principales acuerdos regionales. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A.

Camilión, O. (1987). Integración Argentina-Brasil: realidades y proyecciones. *Revista Integración Latinoamericana*, 122, pp. 8-18. INTAL.

Castellanos, D. (1990). Hacia una revisión de las relaciones con la Comunidad Europea. *Revista Nueva Sociedad*, 106, pp. 119-128. Nueva Sociedad. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/1858_1.pdf

Centro Internacional de Formación Aristides Calvani. (1987). La Decisión. Aportes para la integración latinoamericana. IFEDEC.

Comisión Económica Para América Latina y el Caribe. (1994). El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/b17a2f97-4a73-4840-9694-1ee9089baacd/content>

Conesa, E. (1982). Conceptos fundamentales de la integración económica. *Revista Integración Latinoamericana*, 71, pp. 2-27. INTAL. <https://www.eduardoconesa.com.ar/pdf/a-1982.pdf>

Conesa, E. (1982). Las nuevas formas institucionales de la integración latinoamericana. *Revista Integración Latinoamericana*, 73, pp. 55-68. INTAL. <https://eduardoconesa.com.ar/pdf/a-1982b.pdf>

Conesa, E. (1984). Teoría económica y sustitución de importaciones: su reconciliación. *Revista Integración Latinoamericana*, 92, pp. 4-22. INTAL. <https://www.eduardoconesa.com.ar/pdf/a-1984a.pdf>

Crawley, A. (1990). Europa y América Latina en los '90. *Revista Nueva Sociedad*, 106, pp. 135-145. Nueva Sociedad. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/1860_1.pdf

Czar de Zaldueño, S. Empresas binacionales: el Estatuto Argentino-Brasileño. *Revista Integración Latinoamericana*, 184, pp. 16-25. INTAL.

Decisión Tripartita Número 1. Brasilia, 1988.

Decisión Tripartita Número 2. Buenos Aires, 1988.

Decisión Tripartita Número 3. Acuerdo Tripartito Número 1: Transporte Terrestre. Buenos Aires, 1988.

Declaración de Ezeiza. 1988. http://npsglobal.org/esp/images/stories/pdf/declaracion_de_ezeiza.pdf

Declaración de Iguazú. Foz de Iguazú, 1985. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/declaracion-de-iguazu-1985>

Dehesa, M., Ruprah, I. (1985). El papel del FMI en la crisis: deuda externa y crecimiento de América Latina, en, A.A.V.V, La vulnerabilidad externa de América Latina y Europa, pp. (229-245). Grupo Editor Latinoamericano.

Diario *Ámbito Financiero*. 1985-1989.

Diario *Clarín*. 1985-1989.

Diario *La Nación*. 1985-1989.

Diario *La Prensa*. 1985-1989.

Dudiuk, P., Preiss, O., y Salerno, H. (1987). El proceso de integración Argentina-Brasil en el contexto latinoamericano. Fundación Friedrich Ebert.

Eguivar, L., Rua Boiero, R. (1991). Mercosur. La Ley.

Estatuto de Empresas Binacionales Argentino-Brasileñas. Buenos Aires, 1991. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/335/norma.htm>

Ferrer, A. (2001). La globalización, la Argentina y Brasil, en, A. Ferrer, H. Jaguaribe, Argentina y Brasil en la globalización. Mercosur o ALCA? (pp. 9-65). Fondo de Cultura Económica.

Ferrer, A. (1985). De la crisis de la deuda a la viabilidad financiera, en, A.A.V.V.; La vulnerabilidad externa de América Latina y Europa (pp. 247-254). Grupo Editor Latinoamericano.

Ferrer, A. (1996). Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas. *Revista Desarrollo Económico*, 140, pp. 563-583. Instituto de Desarrollo Económico y Social.

Ferrer, A. (1997). Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el Mercosur en el sistema internacional. Fondo de Cultura Económica.

Gana, E. (1995). Algunas ideas acerca de la complementación productiva en América Latina. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/5de86427-da41-4fa5-bf19-a14d6f585d6d/content>

Gertel, H., Marega, H. (1987): Características en bienes de capital entre Argentina y Brasil. *Revista Integración Latinoamericana*, 122, pp. 19-34 INTAL.

Gilpin, R. (1990). La economía política de las relaciones internacionales. Grupo Editor Latinoamericano.

Gonzales Arrieta, G. (1988). Vinculación entre la integración bilateral y multilateral en América Latina: el caso argentino-brasileño en el sector de bienes de capital, *Revista Integración Latinoamericana*, 136-137, pp. 81-96. INTAL.

González Posse, E. (1990). Marco conceptual de la integración fronteriza promovida: las iniciativas de integración fronteriza, *Revista Integración Latinoamericana*, 156, pp. 3-13. INTAL.

Haines de Ferrari Etcheberry, M., Devoto, G. (1990). Consideraciones acerca del régimen de empresas binacionales Argentino-Brasileñas. Editora Técnica Latinoamericana.

Halperin, M. (1991). Dilemas jurídicos e institucionales en el proceso de integración entre Argentina y Brasil. *Revista del Derecho Industrial*, 38, pp. 263-273. Depalma.

Hirst, M., Segre, M. (1989). La política exterior de Brasil en 1988: los avances posibles. *Estudios Internacionales*, 22(88), pp. 463-488. Instituto de Estudios Internacionales.

Hirst, M. (1992). El Mercosur y las nuevas circunstancias para su integración. *Revista de la Cepal*, 46, pp. 147-158. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ce7f5ef5-7691-4575-9d4f-40560f1697ba/content>

Hirst, M. (1987). Las relaciones Argentina-Brasil: de la asimetría al equilibrio. *Revista Integración Latinoamericana*, 122, pp. 35-43. INTAL.

Hirst, M. (1990). El programa de integración Argentina-Brasil: Concepción original y ajustes recientes. BID/INTAL.

Hirst, M. (1989). El programa de integración y cooperación Argentina-Brasil. Los nuevos horizontes de vinculación económica y complementación industrial. *Documentos e Informes de Investigación n° 81*, FLACSO.

Huntington, S. (1994). La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX. Paidós.

Insulza, J. (1990). Europa y América Latina ante la reestructuración global. *Revista Nueva Sociedad*, 106, pp. 98-104. Nueva Sociedad.

Iturriza, J. (1986). Integración fronteriza. Un enfoque metodológico. *Revista Integración Latinoamericana*, 118, pp. 3-12. INTAL.

Jaguaribe, H. (2001). Argentina y Brasil ante sus alternativas históricas, en, A. Ferrer, H. Jaguaribe, Argentina y Brasil en la globalización. Mercosur o ALCA? (pp. 67-104). Fondo de Cultura Económica.

Jaguaribe, H. (1985). El nuevo escenario internacional. Fondo de Cultura Económica.

Kñakal, J. (1990). Morfología actual del sistema centro-periferia. *Revista de la Cepal*, 42, pp. 17-26. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/582e3d74-7e09-493d-b338-b3f338285ecd/content>

Kosacoff, B. (1993). La industria argentina. Un proceso de reestructuración desarticulada. *Documento de Trabajo* 53. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/771c64fe-e8bb-4c54-b2f3-72467346e3ff/content>

Krugman, P., Obstfeld, M. (1994). Economía internacional. Teoría y práctica. McGraw-Hill/ Interamericana.

Kürzinger, E. (1987). América Latina y la Comunidad Europea: repercusiones de los cambios en la economía mundial. *Revista Integración Latinoamericana*, 120, pp. 26-39. INTAL.

Lafer, C. (2002). La identidad internacional de Brasil. Fondo de Cultura Económica.

Lahera, E. (1992). Dinámica, restricciones y políticas de la integración. *Revista Integración Latinoamericana*, 184, pp. 3-15. INTAL.

Laredo, I. (1991). Definición y redefinición de los objetivos del proceso de integración latinoamericana en las tres últimas décadas (1960-1990). *Revista Integración Latinoamericana*, 171-172, pp. 3-25. INTAL.

Lavagna, R. (1996). Coordinación macroeconómica, la profundización de la interdependencia y derivaciones para el Mercosur. Notas sobre la oferta y demanda de coordinación. *Revista Desarrollo Económico*, 142, pp. 555-580. Instituto de Desarrollo Económico y Social.

Leiva Lavalle, P. (1987). Evolución y desafíos del sistema de comercio internacional. *Revista Integración Latinoamericana*, 120, pp. 3-25. INTAL.

List, F. (1955). Sistema nacional de economía política. Aguilar.

Lluch Soler, Salvador. (1989). Los acuerdos entre Brasil y Argentina: comentario de un encuentro entre industriales. *Revista Integración Latinoamericana*, 152, pp. 26-28. INTAL.

López, A., Porta, F. (1995). Nuevas modalidades de inserción internacional: el Mercosur, en, B. Kosacoff (ed.), Hacia una nueva estrategia exportadora (pp. 231-277). Universidad de Quilmes.

Luchetti, J. (2005). Los Bienes de Capital en el Programa de Cooperación e Integración Argentina-Brasil (1986-1989), pp. 1-20. Segundo Encuentro Centro de Reflexión en Política Internacional "Prospectivas y perspectivas de nuestra política exterior". https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/CD-Cerpi%202005/trabajos/Luchetti.pdf

Martner, G. (1988). La situación internacional: perspectivas hacia fines del siglo. *Revista Integración Latinoamericana*, 133, pp. 3-12. INTAL.

Massad, C. (1989). Una nueva estrategia para la integración. *Revista de la CEPAL*, 37, pp. 195-113. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/42fe7e9c-04b7-4c62-a8fb-852c0cc927d5/content>

Mc Adam, A., Sukup, V., Katz, C. (1999). Raúl Alfonsín. La democracia ante todo. Corregidor.

Mendoza, O. (1989). El programa de integración y cooperación Argentino-Brasileño. Algunos criterios para su evaluación, en, R. Bernal-Meza (comp.), *Política, integración y comercio internacional en el Cono Sur Latinoamericano* (251-313). Universidad de Cuyo.

Moneta, C. (1988). El acercamiento Argentina-Brasil: de la tensión y el conflicto a la competencia cooperativa. Documento de Trabajo PROSPEL, 11, pp. 2-62. Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea. <https://bibliotecadigital.academia.cl/items/09e91d7b-664d-41a0-896f-7b07dff0c77d>

Moneta, C. (1989). Relaciones comerciales y financieras de América Latina con Japón y Estados Unidos: el papel del comercio, la asistencia y los flujos financieros. *Revista Integración Latinoamericana* 144, pp. 11-22. INTAL.

Moniz Bandeira, L. (2002). Las relaciones en el Cono Sur. Iniciativas de integración, en M. Rapoport, A. Cervo (comp.), *El Cono Sur. Una historia común*, (pp. 281-322). Fondo de Cultura Económica.

Muñoz, H. (1985). Reflexiones sobre el orden mundial y América Latina, en, A.A.V.V., *La vulnerabilidad externa de América Latina y Europa*, (pp. 51-66). Grupo Editor Latinoamericano.

Myrdal, G. (1957). *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. Fondo de Cultura Económica.

O'Connell, A. (1988). La coordinación de los deudores latinoamericanos: el Consenso de Cartagena y el Grupo de los Ocho. *Estudios Internacionales*, 21(83), pp. 373-385. Instituto de Estudios Internacionales. <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/15666/16139>

Olavo Baptista, L. (1991). Empresas binacionales: Brasil-Argentina. *Revista del Derecho Industrial*, 37-39, pp. 345-372. Depalma.

Ondarts, G. (1989). La integración entre Argentina y Brasil y la teoría económica. *Revista Integración Latinoamericana*, 152, pp. 29-32 INTAL.

Ondarts, G. (1992). La nueva integración. *Revista Integración Latinoamericana*, 175, pp. 3-12. INTAL.

Palacios Maldonado, C. (1988). La integración bilateral. *Revista Integración Latinoamericana*, 136-137, pp. 43-66. INTAL.

Paz Barnica, E. (1991). Concepción política de la integración regional. *Revista Integración Latinoamericana*, 169, pp. 15-22. INTAL.

Plataforma electoral de la Unión Cívica Radical para las elecciones presidenciales de 1983. (1983). Fundación Jorge Esteban Roulet, Centro de Participación Política. <https://www.educ.ar/recursos/129117/plataforma-electoral-ucr-1983>

Porta, F., Fontanals, J. (1989). La integración intraindustrial: el caso del Acuerdo Argentino Brasileño en el sector de bienes de capital. *Revista Integración Latinoamericana*, 152, pp. 14-25. INTAL.

Prebish, R. (1963). Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano. Con un apéndice sobre el falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/bdd127fe-1f6a-48e3-8ece-4914626957aa/content>

Prebish, R. (1964). Nueva política comercial para el desarrollo. Fondo de Cultura Económica.

Protocolo Nº 1: Bienes de Capital. https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_archivo.php?tratados_id=kqOol5s=&tipo=kg==&id=maSl&caso=pdf

Protocolo Nº 2: Trigo.

Protocolo Nº 3: Complementación de Abastecimiento Alimentario.

Protocolo Nº 4: Expansión del Comercio.

Protocolo Nº 5: Empresas Binacionales.

Protocolo Nº 6: Asuntos Financieros.

Protocolo Nº 7: Fondo de Inversiones.

Protocolo Nº 8: Energía.

Protocolo Nº 9: Biotecnología.

Protocolo Nº 10: Estudios Económicos.

Protocolo Nº 11: Información Inmediata y Asistencia Recíproca en Casos de Acciones Nucleares y Emergencias Radiológicas.

Protocolo Nº 12: Cooperación Aeronáutica.

Protocolo Nº 13: Siderúrgico.

Protocolo Nº 14: Transporte Terrestre.

Protocolo Nº 15: Transporte Marítimo.

Protocolo Nº 16: Comunicaciones.

Protocolo Nº 17: Cooperación Nuclear.

Protocolo Nº 18: Cultural.

Protocolo Nº 19: Administración Pública.

Protocolo Nº 20: Moneda.

Protocolo Nº 21: Industria Automotriz.

Protocolo Nº 22: Industria de la Alimentación.

Protocolo Nº 23: Regional Fronterizo.

Protocolo Nº 24: Planeamiento Económico y Social.

Puig, J. (1984). América Latina: políticas exteriores comparadas, Tomo 1. Grupo Editor Latinoamericano.

Quintanar, S. (1995). La estrategia de integración desde el PICAB al MERCOSUR a través del análisis del sector de bienes de capital. *Revista Meridiano*, 1, pp. 22-39. Centro de Estudios Alexander von Humboldt.

Quintanar, S. (2000). La declaración de Iguazú: convergencia estratégica Argentina-Brasil de cara al futuro. Disertación en panel inaugural de las Segundas Jornadas Nacionales de la Integración Mercosur-Unión Europea. En homenaje a los 15 años de la firma del Acta de Foz do Iguazú. Escuela de Derecho, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Quintanar, S., Romegialli, M. (2004). El desarrollo nuclear de Argentina y Brasil ¿De los controles externos a la autonomía?. Segundo Congreso de Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales. <https://www.iri.edu.ar/images/Documentos/Congreso/congreso2004/seguridad/quintanarromegialli.pdf>

Rapoport, M. (2006). Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003). Ariel.

Requeijo, J. (1995). Economía mundial. Un análisis entre dos siglos. McGraw-Hill.

Rocha e Silva, O. (1988). El camino hacia una moneda regional. *Revista Integración Latinoamericana*, 139, pp. 3-11. INTAL.

Rojas Aravena, F. (1993). América Latina. El difícil cambio de la concertación y la integración. *Revista Nueva Sociedad*, 125, pp. 60-69. Nueva Sociedad. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2238_1.pdf

Rojas Aravena, F. (1999). El relacionamiento estratégico: un concepto que requiere ser desarrollado, en, F. Rojas Aravena (ed.), Argentina, Brasil y Chile, integración y seguridad, (pp. 13-29). FLACSO-Chile, Editorial Nueva sociedad. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/10126-opac>

Russell, R., Tokatlián, J. (2003). El lugar de Brasil en la política exterior argentina. Fondo de Cultura Económica.

Salgado, G. (1990). Integración latinoamericana y apertura externa. *Revista de la Cepal. Santiago*, 142, pp. 147-169. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/c4e51765-06da-45c3-a2ac-856f5b218e89/content>

Serbin, A. (1993). El Grupo de los Tres y el proceso de regionalización en la Cuenca del Caribe. *Revista Nueva Sociedad*, 125, pp. 120-129. Nueva Sociedad. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2239_1.pdf

Sistema Económico Latinoamericano. (2006). Convenio de Panamá. Constitución del Sistema Económico Latinoamericano (SELA). SELA. https://www.sela.org/media/3202798/t023600000397-0-convenio_de_panama_enero_2006.pdf

Skidmore, T., Smith, P. (1996). Historia contemporánea de América Latina. Crítica.

Sosa, A. (1988). Aspectos de la política exterior del gobierno argentino (1983-1988). Informe preliminar. Consejo Federal de Inversiones. <http://biblioteca.cfi.org.ar/wp-content/uploads/sites/2/1988/01/33383.pdf>

Sourrouille, J., Lucangeli, J. (1992). El intercambio comercial Argentino-Brasileño. Un examen del comercio intraindustrial. BID/INTAL.

Sukup, V. (1999). América Latina, año 2000 ¿Unida y dominada?. Políticas económicas, desarrollo e integración regional. Centro de Estudios Alexander von Humboldt, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Sukup, V. (1998). Europa y la globalización. Tendencias, problemas, opiniones. Ediciones Corregidor.

Sunkel, O. (1991). Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro, en, O. Sunkel (comp.), El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina (pp. 35-79) Fondo de Cultura Económica. <https://repositorio.esocite.la/741/>

Tagle, C. (1987). Aspectos jurídicos e institucionales del Programa de Integración y Cooperación Argentino-Brasileño. *Revista Integración Latinoamericana*, 122, pp. 44-52. INTAL.

Tamames, R., Huerta, B. (1999). Estructura económica internacional., Alianza Editorial, Decimonovena edición revisada y ampliada.

Thoumi, F. (1993). Estrategias de desarrollo, convergencia de políticas, integración económica. *Revista Nueva Sociedad*, 125, pp. 70-79. Nueva Sociedad.

Tinbergen, J. (1970). Hacia una economía mundial. Sugerencias para una Política Económica Internacional. Oikos-Tau.

Torres, J. (2008). El concepto "Integración latinoamericana": contenidos, reformulaciones y continuidades. Editorial Dunken.

Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil. Buenos Aires, 1988. https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_archivo.php?tratados_id=kqGpIZk=&tipo=kg==&id=mqSk&caso=pdf

Tugores Ques, J. (1995). Economía internacional e integración económica. Mc Graw-Hill/ Interamericana.

Tussie, D. (1987). Los países menos desarrollados y el sistema de comercio mundial. Un desafío al GATT. Fondo de Cultura Económica.

Vacchino, J. (1988). El Programa de Integración Argentino-Brasileño y las relaciones entre América Latina y Europa: Reflexiones complementarias, en; *Revista Integración Latinoamericana*, 133, pp. 56-63. INTAL.

Vacchino, J. (1992). La dimensión institucional en la integración latinoamericana. *Revista Integración Latinoamericana*, 185, pp. 3-16. INTAL.

Vacchino, J. (1995). La dimensión regional y los proyectos subregionales en el actual contexto latinoamericano. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, 1, pp. 63-83. Instituto de Integración Latinoamericana. https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33761/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Valls Pereira, L. (1991). Integración del cono sur: algunas reflexiones. *Revista del Derecho Industrial*, 38, pp. 293-301. Depalma.

Viner, J. (1977). Teoría económica de las uniones aduaneras. Una aproximación al libre comercio, en, S. Andic, S. Teitel (comp.), *Integración económica* (pp. 89-102). Fondo de Cultura Económica.

White, E. (1987). Empresas binacionales argentino-brasileñas: una propuesta para su promoción. *Revista Integración Latinoamericana*, 129, pp. 27-38. INTAL.

Zelada Castedo, A. (1987). Los acuerdos del Programa de Integración y Cooperación entre Argentina y Brasil y el ordenamiento jurídico de la ALADI. *Revista Integración Latinoamericana*, 129, pp. 16-26. INTAL

SOBRE O AUTOR

Javier Fernando Luchetti es Profesor de Geografía, Profesor de Historia, Licenciado en Historia, Magíster en Relaciones Internacionales y Profesor Adjunto del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

SINTESIS DE TRABAJOS PUBLICADOS:

La Unión de Naciones Sudamericanas como instancia de diálogo político regional, (2012), en, R. Bernal-Meza, S. Quintanar, Regionalismo y orden mundial: Suramérica, Europa, China. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 285-300. ISBN 978-950-694-896-2.

Political Dialogue in South America: The role of South American Nations Union (2015), en, S. Dosenrode (Editor). Limits to Regional Integration. United Kingdom, Dorchester, Ashgate Publishing Limited, pp. 95-107. ISBN 9781472453341 (hbk). ISBN 9781472453358 (ebk-PDF). ISBN 9781472453365 (ebk-ePUB).

Economía y geopolítica: la relación entre China y Asia Central. (2022), en J. Martins Rodrigues, M. Marques (Organizadores). Ciências socialmente aplicáveis [livro eletrônico]: integrando saberes e abrindo caminhos. Volumen VII. Curitiba, PR. Editora Artemis, pp. 107-119. DOI: 10.37572/EdArt_171222729, ISBN: 978-65-87396-72-9. Disponible en <https://www.editoraartemis.com.br/livro/2894/>

El triángulo británico de control geopolítico en el Índico y el Atlántico: el peligro chino (2023), en S. Del Valle Navarro, G. Juárez, (Organizadores), Ciências Humanas: Estudos para uma visão holística da sociedade. Volumen VI. Curitiba, PR. Editora Artemis, pp. 351-360. DOI 10.37572/EdArt_280523804, ISBN: 978-65-87396-80-4. Disponible en <https://www.editoraartemis.com.br/livro/2902/>

La Unión de Naciones Suramericanas: la creación de otra iniciativa política de integración regional (2023), en L. Fernández-Beltrán

(organizador), Humanidades e Ciências Sociais: Perspectivas Teóricas, Metodológicas e de Investigação I. Curitiba, PR. Editora Artemis, pp. 151-160. DOI: 10.37572/EdArt_290723897, ISBN: 978-65-87396-89-7. Disponible en <https://editoraartemis.com.br/catalogo/ebook/humanidades-e-ciencias-sociais-perspectivas-teoricas-metodologicas-e-de-investigacao-i>