

# Integrarse desde arriba.

La relación entre la clase dominante,  
los gobiernos y los proyectos de  
integración regional MERCOSUR y  
ALCA en la Argentina reciente.

Autor:

Kan, Julián

Tutor:

Bonnet, Alberto

R.

2013

Tesis presentada con el fin de cumplimentar con los requisitos finales para la obtención del título Doctor de la Universidad de Buenos Aires en Historia.

Posgrado

**Universidad de Buenos Aires**

**Facultad de Filosofía y Letras**

**Área de Doctorado**

**Tesis Doctoral de Julián Kan**

**Título**

***“Integrarse desde arriba. La relación entre la clase dominante, los gobiernos y los proyectos de integración regional MERCOSUR y ALCA en la Argentina reciente”***

**Director**

**Dr. Alberto Bonnet**

**Co-Director**

**Dr. Alejandro Schneider**

## AGRADECIMIENTOS

Aunque es mejor hacerlos en persona, no es posible evitar dejar por escrito algunos agradecimientos. En primer lugar, agradezco a Alberto Bonnet, director de esta tesis y asiduo lector de ella y de trabajos previos. Hace unos años, en el marco de mi adscripción a la materia Economía para Historiadores de FFyL-UBA, le propuse mi tema de investigación y gentilmente accedió a dirigirme. A partir de allí me integré al proyecto de investigación “Acumulación, dominación y lucha de clases en la Argentina Contemporánea” de la Universidad Nacional de Quilmes que dirige Alberto, donde pude compartir con él su experiencia de investigación, su sólida formación y su siempre buena predisposición para todo lo necesario. Sin las reuniones de trabajo, discusiones sobre el tema, lectura de artículos previos con él, no hubiera sido posible avanzar. Pero estas tareas fueron realizadas colectivamente con el resto de mis compañeros del proyecto de la UNQ: Adrián Piva, Matías Eskenazi, Juan Grigera, Sebastián Salvia, Laura Álvarez, Alejandro Jacquenod, Pablo Míguez, Luciana Ghiotto y Rodrigo Pascual, Marcela Zangaro, a quienes también agradezco por ese intercambio durante todos estos años. Rodrigo Pascual merece una mención especial porque el intercambio con él fue indispensable para repensar varios de estos problemas. Los acuerdos y las diferencias que tenemos contribuyeron de forma permanente a enriquecer este trabajo. Además, fue un lector perseverante del borrador de esta tesis.

En segundo lugar, quiero agradecer a Alejandro Schneider, co-director de esta tesis, porque ni bien nos conocimos en el armado de la materia Historia de América III (B) de FFyL-UBA –donde compartimos ya desde hace mucho tiempo el trabajo cotidiano todos los años– accedió a la codirección, y sus permanentes consejos y sugerencias fueron muy importantes. La discusión en el ámbito del proyecto UBCYT “Medo siglo de historia política y social en el Cono Sur de América Latina: Dictaduras, transiciones y democracias (1964-2009)” que dirige Alejandro y que integro, fueron de gran importancia en mi desarrollo profesional. Agradezco a mis compañeros de la cátedra y el proyecto también por el intercambio de todos estos años.

No puedo dejar de agradecer a varios compañeros con los que he transitado instancias colectivas en diversos momentos, como estudiantes de grado, como graduados de la carrera de Historia, como docentes en ella, y también en peleas por una carrera y una Facultad mejor, y en algunos casos, en experiencias de lucha por una sociedad mejor; todos contribuyeron y de todos aprendí algo: Andrés Gurbanov,

Sebastián Rodríguez, Eduardo Glavich, Leandro Morgenfeld, Sebastián Ortiz, Diego Tavormina, Alejandro Viegas, Martín Yuchak, Claudio Adrianzen Bei, Fabián Ulman, Mariano Ronzoni, Florencia Socoloff, Pablo Vommaro, Marcela Cabrera, Samanta Casareto, Esteban Chiaradía; seguramente me olvide de alguno. Varias de mis preguntas sobre la coyuntura política regional y sobre la clase dominante, fueron motivo, inclusive, de debates e intercambios colectivos en espacios políticos por fuera de la universidad, a los que no puedo dejar de mencionar, porque sin esas discusiones no hubiesen salido mis preguntas que dieron origen a este tema. Tampoco puedo dejar de mencionar a Nicolás Iñigo Carrera, quién hace ya muchos años fue el primero que me enseñó a formular un problema de investigación y a relevar un diario.

Por otro lado, si bien los primeros avances de esta investigación los hice cuando trabajaba como docente en educación media, el grueso de ella fue desarrollado en el marco de la financiación que me ha brindado el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), y también, los proyectos de UNQ y UBA mencionados, a quienes les estoy enormemente agradecido.

Como es costumbre la escritura de una tesis requiere, en los últimos tiempos de elaboración, una dedicación y atención que concentran el grueso de los tiempos y se lo restan a cuestiones cotidianas. Varios amigos y familiares me dieron una mano para poder lograr esa dedicación. Quería agradecerles a Débora, Hernán, Mane, Griselda, Manolo y Elida, quienes colaboraron en diversas cuestiones. Pero, especialmente, quiero agradecer a mis padres, Ricardo y Adriana, porque ayudaron en muchas cosas durante esta última etapa, pero en realidad, porque ellos estuvieron antes, durante y están siempre...

Finalmente, a mis dos compañeras de la vida: Julieta y nuestra pequeña Camila. Ellas soportaron mis ausencias, mi cansancio y la espera de tiempos que siempre se alargaban. La más grande de ellas, con quien compartimos este oficio entre otras tantas cosas de la vida, fue una lectora y correctora de los borradores de esta tesis y la finalización de la misma no hubiese sido posible sin ella. La más pequeña, con su sonrisa, sus dibujos, sus cariñosas visitas cuando estaba encerrado escribiendo y, sobre todo, su paciencia hasta que yo vuelva a la cotidianeidad, me alentó a concluir esta tesis. Ustedes dos fueron en esto, y son en todo, fundamentales...

## INDICE

<b>Capítulo 1: PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA.....</b>	<b>1</b>
1.1 Introducción y objetivos.....	1
1.2 Estado de la Cuestión.....	3
1.2.1 Obras sobre la política exterior y la inserción regional de Argentina ante los proyectos MERCOSUR y ALCA.....	3
1.2.1.a Política exterior e inserción regional ante el MERCOSUR.....	4
1.2.1.b Política exterior e inserción regional ante el ALCA.....	15
1.2.2 Los estudios sobre la clase dominante, el gobierno y la integración.....	20
1.2.2.a Sobre la clase dominante argentina en general.....	20
1.2.2.b Los estudios específicos sobre la relación entre clase dominante, gobiernos e integración regional.....	23
1.3 Hipótesis a sostener.....	27
1.4 Cuerpo teórico a utilizar .....	29
1.4.1 Clases sociales, clase dominante y fracciones de clase en la sociedad capitalista.....	29
1.4.2 Clase dominante, fracciones de clase y Estado.....	32
1.4.3 Relaciones internacionales, integración regional y política exterior: un abordaje desde la relación entre clase dominante y Estado.....	39
1.5 Metodología para esta investigación.....	46
1.5.1 Estructura y organización de la tesis.....	46
1.5.2 Forma de abordar nuestro objeto de estudio: operacionalización y fuentes.....	48
1.5.3. Mapeo de las corporaciones y asociaciones empresarias.....	52
1.5.3.a El sector agrario.....	52
1.5.3.b El sector industrial.....	54
1.5.3.c El sector comercio, finanzas y servicios.....	56
1.5.3.d Agrupamientos intercorporativos y asociaciones interempresariales.....	59
 <b>PARTE A: LA INTEGRACIÓN COMERCIALISTA (1990-1999)</b>	
<b>Capítulo 2: CONCENTRACIÓN DE CAPITAL, POLÍTICAS NEOLIBERALES Y APERTURA ECONÓMICA: ARGENTINA Y LOS ORÍGENES DE LOS PROYECTOS MERCOSUR Y ALCA A COMIENZOS DE LOS NOVENTA...62</b>	<b>62</b>

<b>2.1</b>	<b>Introducción.....</b>	<b>62</b>
<b>2.2</b>	<b>Políticas neoliberales y apertura económica en la región y en Argentina. El plan de Convertibilidad Monetaria como consolidación de la apertura económica.....</b>	<b>63</b>
<b>2.3</b>	<b>Apertura económica y política exterior: reorientación de la inserción regional argentina en el marco de las transformaciones y las políticas neoliberales de comienzos de los noventa.....</b>	<b>69</b>
<b>2.4</b>	<b>Argentina, Brasil y el MERCOSUR: Desde la Declaración de Iguazú hasta el Tratado de Asunción.....</b>	<b>73</b>
<b>2.5</b>	<b>MERCOSUR y ALCA.....</b>	<b>77</b>
<b>2.5.1</b>	<b>Desde Asunción hasta Ouro Preto: estructura institucional y características de la primera etapa de MERCOSUR.....</b>	<b>77</b>
<b>2.5.2</b>	<b>La Iniciativa para las Américas y el proyecto ALCA: Estados Unidos y su libre comercio para la región. Estructura institucional y desarrollo de las negociaciones.....</b>	<b>82</b>
<b>2.6</b>	<b>Precisando la integración comercialista.....</b>	<b>93</b>
<b>2.7</b>	<b>Conclusiones.....</b>	<b>95</b>

**Capítulo 3: LA CLASE DOMINANTE ARGENTINA ANTE LOS ORÍGENES DEL MERCOSUR Y EL ALCA.....**

<b>3.1</b>	<b>Introducción.....</b>	<b>97</b>
<b>3.2</b>	<b>El Acta de Buenos Aires y la Iniciativa para las Américas de 1990: un año clave en el nuevo contexto mundial y regional y local.....</b>	<b>97</b>
<b>3.3</b>	<b>Las corporaciones empresarias ante la integración regional de comienzos de los noventa.....</b>	<b>101</b>
<b>3.3.1</b>	<b>El apoyo del agro a la política exterior y comercial del gobierno.....</b>	<b>101</b>
<b>3.3.2</b>	<b>Gobierno y empresarios en torno al Acta de Buenos Aires: el apoyo y los reparos de la UIA.....</b>	<b>104</b>
<b>3.3.3</b>	<b>El Acta de Buenos Aires y las negociaciones por el protocolo de aranceles: el caso del sector azucarero.....</b>	<b>107</b>
<b>3.4</b>	<b>La firma del Acta de Buenos Aires y las repercusiones posteriores.....</b>	<b>112</b>
<b>3.5</b>	<b>Conclusiones.....</b>	<b>114</b>

<b><u>Capítulo 4: LA RELACIÓN ENTRE CLASE DOMINANTE Y GOBIERNO DESDE EL TRATADO DE ASUNCIÓN HASTA EL PROTOCOLO DE OURO PRETO</u></b> .....	117
4.1 Introducción.....	117
4.2 El MERCOSUR y la integración a comienzos de los noventa.....	118
4.3 Gobierno, Plan de Convertibilidad y clase dominante a comienzos de la década del noventa.....	122
4.4 El Tratado de Asunción y los efectos de su implementación.....	130
4.5 Las corporaciones empresarias, el gobierno y el MERCOSUR: El caso de la UIA.....	138
4.6 Acuerdos sectoriales: Empresas transnacionales y comercio regulado: El caso de la industria automotriz.....	147
4.7 Otros acuerdos sectoriales: entre la apertura y la protección.....	153
4.8 Conclusiones.....	156

**PARTE B:**

**LA CRISIS DE LA INTEGRACION (COMERCIALISTA) (1999-2003)**

<b><u>Capítulo 5: LA DEVALUACIÓN DEL REAL DE 1999 Y LA CRISIS DEL MERCOSUR</u></b> .....	160
5.1 Introducción.....	160
5.2 Algunas consideraciones preliminares sobre la clase dominante y su fraccionamiento, el gobierno y la integración regional durante 1999.....	161
5.3 El estallido en Brasil y sus efectos en Argentina.....	165
5.4 Dos momentos frente a la devaluación del Real de 1999.....	171
5.4.1 De enero a marzo.....	171
5.4.2 De marzo a agosto.....	177
5.5 El MERCOSUR en crisis.....	183
5.6 Conclusiones.....	194

<b><u>Capítulo 6: GOBIERNO DE LA ALIANZA, CLASE DOMINANTE E INTEGRACIÓN. LOS EMPRESARIOS EN LAS NEGOCIACIONES POR EL ALCA Y ANTE LAS FALLIDAS REFORMULACIONES DEL MERCOSUR</u></b> .....	197
6.1 Introducción.....	197

6.2 El gobierno de la Alianza y su política regional y comercial.....	198
6.2.1 Cambios y continuidades en la política exterior.....	198
6.2.2 El gobierno de la Alianza y el “Relanzamiento del MERCOSUR”.....	202
6.3 El conflictivo año 2001.....	204
6.3.1 La política de Cavallo y el apoyo de la clase dominante al discurso productivista y reactivador.....	205
6.3.2 Cavallo y la política comercial y regional argentina.....	214
6.4. ¿Desde el MEROSUR? Clase dominante y gobierno ante las negociaciones de Buenos Aires por el ALCA.....	216
6.4.1 La VI Reunión Ministerial del ALCA y el VI Foro Empresarial de Buenos Aires.....	216
6.4.2 La UIA ante el ALCA.....	224
6.5 El MERCOSUR en crisis en la segunda mitad del año 2001. la compleja relación entre Cavallo, la UIA, la convertibilidad y Brasil.....	229
6.5.1 Clase dominante y gobierno desde la Ley de Déficit Cero hasta el corralito y la caída de la convertibilidad.....	229
6.5.2 Clase dominante y gobierno ante la profundización de la crisis del MERCOSUR.....	233
6.6 Conclusiones.....	237

### **PARTE C:**

#### **EL REDISEÑO DE LA INTEGRACIÓN (2003-2006)**

<b><u>Capítulo 7:</u> CAMBIO DE RUMBO EN LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA Y RECONFIGURACIÓN DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL.....</b>	<b>241</b>
7.1 Introducción.....	241
7.2 Los cambios en política exterior tras la llegada de Kirchner.....	242
7.3 América Latina y la integración regional: de la apertura comercial de los noventa al rediseño de comienzos del siglo XXI.....	248
7.3.1 Estados Unidos y su libre comercio para la región.....	248
7.3.2 Ronda Doha de Cancún, septiembre de 2003. Efectos sobre América Latina de las discusiones del comercio global.....	251
7.3.3 El Consenso de Buenos Aires entre Argentina y Brasil. La reorientación del MERCOSUR.....	253
7.3.4 Las Minicumbres del ALCA de Miami y Puebla: Los límites al	



proyecto original del ALCA y la aparición de las versiones del ALCA “Light”, “limitado” o “flexible”.....	256
7.3.5 La (extraordinaria) Cumbre de las Américas de Monterrey (enero 2004): el enfrentamiento abierto entre la postura de Washington y sus opositores....	258
7.4 La IV Cumbre de las Américas de Mar del Plata de noviembre de 2005: alineamientos enfrentados y derrota del ALCA.....	260
7.4.1 Los prolegómenos de Mar del Plata.....	261
7.4.1.a La XV Cumbre Iberoamericana.....	261
7.4.1.b El ingreso de Venezuela al MERCOSUR.....	262
7.4.1.c Los posicionamientos previos a los alineamientos de Mar del Plata.....	263
7.4.2 La IV Cumbre de las Américas y el fracaso del ALCA.....	265
7.5 Conclusiones.....	270
<b><u>Capítulo 8: ENTRE EL MERCOSUR Y EL ALCA. LA RELACIÓN ENTRE GOBIERNO Y CLASE DOMINANTE EN LA RECONFIGURACIÓN REGIONAL.....</u></b>	<b>272</b>
8.1 Introducción.....	272
8.2 ALCA y MERCOSUR entre Cancún, Miami y Puebla.....	273
8.2.1 El sector agrario de Cancún a Miami.....	278
8.2.2 El sector industrial de Cancún a Miami.....	284
8.3 Sobre el MERCOSUR y el ALCA camino a Mar del Plata.....	294
8.3.1 El sector agrario rumbo a Mar del Plata.....	299
8.3.2 El sector industrial rumbo a Mar del Plata.....	306
8.4 La clase dominante ante la Cumbre de las Américas de Mar del Plata.....	312
8.5 Conclusiones.....	315
<b><u>Capítulo 9: CONCLUSIONES GENERALES.....</u></b>	<b>319</b>
Bibliografía.....	340
Fuentes Documentales.....	356
Listado de siglas.....	361

## **Capítulo 1: PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

### **1.1 Introducción y objetivos**

Los proyectos de integración regional ocuparon un lugar distintivo en la historia reciente de la Argentina. Dos de estos proyectos han desempeñado un destacado papel: el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA). El MERCOSUR, a pesar de varias coyunturas de crisis y tensiones y de cambios de gobernantes en sus países miembros, perdura luego de dos décadas y constituye el escenario principal de la inserción regional del país. El ALCA fue la propuesta de Estados Unidos para la región y, luego de una década de negociaciones y discusiones, fue desechado en 2005 por varios gobiernos del continente en un proceso donde la Argentina jugó una actuación destacada.

Esos cambios en el MERCOSUR, el rechazo al ALCA, así como también el rediseño más amplio de la integración que tuviera lugar en la década anterior, no fueron obra exclusiva de los gobiernos que participaron de las respectivas cumbres, encuentros y acuerdos regionales, ni tampoco resultado de la marcha natural de esos proyectos. Diversos grupos sociales, ya sea de manera directa o través de la mediación gubernamental, contribuyeron a producir esos cambios. En este sentido, esta investigación se propone estudiar, desde una perspectiva histórica, la relación entre la clase dominante, los gobiernos y los proyectos de integración regional del MERCOSUR y del ALCA en la Argentina reciente, específicamente desde los orígenes de ambos acuerdos en 1990 hasta la reconfiguración del escenario regional acontecida como consecuencia de las Cumbre de las Américas de Mar del Plata en 2005, rediseño que se consolidaría a partir de 2006.

Si bien las iniciativas de integración regional son proyectos que se concretan mediante acuerdos entre gobiernos, desde la perspectiva que asume este trabajo, las políticas exteriores de un gobierno no son ajenas a las relaciones de fuerza entre las clases sociales que se conforman a nivel nacional, ni a los intereses de clase y fracciones de clases que un gobierno expresa. Entonces, la política exterior, la inserción regional y el posicionamiento ante los proyectos de integración de un gobierno son parte de una política más general que, en un país capitalista, tiene el consenso o rechazo de las diferentes fracciones de la burguesía, en tanto clase dominante, en el marco de las alianzas de clases que se reconfiguran en determinadas coyunturas políticas. En este sentido, las diferentes fracciones de la clase dominante a través de diversas

representaciones y manifestaciones (corporaciones empresarias, alineamientos intercorporativos e interempresariales, grupos económicos y capitales individuales) no son ajenas a la redefinición de la inserción regional que se concreta a nivel gubernamental mediante acuerdos, pactos y cumbres regionales. Específicamente en torno a la integración, mediante la adhesión del país a diferentes acuerdos o bloques regionales, se va definiendo en el mediano y largo plazo un tipo de inserción regional y mundial del país a la cual no pueden ser ajenas las principales fracciones de la clase dominante y sus intereses estratégicos.

El aporte esencial de esta investigación es contribuir desde una perspectiva histórica a un tema abordado originariamente por las disciplinas del Derecho, las Relaciones Internacionales y la Economía en lo que respecta a los proyectos de integración y la política exterior; y por la Sociología, la Sociología Histórica, la Sociología Económica y la Ciencia Política en lo que respecta a la clase dominante y su relación con los gobiernos. En diálogo con aquellas disciplinas, nuestro objetivo principal es abordar el estudio de la relación entre clase dominante, gobiernos y proyectos de integración regional en la Argentina reciente.

Algunos de los interrogantes que articulan esta investigación son: ¿Cómo fue la relación entre las corporaciones empresarias, los alineamientos interempresariales y los grupos económicos con los gobiernos ante los diferentes momentos de negociaciones y participación gubernamental en instancias del MERCOSUR y el ALCA? ¿Hasta dónde la voz de los diferentes gobiernos en materia regional expresó los intereses de determinadas corporaciones empresarias en cada contexto de la integración? ¿Qué incidencia tuvieron los empresarios con el cambio de política exterior y regional Argentina de comienzos de los noventa? ¿Cuál fue el lugar y el alcance de la participación directa de representaciones de empresarios en instancias no gubernamentales del MERCOSUR y el ALCA? ¿La opción de proyectos como el MERCOSUR y el ALCA para la inserción regional argentina constituyó conflictos al interior de la clase dominante? Teniendo en cuenta la importancia de los cambios a nivel regional en la década pasada, ¿Cómo fue la relación entre empresarios y gobiernos en el manejo de la relación con Brasil y el MERCOSUR y en el rechazo argentino al ALCA?

## **1.2 Estado de la Cuestión**

Los avatares de la relación entre la clase dominante y los gobiernos en torno a los proyectos de integración regional se tornan atractivos para su estudio a partir de la proliferación de acuerdos regionales que se sucedieron a finales de la década del ochenta y principios de los noventa. Esta investigación recupera las líneas de indagación clásicas sobre dos aspectos centrales de nuestro problema: la política exterior y la inserción regional de Argentina ante los proyectos de integración regional MERCOSUR y ALCA, y la relación clase dominante-gobierno. El primero de ellos ha sido trabajado principalmente desde dos áreas, por un lado, desde la Historia de las Relaciones Internacionales y, por otro lado, desde la Economía. El segundo de los aspectos, ha sido abordado por la Historia, la Sociología Histórica, la Sociología Económica y la Ciencia Política. De este amplio campo disciplinar, tomaremos como antecedentes para esta investigación aquellas visiones que, por un lado, hacen hincapié en nuestro objeto de estudio desde una perspectiva histórica y, por otro lado, visiones que sin tomar una perspectiva de análisis histórico han acumulado una vasta producción sobre ambos temas que se tornan indispensables para abordar nuestro objeto de estudio.

### **1.2.1 Obras sobre la política exterior y la inserción regional de Argentina ante los proyectos MERCOSUR y ALCA**

El estudio de la política exterior, la inserción regional de Argentina y los proyectos de integración, originariamente tratados por especialistas de la diplomacia, el derecho y las relaciones internacionales, fue desarrollando una disciplina específica dentro de los estudios históricos, la Historia de las Relaciones Internacionales. A diferencia de aquellas tradicionales disciplinas, ésta privilegió la reconstrucción y contextualización histórica de su objeto de estudio, nucleando a historiadores, sociólogos, economistas y politólogos quienes, a su vez, han enriquecido conceptualmente a la especialidad (Rapoport, 2005:309-310). La Historia de las Relaciones Internacionales es una de las principales disciplinas que nos aporta conocimiento sobre el contexto de la integración para cada etapa de nuestra investigación, sobre la política exterior y la inserción regional de Argentina y sobre las características de los proyectos de integración que rodean nuestros objetivos como el MERCOSUR y el ALCA. Por otro lado, por tratarse también de acuerdos comerciales, diferentes enfoques de la Economía han desarrollado una vasta obra sobre la inserción regional. A continuación recorreremos las obras sobre la política exterior y la inserción

regional de Argentina ante los proyectos MERCOSUR y ALCA desarrolladas por estas dos disciplinas. Para el caso de MERCOSUR, por la cantidad de abordajes que existen, las subdividiremos por disciplina, mientras que para el caso del ALCA, combinaremos las disciplinas según su aparición y los temas que abordan.

### **1.2.1.a Política exterior e inserción regional ante el MERCOSUR**

El MERCOSUR constituye el principal proyecto de inserción regional de Argentina en la historia reciente. Entender el contexto histórico-social, político y económico en el que se formó el MERCOSUR contribuye a explicar algunas de las problemáticas presentes en el bloque regional y otorga insumos para abordar la relación entre clase dominante y gobierno ante la integración. Las diferencias entre el MERCOSUR y los anteriores proyectos de integración en la región de los que Argentina formó parte fueron abordadas por el libro de Iris Laredo (1992), quién señaló que, si bien el flamante bloque evidenciaba la continuidad de una tendencia a la integración intralatinoamericana de la que Argentina y otros países como Brasil formaban parte, al mismo tiempo existían diferencias entre el MERCOSUR y los anteriores proyectos como, por ejemplo, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la –todavía vigente– Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Una de ellas es el cambio cualitativo que tuvo la relación entre Argentina y Brasil en contraste con las décadas anteriores, donde comenzaron a perder peso, por ejemplo, las rivalidades e hipótesis de conflicto que las dictaduras habían instalado. En torno a los orígenes del MERCOSUR, afirma el historiador brasileño Luiz Alberto Moniz Bandeira (2002), que el interés de Argentina y Brasil en concretar el MERCOSUR expresaba la necesidad de un acercamiento entre ambos países que venía teniendo lugar en anteriores intentos, sobre todo desde el Encuentro de Iguazú de 1985 el cual constituyó un acuerdo directo entre los dos países en un contexto de relaciones políticas y desarrollo económico diferente al de las décadas del sesenta y setenta.

Uno de los primeros libros, coordinado por Mario Rapoport (1995), dedicados íntegramente a los acuerdos logrados entre Argentina y Brasil y a la primera etapa del MERCOSUR, destaca cómo el abandono de una situación de rivalidad producto del acercamiento transitado en la década del ochenta, permitió construir una alianza regional entre ambos países sellada en la creación del MERCOSUR en el marco de un nuevo contexto regional y global de comienzos de la década del noventa. Esta línea de

investigación dirigida por Mario Rapoport, en el marco del IIHES<sup>1</sup>, en diálogo permanente con la producción de destacados investigadores brasileños sobre la problemática de la integración como Amado Luiz Cervo del IBRI<sup>2</sup> y Luiz Alberto Moniz Bandeira, arrojó valiosos aportes al estudio de nuestro problema en una nueva compilación (Rapoport y Cervo, 2002). Este libro ofrece variados análisis desde una perspectiva histórica para el estudio del proceso de integración regional en el Cono Sur, que tienen como eje común los siguientes aspectos: por un lado, contextualizar históricamente las diferentes iniciativas de integración que emergieron en esta subregión, por otro lado, analizar los aspectos conflictivos que recorrieron esas iniciativas; y por último, varios artículos indagan sobre los avatares de la integración ocurridos en la historia reciente, particularmente durante la década del Consenso de Washington y la globalización en la que tuvieron lugar los orígenes y la primera etapa del MERCOSUR. Los artículos de Delia Otero, Mario Rapoport y Eduardo Madrid y Luiz Alberto Moniz Bandeira abordan desde diferentes aspectos la historia de la integración del Cono Sur y ofrecen balances sobre la primera década del MERCOSUR en comparación con las anteriores experiencias de integración.

Mario Rapoport y Eduardo Madrid ratifican lo señalado anteriormente por Rapoport (1995) sobre las razones por las cuales la alianza entre Argentina y Brasil podía estructurarse mediante el MERCOSUR, ya que a diferencia de momentos históricos anteriores ambos países trataban de obtener una inserción internacional más ventajosa que les permitiera superar el estancamiento económico, acceder al crecimiento y adquirir competencia a escala mundial (Rapoport y Madrid, 2002:269). Entre los objetivos más importantes de este proceso de integración se destacaron la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, y la búsqueda progresiva de coordinar políticas macroeconómicas y tarifas externas comunes (Rapoport y Madrid, 2002:269). En esta dirección, desde el punto de vista comercial, Moniz Bandeira afirma que “Esta Unión Aduanera, en principio imperfecta, presentó en poco tiempo un extraordinario resultado, el intercambio entre Argentina y Brasil, después de declinar durante la primera mitad de los años ochenta, continuó creciendo mucho más allá de las expectativas” (Moniz Bandeira, 2002:317).

---

<sup>1</sup> Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social de las Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, que actualmente funciona en el marco del Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales en red del CONICET (IDEHESI-CONICET).

<sup>2</sup> Instituto Brasileiro de Relaciones Internacionales.

Este libro, si bien señala como positivo este salto en la historia de la integración, advierte también, luego de una década de MERCOSUR, las profundas asimetrías entre sus miembros que caracterizarán la etapa reciente del bloque regional (Rapoport y Madrid, 2002:270). El análisis de Delia Otero entiende que estas asimetrías eran habituales en el proceso de integración entre los países de la región ya que aquél se identificaba “por la dicotomía entre acercamiento y conflicto” (Otero, 2002:197). Desde la perspectiva de Otero, la dicotomía tiene como origen tanto “la falta de efectividad en los proyectos para concretar los acuerdos regionales firmados”, como “la significativa influencia del contexto mundial a la hora de plantear las bases institucionales e ideológicas de los acuerdos” (Otero, 2002:197-198).

En su análisis de las iniciativas de integración regional, Moniz Bandeira observa que previamente a la firma del MERCOSUR se manifestaban conflictos en una parte del empresariado argentino en aceptar los primeros intentos de acercamiento entre ambos países. Este autor señala que, si bien existía un consenso en profundizar la integración con Brasil, en la firma de los tratados previos al MERCOSUR se advertía que “muchos empresarios, en Argentina, rechazarían la iniciativa de Alfonsín y Sarney, temiendo que sus productos fuesen a perder en la competencia con los de Brasil, cuya industria, al tener costos de insumos y de fuerza de trabajo más bajos, se tornarían más eficientes al producir con mayor escala y para el mercado externo” (Moniz Bandeira, 2002:313). El historiador brasileño afirma que la concreción de un proyecto de integración como el MERCOSUR con tantas implicancias económicas, políticas y geopolíticas, “nunca atendería, evidentemente, a los intereses de todos los sectores productivos y se podía prever que, sumadas a reacciones externas de terceros países, muchas resistencias internas, dificultades burocráticas, bien como problemas económicos y comerciales, aparecerían, como de hecho aparecieron” (Moniz Bandeira, 2002:316).<sup>3</sup>

Otro aporte de esta línea de investigación es entender el contexto político sobre el que se erigió la formación del MERCOSUR, de vital importancia para estudiar las conductas que adoptaron las clases dominantes en relación a la integración. La implementación de políticas neoliberales por los gobiernos de la región modeló un tipo particular de integración. Los cambios políticos en los países miembros del MERCOSUR como consecuencia de la aplicación de las recetas neoliberales del Consenso de Washington produjeron efectos sobre la integración. Estos efectos fueron

---

<sup>3</sup> Los desequilibrios comerciales y sectoriales fueron abordados en mayor profundidad por los economistas, como veremos más adelante.

abordados por Rapoport y Madrid (2002), señalando los matices entre los diferentes países, particularmente Argentina y Brasil, en relación a la aplicación de las políticas neoliberales. Por ejemplo, estos autores explicaron cómo Argentina aplicó de manera más profunda que Brasil el recetario neoliberal y concibió una inserción regional a comienzos de la década del noventa “sustentada en el realismo periférico” (Rapoport y Madrid, 2002:274). Otros trabajos de este equipo de investigación continuaron abordando la problemática (Rapoport y Musacchio 2003, Rapoport y Musacchio 2006, Rapoport 2007, Rapoport 2008, Rapoport y Madrid 2011). En esta dirección, ratificaron la idea que el MERCOSUR fue concebido, en lo político, bajo el “realismo periférico” de la época, y en lo económico, bajo la concepción del “regionalismo abierto” de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), asumiendo el proceso de globalización de entonces, no dejando lugar para proyectos regionales y nacionales (Rapoport y Musacchio, 2003:20).

En consonancia con esta mirada, otro de los principales estudiosos de la política exterior de Argentina y Brasil, Raúl Bernal Meza, analizó la primera década del MERCOSUR como una época de progresos en el proceso de integración entre ambos países, pero señalando también las debilidades y tensiones que atravesó el mismo (Bernal Meza, 2002). Según Bernal Meza, la llegada de Néstor Kirchner y Luiz Ignacio Lula Da Silva al poder en 2003 ha provocado cambios en la inserción regional de ambos países en relación a la década anterior, los que han influido en el MERCOSUR en particular y en la integración regional latinoamericana en general (Bernal Meza, 2008b).<sup>4</sup>

Por otra parte, en relación con los momentos en los cuales se han profundizado las asimetrías y tensiones, varios trabajos refieren a las sucesivas crisis económicas que afectaron a la región (consecuencia del proceso de mundialización mencionado) como momentos de profundización de la crisis del bloque regional. Así, Rapoport y Madrid (2002), Bouzas (2002) y Katz (2006) señalaron –desde diferentes miradas– al año 1999 como el momento en el que la crisis política del bloque se profundizó, guiada por el proceso recesivo de Argentina y la crisis financiera en Brasil. Esta crisis se agudizó aún más con la situación política que atravesó Argentina durante el año 2001.

Desde las Relaciones Internacionales y la historia de la integración también han emergido variantes analíticas que observan perspectivas institucionales y sociales.

---

<sup>4</sup> Es de destacar el aporte de Bernal-Meza sobre herramientas conceptuales específicas para el estudio de la política exterior y de la integración regional latinoamericana (Bernal-Meza, 2005).



Miryam Colacrai (2006) sostuvo que las debilidades que persisten en el MERCOSUR como bloque regional, a pesar de sus cambios recientes, radican en aspectos institucionales todavía poco sólidos que el bloque ha dejado de lado durante más de una década. En este sentido, según Mercedes Botto (2006), quedan tareas pendientes en materia institucional que el MERCOSUR tiene que resolver para profundizar el proceso de integración.

A dos décadas de la creación del MERCOSUR, un reciente libro del CEFIR<sup>5</sup> coordinado por el historiador y politólogo uruguayo, Gerardo Caetano (2011), actualiza miradas interdisciplinarias sobre el MERCOSUR. En este libro se reúnen una serie de artículos actualizados que recorren varias aristas del bloque regional haciendo un balance a dos décadas de su creación<sup>6</sup>. Recientemente Mario Rapoport y Eduardo Madrid (2011) publicaron una extensa obra que aborda la historia de la relación entre Argentina y Brasil, donde el período más reciente está íntegramente en relación con el MERCOSUR y constituye un aporte a no desestimar.<sup>7</sup>

Como hemos señalado, la Economía es otra de las disciplinas que desde diversos enfoques abordó la inserción regional de Argentina y los orígenes del MERCOSUR. Muchos de ellos, están en diálogo con la Historia de las Relaciones Internacionales, la Historia de la Industria y/o la Sociología Económica. Mientras que otros enfoques corresponden a estudios específicos de la Economía, sobre todo los que hacen hincapié en las cuestiones comerciales y en las variables macroeconómicas para analizar los procesos de integración.

El primero de estos grupos, que dentro del área de la Economía aporta visiones indispensables para nuestro problema de investigación, desarrolló, por ejemplo, los primeros análisis sobre intercambio comercial y asimetrías en el MERCOSUR. Estos estudios se ocuparon de analizar lo que fue una constante durante la primera etapa del MERCOSUR y también durante la actualidad: los desequilibrios, las asimetrías y las tensiones entre diferentes sectores del empresariado argentino, entre el empresariado argentino y el gobierno y entre el empresariado argentino y el brasileño. Naum Minsburg (1993), combinando el trabajo de periodista y ensayista con el de economista

---

<sup>5</sup> Centro de Formación para la Integración Regional.

<sup>6</sup> Gerardo Caetano ofrece un análisis histórico y político-institucional del bloque; Roberto Bouzas, Fernando Porta y Hugo Varsky analizan diferentes cuestiones económicas y productivas; Mariana Vázquez aborda el “MERCOSUR social” y los cambios recientes en el proceso de integración, Ingrid Sartí el lugar de Brasil en el MERCOSUR y en la región, por destacar algunos artículos.

<sup>7</sup> Que actualizan anteriores trabajos de De la Balze (1995), Madrid (2003) y Lechini, Gonçalves y Klagsburn (2009).

e investigador, estudió esas primeras tensiones y desequilibrios comerciales entre Argentina y Brasil ocurridos luego de la firma del Tratado de Asunción de 1991. La importancia de la obra de Minsburg radica en, por un lado, ser una de las primeras que se ocuparon de esta problemática y, por otro, desarrollarla en un momento en que reinaba un clima de optimismo en el ámbito académico en cuanto a la inserción regional de Argentina dentro del MERCOSUR en materia comercial, que dejaba de lado el análisis de aquellas asimetrías y tensiones. Ese optimismo se estimulaba a raíz del crecimiento del intercambio comercial entre Argentina y Brasil, sin embargo estos académicos no se ocupaban de escribir sobre las consecuencias de una Unión Aduanera que priorizaba para su interior el desarancelamiento casi en forma automática, produciendo una apertura comercial que perjudicaría a vastas ramas industriales, sobre todo de Argentina. Como sostuve en Kan (2009a), estos desequilibrios se manifestarían mediante una profunda asimetría comercial entre las industrias de ambos países, sobre la que las diferentes fracciones de la burguesía de cada lugar irían redefiniendo su relación con los gobiernos ante este tema.

Podemos ubicar también como estudios pioneros sobre el tema los trabajos de Jorge Schvarzer (1993) quién abordó análisis sectoriales entre Argentina y Brasil en algunas ramas productivas como la alimentación. También podemos citar los trabajos de Andrés López, Gustavo Lugones y Fernando Porta (1993), Andrés López y Fernando Porta (1994, 1995) que abordaron las contradicciones de la primera etapa de apertura en el comercio intra MERCOSUR y entre Argentina y Brasil atendiendo, en particular, las estrategias empresarias ante el escenario de liberalización comercial.

Posteriormente desde la Economía aparecieron análisis más integrales sobre el MERCOSUR. En torno a los orígenes del mismo, Jorge Schvarzer (2001) sostiene que la formación del bloque obedeció a la primacía de la decisión política durante la segunda parte de la década del ochenta y comienzos de la del noventa sobre una coyuntura local y regional particular que conducía a una mayor integración, a diferencia de momentos anteriores donde la integración quedaba apenas en la intención de los gobernantes. La crisis de la deuda latinoamericana guiaba los acontecimientos, ya que pronto supuso que “la integración podría ayudar a renegociar esas deudas a partir de una relación de fuerzas distintas (...) actuó como un disparador del proceso de integración aunque esa causa se perdiera en el vértigo de los cambios posteriores” (Schvarzer, 2001:23). Y por otro lado, esa misma crisis sacaba a luz “las dificultades de forjar una economía industrial dentro del ámbito nacional, donde la ISI estaba llegando a sus

límites y exigía un cambio de estrategia política” a la que se sumaron “las dificultades externas, y los cambios en la tecnología y la lógica productiva de los centros, para generar una polémica respecto al rumbo que se debería adoptar para avanzar en el proceso de desarrollo nacional. [Así] el MERCOSUR crea una base sólida para acercarse a una situación potencial de despegue productivo” (Schvarzer, 2001:24).

Sin embargo, para el historiador de la economía y de la industria argentina, “estas demandas económicas latentes no alcanzan para explicar ese proceso y quizás ni siquiera fueron las determinantes de la decisión final, aunque condicionaron los resultados desde las sombras. Las condiciones políticas, en cambio, sí lo fueron” (Schvarzer, 2001:24). En coincidencia con los señalados enfoques de Rapoport (1995) y Moniz Bandeira (2002), Schvarzer afirma que el fin de la dictadura y la transición a la democracia, maduraron la posibilidad de concretar la integración entre Argentina y Brasil, donde ésta actuaría como un reaseguro ante nuevos intentos de golpes de Estado o desestabilización política. Es en esa dirección que los primeros acuerdos firmados por Alfonsín y Sarney buscaban generar una confianza mutua que disminuyera los recelos heredados de las épocas dictatoriales, “donde paz e integración económica facilitaban la reducción del poder militar a ambos lados de la frontera” (Schvarzer, 2001:24-25). Así, concluye Schvarzer en torno a los inicios del MERCOSUR: “todo esto transmitió una poderosa señal hacia los agentes económicos. Los empresarios locales, así como numerosas empresas multinacionales, se fueron convenciendo de que el Mercado Común estaba en construcción, y no tardaron en responder con decisiones que por su carácter aceleraron el proceso” (Schvarzer, 2001:25).

Aldo Ferrer, estudioso del MERCOSUR desde una visión desarrollista de la economía que se enlaza con una mirada geopolítica de la integración y las relaciones internacionales, trabajó en profundidad el proceso de integración entre Argentina y Brasil y particularmente el MERCOSUR, lo cual constituye otro antecedente importante para esta tesis. Crítico de las concepciones sostenidas por la CEPAL en la década del noventa, Ferrer (1997) afirma que Argentina y Brasil diseñaron el MERCOSUR debatiéndose entre seguir dos modelos: por un lado, el que refleja la visión fundamentalista de la globalización y supone que el libre funcionamiento de los mercados garantiza el mayor crecimiento económico y bienestar social posibles (el modelo del “Consenso de Washington”); y, por otro lado, el que concibe el crecimiento económico como un proceso endógeno en el contexto de la economía mundial (el modelo de la “integración sostenible”) (Ferrer, 1997:109).

Partidario de este último enfoque, Ferrer ha trabajado los avatares de la integración en discusión con otros análisis económicos del MERCOSUR que, por tratarse originariamente de una Unión Aduanera en vías de constituirse en un mercado común, ponen el acento en la cuestión comercial a la hora de analizar la integración, buscando los avances o retrocesos por los que transitó el bloque en ese aspecto. Estos análisis con los que discute Ferrer son los que ubicamos en el segundo grupo dentro de la Economía. Si bien son más lejanos para nuestro objeto de estudio, de todas formas aportan a nuestra investigación datos macroeconómicos que no pueden dejar de observarse.

Así, en esta perspectiva encontramos una línea de trabajo de FLACSO<sup>8</sup> que tiene como objeto de estudio la integración económica y comercial en el marco de las relaciones económicas internacionales. Su principal exponente durante mucho tiempo fue Roberto Bouzas, quien tiene una abundante bibliografía sobre el MERCOSUR, especialmente sobre la primera década de vida del tratado (Bouzas, 1995, 1996, 1997, 1999, 2001, 2002, 2003). En varios de sus artículos analizó los logros y los obstáculos por superar del MERCOSUR luego de su primera década a través de la evolución de las siguientes variables: interdependencia económica, brecha de implementación y sesgo de politización<sup>9</sup>. De acuerdo al cruce de estas variables, se arroja una caracterización del bloque como positiva en sus comienzos y negativa para el final de la década del noventa. En 2001 Bouzas realizó un estudio integral del MERCOSUR en conjunto con José M. Fanelli del CEDES<sup>10</sup>, que tiene como eje un análisis macroeconómico de la integración y del crecimiento económico del MERCOSUR arrojando conclusiones similares (Bouzas y Fanelli, 2001). Este libro también tuvo el objetivo de convertirse en una especie de manual para economistas, negociadores y funcionarios que estuvieran inmersos en las negociaciones del MERCOSUR.

Para la primera etapa del MERCOSUR denominada “período de transición”, que abarca desde el Tratado de Asunción de 1991 hasta el Protocolo de Ouro Preto de diciembre de 1994, Bouzas y Fanelli señalan como positivos los resultados macroeconómicos, ya que “cuando se compara la experiencia del MERCOSUR durante el ‘período de transición’ con la de otros procesos de integración entre países en desarrollo, el balance de los resultados es muy favorable. En efecto, a pesar de los temas

---

<sup>8</sup> Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

<sup>9</sup> La primera de ellas es de tipo cuantitativa y mide el crecimiento de los términos del intercambio, las dos siguientes son de carácter cualitativo y observan situaciones políticas e institucionales (Bouzas, 2001).

<sup>10</sup> Centro de Estudios de Estado y Sociedad.

pendientes y del progreso incipiente en algunas materias, la eliminación casi completa de las restricciones arancelarias al comercio de bienes y el establecimiento de un cronograma automático para eliminar los aranceles remanentes a partir de 1995, representaron un avance sustancial” (Bouzas y Fanelli, 2001:184). Estos autores arrojan una perspectiva similar acerca de los resultados positivos del bloque para el conjunto de la década: “Sin lugar a dudas, hay elementos muy positivos para el balance. En los últimos diez años se registró un sustancial incremento del comercio intrabloque, al tiempo que la inversión extranjera directa mostró una marcada tendencia ascendente. Sin embargo, el aumento de la inestabilidad en la región a partir de la crisis rusa de 1998, abrió un período de incertidumbres y, en algunos casos puntuales, de retrocesos. En ese contexto, se notó una cierta inercia y falta de creatividad en las respuestas a los desafíos planteados por la integración” (Bouzas y Fanelli, 2001:11).

Sobre las falencias que el MERCOSUR debía resolver a casi una década de su creación, ambos autores propusieron una serie de correcciones que el bloque podría haber adoptado a partir de 1999 cuando entró en crisis. A pesar del momento crítico que transitaba el bloque, las propuestas de Bouzas y Fanelli son acompañadas de un optimismo acerca de sus posibilidades de implementación por los funcionarios. Por ejemplo, en relación a inversión y crecimiento dicen: “la observación del Mercosur desde la perspectiva del crecimiento y del proceso de inversión sugiere nuevas posibilidades que superan, en cierto sentido, los límites estrictos de una discusión sobre integración comercial. Específicamente, esas posibilidades aparecen cuando se hace este ejercicio: concebir al MERCOSUR como el proceso de construcción de un espacio económico común que sirva de base para acelerar el crecimiento de la productividad” (Bouzas y Fanelli, 2001:284). Justamente el eje en la productividad sería la llave que posibilitaría la reorganización del bloque: “concebir un Mercosur para la productividad, no implica desconocer el papel primordial del comercio sino adoptar una visión orgánica del proceso de integración según el cual no es posible explotar plenamente las ventajas mutuas del intercambio sin asegurar el desarrollo correlativo de la infraestructura física, financiera, institucional y política del mercado ampliado” (Bouzas y Fanelli, 2001:285). Así, sobre la relación competitividad-productividad concluyen que: “Un Mercosur para la productividad incentivaría la competitividad, pues el aumento de la misma es la forma más beneficiosa para mejorar la capacidad de disputar mercados en la arena internacional” (Bouzas y Fanelli, 2001:291). Y sobre la articulación de políticas macroeconómicas: “No queremos sugerir, obviamente, que la

construcción del espacio económico regional compartido sea una tarea fácil. De hecho, en la actualidad aparecen desafíos muy importantes en el horizonte, a los cuales habrá que dar rápida respuesta para que el impulso integrador no pierda fuerza. Entre ellos se destaca la necesidad de avanzar en la coordinación macroeconómica, a lo cual vale la pena referirse brevemente pues la mudanza en el régimen cambiario con la consiguiente depreciación del Real en enero de 1999, generó tensiones que pusieron en claro que la macroeconomía puede resultar un escollo importante para el proceso de integración. La alternativa más viable, por lo tanto, es tratar de avanzar gradualmente en la coordinación de las políticas y en la convergencia en el plano macroeconómico (Bouzas y Fanelli, 2001:291)<sup>11</sup>.

Por el contrario, otras variantes dentro de este grupo de trabajos de la Economía que se encuadran en el análisis macroeconómico de la integración<sup>12</sup>, arrojan conclusiones aún más críticas sobre el MERCOSUR. El artículo de Jorge Murillo<sup>13</sup> (2009) parte del análisis de factores cualitativos concretos de la integración como: (a) la intensidad y carácter de la interdependencia de los socios del bloque; (b) el grado de convergencia de los incentivos nacionales y de los trade offs al interior de la región; (c) la capacidad y efectividad de la provisión de ‘liderazgo’ por parte de uno o más miembros; y (d) la (in)existencia y/o (in)efectividad del enfoque estructural integrador. Y argumenta que “la observación de los hechos del pasado reciente resulta poco alentadora para el futuro del Mercosur en tanto bloque regional” (Murillo, 2009:7).<sup>14</sup> Para concluir, sostiene que “sintética y crudamente: Mercosur (Mercado Común del Sur) es la sigla que, a abril de 2009, define lo que como proceso de integración no es. Lamentablemente, el Mercosur no es un Mercado; cuanto mucho, se trata de una Unión

---

<sup>11</sup> En relación al sistema financiero proponen: “El Mercosur podría realizar un aporte significativo si se avanzara en la integración de los sistemas financieros y los mercados de bonos y acciones regionales. En este plano es muy poco lo realizado y, lo que es más preocupante, no parece haber una clara percepción de la importancia de abrir camino de manera rápida y decidida hacia la armonización de las bases institucionales, legales y normativas de los mercados. En la actualidad, la globalización ha instalado una fuerte tendencia a que las transacciones se concentren en unos pocos mercados de capital. Como consecuencia, los mercados de la región y, en particular en la Argentina, sufren una dura competencia que tiende a vaciarlos de transacciones. Una integración regional, por la vía de la escala, podría reducir los costos de transacción, proveer mejor información sobre las oportunidades de inversión y, quizás, disminuir la volatilidad al aumentar el volumen de transacciones y la liquidez de los papeles. Un Mercosur con mercados de capital integrados profundamente podría acelerar el aumento de la productividad.” (Bouzas y Fanelli, 2001:286-287).

<sup>12</sup> A los que podemos ubicarlos cercanos a la corriente neo-funcionalista de las relaciones internacionales y de la integración, que retoma el efecto del *spillover* como explicación de la integración analizando en qué medida los grados de interdependencia económica producen avances o retrocesos en la integración (Caballero, 2008).

<sup>13</sup> Integrante del Centro de Investigaciones Sobre Derecho y Economía (CISDE), Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Rosario.

<sup>14</sup> Murillo recupera esos factores cualitativos de un análisis de Bouzas, Da Motta Veiga y Rios (2008).

Tarifaria imperfecta (nótese que tampoco es Unión Aduanera) puesto que el Arancel Externo Común (AEC) presenta múltiples perforaciones; léase, excepciones que se han vuelto regla” (Murillo, 2009:13).

En los últimos años, Ferrer (2007) ocupándose de estudiar los cambios atravesados por el MERCOSUR luego de la crisis que atravesara entre 1999 y 2003, pone distancia de los anteriores trabajos señalados que hacen centro en la interdependencia económica y en la cuestión comercial. Este autor analiza el contexto de cambios geopolíticos ocurridos luego de la crisis y la reconfiguración del MERCOSUR, considerándolos positivos. De esta forma, Ferrer analiza la concreción de un “MERCOSUR posible” criticando al MERCOSUR ideal, es decir, aquél que se inspira en la idea de la apertura comercial tomada del modelo de la Unión Europea<sup>15</sup>. Para lograr la concreción del MERCOSUR posible señala, por un lado, los avances en la integración a dos décadas de la creación del bloque producto de un mejor contexto regional e internacional y del cambio de políticas exteriores en Argentina y Brasil. Por otro lado, hace hincapié en las asimetrías que persisten en el bloque, para las cuales ofrece un camino para su resolución a partir del análisis de la situación interna de los países miembros, las reglas del juego de la integración y la proyección conjunta hacia el resto del mundo.<sup>16</sup>

Al mismo tiempo, existen otros enfoques que combinan la Economía con otras disciplinas como la Sociología o la Ciencia Política. Una amplia diversidad de trabajos comenzaron a abordar los problemas de la integración más allá de la cuestión comercial y también constituyen importantes contribuciones a nuestro objeto de estudio. A una década de iniciado el proceso de integración más profundo que se haya conocido entre Argentina y Brasil, aparecían varios escenarios a observar. Desde la Sociología, una línea de investigación dirigida por Gerónimo de Sierra (2001)<sup>17</sup> que trabajó sobre las asimetrías y sus consecuencias en otras áreas no exclusivamente comerciales, arrojó varias novedades. En esa compilación, por ejemplo, Schvarzer (2001) analizó las causas

---

<sup>15</sup> Postura que “compara la situación actual del sistema regional con el objetivo del mercado común con libre movilidad de bienes y de factores de la producción y un Arancel Externo Común (AEC) frente al resto del mundo y, a partir de allí, la marcha hacia la plena unión económica y monetaria. El patrón de referencia es la Unión Europea incluyendo sus instituciones comunitarias (Comisión, Parlamento, Tribunal de Justicia, Banco Central) y la moneda común” (Ferrer, 2007:147).

<sup>16</sup> El análisis de Ferrer, por combinar tesis económicas del desarrollismo con una mirada geopolítica progresista de la integración, era discutido por otros especialistas de las relaciones internacionales y la integración como Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián. Ambos señalaron como negativa una elaboración normativa orientada a la acción política y dotada de una excesiva ingenuidad y optimismo, inspirada en la asimetría entre Europa y Estados Unidos (Russell y Tokatlián, 2002:9).

<sup>17</sup> En el marco de un Grupo de Trabajo de CLACSO.

de las tensiones en el bloque regional, relacionándolas con las políticas implementadas por los gobiernos de ambos países. Este autor adjudica la proliferación de esas tensiones a las diferentes estrategias de coordinación de políticas macroeconómicas de orden fiscal, monetario y productivo que tuvieron los gobiernos de Menem en Argentina y los de Itamar Franco y Fernando Cardoso en Brasil (Schvarzer, 2001:34-35). Otros trabajos de la compilación destacan que las asimetrías no son exclusivamente económicas, sino que también existen en el plano social, político y cultural, acarreadas de situaciones previas de “desigualdad en el desarrollo” entre los países miembros del bloque donde de acuerdo al tipo de integración que se construyera, aquella desigualdad podría convertirse en un elemento potenciador de la integración (Serna, 2001: 91-92).

También desde la Economía, pero desde una mirada crítica de las visiones anteriores, Claudio Katz (2006) ha estudiado el rediseño regional que tuvo lugar en la primera década del siglo XXI en materia de integración regional en América Latina. Este autor señala un cambio de perfil en el MERCOSUR en la última década, al haber abandonado el ideario neoliberal y superado algunos aspectos de la crisis ocurrida entre 1999 y 2003. Con la llegada de los llamados gobiernos de centroizquierda en la región, el MERCOSUR transitó un replanteo de su esquema de asociación, adoptando un perfil neodesarrollista que difería de sus etapas anteriores pero que igualmente contribuyó a la inserción regional de las clases dominantes de sus países miembros (Katz, 2006:39).

### **1.2.1.b Política exterior e inserción regional ante el ALCA**

El ALCA nació originariamente en la conferencia denominada “Iniciativa para las Américas”, de George Bush (padre) en junio de 1990. Sus negociaciones fueron lanzadas en la I Cumbre de las Américas de 1994 en Miami –ya bajo el gobierno de Bill Clinton– donde participaron todos los gobiernos de la región a excepción de Cuba. Como proyecto de integración americana concentró la atención de los analistas cuando las negociaciones comenzaron a tomar forma concreta a fines de la década del noventa, a partir de la Cumbre de las Américas de 1998 en Santiago de Chile y, con mayor énfasis, a partir de la Québec de 2001, cuando la cuestión del ALCA tomó estado público. Si bien muchos de los análisis, por tratarse de un acuerdo de libre comercio, provienen de la Economía, la mayoría de ellos están entrelazados con las relaciones internacionales, la historia de la integración de la región y los análisis de política exterior, tanto de Estados Unidos como de los principales países de América Latina.



El lanzamiento de este proyecto de unión comercial se produjo en un contexto particular de cambios en el mapa geopolítico global que reposicionó a Estados Unidos en América Latina. Así, la posible concreción de la iniciativa norteamericana pautada para el año 2005, implicaba mayores cambios en el escenario regional, sobre todo en relación a la coexistencia del ALCA con otros proyectos de integración, por ejemplo el MERCOSUR. A diferencia de este último, que es notoria la existencia de libros y artículos alistados en disciplinas y/o subdisciplinas, no encontramos esa tajante división en los análisis existentes sobre el ALCA y el lugar de Argentina en esta iniciativa, de modo que no dividiremos la exposición por áreas de estudios.

Uno de los primeros trabajos analíticos sobre el ALCA corresponde a Víctor Bulmer Thomas (1998). Este artículo del prestigioso historiador de la economía latinoamericana, de tendencia liberal, publicado por la CEPAL en 1998, da cuenta que las ambiciones de Estados Unidos en la región no se basaban solamente en una necesidad comercial. En este sentido, afirma que “El ALCA puede considerarse también, desde la perspectiva estadounidense como la versión de la doctrina Monroe del siglo XXI. Es un instrumento estadounidense complejo y de mutuo provecho para restringir la influencia europea e incluso la asiática. El feliz término de las negociaciones para crear el ALCA fortalecería indudablemente aún más los lazos económicos y tal vez políticos entre los países latinoamericanos y los Estados Unidos y reduciría concomitantemente los vínculos comerciales con la Unión Europea” (Bulmer Thomas, 1998).

Esta posición fue compartida y profundizada por varios análisis. Por ejemplo, el artículo de Rapoport y Madrid (2002) –por cierto con un tono más crítico hacia el ALCA que el de Bulmer Thomas– también ilustra el doble propósito del ALCA impulsado por Estados Unidos, que combina necesidades comerciales con una tradición –que se remonta al siglo XIX– de profundizar su injerencia sobre el escenario regional latinoamericano. Así, “El propósito de Estados Unidos con la creación del ALCA consistía en ampliar sus exportaciones hacia los países sudamericanos, obteniendo, sin conceder reciprocidad, más reducciones arancelarias, especialmente en sectores que no habían sido incluidos en los acuerdos de la OMC” (Rapoport y Madrid, 2002:274). Pero, al mismo tiempo, “La propuesta del ALCA es, en este sentido, la etapa más reciente de una aspiración iniciada por el país del Norte en la Conferencia Panamericana de 1889 que, a comienzos del siglo XXI, se pretende capitalizar en el marco de un

proceso de cambios en la economía y la política mundiales liderados por Estados Unidos” (Rapoport y Madrid, 2002:278).

Cuando las discusiones sobre el ALCA tomaban estado público, el libro de Aldo Ferrer y Helio Jaguaribe (2001) fue uno de los primeros en plantear que la estrategia de inserción regional de Argentina se debatía, a comienzos de la primera década del siglo XXI, entre el MERCOSUR y el ALCA. Un contemporáneo artículo del politólogo Daniel García Delgado (2001) retomaba esta idea, sobre todo teniendo en cuenta la crisis por la que atravesaba el MERCOSUR donde se hacía “necesario reconocer que el ALCA representa una amenaza en el caso de que el Mercosur permanezca en la actual situación conflictiva o se desarrolle como simple preparación para una integración comercial más amplia” (García Delgado, 2001:113). A su vez, Rapoport también abordaba en un artículo la disyuntiva entre el MERCOSUR y el ALCA para la inserción regional de Argentina y los problemas que el ALCA como alternativa de integración le plantearía al MERCOSUR, sugiriendo la necesidad de opción entre ambos proyectos. En este sentido, afirmaba que “con el ALCA se plantea que los países latinoamericanos abran plenamente sus economías a la potencia industrial más importante del mundo. Estados Unidos pasaría así a competir libremente en el mercado regional del sur. De ese modo, el Mercosur desaparecería, excepto para la tarifa externa común, que seguiría funcionando para los países fuera del ALCA, perjudicando a socios comerciales importantes como a países europeos u otros (...) En el caso de la Argentina, la integración al ALCA le haría perder los últimos restos de política económica que todavía tiene al verse totalmente impedida de planear su propio desarrollo económico, incluyendo instrumentos como el ‘compre nacional’ y otros necesarios para reactivar el empleo y la producción” (Rapoport, 2002:16).

Desde perspectivas aún más críticas, el ALCA fue analizado –casi simultáneamente con las crecientes protestas sociales que las iniciativas de libre comercio tenían en la región– como una faceta más del neoliberalismo que había azotado a la región durante la década del noventa y de los proyectos de dolarización que impulsaba Estados Unidos a fines de aquella década (Gambina, 2001). Al mismo tiempo, fue entendido como un intento de reconfigurar un dominio colonial entre la periferia y los centros (Arceo, 2002) y como otra expresión de los recientes regionalismos de la época de la globalización, fuertemente marcados por lo económico, bajo la égida de alguna potencia, como Alemania para la Unión Europea (UE), Japón para la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSA o ASEAN), y Estados

Unidos para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA) (Lucita, 2003).

Entre los años 2003 y 2005, las negociaciones por el ALCA se trataron en varias minicumbres ministeriales y reuniones extraordinarias<sup>18</sup>, aunque en ellas las discusiones de la letra fina de los borradores no llegaban a resultados<sup>19</sup>. De esta forma, los países del MERCOSUR (particularmente Argentina y Brasil) y Venezuela profundizaron sus críticas al proyecto norteamericano. El ALCA ya estaba en la agenda pública no solamente de los gobiernos sino también de organizaciones sociales y políticas. A partir de allí, comenzaron a aparecer estudios que analizaban el impacto que generaría la posible iniciativa norteamericana sobre los países de la región y, al mismo tiempo, cubrían temáticas que excedían los análisis más clásicos sobre los proyectos de integración regional, en general enmarcados en la geopolítica o en la Economía.<sup>20</sup> El libro de Mercedes Botto y Diana Tussie (2003), resultado de una línea de estudios de FLACSO<sup>21</sup>, analizó en torno al ALCA la relación entre sociedad civil e integración, en momentos que el escenario de la integración trascendía el ámbito diplomático y político, haciendo hincapié en la relación entre las instituciones de la integración y las organizaciones no gubernamentales (ONG), las cámaras empresarias, los sindicatos y otros grupos sociales que presionaban contra el ALCA. Estas autoras tomaron como estudio de caso las negociaciones del ALCA en las Cumbres de las Américas y las reuniones ministeriales para analizar esas relaciones.

El libro de Estay y Sánchez (2005a) contiene una serie de artículos que realizaron un estudio profundo sobre el proyecto norteamericano combinando lo económico y lo geopolítico en relación al escenario global. Algunos de ellos abordan directamente las implicancias del ALCA en diferentes niveles, como agricultura, trabajo, derechos humanos y/o sobre casos nacionales; es por eso que esta obra realiza varios aportes a nuestra investigación. Estay y Sánchez, afirman que Estados Unidos tuvo la necesidad de lanzar el ALCA debido a la fuerza adquirida por la tendencia a la regionalización de la economía mundial y a los conflictos presentes y previsibles entre los principales bloques, situaciones que constituían el referente inmediato de la decisión

---

<sup>18</sup> Por ejemplo las de Miami (noviembre de 2003) y Puebla (febrero de 2004) y la extraordinaria Cumbre de las Américas de Monterrey de enero de 2004. Un estudio detallado de ellas se encuentra en Kan (2010).

<sup>19</sup> Básicamente sobre la cuestión de los subsidios agrícolas que Estados Unidos se negaba a eliminar y el nivel de aranceles para profundizar la apertura de las economías latinoamericanas. Discusiones similares a las que se desarrollaban en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

<sup>20</sup> Sobre este aspecto véase Kan y Pascual (2011a).

<sup>21</sup> Sobre instituciones económicas internacionales dentro del Área de Relaciones Internacionales.

estadounidense de proponer en 1990 la creación de una “Zona Hemisférica de Libre Comercio”. En 1994 esta iniciativa tomaría la forma del ALCA, como parte de los esfuerzos de Estados Unidos por mejorar sus capacidades competitivas, proyectaba una redefinición de sus relaciones con los países de América Latina y El Caribe, los cuales históricamente habían constituido su zona geográfica inmediata de influencia (Estay y Sánchez, 2005b:23-24). A su vez, estos autores consideraron como ensayo previo del ALCA la experiencia del NAFTA, por ser un tratado de libre comercio (TLC) que vincula a una potencia hegemónica (Estados Unidos) con un país capitalista periférico de Latinoamérica (México), y estudiaron sus resultados con el fin de proyectar las futuras consecuencias de concretarse a escala continental el proyecto norteamericano (Estay y Sánchez, 2005b:34).<sup>22</sup>

Otros trabajos también abordaron las consecuencias para la región del proyecto impulsado por Estados Unidos, sobre todo porque los últimos tiempos de negociaciones por el ALCA –el período 2003-2005– permitieron precisar sobre los efectos económicos, sociales y políticos que hubiera acarreado la concreción de la iniciativa norteamericana. El libro de Leandro Morgenfeld (2006) estudia qué intereses socioeconómicos y políticos se habrían beneficiado y perjudicado en Estados Unidos, México, Argentina y Brasil, en caso de haberse concretado el ALCA. Este autor plantea que, como el ALCA “respondía a las necesidades del capital estadounidense de controlar y ampliar su ‘patrio trasero’” (Morgenfeld, 2006:25), le proponía a los Estados adherentes comprometerse a permitir la libre circulación de mercancías y capitales y a darle trato nacional a cuestiones como la liberalización financiera, la privatización de empresas estatales de servicios, la propiedad intelectual y patentes, entre otras. Además, Morgenfeld entiende que este tratado le otorgaba “mejores condiciones al capital norteamericano para reproducirse y para subsumir no sólo al trabajo sino también a los capitales menos concentrados de los países menos desarrollados del continente” (Morgenfeld, 2006:14)<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Así “el ALCA es entendido como un TLCAN plus” (Estay y Sánchez, 2005b:34) Esta idea también es sostenida por Katz (2006).

<sup>23</sup> Sobre las consecuencias del ALCA para las economías más débiles, el mencionado trabajo de Arceo (2002) ya ofrecía una explicación clara: los efectos de esa indiscriminada apertura del ALCA serían nocivos para las economías de América Latina ya que, por el lado de los sectores industriales, sólo algunas empresas de las tres economías más desarrolladas de América Latina (México, Brasil y Argentina) podrían ganar algún mercado en Estados Unidos, pero la mayoría de los capitales industriales –tanto exportadores como mercadointernistas– no podrían ofrecerle competencia a la productividad norteamericana. En el exclusivo caso de los productores para el mercado interno, su producción se vería en riesgo por la avalancha de productos norteamericanos.

Varios estudios –que aparecieron luego de la Cumbre de las Américas de Mar del Plata de 2005 donde finalmente el proyecto fuera rechazado– indagaron la resistencia de los gobiernos de la región y de la sociedad, particularmente de los países del MERCOSUR y Venezuela, a la iniciativa norteamericana. Katz (2006) analizó el rediseño regional que tuvo lugar en América Latina en los primeros años de la década de 2000, en particular como consecuencia de los cambios en la integración regional. En este sentido, este autor sostiene que el rechazo al ALCA se debió “al efecto combinado de conflictos entre grupos capitalistas, de divergencias entre gobiernos y resistencias populares” (Katz, 2006:15). En la misma dirección, en Kan (2010) afirmo que, por el curso que fueron tomando las negociaciones entre 2003 y 2005, el ALCA en los términos originales que Estados Unidos había propuesto, ya no era posible y la idea de un “ALCA light” o “ALCA a dos niveles” fue sostenida por la acción conjunta de los países del MERCOSUR, sobre todo Argentina y Brasil. En el 2005, las negociaciones con Estados Unidos se trabaron aún más y los miembros del MERCOSUR, con la suma de Venezuela, fueron los artífices de la derrota de las diversas formas del ALCA, en la IV Cumbre de las Américas de Mar del Plata del 2005 (Kan, 2010: 99-100).<sup>24</sup>

## **1.2.2 Los estudios sobre la clase dominante, el gobierno y la integración**

### **1.2.2.a Sobre la clase dominante argentina en general**

Existe una vasta tradición que, desde diferentes enfoques que transitan la Historia, la Sociología y la Sociología Histórica, ha trabajado varios aspectos de la clase dominante argentina, sobre todo para el período que transcurre entre las décadas de 1930 y 1980. Estos estudios –plasmados en libros o artículos que se han convertido en “clásicos” sobre la problemática– analizaron desde las disputas interburguesas, los alineamientos y participación de diferentes fracciones de la burguesía ante y en diferentes gobiernos, hasta la conformación de alianzas de clases con fracciones de clases que no pertenecen a la clase dominante. Nos referimos a las obras de Murmis y Portantiero (2003), Portantiero (1973, 1996), O’ Donnell (1972, 1977, 1982), Marín (2003), Peña (1986) y Peralta Ramos (1973), entre las más destacadas.

---

<sup>24</sup> Una mirada también crítica, pero que dista de los anteriores análisis de la iniciativa norteamericana, la encontramos en Pascual, Ghioto y Lecumberry-Dalia (2007), quienes observan que el ALCA es una forma que expresa antagonismo social, entre capital y trabajo, desplazando a un segundo plano, como sujeto de análisis, a los estados que negocian la iniciativa (Pascual, Ghioto y Lecumberry-Dalia, 2007:20).

En los años ochenta comenzó una renovación de los estudios sobre la clase dominante que, por un lado, se alejó en alguna medida de las problemáticas mencionadas, poniendo en primer plano estudios sectoriales y específicos sobre corporaciones, ramas, grupos económicos y grandes empresas, pasando a segundo plano –cuando no dejando de lado– la conceptualización de clase, fracciones y alianza de clases. Por otro lado, estas nuevas miradas intentaron dar cuenta de rupturas y continuidades en torno a las transformaciones económicas que venían teniendo lugar desde la última dictadura militar. Por ejemplo, el libro de Aspiazu, Basualdo y Khavisse (1986) abordó profundamente el entrelazamiento entre industria, finanzas y grandes grupos económicos. Este trabajo inauguró una línea de investigación continuada posteriormente por Basualdo (1999, 2000, 2001, 2004, 2006) en el marco del Área de Tecnología y Economía de FLACSO, que también tuvo como objetivo indagar las transformaciones en la cúpula empresaria al calor de la apertura económica de la década del noventa y de las continuidades y/o rupturas en aquella luego de la crisis del 2001<sup>25</sup>.

Otra línea de indagación que se desarrolla también durante la década del ochenta, es la coordinada por Jorge Schvarzer en el marco del CISEA<sup>26</sup>, que constituye una corriente de referencia para nuestra investigación, sobre todo por el énfasis que ponemos en esta investigación en la conducta de las corporaciones empresarias ante el problema de la integración. De esta línea de investigación emergió el estudio quizá más profundo de las corporaciones empresarias argentinas –que vino a profundizar los escasos trabajos que había sobre el tema (Cuneo 1967, Niosi 1974)– que indagó sus formas de organización, acción y representación: Itzcovich (1985), Itzcovich y Schvarzer (1986, 1989), Palomino (1988, 1989), Schvarzer (1990, 1991). Esta sociología de las corporaciones dio cuenta de las formas de organización y acción de las principales corporaciones empresarias, señalando continuidades importantes en la conducta de las corporaciones representativas de los sectores más tradicionales de la burguesía argentina como de la Sociedad Rural Argentina (SRA) y de las

---

<sup>25</sup> En los últimos años otros trabajos (Gálvez, 2011a y 2011b) en esta línea de análisis han profundizado sobre las disputas en la clase dominante entre 1999 y 2001.

<sup>26</sup> Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración. También en el marco del CISEA un renombrado trabajo de Jorge Sábato (1991) volvía a sostener algunas ideas ya discutidas como la de una clase dominante con base en la propiedad de la tierra y en las actividades comerciales y financieras, diversificada también en actividades industriales, pero con una conducta especulativa y adaptativa a los diferentes momentos históricos. Tesis que, inspirada en los anteriores trabajos de Milciades Peña, sostenía la continuidad de aquellas conductas desde fines del siglo XIX hasta entrado –en la versión de Sábato casi fines– el siglo XX, ignorando cambios importantes ocurridos a lo largo de esta última centuria.

Confederaciones Rurales Argentinas (CRA)<sup>27</sup> y, menos continuidades en las fracciones industriales de la Unión Industrial Argentina (UIA) y financieras como la Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA), debido a las transformaciones económicas implementadas desde 1976.<sup>28</sup>

Desde el lado de la Ciencia Política, los trabajos de Carlos Acuña (1994, 1996) profundizaron tanto sobre las contradicciones y los conflictos al interior de la burguesía a partir del análisis de la relación entre las corporaciones empresarias y los diferentes gobiernos en la segunda mitad del siglo XX, así como también sobre la conformación de alineamientos interempresariales entre las corporaciones que tuvieron relevancia en diferentes momentos históricos<sup>29</sup>. Este último aspecto señalado constituye un valioso aporte a tener en cuenta para indagar los alineamientos intercorporativos e interempresariales que se produjeron desde fines de los años ochenta y comienzos de los noventa hasta la última década<sup>30</sup> donde, en muchos casos, las acciones, manifestaciones y relaciones de estos con el gobierno tienen mayor relevancia que las de las propias corporaciones. Los estudios de Aníbal Viguera (1998, 2000a, 2000b) se inscriben en esta dirección. Focalizan los posicionamientos, acciones y relaciones con los gobiernos de las principales corporaciones y alineamientos empresarios ante la apertura económica iniciada desde el Plan Primavera de 1987 hasta la primera etapa del Plan de Convertibilidad de 1991. Estos trabajos se convierten también en una referencia importante para nuestro objetivo de pensar ese mismo problema de las corporaciones y alineamientos empresarios pero ante los proyectos de integración regional, sobre todo por la importancia que otorga Viguera a la relación política entre gobierno y corporaciones empresarias.

Alfredo Pucciarelli, desde la Sociología Histórica, ha desarrollado también una línea de trabajo que complementa y profundiza los estudios sobre las corporaciones y el empresariado en tres obras que tienen una continuidad (Pucciarelli, 2004, 2006, 2011). En ellas un conjunto de autores abordan ejes importantes a tener en cuenta, como: *a*) la relación de los empresarios, las corporaciones y los grupos económicos, con la última

---

<sup>27</sup> Sobre los cambios en la década de 1990 en las acciones, demandas y formas organizativas de las corporaciones agrarias, véase Lattuada (2006).

<sup>28</sup> Un reciente trabajo sobre la UIA de Marina Dossi (2010) aborda su dinámica organizativa e institucional durante la década del noventa y nos permite profundizar sobre las formas de organización y expresión de sus alineamientos internos.

<sup>29</sup> Por ejemplo la Asociación Coordinadora de Instituciones Empresarias Libres (ACIEL), la Asamblea Permanente de Entidades Gremiales Empresarias (APEGE) o el Consejo Empresario Argentino (CEA).

<sup>30</sup> Por ejemplo, el grupo Capitanes de la Industria, el Grupo de los 17, el Grupo de los Ocho (G-8), el Grupo Productivo y la Asociación Empresaria Argentina (AEA).

dictadura militar (Castellani, 2004), con el gobierno de Raúl Alfonsín (Castellani 2006, Beltran 2006), y con los gobiernos de Carlos Menem (Castellani y Gaggero 2011, Beltran 2011); *b*) las fundaciones económicas y su relación con las corporaciones y los gobiernos de turno (Heredia, 2004)<sup>31</sup>; y *c*) las pujas interburguesas en los momentos de las reformas estructurales de fines de los ochenta (Ortiz y Shorr, 2006). Otros trabajos de este grupo han profundizado en las contradicciones al interior de la clase dominante: Schorr (2001), Castellani y Schorr (2004), Gaggero y Wainer (2004), Castellani y Szkolnik (2011).

Enfoques también recientes como los de Bonnet (2008, 2012) y Bonnet y Piva (2009) también señalaron la importancia de los conflictos interburgueses en las últimas décadas, en particular en los momentos de crisis y de redefinición de las estrategias de acumulación y dominación, como fueron los años 1989-1990 y 2001-2002<sup>32</sup>.

### **1.2.2.b Los estudios específicos sobre la relación entre clase dominante, gobiernos e integración regional**

En este eje, el más cercano a nuestro problema, no encontramos gran cantidad de trabajos, lo que nos corrobora, de alguna forma, cierto carácter de originalidad de nuestro planteo. Sin embargo, existen algunos estudios que se alejan de los análisis exclusivamente intergubernamentales o económicos de los proyectos de integración y permiten acercarnos a nuestro planteo porque entienden el devenir de los proyectos de integración y el lugar de los gobiernos en la redefinición de aquellos como el resultado de demandas, intereses y acciones de diversos sectores de la sociedad que exceden a los propios gobiernos. Sin focalizar específicamente en la clase dominante desde el punto de vista conceptual, en esa dirección podemos ubicar a una gran cantidad de análisis que contribuyen a acercarnos a nuestro problema de la relación entre aquella, los gobiernos y la problemática de la integración. La mayoría de ellos, hacen hincapié en la relación entre la integración y variadas formas de expresión de la burguesía como clase social dominante con intereses específicos sobre los que ponemos atención en esta

---

<sup>31</sup> También contamos con el novedoso trabajo de Hernán Ramírez (2007) que analiza el lugar ocupado por la Federación de Investigaciones Latinoamericanas (FIEL) y Fundación Mediterránea durante determinados gobiernos (última dictadura y menemismo) que fueron claves en el proceso de apertura de la economía, observando la relación de aquellas fundaciones con determinadas corporaciones empresarias que pujaban por determinados planes económicos.

<sup>32</sup> Iñigo Carrera y Cotarelo (2004) también habían señalado la existencia de conflictos interburgueses en la crisis de diciembre de 2001. Para el período de crisis 1988-1989, hemos abordado los conflictos interburgueses en Kan (2003) y Kan y Campos (2005).



investigación: organizaciones corporativas, alineamientos interempresariales, grandes empresas y grupos económicos.

En este camino en uno de sus artículos Bernal Meza afirma que “los paradigmas de política exterior expresan la visión del mundo de las elites o grupos de poder gobernantes, expresan también cómo ellas se ven frente a ese mundo y lo que aspiran hacer con él, a través de la política pública que optan (...) el paradigma que sostiene una política exterior implica: una determinada visión del mundo, cómo se ven las elites en él, lo que aspiran a hacer allí, y una opción por el poder, que puede ser su acumulación, la adaptación al poder superior, la disposición a confrontar por el poder o la subordinación al mismo” (Bernal Meza, 2010:79). En la misma dirección, Aldo Ferrer propone que las estrategias de acumulación de poder de los grupos hegemónicos internos, dentro del sistema internacional de cada período, influyen en la formación de ideas y en la construcción de paradigmas sobre el desarrollo y las relaciones internacionales (Ferrer, 2005).

La ya señalada línea de estudios de FLACSO (Botto 2001, Botto y Tussie 2002 y 2003, Guiñazú 2003) que analiza la relación entre sociedad civil y procesos de integración regional, haciendo hincapié en la relación entre las ONG, las cámaras empresarias y los grupos sociales de presión y las instituciones de la integración, escapan también de las miradas tradicionales. Esta línea de indagación es importante para nuestro trabajo porque generó antecedentes sobre la interacción entre empresarios, gobiernos y procesos de integración, especialmente con respecto a la participación de los empresarios en las negociaciones de cada bloque o en las instancias formales que tienen algunos proyectos para integrar a sectores no gubernamentales. Por otra parte, estos estudios señalaron la importancia que estaba tomando la relación entre sociedad civil e integración, a medida que el escenario de la integración trascendía el ámbito diplomático y político, específicamente a partir de fines de la década de 1990 y comienzos de 2000.

Otro acercamiento al problema de la relación entre clase dominante, gobiernos e integración, se desarrolló mediante el análisis de la relación entre empresarios y MERCOSUR, como lo realizan los estudios de Iris Laredo (1995) y de Mónica Hirst (1996). Para su análisis del MERCOSUR, Iris Laredo (1995) destaca que, aunque los gobiernos continuaron dirigiendo el proceso de integración regional en América Latina, para el caso del MERCOSUR los agentes más dinámicos dentro de este proceso fueron los grandes grupos económicos locales y las corporaciones transnacionales que operaron

en el bloque. Para Laredo, aquellos son entendidos como una “nueva oligarquía empresaria que se asocia con entidades bancarias locales y extranjeras. Estos grupos desarrollan inversiones en sectores como industria agroalimentaria, automotores, siderurgia, petroquímica, etc. que son generalmente los más dinámicos del MERCOSUR” (Laredo, 1995). En la misma dirección los trabajos de Mónica Hirst observan que los grupos económicos más fuertes han sido beneficiados por la creación del MERCOSUR (Hirst, 1996:31-32). Además, esta especialista de la integración del Cono Sur señala que mientras los grupos económicos transnacionales no necesitaban del Estado porque tenían capacidad propia para adaptarse al fenómeno de la regionalización, los grupos económicos nacionales buscaban el apoyo estatal para consolidar ventajas que le brinda un mercado regional ampliado (Hirst, 1996:32). Es en ese apoyo que la relación con el gobierno de turno ante la política de integración es clave para esos grupos económicos y corporaciones empresarias.

Los trabajos de Rita Giacalone, constituyen también un aporte inestimable. La autora analiza la participación de corporaciones empresarias y grupos económicos en dos etapas de los procesos de integración: la etapa de formación y diseño y la posterior etapa de efectos de ajuste de su implementación. Si bien esta autora ha trabajado en profundidad el Grupo de los Tres<sup>33</sup> (Giacalone, 1999a-1999b), también ha abordado el MERCOSUR y el escenario reciente de la integración (Giacalone, 1999b, 2005). Para su análisis del MERCOSUR, retoma las hipótesis de Hirst y Laredo entendiendo que un sector del empresariado fue ampliamente beneficiado en la primera etapa del bloque regional, utilizando sus canales de intermediación pública y colectiva como son las asociaciones para demandar al gobierno mejores condiciones para adaptarse a la integración (Giacalone, 1999b:57).

Hace pocos años, al calor de los cambios políticos en América del Sur, Giacalone ha vuelto a trabajar la relación entre empresarios y gobiernos en torno a los proyectos de integración regional. En este caso estudió la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) –devenida luego en UNASUR– pero su planteo puede ser extendido a proyectos como MERCOSUR y ALCA y son de utilidad para esta investigación. Esta autora propone analizar las continuidades y rupturas que tuvieron lugar a pesar de los cambios políticos de la década del 2000: “La relación entre gobiernos y empresarios, o entre poder político y empresas, no es un tema nuevo. Lo novedoso es que, a pesar del contexto sudamericano, caracterizado por la llegada al poder de varios gobiernos de

---

<sup>33</sup>Conformado por Colombia, México y Venezuela en 1994.

izquierda, este vínculo parece mantenerse con pocos cambios. El proceso de integración regional es quizás el espacio donde más interactúan ambos actores, y permite apreciar qué razones explican la continuidad de la relación entre ellos” (Giacalone, 2005:74). Las preguntas que de aquí emergen son las siguientes: ¿son los mismos empresarios los que se beneficiaron en la década del noventa que en la de 2000? ¿Por qué estos priorizaron la integración sudamericana y se alejaron de las propuestas más globales? ¿Cómo fue la relación entre las corporaciones empresarias y los gobiernos en el nuevo escenario de la integración?

Algunas de estas preguntas, desde una mirada más cercana a nuestro trabajo, comenzaron a ser abordadas en ese contexto. Un sugerente trabajo de Martín Schorr y Andrés Wainer (2005), analizando el denominado resurgimiento de la “burguesía nacional” durante los primeros años del kirchnerismo, plantean el problema del tipo de inserción regional, específicamente qué tipo de MERCOSUR, se estaba debatiendo entre las diferentes fracciones de la clase dominante. Además, y constituye también un antecedente para nuestro problema, analizando el MERCOSUR y de otra posible integración regional, planteaban que “en última instancia, lo que está en discusión cuando se problematiza el MERCOSUR no es una cuestión meramente técnica, sino las relaciones de fuerzas internas entre las distintas clases y fracciones de clase, así como los propios bases materiales que le dan sustento” (Schorr y Wainer, 2005:199).

También fueron abordadas algunas de aquellas preguntas por Claudio Katz (2006, 2008) quién analizó las transformaciones en el proceso de integración regional de la década pasada pero en relación a los intereses que emanaban detrás de los nuevos gobiernos que emergían por entonces. Desde su perspectiva, el “rediseño regional” que tuvo lugar en esa década comenzó con los cambios de gobierno en Argentina y Brasil en 2003, cuando las políticas regionales de Lula y Kirchner comenzaron a ponerle límites al ALCA, a reorientar el MERCOSUR dándole un perfil neodesarrollista, y a dialogar con los vecinos de la región en instancias como la CSN o la posterior UNASUR (Katz, 2006:106-127). Este libro realiza un aporte a nuestro problema por el lugar que le otorga a la relación entre los proyectos de integración regional, los gobiernos y las correlaciones de fuerza entre las clases sociales dentro de cada país. Así, Katz afirma que para sus primeros años ese MERCOSUR de negocios fue auspiciado por los gobiernos de corte neoliberal que los capitales locales concentrados y las

transnacionales apoyaban (Katz, 2006:36).<sup>34</sup> En esta dirección, sostiene que el cambio del escenario de la integración de la década pasada, si bien obedeció a la fuerte protesta social contra las políticas neoliberales también fue resultado del cambio de estrategia de las clases dominantes de la región (Katz 2006:49-64). En este sentido, ese MERCOSUR que comenzó a paralizarse con la crisis de 1999 ocasionada por la devaluación del Real, luego de 2003, por la búsqueda de una inserción diferente de las clases dominantes de la región, ha mutado. Así, Katz plantea que las clases dominantes no son ajenas a los escenarios de transformaciones regionales, dado que “bajo la mayor compulsión competitiva que impone la creciente internacionalización de la economía, las clases dominantes de todos los países redefinen a través de acuerdos regionales sus nuevos aliados y concurrentes” (Katz, 2006:10) .<sup>35</sup> En Kan (2009b) he desarrollado una perspectiva similar para la crisis de 1999 originada en Brasil y su impacto sobre las diferentes fracciones de la burguesía argentina y el escenario de la integración de fines de los años noventa.

### 1.3 Hipótesis a sostener

La tesis central a sostener por esta investigación es que los proyectos de integración regional como el MERCOSUR y el ALCA no son exclusivamente resultado de acuerdos intergubernamentales ni de la mera expansión de los mercados<sup>36</sup>, sino que están en relación con las demandas, intereses y acciones de los diversos grupos sociales en general y de la clase dominante en particular. Por ende, el lugar de Argentina y su política exterior en esos proyectos de integración y la evolución de los mismos están en relación tanto con las estrategias, acciones, demandas y posicionamientos de las diferentes fracciones de la clase dominante en función del escenario político, económico

---

<sup>34</sup> En torno a la primera etapa del MERCOSUR, desde una caracterización que enfatiza el concepto de clase, más cercana a nuestro planteo, llega a conclusiones similares a las de Laredo, Hirst y Giacalone, en relación a los sectores beneficiados del tratado. Por ejemplo, la caracterización del MERCOSUR, entendida como un “MERCOSUR neoliberal” o un “MERCOSUR de las clases dominantes”, y también como un bloque de negocios y de inversión extranjera, donde los grupos transnacionales fueron los grandes beneficiarios del tratado (Katz, 2006:37).

<sup>35</sup> Es pertinente señalar que este es uno de los pocos enfoques que intenta relacionar los conflictos sociales con el escenario de la integración, estableciendo relaciones entre las clases dominantes (el “por arriba”) y las clases populares (el “por abajo”) con el devenir de los proyectos de integración. Si bien nosotros abordamos el primero de estos aspectos, señalamos la importancia que tiene también el segundo de ellos, el llamado “por abajo” por Katz, y su relación con el escenario de la integración. En alguna medida este último aspecto es indagado por los análisis sobre la integración de Seoane y Taddei (2003), Lander (2004) y Kan y Pascual (2011b).

<sup>36</sup> El ya mencionado efecto “*spillover*”.

y social, como con el vínculo entre gobierno y clase dominante ante los momentos más trascendentales de los proyectos MERCOSUR y ALCA.

Nuestras hipótesis específicas son:

1. Los momentos de crisis en Argentina (1989-1990, 1999-2002) fueron propicios para la reconfiguración de la relación entre la clase dominante, los gobiernos y los proyectos de integración regional.
2. Entre 1989 y 1991 el gobierno de Menem reorientó la política exterior argentina en el marco de la apertura económica general, iniciando un viraje de la inserción regional argentina que dio lugar a la participación en bloques regionales como el MERCOSUR y en los proyectos de libre comercio como los impulsados por Estados Unidos.
4. Los proyectos de integración que emergieron en la década del noventa estuvieron inspirados en un paradigma comercialista de la integración y favorecieron a las fracciones de capital más aperturistas y con mayor capacidad de competitividad.
5. Si bien los acuerdos de integración que profundizaron la apertura económica favorecieron a estas fracciones, casi la totalidad de las fracciones apoyaron la inserción de Argentina en los acuerdos a comienzos de la década del noventa para así lograr obtener ventajas específicas a la hora de las negociaciones.
6. La interacción entre gobierno y clase dominante sobre la integración oscila entre la discusión y negociación de las corporaciones empresarias, alineamientos interempresariales y algunos grupos económicos o grandes empresas (capitales individuales) con el gobierno ante negociaciones específicas de cada tratado y la participación directa de aquellas en las instancias no gubernamentales de los proyectos MERCOSUR y ALCA.
7. La opción del gobierno por determinado proyecto de integración en el marco de una política exterior más general constituye posicionamientos, alineamientos y tensiones entre las diferentes corporaciones y grupos de empresarios que pueden derivar en conflictos entre las diferentes fracciones de la clase dominante.
8. La presión estadounidense para firmar el ALCA contribuyó a la reconfiguración del MERCOSUR como herramienta de inserción de Argentina y Brasil, y a la opción de instancias regionales y subregionales como UNASUR por parte de sus gobiernos.
9. Si bien el proceso de integración entre Argentina y Brasil tiene una continuidad a través del MERCOSUR que contrasta con los intentos anteriores de acercamiento, los

cambios políticos introducidos con Kirchner y Lula a partir de 2003 mejoraron la relación bilateral entre ambos países respecto a los gobiernos de la década anterior.

10. A comienzos de la década de 2000 las fracciones de la clase dominante que se verían afectadas por una apertura mayor como la que proponía la iniciativa norteamericana del ALCA optaron por la opción de la integración sudamericana.

11. Los cambios en la inserción regional de Argentina desde 2003 en adelante (reconfiguración del MERCOSUR y de la relación con Brasil, rechazo al ALCA, prioridad de la integración sudamericana) obedecen a un cambio en la estrategia de inserción regional de algunas fracciones de la clase dominante.

## **1.4 Cuerpo teórico a utilizar**

### **1.4.1 Clases sociales, clase dominante y fracciones de clase en la sociedad capitalista**

Ubicados en la concepción teórica del materialismo histórico, partimos afirmando que el sujeto colectivo de la historia son las clases sociales, cuya acción está regida por la realización de sus intereses materiales y que en ese proceso de realización de sus intereses cada clase actúa según el grado de conciencia que tiene de éste (inmediato-corporativo o histórico), tomando conciencia de sí, de las otras clases y de su relación con las mismas. Por lo tanto, los grupos sociales fundamentales con que nos encontramos en todas las sociedades están determinados precisamente por el modo de producción existente en dicha sociedad, por la forma de organización que esa sociedad se da al organizar su reproducción.<sup>37</sup>

En este sentido, el materialismo histórico entiende la constitución de las clases en una sociedad de manera relacional. Para Marx (1999), esta constitución es resultado de un proceso de expropiación que vincula a los principales grupos sociales. En la moderna sociedad capitalista, y a diferencia de otras formas anteriores de producción, lo que constituyó a los dos grandes grupos sociales (burguesía y proletariado) fue la separación de las condiciones subjetivas y objetivas de la producción, mediante un proceso de expropiación que transformó la producción de mercancías. Por un lado, los

---

<sup>37</sup> “El modo cómo los hombres producen sus medios de vida, depende, ante todo, de la naturaleza misma de los medios de vida con que se encuentran y que se trata de reproducir. Este modo de producción no debe considerarse solamente en cuanto es la reproducción de la existencia física de los individuos. Es ya, más bien, un determinado modo de la actividad de estos individuos, un determinado modo de manifestar su vida, un determinado modo de vida de los mismos. Tal y como los individuos manifiestan su vida, así son. Lo que son coincide, por consiguiente, con su producción, tanto con lo que producen como con el modo cómo producen. Los que los individuos son depende, por tanto, de las condiciones materiales de su producción” (Marx y Engels, 1985:19).

productores directos y, por otro lado, el objeto de su trabajo y los instrumentos de trabajo, que pasarán a manos de los dueños de los medios de producción, mediante procesos de producción de plusvalor privados e independientes, donde la compra venta de la mercancía fuerza de trabajo adquiere un rol central. Entonces, en el modo de producción capitalista, nos encontramos con el desarrollo de dos grupos sociales fundamentales, o clases sociales: aquellos productores que solamente poseen su fuerza de trabajo (capacidad física e intelectual para transformar materias primas en bienes de uso) y aquellos que poseen el capital y medios de producción.<sup>38</sup>

La primera de ellas, el proletariado, fue resultado entonces de ese proceso de expropiación de sus condiciones materiales de existencia como productores directos, lo que lo implicó que se desprendieran tanto de sus medios de producción como de las diversas formas de coacción política a las que estaban sujetos en las sociedades precapitalistas. Este doble carácter de su nueva libertad lo llevó, por un lado, a la necesidad de enajenación de la fuerza de trabajo, que solamente podía ser comprada para un proceso producción de plusvalor por el burgués o capitalista, y por otro lado, a adquirir la libertad en el sentido jurídico-político (no tener formas de sujeción y o coacción) para poder concretar lo anterior. Para la otra clase, la burguesía, el aspecto principal de su constitución como clase dominante en la sociedad capitalista fue la apropiación privada de medios de producción, que a su vez determinó la solidaridad de los capitales individuales frente a la clase trabajadora. Esta solidaridad existe en tanto la explotación es un proceso social, en el que el capital social global explota al trabajo social global. La medida en que los capitales individuales se apropian del plusvalor depende en primer lugar de la magnitud de la explotación misma (Marx, 2006). En segundo lugar, determina la competencia entre capitalistas por la distribución del plusvalor que es resultado de este proceso de explotación.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> En una formación económico-social donde predominan las relaciones capitalistas de producción, pueden existir otras clases sociales, no fundamentales para la reproducción social, como resabios de otros modos de producción y que cumplen igualmente funciones dentro de las relaciones capitalistas. Por ejemplo, la clase terrateniente, a quienes el mantenimiento de sus antiguas posesiones les permite percibir una renta por el uso de ellas –de su suelo–, para la producción de mercancías. O campesinos, quienes todavía poseen medios de producción, e incluso, algunas tierras, que todavía no les han sido expropiadas, permitiéndoles autorreproducirse.

<sup>39</sup> En toda sociedad histórica que existió o existe diferenciación entre dos grandes clases sociales una de ellas es la clase dominante. Como la burguesía es la clase dominante de la sociedad capitalista, y asumimos que Argentina es una formación económico-social con un alto grado de desarrollo de relaciones capitalistas, cuando nos referimos en esta investigación a clase dominante lo hacemos como algo indistinto a burguesía. Sin embargo, siendo indistintas ambas menciones, optamos por usar clase dominante porque, al constituir nuestro problema a indagar la relación de la clase dominante con la integración regional a través de la mediación del gobierno del Estado, entendemos que –sin caer en un

La competencia entre capitales opera como punto de partida para la constitución de diferenciaciones en el seno de la clase dominante de la sociedad capitalista. Para Marx (2006) la competencia es la relación general entre capitales individuales, pero como afirma Bonnet (2012), en una economía capitalista madura esta competencia es un proceso complejo que no puede reducirse únicamente a la competencia entre capitales individuales del conjunto del capital social global. En el análisis que realiza Marx sobre la competencia capitalista, observamos tres formas de competencia: en primer lugar, entre los capitales individuales de una misma rama, más y menos avanzados tecnológicamente, con diferentes escalas y composiciones orgánicas. Si los capitales son relativamente homogéneos puede no darse líneas de diferenciación al interior de esa rama o sector. Por el contrario, si los capitales de esa rama no comparten todas sus características, pueden surgir líneas de diferenciación duraderas dentro de esa rama que constituyan fracciones.<sup>40</sup> En segundo lugar, también surgen diferenciaciones entre capitales asentados en diferentes ramas del capital productivo, por ejemplo, entre industria, agro y servicios.<sup>41</sup> También puede originarse líneas de diferenciación que constituyan fracciones y posibles conflictos, entre actividades productoras de valor y actividades que lo hacen circular. Esta última forma de competencia se basa en los tres ciclos del capital que trata Marx: el capital que devenga interés o capital bancario, el capital dedicado al tráfico de mercancías o capital comercial y el capital dedicado a la producción o capital industrial. El capital productivo o industrial incluye las actividades

---

absurdo politicismo— estamos abordando nuestro objeto de estudio desde una dimensión política en el sentido amplio del término. Ya sea por un reclamo sectorial de una cámara empresaria pidiendo al gobierno protección arancelaria o por la manifestación una fracción de la clase dominante ante el devenir de un proyecto como el MERCOSUR o el ALCA, la interacción con el Estado en ambos casos es inevitable. Además, como afirmaremos más adelante, los acuerdos de integración son acuerdos interestatales. Incluso, cuando las cámaras empresarias realizan acuerdos sectoriales en forma independiente o de manera “privada”, siempre hay algún grado aunque sea mínimo de intervención gubernamental. Volviendo a un plano más de carácter general, toda forma de acción de las clases, sea dominante o sea subalterna, se da en la esfera de las relaciones políticas (Marx 1987; Gramsci 1997).

<sup>40</sup> Como sugiere Bonnet (2012), este sería el caso del agro argentino y su constitución durante más de un siglo de distintas fracciones con diferentes expresiones corporativas, como son el caso de la SRA y la FAA, quienes han entrado varias veces en conflictos. Al respecto, afirma también Bonnet la importancia de la historicidad de estas fracciones y pone a discusión si las transformaciones operadas en la estructura agraria en el marco de la reestructuración capitalista de los años noventa no han reconfigurado a aquellas. Otro ejemplo de conflicto entre fracciones de una misma rama, aunque entre corporaciones de tercer grado, lo constituiría el enfrentamiento, en el marco del proceso sustitutivo de importaciones característico del primer peronismo y sus posteriores dos décadas, entre la CGE y la UIA dentro de la rama de la industria.

<sup>41</sup> Para el caso argentino, esta ha sido una de las principales líneas de diferenciación y conformación de fracciones con un alto grado de conflicto en la historia argentina como la burguesía agropecuaria y la burguesía industrial. En este caso podemos encontrar también grupos de capitales invertidos en distintos sectores de esas ramas, por ejemplo ala agroindustria y su representación propia como la COPAL, que sitien está dentro de la UIA, también tiene vos propia y en algunas cuestiones, por ejemplo integración interactúa tanto con la entidad industrial como con SRA y CRA.



de transformación de la naturaleza para la producción de mercancías, que son diferentes de las actividades que no crean valor, porque lo que en realidad hacen es cambiar su forma y hacerlo circular; de manera que el capital productivo excede ampliamente a la industria manufacturera, incluyendo a la producción llamada primaria y parte de los servicios, en tanto son insumos productivos como la electricidad, el agua, el gas, o el transporte.<sup>42</sup>

Así, en su fisonomía la clase dominante muestra diferentes dimensiones de competencia en el mercado, mientras continúa persistiendo lo relevante que es su unidad interna como clase: la explotación de la clase trabajadora y la producción de trabajo excedente, que constituyen el origen de la ganancia de todos los capitalistas, en cualquier forma que produzcan valor. Y la competencia entre estos capitales es la competencia por la distribución del valor producido, es decir por la capacidad de apropiación del excedente de la producción. Aquello que los constituye como clase, constituye al mismo tiempo las condiciones de su enfrentamiento en el mercado.<sup>43</sup>

Si embargo, lo expuesto en líneas generales hasta aquí corresponde a la esfera de la competencia entre capitales en el mercado. La formación de fracciones de la clase dominante deviene de este ámbito, pero se consume en la esfera política. A continuación señalaremos algunas características de ese proceso.

#### **1.4.2 Clase dominante, fracciones de clase y Estado**

En primer lugar, observaremos aquí la relación entre la clase dominante, sus diferentes fracciones y el Estado, es decir, cómo se desenvuelve la dimensión política en que se constituye el accionar de la clase dominante y sus fracciones. En segundo lugar, observaremos la relación entre las condiciones de acumulación y la forma que toma la relación entre clase dominante y el Estado.

---

<sup>42</sup> Por ejemplo, se podría pensar en el caso del enfrentamiento a fines de los noventa entre el Grupo Productivo, asentado en la producción industrial y agraria, y el sector comercio, finanzas y empresas de servicios (privatizadas) que marcó la ruptura del G-8 en 1999.

<sup>43</sup> Marx señala al respecto que “(...) si todos los miembros de la burguesía moderna tienen un mismo interés por cuanto forman una sola clase frente a otra clase, tienen intereses opuestos antagónicos por cuanto se contraponen los unos a los otros. Esta oposición de intereses deriva de las condiciones económicas de su vida burguesa. Por lo tanto, cada día es más evidente que las relaciones de producción en que la burguesía se desenvuelve no tienen un carácter uniforme y simple, sino un doble carácter, que dentro de las mismas relaciones en que se produce la riqueza, se genera también la miseria; que dentro de las mismas relaciones en que se realiza el desarrollo de las fuerzas productivas, existe asimismo una fuerza que da origen a la opresión, que estas relaciones no crean la riqueza burguesa, es decir, la riqueza de la clase burguesa, sino destruyendo continuamente la riqueza de los miembros integrantes de esta clase y formando un proletariado que crece sin cesar” (Marx, 1987: 83).

La relación entre estructura y superestructura, es decir, entre lo “económico” y lo “político”, consiste en una compleja articulación, más allá de los usos vulgares de estos conceptos. Esta articulación no se produce a modo de un simple reflejo. La manifestación de intereses que nacen de lo económico para trasladarse al plano político más general, fueron abordadas desde el materialismo histórico no solamente por Marx, sino también por Gramsci (2003), ente otros clásicos. Esta cuestión la podemos observar cuando el pensador italiano aborda los tres momentos de las relaciones de fuerza que son: la relación de fuerzas objetivas, las relaciones de fuerzas políticas y la relación de fuerzas militar. Para Gramsci, la esfera de lo económico provee los elementos fundamentales de la formación de grupos sociales, a partir de una determinada función y posición en la estructura o producción material. Sobre la base del grado de desarrollo de las fuerzas materiales de producción se dan los grupos sociales fundamentales (las clases), cada uno de los cuales representan una función y tienen una posición determinada en la misma producción. Esta fundamental disposición de fuerzas permite estudiar si existen en la sociedad las condiciones necesarias y suficientes para su transformación, o sea, permite observar las posibilidades de realización de las diversas ideologías que nacieron en ella misma, en el terreno de las contradicciones que generó durante su desarrollo (Gramsci, 1997: 57).

Al igual que en el análisis de la constitución de clases y fracciones que vimos en Marx, en Gramsci (1997) la capacidad de acción de un grupo social parte de la similitud de condiciones objetivas, pero depende de su reconocimiento y de las relaciones que se establecen a su interior. Para el filósofo italiano la capacidad de acción es concebida en tres momentos, en los que se produce la similitud de intereses en el “grupo profesional”, la solidaridad en el grupo social mayor a estos grupos profesionales y en la confrontación por establecer los intereses de este grupo como intereses del conjunto de la sociedad.<sup>44</sup> Este análisis de situaciones es parte del abordaje de Gramsci de la

---

<sup>44</sup> Veamos cómo Gramsci explica estos tres momentos dentro del segundo momento general de las relaciones de fuerza, llamado “(...) de relación de las fuerzas políticas; es decir, la valoración del grado de homogeneidad, autoconciencia y organización alcanzado por los diferentes grupos sociales. Este momento, a su vez, puede ser analizado y dividido en diferentes grados que corresponden a los diferentes momentos de la conciencia política colectiva, tal como se manifestaron hasta ahora en la historia. El primero y más elemental es el económico-corporativo, un comerciante siente que debe ser solidario con otro comerciante, un fabricante con otro fabricante, etc., (...). Un segundo momento es aquél donde se logra la conciencia de la solidaridad de intereses entre todos los miembros del grupo social, pero todavía en el campo meramente económico. Ya en este momento se plantea la cuestión del Estado, pero sólo en el terreno de lograr una igualdad política-jurídica con los grupos dominantes, ya que se reivindica el derecho a participar en la legislación y en la administración y hasta de modificarla, de reformarla, pero en los marcos fundamentales existentes. Un tercer momento es aquel donde se logra la conciencia de que los propios intereses corporativos, en su desarrollo actual y futuro, superan los límites de la corporación, de

relación entre estructura y superestructura, tanto de la mediación del Estado en la constitución de una hegemonía, como de la distinción entre movimientos orgánicos y coyunturales.

De todas formas, nos interesa a nosotros en este apartado la relación entre la clase dominante y el Estado para avanzar luego sobre la clase dominante y la integración regional, que es nuestro problema específico. Si estamos hablando de acción política de las fracciones de la clase dominante, una de las principales referencias en el materialismo histórico ha sido Nicos Poulantzas (1975, 1990), quién sostiene que la burguesía no se presenta inmediatamente unificada, sino como una clase constitutivamente dividida en fracciones. Retomando las distinciones que Marx estableció entre formas de existencia del capital en el proceso de su reproducción ampliada entre capital que devenga interés, capital que produce mercancías y capital dedicado al tráfico de mercancías, deriva de allí tres fracciones de clase: la burguesía financiera, la burguesía industrial y la burguesía comercial (Poulantzas, 1986). Estas fracciones conviven en una sociedad capitalista con otras clases provenientes del modo de producción capitalista como la clase obrera, y con clases provenientes de otros modos de producción, como los campesinos y los terratenientes (Poulantzas, 1975; 1990).

En tanto la burguesía no existe inmediatamente como clase unificada, es necesaria una mediación para su unificación. Si la formación social capitalista incluye diversas clases y fracciones de clase, es necesario que esta mediación las incluya. La respuesta de Poulantzas es que la unificación de la burguesía y su dominación están indisolublemente ligadas al Estado. La burguesía no existe ni como clase unificada, ni como clase dominante fuera o antes del Estado: en él se constituye la unidad política de esta clase como clase dominante, frente a la clase trabajadora (Poulantzas, 1990). Para explicar este proceso de unificación de la burguesía y el carácter no monolítico de la

---

un grupo puramente económico y pueden y deben convertirse en los intereses de otros grupos subordinados. Esta es la fase más estrictamente política, que señala el neto pasaje de la estructura a la esfera de las superestructuras complejas; es la fase en la cual las ideologías ya existentes se transforman en 'partido', se confrontan y entran en lucha, hasta que una sola de ellas, o al menos una sola combinación de ellas, tiende a prevalecer, a imponerse, a difundirse por toda el área social; determinando además de la unidad de los fines económicos y políticos, la unidad intelectual y moral, planteando todas las cuestiones en torno a las cuales hierva la lucha, no sobre un plano corporativo, sino sobre un plano 'universal' y creando así la hegemonía, de un grupo social fundamental, sobre una serie de grupos subordinados" (Gramsci, 2003:57).

dominación, introduce el concepto de “bloque en el poder” (Poulantzas, 1990).<sup>45</sup> No nos interesa tanto a nosotros la relación de dominación para con la clase trabajadora –que como ya hemos observado más de una vez es la esencia de su constitución como clase dominante–, debido a que centramos nuestro análisis en la clase dominante y sus fracciones. Abordaremos ahora la relación entre clase dominante, fracciones y Estado para luego sí abordar la relación entre clase dominante e integración.

Habiendo planteado la dimensión política y la necesaria mediación estatal de la acción de la clase dominante como tal, tanto en el proceso de dominación hacia las clases subalternas como en la expresión de los conflictos entre las fracciones de clase constituidas, observaremos ante esto último la relación con el Estado. Un aspecto a tener en cuenta en las líneas de diferenciación y constitución de fracciones de la clase dominante, es la intervención del Estado en la competencia ente capitales. Señala Bonnet (2012) que la intervención del estado capitalista en la competencia y su respectiva intervención en la constitución de fracciones puede producirse de diversas maneras. Por ejemplo, el Estado interviene en la competencia cuando dentro del mercado local aplica el cobro de impuestos, el otorgamiento de subsidios, regula el tipo de cambio, etc., lo que produce una redistribución del plusvalor que puede generar diferenciaciones en grupos de capitales, ya sea profundizando o reorientando líneas de diferenciación existentes o en algunas excepciones contribuyendo a su creación. O por ejemplo, aislando el mercado doméstico o regional del mercado mundial, lo que refuerza la diferencia entre capitales locales y extranjeros.<sup>46</sup> Sin embargo, advierte

---

<sup>45</sup> Este concepto, originalmente destinado a lidiar con los problemas que se presentaban en el análisis de coyuntura en las sociedades capitalistas, excede los límites del marxismo, siendo retomado desde otros cuerpos teóricos. El bloque en el poder es una forma de unificación de intereses de clases y fracciones dominantes, y es resultado del proceso histórico: el concepto de bloque en el poder designa una unidad contradictoria de clases y fracciones políticamente dominantes bajo la égida de la fracción hegemónica, la clase o fracción hegemónica *polariza* los intereses contradictorios específicos de las diversas clases o fracciones del bloque en el poder, constituyendo sus intereses económicos en intereses políticos, que representan el interés general común de las clases o fracciones del bloque en el poder: interés general que consiste en la explotación económica y en el dominio político (Poulantzas, 1990: 308-309). Este concepto de bloque en el poder puede resultar útil para abordar los conflictos entre las diferentes fracciones de la burguesía en sus dimensiones generales.

<sup>46</sup> Este aspecto contribuyó a las líneas de diferenciación entre burguesías nacionales-locales y burguesías extranjeras en las décadas de los sesenta y setenta, sobre todo en regiones o países no centrales como América Latina y Argentina. También, aunque en un momento diferente de la acumulación donde la cuestión entre lo nacional versus lo extranjero perdió algo de relevancia para los alineamientos, el mayor o menor compromiso de las distintas fracciones de la burguesía con el mantenimiento de la convertibilidad a fines de los noventa, podemos observar diferenciaciones entre capitales de origen local y extranjeros: las empresas transnacionales de origen extranjero que operaban a escala del mercado mundial estaban más comprometidas con el esquema de dolarización de facto que implicaba la convertibilidad en crisis, marcaban una diferencia sobre muchas empresas de origen nacional que solamente operaban a escala local y que estaban menos comprometidas con aquél esquema (Bonnet, 2012:83).

también Bonnet (2012), que el Estado nunca reemplaza la competencia en el mercado que da cimiento y origen a la constitución de fracciones. Entonces, es por la separación de lo político y lo económico, constitutiva de la sociedad capitalista, que tanto la formación de fracciones y sus conflictos –como la formación de las clases en general y la lucha de clases– se produce ante la mediación político estatal. Los intereses económicos inmediatos de una fracción –generada en la competencia de capitales– pasan al terreno político donde entra en juego la mediación estatal cuando comienzan a organizarse, más no sea por un reclamo económico corporativo a otra fracción como al propio Estado, como observamos anteriormente con Gramsci.

Esta relación entre las condiciones de acumulación<sup>47</sup> y la forma que toma la relación entre la clase dominante, sus fracciones y el Estado es algo a señalar en esta investigación. Las demandas de las asociaciones o corporaciones empresarias que expresan intereses de la clase dominante son de carácter complejo. Por ejemplo, cuando la reestructuración capitalista de comienzos de los noventa, implementada por el gobierno de Menem, es apoyada por el conjunto de las fracciones de la burguesía argentina, se producen varias novedades en las acciones de las diferentes fracciones históricamente constituidas. Una de ellas fue el apoyo de la fracción de capital más concentrado y más competitivo de la burguesía agraria a un gobierno de origen peronista, por el rumbo aperturista y la orientación liberal adoptada por aquél, en el cual el tipo de cambio implementado no era el históricamente reclamado por el agro y, sin embargo, el apoyo de la SRA fue rotundo.<sup>48</sup> Por otro lado, la burguesía industrial (ya sean su fracciones internas más o menos aperturistas) también terminaron apoyando la apertura bajo la Ley de Convertibilidad, con concesiones para algunos sectores por los problemas ocasionados ante la apertura, pero apoyaron finalmente.<sup>49</sup> Como clase dominante todas las fracciones actuaron estratégicamente ante un gobierno que implementaba un plan que constituía un claro avance del capital sobre el trabajo en todos sus planos. Entonces, medidas que sectorialmente podían perjudicar a determinadas fracciones eran igualmente apoyadas por ellas en pos de brindar el apoyo

---

<sup>47</sup> Podemos utilizar para explicar estas condiciones de la acumulación el concepto de estrategia de acumulación o modo de acumulación, que nos permiten informarnos de un momento y una forma determinada que toma la acumulación capitalista. Al respecto de estos conceptos y su aplicación para nuestro período que comienza en 1990, véanse Arceo (2003), Bonnet (2008) y Piva (2009). El planteo de Arceo es útil para nuestro problema porque entre las condiciones que definen un determinado modo de acumulación, a partir de la estructuración de un bloque dominante, pone en un lugar de primacía “el tipo de inserción del país en el mercado mundial”.

<sup>48</sup> En los capítulos 2 y 4 hacemos referencia a este caso.

<sup>49</sup> En el capítulo 4 también se dan ejemplos de esto.

a un proyecto (de clase) de alcance más general. Este sólido consenso, manifestado en el apoyo indiscutido del G-8 al gobierno de Menem contrastaba con otros momentos históricos anteriores, donde si bien se aplicaban planes económicos que constituían claros avances contra los trabajadores, por cuestiones sectoriales de cómo se implementaba esos planes, determinadas fracciones burguesas vetaban a determinados gobiernos<sup>50</sup> e intentaban presentar sus demandas sectoriales como demandas generales.<sup>51</sup>

Esta forma combinada de manifestación de las organizaciones representativas de las diferentes fracciones de la clase dominante produce que la relación con los diferentes gobiernos del Estado sea cambiante y, a veces, contradictorias. Esa relación pueden contener momentos de conflictos por intereses sectoriales entre distintas fracciones de las clases, apoyos o rechazos de diferentes fracciones al gobierno de turno también por cuestiones sectoriales, relaciones directas entre algunas formas organizativas de la clase dominante como sus corporaciones o asociaciones e incluso los *think tank* –que en las últimas décadas se han vuelto importantes mediadores de la relación entre corporaciones y asociaciones y gobiernos– y también participación directa de representantes empresarios en los gobiernos. A este complejo panorama podemos agregar que están las acciones de las fracciones duraderas, las históricamente constituidas que pueden ir delineando un tipo de relación con el Estado, más allá de los gobiernos específicos, adquiriendo a veces, en algunas instancias estatus de partido político mediante asociaciones que nuclean a más de una corporación<sup>52</sup>; como también están las acciones de determinadas fracciones de corta duración, que se conforman en determinadas coyunturas. Además, también por la creciente concentración y centralización de capitales a escala mundial y el entrelazamiento entre industria, finanzas y comercio de las últimas décadas en Argentina (Basualdo Azpiazu y Khavisse 1986), la acción directa ante el gobierno de algunos grandes grupos económicos en los años recientes, complejiza el panorama. Ya sea por fuera o por dentro de la entidad gremial que los contiene, actúan a veces por su interés puramente económico como capital individual, otras veces por intereses de su sector, y también como parte de una fracción. Incluso a veces actúan combinando las tres cuestiones.

---

<sup>50</sup> Uno de estos típicos ejemplos fue la tensa relación entre el gobierno de Onganía y la burguesía agraria.

<sup>51</sup> Bonnet (2012) advierte que Schvarzer (1990) ya había planteado la combinación, como conducta de las organizaciones corporativas, de relegar intereses sectoriales en pos de avances más generales y de presentar intereses sectoriales como generales de toda la sociedad con el objetivo de conseguirlos.

<sup>52</sup> ACIEL y APEGE y la actual AEA, por ejemplo.

Una forma de encontrar algunas regularidades de esa compleja relación entre estado y clase dominante, pueden ser las condiciones de acumulación. En el marco del modelo sustitutivo de importaciones que operó en Argentina desde la década del cincuenta, y por las características generales que tomó la lucha de clases hasta la década del setenta, los conflictos entre fracciones de la clase dominante y su relación con el gobierno tomaron determinada forma. Si bien ninguna fracción lograba presentar su interés particular como interés general, el conflicto abierto con las clases subalternas los unía en entidades interempresariales desde donde interactuaban con los gobiernos –ya sean democráticos o dictatoriales– que cumplían el rol de cuasi de partidos políticos<sup>53</sup>. Cuando las condiciones de la acumulación, basadas en el mercado interno, en el alto consumo de la clase trabajadora y un estado intervencionista clásico, fueron reemplazadas por otro modo de acumulación centrado en la apertura económica como el implementado en los noventa (Piva, 2009), la forma en que se relacionó la clase dominante con el gobierno arrojó novedades como las señaladas anteriormente en torno al apoyo del conjunto de las fracciones a la apertura económica, los sectores más aperturistas de diferentes fracciones como el agro y la industria actuando de conjunto en varias coyunturas, el lugar de los grandes grupos económicos y particulares relaciones entre el gobierno y las corporaciones, como por ejemplo la diseñada por Cavallo.<sup>54</sup> Si bien persisten las entidades que representan las principales fracciones históricas, mencionamos los cambios en la estructura agraria que vuelven cada vez más indistintos algunos intereses de la Federación Agraria Argentina (FAA) y de la SRA, en tanto los integrantes de ambos sectores están ligados a la agroexportación. La UIA persiste como entidad industrial, e incluso, luego de algunos cambios macroeconómicos fundados en la devaluación de diciembre de 2001 ha adquirido un rol importante en la interacción con el gobierno, recuperando cierto desplazamiento que había sufrido en el marco del G-8 durante los noventa. Sin embargo, y a pesar que existan todavía –cómo observaremos en el próximo apartado– sus dos principales sectores internos, el Movimiento de Industria Argentina (MIA) y el Movimiento de Industria Nacional (MIN), ambos están dirigidos por grandes grupos económicos que fueron los ganadores del proceso de apertura de las últimas décadas. Estas tendencias generales parecerían estabilizarse más allá de algunos cambios implementados desde el 2001. La relación de

---

<sup>53</sup> Acuña (1994,1996) ha estudiado este período con detenimiento y observado estas características de la constitución determinadas representaciones corporativas de la burguesía argentina como actor político.

<sup>54</sup> El “apoyar el modelo para negociar” luego concesiones, cuestión que abordaremos en el Capítulo 4 y que Viguera (1998; 2000) estudió con profundidad.

la clase dominante con la integración regional constituye un aspecto más de la relación entre clase dominante gobierno y Estado que se mueve en este complejo esquema.

### **1.4.3 Relaciones internacionales, integración regional y política exterior: un abordaje desde la relación entre clase dominante y Estado**

Abordaremos aquí los aportes del materialismo histórico que superan las teorías tradicionales de las Relaciones Internacionales y nos permiten abordar la relación entre clase dominante, gobiernos e integración regional. Realizaremos un barrido por diferentes autores de este cuerpo teórico de los que extraemos ideas para pensar nuestro problema.

La problemática de las relaciones internacionales, la integración regional y la política exterior, es analizada desde distintas disciplinas de las Ciencias Sociales, pero en general es desde las Relaciones Internacionales donde se abordan. Más allá de las diferentes miradas, existen en general dos grandes tendencias en los análisis de la integración regional: por un lado, una que enfatiza en su carácter y su dinámica económica y sostiene que, a partir de una primera decisión gubernamental, comienza un proceso semiautomático de integración de diversas áreas de la producción, que genera una mayor interdependencia comercial, que luego demanda integración política para poder coordinarse. Por otro lado, la que enfatiza en los análisis políticos que hacen centro en lo gubernamental, donde la integración se realiza por motivos políticos estatales, teniendo por eje la capacidad de los gobiernos en tomar decisiones en el sistema internacional de Estados. Estas tendencias ha sido agrupadas bajo dos concepciones teóricas: la mirada liberal o funcionalista y la mirada realista. Estas dos vertientes teóricas surgieron desde comienzos del siglo XX y con la emergencia del proceso europeo de integración se constituyeron en las dos perspectivas más influyentes. En cada uno de estas tendencias existen también diferentes enfoques.<sup>55</sup> Para nuestro interés, lo más llamativo a destacar, es que, salvo contadas excepciones, en ninguna de las variantes de ambas miradas se tienen en cuenta la relación planteada entre la política exterior, los procesos de integración regional y las relaciones internacionales, con los intereses ni de las clases dominantes, ni de las clases

---

<sup>55</sup> En el realismo existen dos tendencias, la más tradicional llamada directamente realista, cuyo exponente más conocido fue Morgenthau y una actualización posterior llamada neorrealista, cuyo exponente más conocido es Watz. Por el lado del liberalismo, Mitrany es la referencia para la variante llamada funcionalista y Keohane y Nye constituyen las referencias para las variantes más recientes denominadas neoliberales y neofuncionalistas.



subalternas, en definitiva, del conflicto social y la lucha de clases en general (Kan y Pascual 2011a).

No obstante las diferencias entre estos enfoques, todos ellos, directa o indirectamente, asumen al Estado como un sujeto autónomo, interactuando con otros Estados, con capacidad de agencia. Y es esa capacidad de agencia de los Estados lo que impulsa la posibilidad de que estos deseen (o no) integrarse con otros Estados. Ciertamente, son los gobiernos en representación del poder estatal los que negocian. El problema radica allí en la medida en que se toma ese dato como un hecho consumado, sin remitir a los procesos sociales que subyacen a dichas negociaciones. En nuestro caso también debemos partir del hecho de que son los Estados los que negocian, pero la necesidad de remitir a esos procesos sociales que le subyacen nos lleva a considerar críticamente esa capacidad de agencia de los Estados. Precisamente, no puede desdeñarse la capacidad de los Estados o, mejor dicho, de los gobiernos a través de los Estados, de operar sobre las relaciones sociales entre las clases y los intereses de las clases dominantes, pero en los enfoques tradicionales dicha capacidad es asumida acríticamente y tomada como dada. Es evidente que son los gobiernos los que firman los acuerdos de integración regional y por eso el seguimiento que realizaremos de los momentos más trascendentes a nivel gubernamental de los proyectos MERCOSUR y ALCA. Pero lo que no siempre es evidente son los motivos en que estos gobiernos participan de esos proyectos.

En el marxismo existen algunos enfoques para abordar este problema. Si bien –y al igual que lo ocurrido en la teoría del Estado– la problemática de las relaciones internacionales, la política exterior y los procesos de regionalización no han sido sobre las que esta tradición se ha concentrado, existen algunos aportes para escapar a las miradas tradicionales. Algunos de ellos se encuentran en los clásicos –más ligados al problema del Estado y del Imperialismo– y luego encontraremos algunas contribuciones y derivaciones que llevaron a nuevos planteos en las últimas décadas. El punto de partida que consideramos como clásico en el marxismo, estrictamente para la cuestión de las relaciones internacionales, remite a Antonio Gramsci.<sup>56</sup> Para el filósofo italiano

---

<sup>56</sup> Es común encontrar en el siguiente pasaje de Antonio Gramsci el nexo entre lo internacional y lo nacional –y su correspondiente ordenamiento o logicidad–, de lo que luego se derivaría la posibilidad de esbozar un planteo marxista de las relaciones internacionales, diferente de los tradicionales: “¿Las relaciones internacionales preceden o siguen (lógicamente) a las relaciones sociales fundamentales? Indudablemente las siguen. Toda renovación orgánica en la estructura modifica también orgánicamente las relaciones absolutas y relativas en el campo internacional a través de sus expresiones técnico-militares. Aún la misma posición geográfica de un Estado nacional no precede sino sigue (lógicamente)

los conceptos de bloque histórico y hegemonía, desarrollados para analizar las relaciones de fuerza entre las clases, si bien se constituyen o toman su determinada forma a escala nacional, se pueden pensar también como un fenómeno internacional en tanto las relaciones sociales de producción en el capitalismo tienen un desarrollo a escala global. Los postulados de Gramsci han sido mantenidos y defendidos por la llamada corriente neogramsciana, cuyo principal referente ha sido Robert Cox (1988; 1996), quién desde esta concepción ha dado discusión a la teoría realista y neorrealista. Por ejemplo, la corriente neogramsciana ha planteado que la categoría de hegemonía, puede ser aplicable, una vez que se ha consolidado internamente a escala nacional, hacia el orden global y permite la posibilidad de pensar las relaciones internacionales en términos de lucha hegemónica con intereses de clase (Bieler y Morton, 2004:93).<sup>57</sup> Estos postulados abren el campo para pensar la política exterior, las relaciones entre Estados y los procesos de integración, más allá de la acción de la diplomacia y los gobernantes, situándonos el problema en el marco de las relaciones de fuerza entre las clases.

Pero también existen otros aportes desde el materialismo histórico. En una discusión que inicialmente no se preguntaba por los procesos de integración regional, Claudia Von Braunmühl (1983) identificó un problema común subyacente a las teorías del Estado, que tiene que ver con nuestra problemática. El planteo radica en que buena parte de los análisis toman al Estado nacional como punto de partida para la comprensión del Estado y no como punto de llegada. Mejor dicho, comprenden al sistema capitalista como compuesto por una sumatoria de estados que, simultáneamente, al concurrir al mercado mundial, aportan sus propios mercados

---

las innovaciones estructurales, incidiendo sobre ellas, sin embargo, en cierta medida (precisamente en la medida en que las superestructuras inciden sobre la estructura, la política sobre la economía, etc.). Por otro lado, las relaciones internacionales inciden en forma pasiva o activa sobre las relaciones políticas (de hegemonía de los partidos). Cuanto más subordinada a las relaciones internacionales está la vida económica inmediata de una nación, tanto más un partido determinado representa esta situación y la explota para impedir el adelanto de los partidos adversarios” (Gramsci 2003: 52).

<sup>57</sup> “Según el pensamiento de Gramsci, el sentido de una relación recíproca entre estructura (relaciones económicas) y superestructura (la esfera ético-política) contiene el potencial necesario para considerar los complejos estado/sociedad como entidades constitutivas de un orden mundial, y para explorar las formas históricas específicas adoptadas por dichos complejos” (Cox, 1988:157). Sobre las diferencias entre las teorías tradicionales como la realista y los aportes del marxismo, sugiere: “La producción de bienes y servicios que da origen tanto a la riqueza de la sociedad como a un fundamento para que el estado cuente con la capacidad de movilizar al poder en el trasfondo de su política exterior, se lleva a cambio mediante una relación de poder entre aquellos que controlan y aquellos que ejecutan los labores dentro de la producción. El conflicto político y el proceder del estado preservan o provocan cambios en estas relaciones de poder en torno a la producción. El materialismo histórico analiza los vínculos entre del poder dentro de la producción, el poder dentro del Estado, el poder dentro de las relaciones internacionales. En contraste, el neorrealismo, ha ignorado virtualmente el proceso de producción” (Cox, 1988:157).

nacionales. En otras palabras, el Estado nacional es tomado como aparece: como un Estado interactuando con otros. De este modo, el planteo de Von Braunmühl (1983) aporta algunos elementos a nuestro trabajo, en un problema que linda con la teoría del Estado pero que tiene conexión con la problemática de la integración. Von Braunmühl (1983) invierte el punto de partida y para la comprensión de lo político estatal vuelve a las relaciones capitalistas, que tienen por objeto y presupuesto al mercado mundial, remitiendo su análisis a la necesidad de comprender a los Estados dentro de una teoría del imperialismo, puesto que comprende a la emergencia del capitalismo como un sistema global impulsado por el imperialismo.<sup>58</sup> Este planteo nos conduce a tener en cuenta que, dentro de la perspectiva que guía este trabajo, el lugar de determinados Estados nacionales (por ejemplo Estados Unidos, Brasil y Argentina que interactúan en los proyectos de integración que rodean nuestro objetivo) no es el mismo tanto en el sistema internacional de Estados como el marco de la acumulación capitalista a escala global. Confundirlos e igualarlos –por el hecho de ser Estados capitalistas– sería un error similar al que nos llevan muchos análisis realistas y funcionalistas de la integración cuando no distinguen que cada Estado nacional tiene una historia nacional – en torno a los orígenes, las condiciones de acumulación y los conflictos– propiamente dicha.

Por su parte, continuando con esta problemática de tensión entre mercado mundial, Estado nacional y sistema internacional de Estados, Peter Burnham (1996) sostiene que uno de los principales desafíos que atraviesa la teoría marxista para dar cuenta de los fenómenos de las relaciones internacionales y la integración, es la dificultad para desarrollar una teoría de las relaciones internacionales que pueda reconciliar una visión del Estado definido a partir de una estructura de clases con el hecho de que el Estado es componente del sistema internacional de Estados. La fragmentación de lo político en Estados nacionales, que desde sus inicios comprende al sistema internacional, se expandió en forma despareja en el marco de la internacionalización del capital. La transición de la soberanía política de la forma personal hacia la forma impersonal que adquirió con el advenimiento del capitalismo brindó un entorno multifacético y facilitador para la circulación de mercancías y capital. El sistema internacional de Estados estableció un entorno favorable a la generalización

---

<sup>58</sup> Los debates sobre el imperialismo y sobre la dependencia también pueden contribuir a la problemática de las relaciones internacionales y la integración, porque hacen epicentro en el vínculo entre regiones centrales de desarrollo capitalista y las llamadas periferias. Sobre diferentes aspectos destacables de aquellos debates, véanse Astarita (2010), (Katz (2011) y Míguez (2009).

de la producción de mercancías. Pero mientras el carácter de clase de la forma capitalista de Estado se define globalmente, la estabilidad política de los estados individuales se logró sobre bases nacionales. Una de las más importantes características de las relaciones globales capitalistas es la constitución política, a nivel nacional, de los Estados y el carácter global de la acumulación. Aunque las condiciones de explotación están estandarizadas nacionalmente, los estados soberanos, vía mecanismos las tasas de cambio están interconectados internacionalmente a través de la jerarquía del sistema de precios.<sup>59</sup>

Esta visión de Burnham se enlaza con los llamados debates de la derivación del Estado en el marxismo que también brindan herramientas a este cuerpo teórico para pensar una teoría crítica de las relaciones internacionales y la integración. El debate de la derivación hace hincapié en el problema del Estado, proponiendo comprender al capital como una relación social que se desdobra en lo político y en lo económico, siendo el estado la forma política de existencia de la relación del capital (Holloway y Picciotto, 1994), lo que también abre las puertas para comprender los procesos de integración desde una perspectiva cuyo eje sea la lucha de clases. Para esta visión, el concepto de capital, simplemente, informa que la especificidad capitalista es la separación del dominio político respecto de la explotación económica. Los Estados son, pues, modos de existencia contingentes de esa separación. Su devenir debe ser analizado a partir de su propia constitución: la lucha de clases. Y, desde esta perspectiva, comprender la integración de Estados (y mercados) nos remite directamente al conflicto social, a la lucha de clases.

En definitiva, los teóricos tradicionales dan en el núcleo de la cuestión cuando, a mediados de los sesenta, en pleno debate sobre la integración europea y luego del fracaso interpretativo de las perspectivas funcionalistas, viran hacia análisis dependientes de las relaciones internacionales. Sin embargo, el viraje hacia esta

---

<sup>59</sup> Según Burnham (1996), mientras que el Estado nacional no podía resolver la crisis generada por el desarrollo del capital a escala global, debía, sin embargo, ser capaz de movilizar recursos y renovar las relaciones políticas y económicas internacionales para obtener una posición temporaria favorable en la jerarquía global de precios. El dilema con el que se enfrentaban, por ejemplo, es que mientras la participación en las rondas del comercio multilateral y los acuerdos financieros eran necesarios para incrementar la acumulación de capital a nivel global, esa misma participación era, a su vez, una desventaja potencial que podía afectar seriamente la estrategia económica particular de cada Estado nacional. La historia del sistema moderno internacional es la historia de cómo manejar esta tensión (Burnham 1996). Para trasladar esta idea a un ejemplo de nuestra investigación, mientras que la marcha de la acumulación a nivel global sancionaba la necesidad de acuerdos de libre comercio en pos de liberalizar el intercambio comercial, determinadas fracciones de la clase dominante argentina podrían haberse visto afectadas por la participación del país en el ALCA.

disciplina los encierra aún más en el amparo de una teoría del Estado para explicar las relaciones internacionales, pues su propia disciplina no les permite cuestionar la propia existencia del Estado. En tal sentido, existe un paralelismo entre la importancia de una teoría del Estado y una de la integración, la importancia del Estado es de vital centralidad al momento de efectuar una crítica de los procesos de integración. Su centralidad radica en que en los procesos de integración, como bien identifican estas teorías tradicionales, los Estados son los sujetos jurídicos. No obstante, esto no significa esas disciplinas que se abocan al estudio de las relaciones internacionales no posean una teoría del Estado por detrás sino, más bien, que no cuestionan el carácter de ella.<sup>60</sup>

Recuperando diversos aspectos generales de la crítica a las miradas tradicionales que aporta nuestro cuerpo teórico, realizamos los siguientes planteos en torno a nuestro período para avanzar en nuestro problema. Como afirman Kan y Pascual (2011a), si el ciclo revolucionario de lucha de los sesenta y setenta en América Latina condujo a una reacción conservadora del capital que, a través de métodos genocidas, destruyó tanto las bases de aquel ciclo de lucha de los trabajadores como las formas de dominio capitalistas centradas en los límites nacionales, el ciclo de lucha de los noventa, caracterizado como un ciclo de luchas anti-neoliberales, condujo a una revitalización de la presencia estatal en el dominio nacional y regional o a lo que comúnmente se expresa como una revitalización de la soberanía estatal. Así, la cuestión de la soberanía nacional reapareció en la primera década del siglo XXI.

Las políticas neoliberales y los procesos de integración enlazados con ellas fueron alterándose a medida que las escaladas de luchas sociales fueron dando lugar a la destitución de gobiernos inmediatamente identificados con el neoliberalismo y a la emergencia de gobiernos que implementaron políticas a contramano del recetario neoliberal. El ascenso de nuevos gobiernos en algunos países clave en la cuestión regional (Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela) significó una re-politización de su accionar interno, proyectándose en los procesos de integración de los que participan (Kan y Pascual 2011a). En síntesis, el ciclo de luchas de los noventa cristalizó en una politización del poder y, simultáneamente, en una recuperación de funciones soberanas por el Estado. Y la política regional, en este aspecto, fue de vital importancia. La mencionada revitalización del MERCOSUR desde 2003 y el rechazo al ALCA en 2005

---

<sup>60</sup> Kant para los funcionalistas y Hobbes para los realistas, son los principales sustentos de su mirada sobre el Estado y las relaciones entre los individuos, que luego trasladan a las relaciones internacionales. Al respecto véase Jaquenod (2012)

también son índices de esa politización del poder, de la recuperación de funciones soberanas del Estado. Entendemos que las clases dominantes de la región también incidieron en todo este proceso de retroversión de las políticas neoliberales y, como sostiene Katz (2006), en el rediseño de la integración.

Sostenemos que mediante la adhesión de cada Estado nacional a diferentes acuerdos o bloques regionales, se va definiendo en el mediano y largo plazo un tipo de inserción regional e internacional, que constituye la vía de acceso al mercado mundial de los capitales locales y, a la vez, una mayor o menor presencia del mercado mundial en la región o en el país. A modo de ejemplo, para abordar la esencia de la constitución de bloques regionales, utilizamos el planteo de Morgenfeld (2006) en referencia al ALCA, cuando afirma que en términos generales el proyecto estadounidense se enmarcaba en las tres contradicciones principales del capitalismo contemporáneo: la contradicción capital-trabajo, y derivada de ésta, la contradicción entre capitales concentrados (mediada por la competencia entre los países centrales en donde esos capitales desenvuelven sus actividades principales) y entre capitales más y menos concentrados (medida entre países centrales y países no centrales o periféricos). Estos últimos dos aspectos son los que se relacionan con nuestro problema.

En esta investigación se retomará un original planteo propuesto por Mario Rapoport (1984), en la línea de los trabajos sobre historia de las relaciones internacionales que, como señalamos en el estado de la cuestión, enriquecieron la forma de abordar el estudio de las iniciativas de integración y la política exterior en el último cuarto de siglo. Sin desconocer la multicausalidad que la determina, este autor encuentra en lo económico-social los fundamentos de la política exterior argentina. Esto no implica, de ninguna manera, ignorar los aspectos políticos, las formas institucionales, la normativa que los acuerdos MERCOSUR y ALCA van desarrollando, pero coincidimos con Rapoport (1984) en la prevención que establece contra la tendencia a su sobreestimación que suele apreciarse en muchos estudios sobre relaciones internacionales y contra la consideración de lo político desde una visión estrecha –como meras luchas burocráticas o intereses personales de los funcionarios que trazan o ejecutan las políticas exteriores. Así, siguiendo a Morgenfeld (2011) planteamos que para estudiar la política exterior argentina, las iniciativas de integración regional y el orden mundial en que se enmarcan es clave analizar la dimensión económica y su vinculación con factores políticos, sociales y estratégicos que permitan explicar la lógica del accionar de los Estados, los partidos, las fuerzas sociales y los individuos que

conformaban las delegaciones exteriores. No estudiaremos a los proyectos de integración y la política exterior y regional argentina como lo hace habitualmente la diplomacia sino como manifestaciones particulares de relaciones económico-sociales más generales. Para abordar esta mirada otra vez la relación entre clase dominante y Estado es esencial. Ya sea con el gobierno que es el que ejecuta las políticas exteriores como con las instancias propias que desarrollen los procesos regionales, por ejemplo las cumbres del ALCA y los foros empresariales o la participación de corporaciones empresarias en negociaciones bilaterales entre Argentina y Brasil en el marco del MERCOSUR, para adelantar algunos ejemplos.

## **1.5 Metodología para esta investigación**

### **1.5.1 Estructura y organización de la tesis**

La estructura y organización de esta tesis consta de las siguientes partes. Un capítulo I que oficia de introducción a nuestro tema de investigación, exponiendo: una presentación del problema, los objetivos, el estado de la cuestión, la tesis o hipótesis a sostener y el cuerpo teórico y la metodología a utilizar. Este capítulo cumple la función de introducir el tema, contextualizar su problemática y señalar cuáles serán los caminos a recorrer por la tesis. Posteriormente, la estructura de la tesis se divide en tres partes: A, B y C, que indagan diacrónicamente la relación entre clase dominante, gobiernos y proyectos MERCOSUR y ALCA a lo largo de todo el período abarcado (1990-2006).

La parte A recorre a través de tres capítulos (II, III y IV) el período denominado “integración comercialista”, que abarca desde 1990 (año de la firma de El Acta de Buenos Aires entre Argentina y Brasil y del lanzamiento de la Iniciativa para las Américas de Estados Unidos) hasta 1998 donde, ya entrada la recesión en Argentina, comienzan algunos cuestionamientos a la apertura económica y a la inserción regional. Se hará hincapié, principalmente, en el período 1990-1995, donde se desarrolla la primera etapa del MERCOSUR y se lanza la propuesta de libre comercio para la región por parte de Estados Unidos, primero bajo la forma de Iniciativa para las Américas en 1990 y, luego en 1994, como proyecto ALCA en la primera de las Cumbres de las Américas realizada en la ciudad de Miami. Se aborda en esta parte la relación entre clase dominante, gobierno y los orígenes y primeros años de los proyectos MERCOSUR y ALCA, haciendo hincapié en el primero de ellos, por encontrarse el otro todavía en un carácter formulativo.

La parte B abarca desde 1999 hasta 2002, recorriendo en dos capítulos (V y VI) el período “crisis de la integración” comercialista que se evidenció, por un lado, a partir de la devaluación del Real de enero de 1999 que pone en tensión el MERCOSUR y la relación bilateral ente sus dos principales socios, Argentina y Brasil; y, por otro lado, cuando comienzan a tomar estado público los borradores de las negociaciones por el ALCA, a partir de la VI Reunión Ministerial de Buenos Aires y de la Cumbre de las Américas de Quebec, ambas en el mes de abril, que marcarán un antes y un después sobre el cuestionamiento de los gobiernos de la región a las condiciones de implementación del proyecto norteamericano. Se aborda en ambos capítulos el fraccionamiento de la clase dominante y sus repercusiones en la relación con el gobierno ante la integración.

La parte C abarca desde 2003 hasta 2006, período en donde “reconfiguración” del proceso de integración regional y de la política exterior de Argentina. Se recorre en dos capítulos (VII y VIII), este período de rediseño regional. El primero de ellos aborda las principales características de la política exterior argentina desde 2003 en adelante: cambio en la relación con Brasil, reconfiguración del MERCOSUR luego de su crisis, y las negociaciones por el ALCA. Estos aspectos se analizan en el contexto regional de importantes cambios para la integración que tienen lugar en el transcurso de las minicumbres del ALCA, los efectos de la Ronda Doha de Cancún y otros momentos de discusión político-regional. El otro capítulo aborda de lleno la relación entre clase dominante gobierno e integración ante todo el escenario de cambios regionales desarrollado en el capítulo anterior. Elegimos dividir esta parte C en dos capítulos, uno dedicado a la política exterior y los cambios en la integración y otro exclusivo a la clase dominante, por la importancia que tiene el período, tanto a nivel regional y gubernamental, como a nivel de demandas, posicionamientos y acciones de la clase dominante ante la integración regional. El período termina a finales de 2005 cuando la Cumbre de las Américas de Mar del Plata rechaza el ALCA, rechazo donde el gobierno argentino tuvo un rol destacado en el marco de la acción conjunta con sus socios de un revitalizado MERCOSUR y donde la clase dominante Argentina fue, en parte, la artífice de ese rechazo. Luego de Mar del Plata, y durante 2006, se comienza a consolidar otro escenario regional.

Un capítulo final (IX) aborda las conclusiones generales de todo el trabajo, recuperando ideas de las conclusiones parciales y señalando nuevos problemas que se abren como resultado de esta investigación. Posteriormente se adiciona un listado de



abreviaturas de siglas, para agilizar la lectura y se indican las fuentes utilizadas y la bibliografía consultadas.

El recorte temporal de cada etapa y de los capítulos lo hicimos en función de la marcha del escenario de la integración y el devenir de los proyectos MERCOSUR y ALCA, que es en la esfera donde se nos manifiestan los avatares de la relación entre gobierno, clase dominante e integración.

### **1.5.2 Forma de abordar nuestro objeto de estudio: operacionalización y fuentes**

Nuestro objeto es la relación entre la clase dominante, los gobiernos y los proyectos de integración. En este sentido, observaremos todas las expresiones y acciones de la clase dominante que encontramos ante los proyectos de interacción MERCOSUR y ALCA y ante los gobiernos que tuvieron lugar en ese período. Ya sean expresiones de las fracciones históricamente consolidadas y sus tradicionales organismos representativos, ya sea de fracciones de carácter más coyunturales como el Grupo Productivo, ya sea de asociaciones representativas de distinto grado (por ejemplo cámaras que integran la UIA pero que se expresan por su cuenta, como el caso de la Asociación de Industria Metalúrgica de la República Argentina, ADIMRA), o ya sea de asociaciones interempresariales más estables como CEA y luego AEA o más coyunturales como el G-8. Además, cuando encontramos que tienen relevancia, observaremos las manifestaciones de capitales individuales.<sup>61</sup>

Ahora bien, la relación entre gobierno y clase dominante se torna fundamental porque como ya hemos señalado, los gobiernos del Estado son los sujetos jurídicos de los proyectos de regionalización. Entonces, abordaremos tanto las acciones directas de la clase dominante ante la integración como las acciones de los gobiernos en el devenir de los proyectos MERCOSUR y ALCA, y lo ya anunciado de la relación general entre gobierno y clase dominante sobre el MERCOSUR y el ALCA. Esto último incluye reuniones y acuerdos entre funcionarios y dirigentes empresarios, delegaciones

---

<sup>61</sup> En el apartado teórico anterior justificamos por qué existen todas estas expresiones. Unos párrafos más adelante señalaremos algunos cuidados que tendremos cuando analizamos este conjunto variopinto de expresiones. Cuando en la bibliografía, la documentación, o en el análisis de ellas se menciona al empresariado o a los empresarios y a la burguesía o clase dominante, los tomamos como equivalentes funcionales, ya que si bien el primer conjunto incluye a los ejecutivos de empresas que no son propietarios de las mismas y el segundo los excluye, estos ejecutivos toman decisiones en función de los intereses de los capitalistas. Y, además, la acción política empresaria muchas veces es llevada a cabo no por los propietarios de las empresas, sino por estos ejecutivos. Con respecto al indistinto uso de clase dominante y burguesía ya hemos aclarado el por qué en el apartado anterior.

compartidas para algunas negociaciones y manifestaciones, presiones y acciones específicas para influir en las decisiones gubernamentales.

Este conjunto de acciones de la clase dominante ante el problema de la integración son empíricamente registrables, mediante sus documentos, comunicados y gacetillas de prensa de las entidades y asociaciones empresarias, a los que puede accederse directamente o a través de artículos de la prensa escrita.<sup>62</sup> Además, en reiteradas ocasiones observamos el registro de declaraciones, opiniones, manifestaciones de sus principales dirigentes en la prensa escrita. La variedad y cantidad de documentos varía según la importancia que le otorga cada entidad al problema de la integración, y también, en función de las diferentes coyunturas de nuestro período y sus etapas. Por ejemplo, la UIA es la entidad empresarial que tiene más desarrollo de producción propia de documentos sobre el MERCOSUR y el ALCA. Esto obedece a la heterogeneidad de sus integrantes, quienes ofrecen diferentes posicionamientos ante los acuerdos regionales. Además, obedece a que históricamente la industria, en el marco del desarrollo capitalista argentino, se mantuvo con alerta ante la apertura de la economía y los tratados de libre comercio, por cuestiones de competitividad y productividad en algunas de sus ramas importantes. En cambio, en la SRA siempre predominó –en función de la alta productividad y competitividad que tiene la producción agrícola-ganadera argentina en el mercado mundial y que esa entidad representa los intereses directos de esos capitales– una visión aperturista de la economía que apoyó los procesos de apertura económica ligados al libre comercio. Entonces, encontramos una postura mucho más homogénea y que no requiere grandes debates internos en la SRA, a diferencia de la UIA. Salvo en los momentos de mayor tensión en las cuestiones regionales, como fueron las negociaciones por el ALCA desde 2003 en adelante, en general la SRA no elabora documentos, declaraciones o posicionamientos específicos sobre la integración y aquellos pocos que elabora son un número menor en comparación con la entidad industrial. Además, la UIA centra su producción de análisis sobre el MERCOSUR y desde allí se traslada hacia el ALCA, mientras que la SRA prioriza el ALCA antes que el MERCOSUR. Otras entidades, del sector finanzas (ADEBA, ABA) y comercio (CAC, CAME), solamente se pronuncian ante el tema en los momentos más trascendentes de redefinición de los acuerdos regionales, sobre todo el sector comercio que expresa a los grandes exportadores e importadores (CAC) y con poca producción o elaboración de documentos. Esta

---

<sup>62</sup> Al final de la tesis presentamos un listado de la documentación utilizada.

situación permite explicar que la mayoría de la documentación directa de las corporaciones y asociaciones empresariales corresponde a la UIA y SRA. En la prensa escrita, sí encontramos una mayor variedad de opiniones y declaraciones de de las diferentes corporaciones y asociaciones.

En todas las opciones, la documentación encontrada combina posicionamientos muy generales con cuestiones más puntuales. Predomina por lo general, un discurso de sugerencia, recomendación y opinión de cómo el gobierno debe negociar los acuerdos de integración, que combinan elementos técnicos con apreciaciones políticas sobre el devenir de los proyectos MERCOSUR y ALCA. Cuando analizamos alguna entidad empresaria, observamos la primacía explicativa de la asociación sobre los empresarios individuales: en primer lugar, privilegiamos como fuentes los documentos o comunicados de las entidades; en segundo lugar, las declaraciones de los dirigentes máximos de ellas, el Presidente y el Secretario, identificando si hablan en nombre de ellas o de los sectores internos que representan o incluso también, de sus intereses como capitalistas individuales. Si bien la documentación es fruto de la elaboración interna de las entidades –por ejemplo cuando en el caso de la UIA se alcanzan consensos internos, o en el caso del agro se llegan a acuerdos de todas las organizaciones corporativas de la rama (SRA, CRA, CONINAGRO, FAA)– en general se encuentra en ella una voz unificada y la tomamos como expresión de esa entidad corporativa o asociativa, o del conjunto del sector, más allá de las opiniones de sus sectores internos o de dirigentes de alguna cámara particular que la integran. Sin embargo, por tratarse la integración regional de un tema que afecta de manera diferenciada a varios de los sectores internos de las organizaciones empresariales, y por tratarse también de acuerdos regionales que se negocian a nivel gubernamental y que además, por lo general se implementarán en un futuro –más cercano o más lejano– es muy frecuente encontrar opiniones de directivos de empresas y empresarios que hablan en nombre de lo que son, es decir, como capitalistas individuales. Tomamos varias de ellas, sobre todo de la prensa escrita, aunque al mismo tiempo intentamos contextualizar quién está hablando y si hay contradicción entre su representación oficial y su opinión como empresario individual. Es que, por el grado de concentración y centralización de la economía de las últimas décadas y por el entrelazamiento entre industria, finanzas y comercio de varios capitales locales (los llamados grupos económicos), en algunas situaciones tienen mucho peso la opinión de algunos de ellos. Por ejemplo, ocurre varias veces con empresas o grupos económicos como Techint o Arcor. Si bien integran ambos la UIA, lo hacen a través de

diferentes sectores políticos internos, y además, integran otras asociaciones, Techint la Cámara Argentina de la Construcción (CACon) y Arcor la Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (COPAL), a la vez que ambos son miembros de AEA, donde por ejemplo Arcor tuvo un peso fuerte durante los últimos años. Lo importante es tratar de discernir en nombre de quién se están posicionando. Esto se hace difícil cuando el gobierno, sobre todo durante los años noventa, negociaba varias situaciones ocasionados por la implementación del Programa de Liberalización Comercial de los primeros años del MERCOSUR de forma particular con cada empresa o grupo económico afectado. Intentamos dar cuenta, en tanto las fuentes lo permitan, de todo este universo variado de representación, acción y relación con el Estado de la clase dominante ante los proyectos MERCOSUR y ALCA.

En torno a los proyectos de integración observaremos los momentos más trascendentales del MERCOSUR y el ALCA en relación con la política exterior argentina. Seguiremos la documentación oficial de estos acuerdos (actas, protocolos, declaraciones presidenciales, etc.)<sup>63</sup> que se van concretando en diferentes encuentros regionales (cumbres, reuniones presidenciales, ministeriales y en instancias propias de los acuerdos). A la documentación de los proyectos MERCOSUR y ALCA hay un fácil acceso a través de los sitios oficiales de los proyectos. Además las grandes decisiones aparecen siempre reflejadas en la prensa nacional y regional. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, cuando se aborda la documentación sobre los procesos de integración –y también sobre la política exterior–, en muchos casos se trata de intenciones, propuestas a futuro, o decisiones que no siempre inmediatamente se implementan. Esto sucede porque algunas son de una ambición tal que requiere tiempos largos de negociación, e incluso en algunos casos tienen que ser aprobada por instancias institucionales de los países miembros. También, porque los cambios de gobiernos modifican la política exterior, y en ella la regional, incidiendo sobre la marcha de los acuerdos y la implementación de las decisiones. Pero además, y por tratarse de acuerdos originados en la cuestión comercial, las implicancias políticas y sociales de los acuerdos imprime otros tiempos al curso de las negociaciones y decisiones.

---

<sup>63</sup> Al final de la tesis hay un listado de las fuentes documentales separadas en tres grupos: asociaciones y corporaciones empresarias; proyectos de integración; gubernamentales.

### **1.5.3. Mapeo de las corporaciones y asociaciones empresarias**

A continuación presentamos una breve descripción de las principales corporaciones y asociaciones empresarias que aparecen en nuestra investigación. Este apartado ofrece información específica sobre cada entidad empresaria que ayuda en varios momentos de la tesis a resolver cuestiones de estructura, organización y acción de las entidades que, de no contenerlas, puede dar lugar a equívocos sobre el abordaje de nuestro sujeto, la clase dominante. Sin embargo, desarrollarlos en profundidad escapa a esta investigación. A partir de informaciones de las propias entidades y de quienes han trabajado en profundidad con ellas, es que diseñamos el siguiente esquema.

La representación corporativa de los empresarios se puede identificar en cuatro niveles. En primer lugar, las cámaras empresarias, las cuales agrupan a las empresas por rama de actividad de un determinado ámbito geográfico (ciudad, provincia, región, país, etc.); en segundo lugar, las federaciones, que agrupan a diversas cámaras a nivel local o nacional; en tercer lugar, las entidades que representan a todo un sector de actividad en todo el país (industria, comercio, sector rural, finanzas, etc.) y que están compuestas por diversas cámaras y federaciones; y en cuarto lugar, asociaciones empresarias que intentan representar a una parte o al conjunto del sector empresario, incluyendo los diversos sectores de actividad, algunas de carácter más duradero y otras más coyunturales. Estas cuatro instancias constituyen los llamados “diferentes grados” de asociación que generalmente se utilizan para diferenciarlas.

#### **1.5.3.a El sector agrario**

Aquí existen cuatro organizaciones que si bien son parte de la misma rama de actividad, debido a cuestiones de productividad se han presentado diferenciaciones que tuvieron como resultado organizaciones diferenciadas dentro del sector: dos de tercer grado, CONINAGRO y CRA, una de segundo grado, FAA y otra de primer grado, SRA. Las cuatro entidades han sido reconocidas por el Estado como interlocutoras del sector y si bien han estado siempre fragmentadas, en algunos momentos específicos – sorbe todo en los últimos años– han accionado de conjunto (Lattuada, 2006).

#### Sociedad Rural Argentina

Fundada en 1866, la entidad es una organización de primer grado, de carácter hegemónico a nivel nacional. Está conformada por sociedades rurales locales y también por los dueños de los más grandes establecimientos rurales, especialmente los de la

región de la pampa húmeda, estrechamente vinculados con otros sectores productivos y financieros. Fue la primera entidad corporativa de Argentina y por la especial relevancia estructural del sector agropecuario gravita desde entonces de un modo estratégico sobre la economía nacional (Palomino, 1988). En efecto, el control de las exportaciones –y, por ende, el ingreso de divisas al país– históricamente constituidas por productos del sector, constituye un aspecto primordial para esta entidad.

En un sentido amplio la orientación de la SRA, desde su fundación, ha tendido hacia la liberalización de la economía y la crítica al intervencionismo estatal en la esfera económica. Esta entidad y la CRA son consideradas las asociaciones liberales por excelencia. Más específicamente, el liberalismo de las corporaciones rurales tradicionales se cristaliza, sobretodo, en la defensa del libre cambio y la resistencia a la aplicación de retenciones a las exportaciones del sector (Viguera, 2000).

#### Confederaciones Rurales Argentinas

Creada en 1942, en su carácter de federación de tercer grado esta entidad está compuesta por asociaciones de primer y segundo grado. En la actualidad cuenta con 14 confederaciones y federaciones, integradas a su vez por más de 300 sociedades rurales de todo el país. Se destaca, en este entramado, por su relevancia en términos políticos y económicos Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP), confederación que a partir del año 1973 se ha organizado en torno a posturas, en algunos casos, más liberales, ortodoxas y beligerantes que la propia CRA y la SRA. Si bien el núcleo duro de sus representados lo constituyen propietarios de tamaño mediano, disputa la representatividad tanto de grandes y pequeños propietarios con la SRA y FAA respectivamente. En tanto las entidades del sector no requieren exclusividad de pertenencia una gran parte de los asociados a la CRA también forman parte de la SRA.

#### Federación Agraria Argentina

Constituida en 1912, a partir del Grito de Alcorta, esta federación de tercer grado agrupa y representa a pequeños y medianos productores del sector agropecuario. Si bien su institucionalización a comienzos del siglo XX estuvo ligada a la defensa de los intereses de pequeños arrendatarios y aparceros con el paso de las décadas hubo un desplazamiento, en la conformación de sus miembros, hacia sectores propietarios pequeños y medianos. De gran importancia en las estructuras económicas regionales,

esta entidad orienta sus reclamos especialmente en torno a las políticas crediticias y de subsidios. Si bien, en términos generales no es de orientación “liberal” y políticamente se encontró cercana siempre a la centroizquierda, en varias cuestiones sectoriales hay puntos de confluencia con las líneas trazadas por la SRA y CRA. Estos puntos se profundizaron en contexto de las transformaciones de la estructura agraria en los años noventa y a partir de la reintroducción de las retenciones e las exportaciones agropecuarias en 2002 (Lattuada, 2006).

#### Confederación Intercooperativa Agropecuaria

Entidad de tercer grado, fundada en 1956, que representa el movimiento cooperativista agropecuario argentino y agrupa a diversos productores cooperativos nacionales y regionales. En la actualidad cuenta con 9 entidades asociadas y 4 entidades de apoyo. Si bien, en rigor, no constituye una instancia de organización gremial es participe de las discusiones sobre las políticas del sector y, en varias ocasiones, actúa de conjunto con las otras organizaciones. Sin embargo, del sector agropecuario, es la de menor peso tanto en la intervención gremial y política.

#### **1.5.3.b El sector industrial**

Nos concentramos aquí en la principal entidad industrial de la Argentina, la Unión Industrial y prácticamente la única durante nuestro período, a partir de la declinación de la Confederación General de la Industria (CGI) en el marco de la Confederación General Económica (CGE). A diferencia del sector agrario en la misma entidad se encuentran diferentes cámaras sectoriales y amplias variedades en torno a concentración y competitividad. Es importante señalar algunas tendencias de sus alineamientos internos y los cambios en ellos durante las últimas décadas.

#### Unión Industrial Argentina

Es una asociación empresaria de tercer grado representativa de la actividad industrial, de carácter federativo y sectorial. Desde su surgimiento en 1887 fue la única representación a nivel nacional del sector industrial en su conjunto hasta 1952, año en que se constituyó orgánicamente la CGE y como parte de la misma la CGI, importantes durante los gobiernos peronistas y durante todo el período de la acumulación basada en la sustitución de importaciones, el mercado interno y el intervencionismo estatal. Como señala Viguera (2000), esta división en la organización gremial, de gran significación

política hasta el año 1976, expresó dos “tendencias”: por un lado quedaron agrupadas las entidades de cuño más liberal, defensoras de la intervención mínima del Estado, afines a la radicación de capitales extranjeros y reacios a las políticas redistributivas y a la negociación con los sindicatos: tal el caso de la UIA. Del otro lado se nuclearon las asociaciones con un perfil más bien intervencionista, nacionalista y proclive a la negociación sindical en consonancia con el proyecto peronista: en esta línea se ubica la CGE. En síntesis el clivaje liberal-peronista fue el eje de las escisiones organizativas dentro del empresariado entre 1952 y 1976.

A partir de la última dictadura militar y de las transformaciones económicas iniciadas a fines de los años setenta, la CGE y la CGI perdieron peso y la UIA se volvió a convertir en la principal entidad interlocutora con los gobiernos. En su seno la UIA agrupa a las cámaras de segundo grado más relevantes en términos económicos y políticos: ADIMRA, la Federación Argentina de Industrias Textiles (FAIT) y, muy especialmente, por la influencia cada vez mayor desde fines de los ochenta, la COPAL (Viguera, 2000; Dossi, 2010). Estas cámaras muchas veces se posicionan por su cuenta por fuera de la UIA. Aquél mencionado clivaje liberal-peronista pasó a materializarse en la UIA en la forma de dos corrientes en su interior: el MIA, que nucleaba a las industrias de capitales más concentrados y estaba vinculado a posturas liberales y el MIN, representante de los capitales menos concentrados, en general ligados al mercado interno y, en este sentido, partidarios de las políticas intervencionistas-proteccionistas. Esta dicotomía, estrechamente relacionada con ese clivaje, si bien operó en las últimas tres décadas, es insuficiente como herramienta interpretativa en el contexto de los últimos años. En efecto, a partir de 1987, se diluyen cada vez más las diferencias entre ambas líneas internas y, en el contexto de la instauración del proyecto neoliberal, se retraduce la otrora división liberal-peronista, a una división de los empresarios en torno a las formas y alcances de la apertura comercial y a la menor o mayor necesidad de políticas industriales activas (Viguera, 1998; 2000), como muestra el pacto de alternancia durante 1993 y 2003 entre los dos sectores (Gaggero y Wainer, 2004). Sin embargo, como hemos señalado en Kan (2009b) con la devaluación del Real de 1999 aparecen enfrentamientos y tensiones internas que cruzan a ambas líneas internas de la entidad. Por un lado, una visión más aperturista comandada por algunos referentes del MIA y la COPAL –la línea de Alberto Alavarez Gaiani–, menos cuestionadora de la apertura y más firme en mantener la unidad del G-8. Por otro lado, una postura de reconstrucción de la industria nacional, el mercado interno y de críticas más fuertes a la



apertura de los noventa, donde predominaban sectores del MIN con De Mendiguren a la cabeza, y algunos otros del MIA, como la línea encabezada por Jorge Rial, afectados por la devaluación en Brasil. Este último sector se impuso en la conducción de la entidad industrial entre 1999 y 2001 e impulsó el quiebre del G-8 y la formación del Grupo Productivo. Pero la novedad consistía en que, tanto en este alineamiento como en el otro, los grandes grupos económicos tenían una fuerte presencia. A través de COPAL en el MIA y en el primer alineamiento, por ejemplo, a fines de los ochenta Terrabusi con Gilberto Montagna, y también, desde ese entonces hasta la actualidad, el grupo Arcor. Y en el MIN, y en el segundo alineamiento, grupos económicos industriales como Techint, Massuh y Alpargatas.

### COPAL

Si bien es miembro de la UIA, nos detenemos en ella por la influencia cada vez mayor de la agroindustria en la UIA, pero también, porque esta entidad apoyó, al igual que SRA y CRA, iniciativas de libre comercio como el ALCA donde la agroexportación podía resultar beneficiada. Esta entidad, fundada en 1975, nuclea a 34 cámaras que representan a más de 2000 empresas de alimentos y bebidas, que representan alrededor del 30% del total de la producción industrial del país (Wainer, 2010). De posición tradicionalmente liberal, sus empresas están ubicadas en sectores vinculados a ventajas comparativas naturales y con capacidad exportadora.

### **1.5.3.c El sector comercio, finanzas y servicios**

#### Cámara Argentina de Comercio

La CAC, cuya fundación data de 1927, agrupa cámaras sectoriales y empresas de gran envergadura vinculadas sobretudo al comercio y los servicios, aunque también se encuentran dentro de sus filas grandes empresas de carácter más diversificado. Si bien no puede considerarse como una asociación de tipo gremial, es la entidad con mayor peso en la actividad comercial y de servicios, lo cual se traduce en una intervención activa en los debates acerca de las políticas económicas en los que pregonan a favor del sistema del mercado y la libre empresa. Consecuentemente sus demandas históricas se refieren a la liberalización de precios, de las relaciones de trabajo y del comercio exterior y la reducción de las cargas fiscales y el aparato estatal.

Existen también otras entidades importantes en el sector comercial. La Cámara de Importadores de la República Argentina (CIRA) que defiende específicamente los

intereses de las empresas importadoras. Además, está la Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA) ligada a la comercialización en el exterior de la producción local también está integrada por firmas industriales (exportadoras).

#### Cámara Argentina de la Mediana Empresa (CAME):

De un perfil distinto a las anteriores nuclea a varias federaciones y asociaciones del sector comercial pero también algunas del sector industria y servicios, tanto a nivel local, como regional y provincial. En general sus miembros son pequeños y medianos establecimientos. Si bien apoyó a comienzos de los noventa los primeros momentos de la estabilidad de la moneda por la normalización del comercio, fue crítica de la apertura económica. A fines de los años noventa, crearon un departamento de comercio exterior donde siguen de cerca la evolución del MERCOSUR pero no emiten documentos ni posicionamientos importantes ante el tema.

#### Bancos

Las principales entidades que nuclean a bancos y financieras son: la Asociación de Bancos de la República Argentina (ABRA), fundada en 1919, entidad de representación del capital bancario privado extranjero con presencia en el país y la ADEBA, creada en 1972, que agrupaba a bancos nacionales. Ambas asociaciones han pugnado sistemáticamente por la liberalización de la economía. Las reformas estructurales instauradas durante los noventa en dirección hacia la extranjerización y concentración de la banca provocaron la casi desaparición de los bancos nacionales privados y, en consecuencia, el fin de la división ABRA- ADEBA. Por ello, en 1998, surge la Asociación de Bancos de la Argentina (ABA) como resultado de la fusión de Asociación de Bancos de la República Argentina (ABRA) y ADEBA. En 2003, luego de la crisis, ADEBA se distancia de ABA y refunda su asociación de bancos privados de capital nacional. Es pertinente señalar que hacia mediados del año 1998 y previo a su fusión con ABRA, ADEBA incorporó entre sus asociados a los bancos Nación y Ciudad. Sin embargo, ambos bancos formaban parte, a su vez, de Asociación de Bancos Públicos de Argentina (ABAPRA) que en 1996 modificó su Estatuto y denominación pero había sido fundada originalmente en 1959 con el nombre de Asociación de Bancos Públicos y Privados de Argentina (ABAPPRA). En esta entidad está conformada por las entidades bancarias representativas de los Estados

provinciales, municipales, cooperativos y de inversión y en los últimos años tuvo un fuerte peso el Banco Credicoop.

#### Cámara Argentina de la Construcción

Surgida en la década del '30, nuclea al sector industrial de la construcción. En la actualidad cuenta con 25 delegaciones de representación distribuidas en todo el país. En el año 1985 se produjo una escisión en la CACon cuyo resultado fue la fundación de la Unión Argentina de la Construcción (UAC), entidad que persistió hasta 1997 cuando ambas asociaciones volvieron a fusionarse bajo la denominación de Cámara Argentina de la Construcción. En sus años de existencia la UAC reunió a las grandes empresas constructoras, en general vinculadas al Estado en calidad de contratistas. La existencia de la UAC suele ser interpretada como una suerte de foro en el que se manifestaba la presencia de los “Capitanes de la Industria” (Viguera, 2000).

#### Asociación de Empresas de Servicios Públicos Argentinos (ADESPA)

Agrupada a las principales prestatarias de servicios públicos privatizados: METROGAS, Aguas Argentinas, Telefónica, Telecom, Metrovías, Camuzzi Argentina, Litoral Gas, Autopistas del Sol, Edenor. Al ser una asociación que nuclea a pocas empresas –aunque de gran importancia económica– su participación en la escena pública es más bien acotada y sus representados utilizan diversas vías para hacer valer sus intereses particulares, por ejemplo a través de los propios directivos de las firmas o de representantes de los gobiernos de sus países de origen (Wainer, 2010). Tienen también representación en la CAC.

#### Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios (APYME)

Fundada en 1987, APYME es una entidad empresaria de primer grado y de carácter multisectorial ya que reúne a pequeños y medianos empresarios provenientes de sectores industriales, comerciales, de los servicios y cuentapropistas sin distinción de rama o actividad. Los principales ejes vertebradores que propone APYME en la esfera de la economía se organizan en torno a las políticas de protección del mercado interno, fomento de la producción nacional, límites a la extranjerización y concentración empresaria así como también enfatizan la necesidad de políticas crediticias accesibles y regímenes tributarios progresivos. Reuniendo a pequeños capitales, se distingue de las anteriores por el escaso grado de influencia sobre las políticas nacionales y su

articulación con sectores políticos de la centroizquierda e izquierda. En las acciones contra el ALCA de 2001 participó de la Autoconvocatoria No al ALCA con movimientos sociales, territoriales, más cerca a las protestas “por abajo” que a una articulación con los de “arriba”.

#### **1.5.3.d Agrupamientos intercorporativos y asociaciones interempresariales**

En este tipo de asociaciones existen algunas más coyunturales, como la unión de corporaciones empresarias –denominadas de cuarto grado– que van cambiando de acuerdo a la coyuntura, y las asociaciones más duraderas con un perfil más ideológico marcado, como las llamadas asociaciones empresariales, que incluso nuclean a miembros de varias de las anteriores entidades mencionadas pero también a empresas en forma directa.

##### Grupo de los Ocho

El G-8 es tributario de experiencias anteriores en lo que refiere a acciones conjuntas de asociaciones empresarias en el contexto del retorno democrático: el Grupo de los 11 en los comienzos del alfonsinismo, el Grupo de los 17 –también designado como “comunidad empresaria”– en la segunda etapa de su gobierno, grupos denominados en función de la cantidad de organizaciones empresarias que los integraban. De estos diversos alineamientos intercorporativos, en 1987 se afianza uno de ellos, el G-8, integrado por ocho entidades representativas del capital más concentrado: SRA, UIA, CAC, CACon, ADEBA, ABA, Bolsa de Comercio y UAC. La confluencia de estas heterogéneas corporaciones empresarias se cristaliza, durante toda la década del noventa, en el apoyo al Plan de Convertibilidad y a las reformas económicas. Es importante destacar la relevancia que adquiere el grupo como voz legitimadora o no de determinados programas económicos (Schvarzer, 1990).

En otros términos, el apoyo o el rechazo del G-8 tenía efectos concretos en la dirección que tomaba el “mundo de los negocios” (Viguera, 2000). Las disidencias entre las distintas corporaciones en relación a la convertibilidad instaurada comienzos de los noventa producirá el quiebre del grupo en 1999, por los efectos sobre el esquema cambiario de la devaluación del Real (Kan 2009). Ese quiebre dio paso a la formación del Grupo Productivo.

##### Grupo Productivo

Surgido en 1999 por iniciativa de UIA convocó a otras organizaciones empresarias: CAC y CRA. No es casual que haya sido la UIA la impulsora de la creación de este grupo, ya que en el entramado del G-8, la UIA ahondó sus diferencias con las otras asociaciones en relación al rumbo de las políticas comerciales e industriales implementadas desde 1989. La creación del Grupo Productivo implicó la ruptura del ya resquebrajado Grupo de los 8, o sea, la ruptura entre aquellos que seguían apoyando las políticas gubernamentales y no cuestionaban el modelo de apertura sostenido por la convertibilidad (Bolsa de Comercio, ABA, CAC) y los que asumían un postura de enfrentamiento con dichas políticas (UIA; CACon; CRA) (Kan, 2009, Salvia 2012). La SRA se mantuvo al margen de ambos sectores. Unos meses posteriores a la devaluación de comienzos de 2002, el Grupo Productivo se desarticuló como tal.

#### Asociación Empresaria Argentina

Fue fundada en el año 2002 por la iniciativa de un conjunto de grandes empresarios con el objetivo de intervenir en la vida política, especialmente a través de la participación de los titulares de las empresas de mayor relevancia del país, sobre el análisis de las políticas públicas de interés general. Se proponen valorizar la importancia de la actividad del sector empresario para el desarrollo social y económico. La AEA reemplazó en 2002 al CEA, que había sido fundado en 1967 y cuya importancia fue variando en las distintas coyunturas. El CEA estuvo constituido por los empresarios más importantes procedentes de diversos sectores de la producción, los servicios y las finanzas y como agrupación ha estado tradicionalmente ligada al proyecto de liberalización y apertura económica. CEA, junto al grupo denominado “Capitanes de la Industria”<sup>64</sup> primero y AEA luego nucleó, por fuera de las asociaciones corporativas, a grandes empresarios y tuvieron un rol importante en el contexto de las reformas económicas.

Encontraremos a lo largo de los capítulos principalmente a la SRA y la UIA como las entidades corporativas que expresan a las fracciones de la clase dominante

---

<sup>64</sup> La aparición de los “Capitanes de la industria” (o “Grupo María”) data de fines de la dictadura militar y sus empresas fueron beneficiadas con la estatización de sus deudas. Tuvieron acceso al crédito internacional, capacidad inversora y realizaban sus intereses tanto en el mercado externo como en el mercado interno. Predominaba un perfil industrial y en algunos casos agroindustrial. Son todas empresas de capital concentrado (algunas de mayor o menor tamaño entre sí) y han tenido mucha influencia durante el gobierno de Alfonsín, exclusivamente entre 1985 y 1988 (Ostiguy, 1990). A principios del gobierno de Menem, el primer ministro de economía (Roig hasta su fallecimiento y luego Rapanelli) pertenecía al grupo económico Bunge y Born, empresa integrante de los Capitanes de la Industria. Sin embargo, con el comienzo de las reformas, comenzó también su desarticulación como grupo.

más interesadas y preocupadas por la problemática de la integración regional. No constituye un hecho azaroso ya que son las dos más antiguas de la historia argentina, las dos que sientan su actividad en la producción de bienes y las que tienen una mayor tradición de diálogo e interacción con los gobiernos. De todas formas, aparecen en algunos momentos las voces de otras fracciones representadas por sus organismos corporativos, asociaciones y capitales individuales, que serán también tenidas –con las salvedades hechas en este apartado metodológico– en cuenta para intentar dar un mapeo de la situación lo más amplio posible.

## **PARTE A: LA INTEGRACIÓN COMERCIALISTA (1990-1999)**

### **Capítulo 2: CONCENTRACIÓN DE CAPITAL, POLÍTICAS NEOLIBERALES Y APERTURA ECONÓMICA: ARGENTINA Y LOS ORÍGENES DE LOS PROYECTOS MERCOSUR Y ALCA A COMIENZOS DE LOS NOVENTA.**

#### **2.1 Introducción**

Luego de dos décadas de vida y a pesar de varias tensiones por las que ha transitado en reiteradas ocasiones, el MERCOSUR se constituyó –y lo continúa siendo– en el principal escenario de inserción regional de Argentina. Esta continuidad hasta el presente ha generado que el MERCOSUR y, por ende, la relación con Brasil, sean parte de la primera plana tanto de la agenda política en general como de la agenda de política exterior en particular de los diferentes gobiernos y organizaciones políticas. En torno a la relación con Brasil, la creación del MERCOSUR desarrolló un proceso de integración entre ambos países que, no sin desencuentros, contrastó con todos los anteriores intentos de acercamiento. Sin embargo, los orígenes del MERCOSUR y la reconfiguración de la relación con Brasil –un elemento crucial para lo anterior– estuvieron signados por el importante cambio en la política exterior argentina ocurrido a finales de la década del ochenta y comienzos de los años noventa. A su vez, ese cambio estuvo guiado por la implementación del programa de apertura económica neoliberal que llevó a cabo el gobierno de Menem y que se venía gestando desde la implementación del Plan Primavera en el gobierno de Alfonsín. Por esos años, en el contexto de concentración y centralización del capital a escala global, en Argentina coincidieron la apertura económica y la nueva inserción regional guiada por proyectos que apuntaron a la reducción de barreras arancelarias profundizando aquella apertura, ya sea el MERCOSUR, o la Iniciativa para las Américas, un proyecto de libre comercio hemisférico impulsado por Estados Unidos.

En este capítulo, por un lado, analizaremos la implementación de políticas neoliberales que se desarrollaron con la apertura económica y el proceso de reformas de finales de la década del ochenta y comienzos de los años noventa tanto en la región como en Argentina. Por otro lado, sobre ese contexto, en primer lugar estudiaremos la evolución de la relación entre Argentina y Brasil y la creación del MERCOSUR, abordando las principales características del bloque regional durante sus primeros años. En segundo lugar, observaremos la emergencia de la Iniciativa para las Américas por parte de Estados Unidos como proyecto de integración para la región, a la que

Argentina adhirió con fervor. Este proyecto constituyó los prolegómenos del posterior ALCA, que se comenzó a negociar en la Cumbre de las Américas de Miami en 1994. Sobre éste, esbozamos sus características principales, como así también los intereses y condiciones que llevaron a Estados Unidos a impulsarlo.

## **2.2 Políticas neoliberales y apertura económica en la región y en Argentina. El plan de Convertibilidad Monetaria como consolidación de la apertura económica**

La década del ochenta en América Latina, denominada “década perdida”, presentó los siguientes rasgos en la mayoría de los países de la región: un elevado endeudamiento externo de las economías, ciclos económicos recesivos, estallidos hiperinflacionarios, altas tasas de interés, una fuerte caída de las exportaciones por los precios decrecientes de las materias primas y por el aumento del proteccionismo de las potencias industriales, un continuo aumento del desempleo y de la pobreza. Sobre este cuadro se fue construyendo paulatinamente la justificación de la necesidad de las políticas neoliberales como forma de salir de ese escenario. El recetario neoliberal (que comenzó en varios países con políticas de ajuste fiscal, privatizaciones y apertura de la economía) se pudo aplicar luego del triunfo de las clases dominantes de la región por medio de dictaduras militares contra, por un lado, los proyectos políticos que representaban –en las década del sesenta y setenta– una amenaza hacia el orden social vigente, y por otro lado, contra los gobiernos que mantuvieron regímenes de acumulación basados en la sustitución de importaciones, la producción para el mercado interno, la fuerte intervención del Estado en la economía y las formas políticas que fueron contenidas dentro de los denominados populismos clásicos<sup>65</sup> y que perduraron desde la posguerra hasta fines de los setenta y comienzos de los ochenta. Entre mediados de la década del ochenta y principios de la del noventa, en el marco de los llamados procesos de “transición a la democracia”, tanto en el Cono Sur como en la región andina de América del Sur, las políticas neoliberales tuvieron el consenso de varias fracciones de las distintas clases sociales y comenzaron a aplicarse a través de los gobiernos democráticos con mayor énfasis que lo que habían podido implementar los gobiernos dictatoriales.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Sobre el concepto de populismo clásico, véanse Mackinon y Petrone (1998).

<sup>66</sup> Excluyendo para estos ejemplos el caso de Chile, que el marco de una dictadura, ya señalamos que constituyó uno de los casos de temprana aplicación.



Con respecto al inicio del neoliberalismo, Perry Anderson (2003) lo sitúa a mediados del siglo XX y sus raíces teórico-filosóficas en la reacción de Friedrick Hayek hacia el intervencionismo estatal implementado por el Estado de Bienestar europeo y el New Deal norteamericano. Según el autor, el neoliberalismo permaneció en el plano teórico durante dos décadas y recién a partir de la crisis del setenta el recetario se comenzó a aplicar. Anderson observa que las primeras políticas neoliberales tuvieron su escenario de experimentación en América Latina en Chile durante la dictadura militar de Pinochet que comenzó en 1973, aplicando recetas económicas de la escuela norteamericana de Milton Friedman<sup>67</sup>. Recetas que, a fines de aquella década, fueron plenamente implementadas por Thatcher en Gran Bretaña y por Reagan en Estados Unidos. La aplicación de estas políticas en ambos países centrales tuvo como objetivo: contener la inflación y contraer la emisión monetaria, elevar el desempleo para regular el salario, aplicar la desregulación financiera, reducir gastos sociales e implementar reformas en la legislación laboral, reducir el poder de los sindicatos, profundizar la apertura comercial y cambiar la forma de intervención del Estado en la economía.

El otro escenario de experimentación del neoliberalismo en la región fue el plan de ajuste y estabilización antiinflacionario de Víctor Paz Estensoro –ideado originariamente para ser aplicado por el ex presidente dictatorial Hugo Banzer si éste ganaba las elecciones de 1985– en Bolivia con el asesoramiento de otro técnico norteamericano de renombre, Jeffrey Sachs. Estas políticas aplicadas en Bolivia fueron también modelo para escenarios futuros: los países del Este europeo y Rusia luego de la caída del “socialismo real”, siendo el mismo Sachs quien monitoreó su aplicación.

Luego de estos ensayos exploratorios, a fines de la década del ochenta y principios de la del noventa, los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari en México, Carlos Menem en Argentina, Alberto Fujimori en Perú, y el intento de Carlos Andrés Pérez en su segunda presidencia de Venezuela<sup>68</sup> “constituyen el viraje continental en dirección al neoliberalismo” (Anderson, 2003:35). Si bien en estos países hubieron anteriormente algunos experimentos en esa dirección, habrá un antes y un después para la aplicación de las políticas neoliberales a partir del Consenso de Washington. Este

---

<sup>67</sup> Creador de la monetarista y neoclásica Escuela de Economía de Chicago e integrante de las reuniones de la Sociedad de Mont Pélerin, “una suerte de francmasonería neoliberal”, comandada por Hayek en las décadas del cuarenta y cincuenta (Anderson 2003:26).

<sup>68</sup> Intento que fracasó por el “Caracazo” de febrero de 1989, una rebelión popular contra la aplicación del paquete neoliberal que posteriormente dio lugar, por un lado, a los inicios de un ciclo de protesta social durante toda la década del noventa con un permanente rechazo a la políticas neoliberales y, como consecuencia, a la posterior llegada al poder de Hugo Chávez en 1999 (López Maya, 2003).

encuentro organizado por el economista inglés John Williamson resultó en un acuerdo entre el Departamento de Estado norteamericano, el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Grupo de los Siete (G-7), en donde se planificaron las políticas a seguir para los países periféricos del hemisferio americano. El otorgamiento de préstamos para “ayudar” a estos países en el marco de la crisis de la deuda, se haría a cambio de cumplir con los diez puntos principales del Consenso: mayor recaudación impositiva y disciplina fiscal, reforma tributaria, liberalización del sistema financiero, tasas de cambio competitivas, reorientación de los gastos en educación, salud e infraestructura, liberalización del comercio exterior, eliminación de restricciones para la inversión extranjera, privatizaciones de empresas de estatales de servicios públicos, desregulación laboral, propiedad intelectual<sup>69</sup>. A partir de ese entonces, las políticas neoliberales implementadas en América Latina estarán amparadas en ese Consenso de 1990 y su adhesión se dará de diversa forma y a ritmos distintos; aplicándolas en Brasil Fernando Collor de Mello y Fernando Henrique Cardoso, en Uruguay Luis Lacalle, en Chile los presidentes de la Concertación, en Ecuador Sixto Durán Ballén y Abdalá Bucaram Ortiz, en Bolivia Jaime Paz Zamora y Gonzalo Sánchez de Losada, por mencionar algunos ejemplos además de los aludidos casos de Argentina, Perú, México y Venezuela.

Este desembarco de las políticas neoliberales en la región se produjo en un momento de transformaciones en el escenario económico y político mundial que otorgaba condiciones para su aplicación. En lo económico, la resolución de la crisis del setenta estuvo acompañada por un proceso de concentración y centralización de capital registrado por la mundialización de la economía en las tres décadas posteriores a la crisis (Katz, 2006). Esta mundialización se manifestó a través de la apertura de las economías y de la formación de bloques regionales con propósitos defensivos. En lo político, el fin de la etapa de la Guerra Fría y la constitución de un nuevo escenario internacional en el cual la confrontación Este-Oeste dejaba de jugar el papel de eje ordenador, posibilitó la adhesión de la mayoría de los gobiernos de la región al recetario

---

<sup>69</sup> Sobre el origen del Consenso, Jaques do Novion (2005) comenta que: “En el transcurso del año 1989 es convocado un seminario sobre reformas económicas para América Latina. Estas nuevas políticas tuvieron como eje dos cuestiones: la estabilidad y el crecimiento económico. Sus 10 puntos consensuados dieron margen al llamado Consenso de Washington coordinado por el economista inglés John Williamson (...) Estos puntos fueron el recetario impuesto por los organismos internacionales para la concesión de créditos. Este conjunto de reformas están centradas en la doctrina de desregulación de los mercados, apertura comercial y financiera y de reducción del papel del Estado. Las políticas marcaron los años noventa en América. Su evaluación no es de las más favorables, dos ejemplos: México y Argentina” (Novion, 2005:50-51, la traducción es nuestra).

neoliberal del Consenso de Washington. En este nuevo escenario internacional, de crisis y derrotas de alternativas anticapitalistas, se allanaba el camino político e ideológico para la aplicación del neoliberalismo. De esta forma, las políticas neoliberales fueron la cara visible del triunfo de occidente en el marco de la Guerra Fría, triunfo que se emparentaba en América Latina, por un lado, con las derrotas de los proyectos de transformación social y, por otro lado, con la crisis de los proyectos políticos que tuvieron su despliegue mediante la emergencia de los llamados “populismos” en América Latina, que se caracterizaron por diversas formas de inclusión social de las clases subalternas, una mayor presencia del Estado en la economía y la transferencia de recursos del agro a la industria, entre otras cuestiones.

Como sostiene Katz, la aplicación de las políticas neoliberales contribuyó a transformar la estructura del capitalismo regional, determinando significativos cambios en el plano económico, político y social. Estos cambios trajeron como consecuencia la apertura indiscriminada de las economías latinoamericanas, un mayor endeudamiento externo, la reducción del salario real, altos índices de desocupación y empobrecimiento de las capas medias de la población. En este sentido, la ideología neoliberal fue el ideario adoptado por las fracciones de capital más concentrado de las burguesías de la región, para poner en marcha el proceso de reformas.

Es común afirmar que en Argentina, durante la última dictadura miliar, ya se habían implementado las políticas neoliberales. Si bien algunas de las medidas de política monetaria implementadas bajo la reforma financiera de 1977 están enlazadas con el ideario neoliberal monetarista, no obstante entendemos aquí que un gobierno de signo claramente neoliberal lo encontramos a partir de 1989.<sup>70</sup> En la década del ochenta a través del Plan Austral, específicamente su última fase aplicada en 1988, denominada Plan Primavera, se intentó desarrollar de manera más firme un proceso de reformas que también tenía como meta la apertura económica. Esta apertura estaba acompañada de discursos y justificaciones de carácter neoliberal, como el ajuste en el gasto público y el anuncio de privatizaciones y de reforma del Estado, que emanaban tanto del debilitado gobierno de Alfonsín como del candidato a la presidencia del radicalismo, el por entonces gobernador de Córdoba, Eduardo Angeloz, (Pucciarelli, 2011:28).

---

<sup>70</sup> Lo que no objeta la idea de que la última dictadura militar contribuyó a sentar las bases de la futura apertura económica que tendrá lugar con las políticas neoliberales de la década del noventa. Al respecto véase Iñigo Carrera y Podestá (1997).

Será recién con el gobierno de Menem cuando las políticas neoliberales fueron lanzadas para quedarse por algo más de una década. Como señala Bonnet (2008) la imposición de esa hegemonía neoconservadora en Argentina entre 1989 y 1991 se realizó por medio de estallidos de crisis hiperinflacionarias usados para generar consenso en amplias capas de la sociedad de la necesidad de las reformas que se venían queriendo implementar. Luego de la primera oleada hiperinflacionaria, en julio de 1989 asume la presidencia Carlos Menem antes de la fecha prevista y comienza el proceso de transformaciones. La primera etapa se efectivizó a través de la Ley de Reforma del Estado (23.796) y la Ley de Emergencia Económica (23.697), permitiendo encarar el proceso privatizador de las empresas de servicios públicos, la capitalización de deuda y la reasignación del gasto estatal por medio de eliminación de subsidios, reintegros impositivos y transferencias del sector público a las economías regionales y las Pymes. De las privatizaciones, los principales beneficiados fueron la banca acreedora internacional (que colocaba en las privatizaciones bonos de la deuda devaluados internacionalmente), los sectores de capital extranjero<sup>71</sup> y las fracciones de capital concentrado de la burguesía local.<sup>72</sup> Estas leyes fueron consideradas las primeras e indispensables medidas de transformación reclamadas desde la década del ochenta por el FMI, el BM y el CEA.<sup>73</sup> El 16 de julio de ese año, mediante una solicitada en los medios gráficos, el CEA respaldó al gobierno declarando “su decidido apoyo a este programa, en particular en aquellos aspectos que apuntan a las reformas estructurales del sector público, la desregulación y la apertura económica” (*La Nación*, 16/7/89.). Se iniciaba así el primer plan económico de Menem, ligado al Grupo Bunge y Born (denominado Plan BB), que tendría corta vida ante un convulsionado clima político y social y finalizaría su ciclo con otra corrida bancaria y oleada hiperinflacionaria, la del finales de 1989.<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> Tomando como ejemplo la privatización de Entel, es de destacar la participación en ellas del Citicorp, el JP Morgan y el Citibank.

<sup>72</sup> En la privatización de ENTEL también participaron: Techint (8,39 %) y Sociedad Comercial del Plata (5 %) de la parte que luego sería Telefónica de Argentina, y Pérez Companc (25 %) y Banco Río (14,5 %) de la parte que luego sería Telecom.

<sup>73</sup> El CEA, hoy Asociación Empresaria Argentina (AEA), nucleaba a: Jorge Born (Bunge y Born), José Estensoro (Sol Petróleo), Carlos Dietl (Integrante de los directorios de Bayer, Boston Cia. Financiera, Eternit, Rigolleau y Pasa Petroquímica), Rafael Gaviola (Monsanto Argentina), Alcides Lopez Aufranc (Acindar), Amin Massuh (Massuh), Juan Munro, (Massalin Particulares), Pedro de Ocampo (SRA), Fulvio Pagani (Arcor), Ruede Aguirre (Grupo Roberts), Víctor Savanti (IBM Argentina), Francisco Soldati (Sociedad Comercial del Plata), Federico Zorroaquin (Garavaglio y Zorroaquin), Francisco Macri (Sevel Argentina).

<sup>74</sup> Pucciarelli afirma que el fracaso del Plan BB obedeció entre otras cosas a “la larga pugna todavía irresuelta entre las diversas fracciones de la clase dominante para definir el contenido de las políticas

Con Antonio Erman González como ministro de Economía –quién también sufriría otra corrida bancaria y estallido hiperinflacionario en marzo de 1990– el proceso de reformas encarado por el gobierno de Menem comenzaba a lograr el apoyo de varias fracciones del capital y también del movimiento obrero. Por un lado, desde fines de marzo el gobierno había relanzado el rumbo político mediante la construcción de un nuevo apoyo social a la figura del presidente y a las reformas que se pretendían encarar, que tenía como objetivo también oponer en la vereda de enfrente a aquellos que se enfrentaban a las mismas. Esta estrategia, procuraba revertir la caída de la imagen presidencial, se desplegó a través de los medios de comunicación afines y de algunas figuras “apolíticas” apostando a una convocatoria masiva a Plaza de Mayo, la famosa y exitosa “Plaza del sí”, del 6 de abril de 1990. Algunos meses después, el menemismo (no sin disidencias internas, expresadas entre los “Rojo Punzó” y los “Celestes”) arrebató al gobernador de la Provincia de Buenos Aires y ex precandidato presidencial Antonio Cafiero la presidencia del PJ, que pasó a manos del presidente y de su hermano, Eduardo Menem. Reconstruido el liderazgo de Menem, en agosto de 1990, empresarios de diversos sectores (por ejemplo representantes de Bunge Born, Pérez Companc, Citibank y la SRA, todos miembros del CEA) y sindicalistas (Carlos West Ocampo, Luis Barrionuevo, José Rodríguez, José Pedraza, Andrés Rodríguez, Armando Cavalieri, Oscar Lescano, Juan José Zanola, entre otros) fueron citados por el Presidente para escuchar los anuncios de reformas, e hicieron pública una declaración de apoyo al programa de privatizaciones, desregulación y apertura de los mercados: “Nosotros, los aquí reunidos, dirigentes de los sectores empresarios y sindicales, nos hemos pronunciado sin reservas en apoyo del programa económico del presidente de la república, de desregulación, apertura, privatizaciones y libertad de mercados” (*Clarín y La Nación*, 1/9/90).<sup>75</sup>

---

estatales que causó una nueva guerra de precios, reinstaló en la sociedad el temor por la reaparición de nuevos brotes hiperinflacionarios y abrió un nuevo período de ingobernabilidad y crisis hegemónica, que disolvió en poco tiempo la cuota de poder político que Menem había logrado acumular después del triunfo electoral” (Pucciarelli, 2011:34).

<sup>75</sup> Cuando a fines de junio se privatizaba Entel, la SRA sacaba el siguiente comunicado: “[La privatización] constituye un paso trascendental en el proceso hacia el cambio estructural de la economía que debemos subrayar (...) destacamos las ventajas que significan que el Estado deje de gravitar negativamente en la asignación de recursos, afectando la producción global y, en consecuencia, el nivel de ingresos (...) Este fundamental camino que debe ser seguido por todas las empresas en poder del Estado, unido a la libertad de los mercados cambiarios, la liberalización de los precios internos, la nivelación de la gestión operativa y la incipiente apertura económica, abre para los argentinos un futuro de esperanza” (*La Nación*, 5/7/90).

La aplicación de políticas neoliberales y la respectiva apertura de la economía se terminaría de concretar algunos meses más tarde –también luego de otra corrida bancaria y escalada hiperinflacionaria ocurrida en los meses de febrero y marzo de 1991– con la Ley de Convertibilidad Monetaria, diseñada por el flamante ministro de Economía de ese entonces, Domingo Cavallo e implementada en abril de 1991. Por el lado de la clase dominante, el Plan de Convertibilidad contaba con el apoyo explícito de las principales corporaciones empresarias: SRA, CRA, UIA –con algunos matices en función de sus respectivas líneas internas: un apoyo explícito de la COPAL y de los sectores aperturistas nucleados en el MIA, y un apoyo “crítico” o con reparos que igualmente no obstaculizaron una tardía aprobación más firme del MIN–, CAC y ABRA.<sup>76</sup>

### **2.3 Apertura económica y política exterior: reorientación de la inserción regional argentina en el marco de las transformaciones y las políticas neoliberales de comienzos de los noventa**

En el marco de la ya señalada apertura económica, nos ocuparemos ahora de señalar los cambios en materia de política exterior e inserción regional llevados adelante como parte de este ciclo de profundas transformaciones sociales, económicas y políticas. El programa llevado a las elecciones de 1989 por el justicialismo estuvo en continuidad con la doctrina peronista de la Tercera Posición, la importancia de la integración latinoamericana y la persistencia en el Movimiento de Países no Alineados (MOAL).<sup>77</sup> Sin embargo, en el marco de las transformaciones mencionadas, la política llevada a cabo por los cancilleres Domingo Cavallo primero y Guido Di Tella después<sup>78</sup>, se distanciaría rápida y abruptamente de la tradicional doctrina peronista, tanto desde el punto de vista económico como de la relación política con el mundo que reubicará el lugar de Argentina en las relaciones internacionales. En el primer aspecto se privilegió la participación en instancias regionales (MERCOSUR, Iniciativa para las Américas) o globales como el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT), como parte de los pasos necesarios para acelerar la apertura de la economía argentina, abandonando las históricas posturas proteccionistas del país y privilegiando una

---

<sup>76</sup> En el Capítulo 4, realizaré un análisis de los apoyos al Plan de Convertibilidad. Para un análisis con mayor profundidad sobre la apertura comercial en general, el apoyo de las corporaciones empresarias al Plan de Convertibilidad y las respectivas tensiones internas de la UIA, véase Viguera (1998, 2000).

<sup>77</sup> Del que se retirará en septiembre de 1991.

<sup>78</sup> No reviste casualidad que ambos cancilleres fueran economistas y que el primero de ellos fuera el hombre clave de la política económica neoliberal de los noventa.

integración meramente económica y, dentro de ésta, meramente comercialista.<sup>79</sup> En el segundo aspecto, el acercamiento a una potencia hegemónica como Estados Unidos, inspirado en la doctrina del “realismo periférico” cambiaría la tradicional concepción de ese partido y, estando en el gobierno por casi una década, de la política exterior.<sup>80</sup> Argentina pasaría a estar alineada con Estados Unidos (el llamado “alineamiento automático”<sup>81</sup>) en la política hemisférica y global, a través del apoyo a la Guerra del Golfo en 1991, el voto contra Cuba en la ONU, el ya mencionado retiro del Movimiento de Países No Alineados (NOAL), el desmantelamiento del Misil Nuclear Condor II, entre otros hechos.

Sin duda, los cambios en el escenario geopolítico mundial como la caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989, la desarticulación del bloque socialista de Europa del Este y el desmembramiento de la Unión Soviética a comienzos 1991, pusieron fin al conflicto Este-Oeste y posicionaron al liderazgo norteamericano como hegemónico sobre posibles potencias rivales. Estos hechos políticos tuvieron su correlato en contribuir a una tendencia que se desplegaba desde mediados de los setenta como era la mundialización de la economía capitalista, caracterizada en ese nuevo contexto como “globalización”. Así, la aplicación de políticas neoliberales en este nuevo escenario internacional, provocó un reordenamiento de las relaciones internacionales y del lugar de Argentina en ellas.

A partir de 1989, el gobierno de Menem desarrollaría dos estrategias paralelas. Por un lado, una que tenía que ver con el apoyo al libre comercio como eje rector de la vinculación de la región y de Argentina con las potencias, materializada en el alineamiento con Estados Unidos celebrando la Iniciativa para las Américas lanzada en

---

<sup>79</sup> Nos explayaremos más adelante en el último apartado de este capítulo sobre el comercialismo como guía de la política regional.

<sup>80</sup> Esta doctrina elaborada por el especialista en política exterior y relaciones internacionales, Carlos Escudé (1992, 2009), considera a la Argentina como un país dependiente vulnerable y, por lo tanto, poco relevante para los intereses vitales de las grandes potencias. Por ende, el enfrentamiento con las potencias de países como Argentina ocasiona perjuicios para los países débiles y no para la potencia. Esta política de enfrentamiento de Argentina con Estados Unidos, según Escudé, fue la que caracterizó, con algunos matices, a toda la política exterior argentina desde fines del siglo XIX hasta 1989, tanto durante gobiernos peronistas como radicales y también durante gobiernos democráticos como militares. Desde esta óptica, Escudé propuso que países periféricos como Argentina debían enrolarse o alinearse detrás de la política de la potencia cercana a la región (Estados Unidos) en pos de obtener todas las ventajas posibles que ello ofrecía para el desarrollo económico que hacía falta, dejando de lado el enfrentamiento y la hostilidad. Sobre la adopción del menemismo del “realismo periférico” elaborado por Carlos Escudé, véase el interesante análisis Míguez (2006).

<sup>81</sup> Frase utilizada por el vicepresidente de ese entonces, Eduardo Duhalde, para explicar el nuevo posicionamiento de la argentina en política exterior. Guido Di Tella, embajador en los Estados Unidos primero y canciller del gobierno de Menem luego, las definiría como más popularmente se las conoce: “relaciones carnales”.

junio de 1990 y, posteriormente, en las negociaciones por el ALCA. Por otro lado, otra que impulsó y aceleró el proceso de integración con Brasil mediante la firma del Acta de Buenos Aires de julio de 1990, donde la concepción neoliberal estaba presente produciendo cambios en algunos aspectos de aquel proceso de integración con Brasil que venía desarrollándose desde 1985. Sobre este Acta se erigirá el MERCOSUR en marzo de 1991, sumando a Uruguay y Paraguay. Bajo las tesis del “Regionalismo Abierto” de la CEPAL<sup>82</sup>, este proyecto era entendido como el puente para una integración mayor de la subregión del Cono Sur bajo la égida norteamericana a través de la Iniciativa para las Américas. Así, la idea de no incompatibilidad entre ambos proyectos para la política exterior argentina era sintetizada por el propio canciller Cavallo:

En el proceso de interdependencia de la economía mundial, se negocia a través de bloques o espacios semicontinentales o continentales. Para aprovechar las nuevas oportunidades del comercio mundial resultaba necesario que nos adaptáramos al estilo de negociaciones predominante entre grandes grupos, para ellos se hacía imprescindible que en América Latina tomáramos conciencia de la importancia de dejar de ser un conjunto de pequeñas naciones aisladas para transformarnos en un espacio económico con peso en las negociaciones. Para ello fue fundamental profundizar el proceso de integración con Brasil. (Citado en Míguez, 2006:106)

En este sentido, Rapoport y Musacchio (2003) afirman que para Argentina el MERCOSUR fue concebido a principios de la década del noventa como parte de un modelo de inserción internacional que, en lo político, respondía al ‘realismo periférico’ mientras que en lo económico apuntaba al ‘regionalismo abierto’. Ambas ideas se conjugaban con las políticas neoliberales impuestas en la región y servían de marco para imponer un proyecto orientado a una incorporación totalmente abierta a la economía mundial, asumiendo un proceso de globalización que no dejaba lugar a políticas y proyectos nacionales y regionales (Rapoport y Musacchio, 2003:20).

Como señalamos, la oleada de gobiernos neoliberales se desplegó por toda la región, y Argentina, si bien constituyó un caso de referencia, no fue la excepción. Brasil, con sus matices, llevó a cabo un proceso con algunas similitudes al de Argentina, importante también para entender el acelerado proceso de integración entre ambos países y la formación del MERCOSUR que tuvo lugar entre 1990 y 1991 bajo los

---

<sup>82</sup> En el último apartado de este capítulo, cuando nos explayamos en el concepto de la integración comercialista, abordamos la concepción del regionalismo abierto de la CEPAL.



gobiernos de Menem y Collor de Mello. Repasamos rápidamente el proceso de reformas neoliberales en Brasil, señalando las similitudes y los contrastes con el de Argentina.

Las reformas neoliberales en Brasil fueron aplicadas en dos etapas. La primera fue llevada a cabo por Fernando Collor de Mello entre 1990 y 1992 y la segunda por Fernando Henrique Cardoso desde 1994 hasta 2002. De todas maneras, el proceso de reformas (en ambas etapas) fue menos profundo que en Argentina. La primera etapa estuvo signada por la adaptación de Brasil al nuevo escenario mundial y la transición hacia una apertura de la economía. El Plan Collor intentó enfriar la economía y, a su vez, comenzar con el proceso de liberalización de la misma. Pero la situación económica hiperinflacionaria, las trabas burocráticas y el escenario político fragmentado hicieron fracasarlo, contrastando con el alto grado de consenso obtenido en Argentina. Tiempo después, se daba paso al Plan Nacional de Desestatización (PND), mucho más profundo en el avance de reformas estructurales. Su implementación con medidas provisionarias hizo empeorar la conflictiva relación con el Congreso, quien lanzaría el proceso del *impeachment* destituyendo a Collor de Mello en 1992. De todas maneras, en la etapa de Collor de Mello hubo privatizaciones importantes en siderurgia y petroquímica, aunque solamente el PND pudo concretar 15 de las 66 privatizaciones planeadas. Sería recién en la segunda parte de la década del noventa –bajo los gobiernos de Cardoso– cuando se aplicarían reformas económicas más profundas y se avanzaría en la privatización de las principales empresas de servicios públicos.<sup>83</sup>

En materia de política exterior e integración regional, a partir de 1989 Brasil cambiaba de paradigma de integración abandonando la etapa de “estado desarrollista” para pasar a la de “estado normal” (de carácter neoliberal), aunque sin la conceptualización de “realismo periférico” que se desarrolló en Argentina (Bernal Meza, 2008b:30). Collor de Mello condujo a Brasil –país fuertemente proteccionista– a una apertura económica importante, aunque menos radical que la de Argentina. En este marco, buscó actualizar la agenda política a los nuevos temas de aquel momento, apuntando a una mejor relación con Estados Unidos, pretendiendo despojar a Brasil de un perfil tercermundista y “adquiriendo un nuevo perfil compatible con el ideario neoliberal del Consenso de Washington” (Galvao Flores, 2005:60). Los formuladores de políticas que acompañaron a Collor de Mello en su estrategia de creación del

---

<sup>83</sup> Por ejemplo en mayo de 1997 se concretará la mayor privatización de América Latina, al ser vendido el 41.7 % de los activos estatales de la gigantesca empresa minera Vale do Rio Doce a un consorcio norteamericano-brasileño (Rapoport y Madrid, 2002:270).

MERCOSUR tenían claros objetivos de políticas neoliberales a implementar, pensamiento con el cual concibieron el bloque. Este fue un instrumento para la redefinición internacional en el marco de una política de apertura económica (liberalización) iniciada por Collor y continuada por las dos gestiones de Cardoso (Bernal Meza, 2008b). El regionalismo de Brasil constituyó un laboratorio de experimentación, ya que su política exterior persiguió objetivos económicos vinculados con el desarrollo y la ampliación de su mercado y también objetivos políticos relacionados con la búsqueda de poder. Así, en algunos casos combinó el alineamiento a las políticas del Consenso de Washington con la búsqueda de una mayor autonomía regional (Bernal Meza, 2008b:31) y, si bien no rechazó el esquema comercialista, como afirma Musacchio (2006:32) tenía una concepción estratégica algo más matizada que la de Argentina.

#### **2.4 Argentina, Brasil y el MERCOSUR: Desde la Declaración de Iguazú hasta el Tratado de Asunción**

Los lineamientos iniciales del MERCOSUR, dados por los dos principales socios del bloque, Argentina y Brasil, en los acuerdos que se desarrollaron desde 1985 en adelante y preceden al Tratado de Asunción de 1991, tienen una historia y un contexto que explican buena parte de los contrapuntos de la relación entre ambos países en la década del noventa y en los orígenes y primera etapa del MERCOSUR. Asumimos la hipótesis de que, si bien la diferencia estructural entre las economías de ambos países y la posible disputa político-regional previa generó disrupción para sostener en el tiempo una integración política, económica y social, esta disrupción se profundizó debido a que el mayor momento de integración entre ambos se dio a partir de la firma del Acta de Buenos Aires de julio de 1990, donde se prefiguró el MERCOSUR que comenzaría el año posterior en Asunción, pero con un carácter netamente comercialista. Este bloque, al que en 1991 se sumarían Uruguay y Paraguay, en sus comienzos estuvo permeado por el recetario neoliberal de apertura de la economía que se estaba aplicando en sus países miembros. En este sentido, se construyó un MERCOSUR que privilegió la integración económica por sobre otras áreas y, dentro de ésta, exclusivamente una integración comercial que, más allá de haber sido exitosa para ambos países durante los primeros años, no estuvo exenta de tensiones y desacuerdos. Incluso algunos de estos desacuerdos –específicamente los bilaterales y comerciales– continuaron

manifestándose en la década posterior a pesar de cambios en el manejo de la relación bilateral entre Argentina Brasil y que tuvo lugar desde 2003 en adelante.

Previamente a la conformación del MERCOSUR, el proceso de integración entre Argentina y Brasil transitó en la década del ochenta –con respecto a décadas anteriores<sup>84</sup>– un momento relevante. De modo que los saltos dados entre 1985 y 1990 prefigurarían la integración más profunda que se plasmaría en el MERCOSUR. Al respecto, Rapoport (2008) observa que en esa década se presentaba una situación más favorable a la integración entre los dos países, por el contexto de la vuelta a la democracia y de búsqueda de una salida a los procesos de endeudamiento externo y crisis económicas internas. A esto se sumaba la sintonía política entre ambos países tras la Guerra de Malvinas, que allanó el camino para planes conjuntos de largo alcance en el Cono Sur. De modo que:

Se pudieron superar así años de recelos y conflictos, muchos de ellos alentados por Estados Unidos para evitar la constitución de un polo regional común. Desde los acuerdos entre Alfonsín y Sarney, se reflataron los viejos anhelos sudamericanos de integración y se firmó en noviembre de 1985 la Declaración de Iguazú, que sería la piedra fundamental del MERCOSUR. (Rapoport, 2008:3)

La Declaración de Iguazú denota ese contexto señalado por Rapoport de acercamiento consensuado y estratégico entre ambos países, haciendo hincapié en que la integración profundizaría el desarrollo económico, truncado por esos años, de la región. En este sentido, el ítem N° 7 de la Declaración señala que:

Los presidentes coincidieron en el análisis de las dificultades por las que atraviesa la economía de la región, en función de los complejos problemas derivados de la deuda externa, del incremento de las políticas proteccionistas en el comercio internacional, del permanente deterioro de los términos del intercambio, y del drenaje de divisas que sufren las economías de los países en desarrollo. (Declaración de Iguazú, 1985.)

Siguiendo la misma tónica el ítem N° 8 señala:

Concordaron igualmente en cuanto a la urgente necesidad de que América Latina refuerce su poder de negociación con el resto del mundo, ampliando su autonomía de decisión y evitando que los países de la región continúen vulnerables a los efectos de políticas adoptadas sin su participación. Por ello,

---

<sup>84</sup> Existieron otras instancias de integración regional en América Latina donde Argentina y Brasil comenzaron a practicar un acercamiento. Algunas de ellas fueron: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) de 1960; el Encuentro de Uruguayana entre Fondizi y Quadros de 1961; el Tratado de la Cuenca del Plata de 1969; el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) de 1975; la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) de 1979 que sustituyó a la primigenia y fracasada ALALC. Al respecto véanse Otero (2002) y Corazza (2008).

resolvieron conjugar y coordinar los esfuerzos de los respectivos gobiernos para la revitalización. (Declaración de Iguazú, 1985)

Por otra parte, como aspecto significativo –que casi no aparecerá en posteriores declaraciones de integración– encontramos en varios puntos de la declaración que el sujeto “pueblo” o “poblaciones” de ambos países serían el sustento del acercamiento regional entre Argentina y Brasil. Por ejemplo, en el ítem N° 5 de la Declaración se destaca que el desarrollo que potenciaría la integración daría “forma concreta a los legítimos anhelos de las poblaciones de ambos lados de la frontera”. Asimismo, el ítem N° 6 señala que “Los Jefes de Estado coincidieron en destacar el elevado grado de diversificación, profundización y fluidez alcanzado en las relaciones argentino-brasileñas, que fortalece la permanente disposición de los dos pueblos a estrechar en forma creciente sus lazos de amistad y solidaridad” (Declaración de Iguazú, 1985). De esta forma, si bien puede ser una generalidad que encontraremos en varios proyectos de integración, podemos entrever en esta declaración que el contexto económico de crisis y de vuelta a la democracia hacía más propicio poner como sustento del acercamiento entre los países las necesidades de los pueblos más que las finalidades netamente comerciales que se vislumbrarán en los posteriores acuerdos de integración, donde el sujeto pueblo, o directamente se reemplazaría por el mercado y los capitales, o estaría presente pero en estrecha relación con aquellos.

Luego de este paso inicial y hasta la creación del MERCOSUR, otros dos acuerdos contribuyeron al acercamiento. El Tratado de Integración, Cooperación, y Desarrollo de 1988 que profundizaba la decisión de construir gradualmente un mercado común entre los dos países en el plazo de diez años, preconizando la armonización y la coordinación de las políticas monetaria, fiscal, cambiaria, agrícola e industrial (Moniz Bandeira, 2002:317). Este tratado avanzaba en aspectos de la integración económica anunciada previamente en Iguazú y luego en el Acta para la Integración Argentino-Brasileña de 1986.<sup>85</sup> En estos acuerdos, si bien lo económico era lo predominante, aún no tendrían la impronta posterior de los años noventa donde lo económico, además de ser predominante, estaba reducido a una rápida apertura comercial. Un ejemplo de ello lo constituye que el Tratado de 1988 se planteaba un plazo de diez años para construir el mercado común, intentando armonizar políticas para las áreas clave de la integración.

---

<sup>85</sup> Acta donde se había implementado el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) que daba origen a los primeros acuerdos sectoriales.

Dos años después, con los nuevos gobiernos de Menem y Collor de Mello, y ante el escenario de cambios geopolíticos mundiales ya analizados, el Acta de Buenos Aires (1990), aceleraba el proceso de integración entre ambos países adelantando a cuatro años el proceso de apertura comercial mediante el desarancelamiento y priorizando la liberalización comercial por encima de una integración con mayor gradualidad y planificación. El Acta firmada el 6 de julio de 1990 tendría una impronta neoliberal donde el mercado y la circulación de bienes constituían los aspectos centrales del vínculo entre ambos países. Quedaba instalada la finalidad estrictamente comercialista que posteriormente adquiriría el MERCOSUR, cuando en 1991, se firmaría el Tratado de Asunción y se sumarían Uruguay y Paraguay al flamante bloque regional.

En este contexto y con el perfil que adquirió la integración mediante el Acta de Buenos Aires unos meses después se celebraba en marzo de 1991 el Tratado de Asunción entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que consolidaba –al crear el MERCOSUR– las directrices básicas del Tratado de 1988 y, sobre todo, las del Acta de 1990 y preveía la libre circulación de los factores productivos y las tarifas externas comunes a partir de enero de 1995 (Moniz Bandeira, 2002:317). De esta forma, Argentina y Brasil darían un vuelco significativo en el proceso de integración, más allá que el MERCOSUR también incluía a otros dos socios, Uruguay y Paraguay.<sup>86</sup>

Siguiendo los inmediatos antecedentes de la integración, el MERCOSUR se proponía continuar con la construcción de una integración más amplia que la estrictamente comercial que se desarrollo. Esta intención, por ejemplo, podemos observarla en los “considerandos” de Tratado de Asunción.<sup>87</sup> En este sentido, varios análisis señalan que, si bien el MERCOSUR nacería privilegiando el área económica por sobre otras áreas de integración y dentro de aquella privilegiaría los aspectos comerciales, originariamente la iniciativa contemplaba la intención de profundizar todas las áreas económicas de la integración entre Argentina y Brasil, e incluso áreas sociales, políticas e institucionales. Por ejemplo, Musacchio (2006) afirma que la formación del

---

<sup>86</sup> Los lineamientos principales del acercamiento que Argentina y Brasil venían desarrollando fueron puestos en primera escena para el dar origen al MERCOSUR. Sobre este piso, se extendería el proyecto de integración a los dos vecinos que rodean la Cuenca del Plata: Paraguay y Uruguay, quienes no tendrán la posibilidad de ser parte de aquellos acuerdos básicos establecidos entre los socios principales del flamante bloque, como la planificación de las condiciones para el acceso preferencial en la reducción arancelaria (Moniz Bandeira, 2002:317). Esto marcará un problema a lo largo de la historia del MERCOSUR, que perdurará hasta el presente y que se manifiesta en la incapacidad del bloque de encontrar soluciones concretas a la asimetría entre los socios chicos y grandes del Tratado.

<sup>87</sup> Véanse los siete ítems de la introducción del Tratado de Asunción en [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/97/1/tratado\\_assuncion\\_es.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/97/1/tratado_assuncion_es.pdf)

MERCOSUR se insertaba como parte de un proceso más amplio de crecimiento del intercambio intralatinoamericano observable en las décadas previas y que “aunque la idea de un mercado común y algunos acuerdos de compensación en los flujos de intercambio también estaban presentes, la iniciativa no se concentraba en las cuestiones exclusivamente comerciales” (Musacchio, 2006:22). En consonancia, Corazza (2008) afirma que el Tratado de Asunción de 1991 definió un proyecto ambicioso de integración, pues envolvería no solamente la liberalización comercial de bienes y servicios, sino también la libre circulación de factores de producción, la armonización de los marcos jurídicos e institucionales, y también la coordinación de políticas macroeconómicas, sectoriales, sociales, educativas, laborales y democráticas.<sup>88</sup> Sin embargo, como señala Caetano, más allá de los anuncios y de algunos logros, el modelo integracionista se caracterizó por su carácter comercial, ya anunciado en el Acta de Buenos Aires y luego continuado por el MERCOSUR:

Con el telón de fondo del avance de las ideas liberales en la región y en el mundo, un modelo de MERCOSUR ‘fenicio’ y casi exclusivamente orientado a lo comercial, con una institucionalidad fuertemente intergubernamentalista y de baja intensidad que le eran funcionales, comenzó a gestarse muy claramente a partir de mediados de 1990. En julio de ese año 1990, precisamente, en la llamada Acta de Buenos Aires firmada por Collor de Mello y por Menem, un modelo integracionista muy diferente comenzaba a ser proyectado y programado. (Caetano, 2011:31)

## **2.5 MERCOSUR y ALCA**

### **2.5.1 Desde Asunción hasta Ouro Preto: estructura institucional y características de la primera etapa de MERCOSUR.**

El 26 de marzo de 1991, los presidentes Carlos Menem, Fernando Collor de Mello, Andrés Rodríguez y Luis Alberto Lacalle firmaron en Asunción del Paraguay el Tratado para la Constitución de un Mercado Común del Sur o Tratado de Asunción entre la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. En el artículo 1° los países firmantes acordaron que el mercado común consistía en: a) la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías; b) el establecimiento de un arancel externo común a partir del 1° de enero de 1995 y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o

---

<sup>88</sup> “No hay que negar que el MERCOSUR aún en los años noventa tras un período de transición en que predominó el pragmatismo y la flexibilidad, dio pasos importantes en el proceso de integración entre los países miembros, tanto en su dimensión económica y comercial como en sus aspectos políticos y sociales” (Corazza, 2008:5, la traducción es nuestra).

agrupaciones de Estados, y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales internacionales; c) la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados partes, en las áreas de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acordaran, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados partes; d) el compromiso de los Estados partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración (MERCOSUR, 1991).

Si bien el artículo 1° expresaba la decisión de constituir el “Mercado Común del Sur”, lo que se firmó realmente era un compromiso, con fecha límite, de suscribir un nuevo tratado de constitución de un mercado común con características a convenir.<sup>89</sup> El artículo 3° fijaba que durante el período de transición –que se extendería desde la entrada en vigencia del Tratado de Asunción hasta el 31 de diciembre de 1994, cuando los Estados partes debían facilitar la constitución del mercado común–, se adoptaba un régimen general de origen, un sistema de solución de controversias y la implementación de cláusulas de salvaguardia (MERCOSUR, 1991).

Durante este período de transición los principales instrumentos para constituir el mercado común, según el artículo 5°, serían los siguientes: a) un Programa de Liberalización Comercial (PLC) que consistiría en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes y de otras restricciones al comercio entre los Estados partes, para intentar llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel cero y sin restricciones no arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario; b) la coordinación de políticas macroeconómicas que se realizaría gradualmente y en forma convergente con los programas de desgravación mencionados; c) un AEC para incentivar la competitividad externa de los Estados partes que entraría en vigencia el 1° de enero de 1995; d) la adopción de acuerdos sectoriales, con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y de alcanzar escalas operativas eficientes (MERCOSUR, 1991).

El proceso de acercamiento entre la Argentina y Brasil ya tenía varios años, por ende, el Tratado de Asunción mencionaba específicamente que los Estados partes reconocerían diferencias puntuales en el ritmo de la integración de Paraguay y Uruguay.

---

<sup>89</sup> Se producía la extraña característica de que el bloque adquiría personería jurídica internacional bajo el nombre de MERCOSUR, sin ser verdaderamente un mercado común.

También se acordaba preservar los compromisos asumidos hasta la fecha de la celebración del Tratado, inclusive los acuerdos firmados en el ámbito de la ALADI, y coordinar sus posiciones en las negociaciones comerciales externas que emprendieran durante el período de transición. La estructura orgánica del MERCOSUR estaría compuesta por el Consejo del Mercado Común (CMC) y el Grupo Mercado Común (GMC) quienes tomarían las decisiones ejecutivas y operativas del bloque. El MERCOSUR también tendría una Secretaría Administrativa que fijaba su base en Montevideo. Las decisiones del Consejo y del Grupo durante el período de transición se debían adoptar por consenso y con la presencia de todos los Estados partes (MERCOSUR, 1991).

Junto al Tratado de Asunción se firmaron una serie de anexos, a los que algunos meses después, en diciembre de 1991, en el Protocolo de Brasilia resultado de la I Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, se les dio contenido definitivo. A su vez, estos contenidos constituyeron las primeras decisiones del CMC. En el Anexo I del Tratado de Asunción se acordaba el PLC, que en su primer artículo establecía eliminar, a más tardar el 31 de diciembre de 1994 para la Argentina y Brasil y el 31 de diciembre de 1995 para Paraguay y Uruguay, los gravámenes y demás restricciones aplicadas a su comercio recíproco.<sup>90</sup> Según el artículo 3º, el programa de desgravación debía ser “progresivo, lineal y automático” y beneficiaba a los productos comprendidos en el universo arancelario clasificados de conformidad con la nomenclatura arancelaria utilizada por la ALADI (MERCOSUR, 1991). El PLC era la formalización, en el Tratado de Asunción, del Acuerdo de Complementación Económica (ACE) N° 18 ante la ALADI entre los cuatro socios fundadores, que era la extensión del ACE N° 14 ante la ALADI de Argentina y Brasil firmado en diciembre de 1990, cuyas negociaciones se habían desarrollado en el marco de la firma del Acta de Buenos Aires.<sup>91</sup>

En el Anexo II se establecía el Régimen General de Origen que fijaba los requisitos que debían cumplir los productos para considerarse dentro de los criterios generales de esa calificación.<sup>92</sup> En el Anexo III se acordaba un Sistema de Solución de

---

<sup>90</sup> A nuestro juicio el PLC fue la columna vertebral de los primeros años del proceso de integración, marcándole el carácter comercialista adquirido. Coincidimos en este aspecto con Hirst (1992).

<sup>91</sup> Como señala Hirst: “De esta forma se aseguraba que los obstáculos enfrentados en una negociación cuatripartita recién inaugurada no obstruyesen las negociaciones argentino-brasileñas que daban continuidad a un proceso iniciado cinco años antes (...) se establece así un claro desequilibrio entre la profanidad y alcance de los entendimientos entre los dos países más grandes y las negociaciones iniciadas con los dos socios menores” (Hirst, 1992:5).

<sup>92</sup> Las implicancias técnicas serán explicitadas posteriormente en la Decisión N° 2/1991 del CMC (MERCOSUR/CMC, 1991).



Controversias que, en diciembre de 1991, quedó plasmado en el Protocolo de Brasilia.<sup>93</sup> El Protocolo instituiría el sistema de solución de controversias para un el período de transición y preveía las siguientes instancias resolutorias con procedimientos propios: negociaciones directas, intervención del GMC y procedimiento arbitral tanto para Estados parte como para el reclamo de particulares. En caso de intervención del GMC, si los Estados partes no lograban resolver las controversias, aquél debía elaborar una recomendación en un plazo de 90 días (MERCOSUR/CMC, 1991).

El Anexo IV de Asunción trataba sobre Cláusulas de Salvaguardia, al respecto se acordaba que cada Estado parte podía aplicar hasta el 31 de diciembre de 1994 cláusulas de salvaguardia a la importación de los productos que se beneficiaran del PCL. Las salvaguardias se debían adoptar sólo en situaciones excepcionales, cuando en caso que un producto causara “daño o amenaza de daño grave a su mercado”. No obstante, no serían considerados en la determinación del daño factores tales como cambios tecnológicos o cambios en las preferencias de los consumidores a favor de productos similares y/o directamente competitivos dentro del mismo sector. Con el objetivo de no interrumpir las corrientes de comercio que hubieran sido generadas, el país importador negociaría una cuota para la importación del producto objeto de salvaguardia, que se regiría por las mismas preferencias y demás condiciones establecidas en el programa de liberalización comercial. Las salvaguardias tendrían un año de duración, prorrogable por un año más y en ningún caso podrían extenderse más allá del 31 de diciembre de 1994 (Tratado de Asunción, 1991). Reconociendo que el cronograma previsto no podía cumplirse, en agosto de 1994, los países del bloque convinieron en la necesidad de establecer un régimen transitorio de aplicación intra-MERCOSUR para un limitado grupo de productos, con el objetivo de facilitar los procesos de reconversión de los sectores productivos. Surgió así el Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera, consistente en listas de productos originarios de cada Estado parte que, para su importación intrarregional, tenían un tratamiento arancelario decreciente en forma lineal y automática hasta llegar a cero por ciento, en el caso de la Argentina y Brasil el 1° de enero de 1999, y en el de Paraguay y Uruguay el 1° de enero de 2000. En el caso de la Argentina, se exceptuaron productos de los sectores: siderúrgico, automotriz, electrodomésticos, textil, calzado, papel, cartón, madera y algunos alimentos. Cabe destacar que estos sectores, o ya venían negociando acuerdos sectoriales en el marco de ALADI y de los acuerdos previos entre Argentina y Brasil, o al momento de firmar el

---

<sup>93</sup> Lo que constituyó la Decisión N° 1/1991 del CMC (MERCOSUR/CMC, 1991).

Acta de Buenos Aires negociaron para ser eximidos del proceso del PLC, como por ejemplo el azúcar (MERCOSUR/CMC, 1994).

La Declaración de Las Leñas de 1992, realizada en el marco de la II Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, comprometió calendarios para el cumplimiento de metas en materia de coordinación de políticas macroeconómicas, comerciales, estructurales y tecnológicas, y para el establecimiento de todo el instrumental y normativa que contribuyera a hacer efectiva la Unión Aduanera en 1995. Este cronograma de medidas intentaba asegurar el cumplimiento del Tratado de Asunción, sus anexos y las decisiones del CMC como consecuencia de la elaboración del Protocolo de Brasilia.

En el Protocolo de Ouro Preto de diciembre de 1994, se daría por culminada esta primera etapa de transición, basada en la implementación del PLC y en la adquisición de mecanismos para agilizar el ambicioso Tratado de Asunción y sus anexos, dando paso formalmente a la etapa de Unión Aduanera con la entrada en vigencia del AEC. Ni el PLC había sido total –ya que muchas excepciones a la liberalización total del comercio intrabloque continuarán persistiendo– ni la Unión Aduanera será completa o perfecta, ya que el AEC también tendrá variaciones para algunos casos. Sin modificar la orientación intergubernamentalista, el Protocolo de Ouro Preto introdujo algunas innovaciones institucionales, que se convertirán en parte de la estructura institucional del MERCOSUR. Por ejemplo, se crearon la Comisión de Comercio del MERCOSUR (COM) la Comisión Parlamentaria del MERCOSUR (CPM), la Secretaría Administrativa (SAM) y el Foro Consultivo Económico-Social (FCES). Por otro lado, se dio vigencia a la legalidad del MERCOSUR, ya que el bloque obtenía la personería jurídica de derecho internacional, lo que implicaba su capacidad de negociar acuerdos con terceros países, bloques económicos y organismos internacionales (MERCOSUR, 1994).

Por muchos motivos, con la firma del Protocolo de Ouro Preto pudo darse por concluida una primera etapa de consolidación institucional del MERCOSUR, tras los años de transición e implementación inaugurados con el Tratado de Asunción de marzo de 1991. Cerca del 85 % de los aproximadamente 9000 ítems constantes de la Nomenclatura del Sistema Armonizado tenían un arancel externo común aprobado con variaciones de entre 0 y 20 % y con vigencia a partir de 1° de enero de 1995. Los productos que quedaban fuera de las listas de excepción extenderían su situación hasta el 2001 en algunos casos y hasta el 2006 en otros (Caetano, 2011:35). Sin embargo, la culminación de esta etapa, con sus logros y evoluciones positivas, no podía ocultar la

fuerte dependencia del bloque en relación a los flujos comerciales y financieros internacionales y su incapacidad y debilidad institucional para articular respuestas comunes ante situaciones de inestabilidad o de conflicto. La apuesta aperturista y comercial, pese a sus primeros frutos positivos, no pudo evitar las fricciones y conflictos provocados por las gravosas adaptaciones de algunos sectores ante las nuevas reglas comunes que se adoptaron. Como sugiere Caetano, “El enfoque comercialista, liberal y aperturista, con su consiguiente formato intergubernamental en el plano institucional, no ofrecía ámbitos consistentes ni a veces posibilidad de negociación y convergencia entre los sectores enfrentados (Caetano, 2011:35).

El Tratado de Asunción y sus anexos, las decisiones y los protocolos agregados, como el de Brasilia de 1991 y, particularmente, el de Ouro Preto de diciembre de 1994, donde se reformarán algunos aspectos de los anexos de Asunción, y sobre todo, se le dará estructura institucional al bloque, serán los pilares legales e institucionales del MERCOSUR cuando entrara en vigencia su funcionamiento como Unión Aduanera a partir del 1 de marzo de 1995. Otros hitos importantes desde el punto de vista institucional, que posteriormente tuvieron implicancias en la cotidianeidad del MERCOSUR, serán el Protocolo de Olivos de 2002 y el encuentro Ouro Preto II de 2004, entre otros. Nos explayaremos sobre ellos en el Capítulo 7.

### **2.5.2 La Iniciativa para las Américas y el proyecto ALCA: Estados Unidos y su libre comercio para la región. Estructura institucional y desarrollo de las negociaciones.**

A continuación presentaremos las características del proyecto ALCA, su estructura institucional y el desarrollo de las negociaciones. Como ente 1994 y 2001, existieron tres Cumbres de las Américas y una gran cantidad de reuniones ministeriales, pero sin decisiones concretas ni grandes posicionamientos de la clase dominante sobre el tema, explicaremos la evolución de esas reuniones y los grandes ejes que fueron tomando las discusiones, para luego volver al ALCA en el capítulo 6 que aborda ellos años 2000 y 2001 el proyecto norteamericano será cuestión de debate.

Dentro del escenario global y regional de reestructuración capitalista y reformas neoliberales ya señalado, emergieron distintos proyectos de integración y se fueron modelando distintos bloques regionales, ya sean acuerdos de libre comercio, uniones aduaneras o uniones económicas. En ese contexto se produjo la consolidación de la Unión Europea, que si bien tenía una vasta historia de construcción, pudo concretarse

luego de la caída del Muro de Berlín en Alemania (potencia industrial motora de la UE) y de la desaparición de los países del bloque socialista de Europa del Este y de la Unión Soviética. Ya sea porque ambas cuestiones generaron condiciones políticas más propicias para la consumación de lo iniciado décadas atrás, o porque al mismo tiempo generaron la necesidad que Europa como región tenga voz única o propia para equilibrar el peso en el escenario geopolítico internacional del reposicionamiento de los Estados Unidos en el marco del fin de la “Guerra Fría”. Otros acuerdos de regionalización que tomaron forma en ese escenario de cambios fueron el ASEAN en la zona del Pacífico, el NAFTA entre Canadá, Estados Unidos y México en Norteamérica y el MERCOSUR en el Cono Sur de América Latina.

En este contexto, Estados Unidos impulsó en el mes de junio de 1990 la Iniciativa para las Américas, cuyo objetivo era la creación de una zona hemisférica de libre comercio que abarcara todo el continente americano. Cuatro años más tarde, en la ciudad de Miami se reunía la I Cumbre de las Américas que formalizaría la propuesta bajo el nombre de ALCA y sería aceptada, al menos para discutir sus borradores, por todos los gobiernos de la región con excepción de Cuba.<sup>94</sup>

El ALCA, originado en aquella iniciativa de Bush (padre) y presentado luego por Bill Clinton en el cónclave de 1994 en Miami, como proyecto de integración hemisférica comercial tuvo el propósito de abarcar desde Alaska hasta Tierra del Fuego. El objetivo que perseguía era crear un área de libre comercio que eliminase las barreras comerciales y arancelarias para la libre circulación de mercancías, sin ningún tipo de protección arancelaria extrazona común para sus integrantes, como la proyectaban las uniones aduaneras como el MERCOSUR. Esta área de libre comercio crearía un mercado con 800 millones de personas y un producto bruto de 13 billones de dólares (siendo el principal aporte de Estados Unidos con 9 billones).

Uno de los motivos que llevó a Estados Unidos a impulsar el ALCA se debió a la necesidad de las grandes corporaciones económicas (localizadas principalmente en Estados Unidos) de reproducir sus capitales. Producto del grado y desarrollo de la capacidad productiva, las fronteras nacionales ya no servían para su reproducción y para ello se intentó crear un mercado común en todo el continente, lo que permitiría la supremacía de las empresas que puedan fabricar abundantes mercancías en una menor

---

<sup>94</sup> En el capítulo siguiente nos ocuparemos de detallar el apoyo de los gobiernos de la región, especialmente de Argentina, a la propuesta de Georg Bush (Padre).

cantidad de tiempo, eliminando las industrias locales de los países latinoamericanos.<sup>95</sup> La apertura de los mercados y la eliminación de las barreras arancelarias contenidas en el ideario del Consenso de Washington, estarán presentes en el proyecto del ALCA y, al mismo tiempo, signarán todos los proyectos de integración lanzados en aquella década. El ensayo previo al ALCA era el TLCAN entre Canadá, Estados Unidos y México, que fue firmado en el año 1992 y comenzó a funcionar en 1994.

De esta forma, los Estados Unidos, desplegando su expansión en la etapa de la posguerra fría, proponía una nueva iniciativa económica para la región, intentando, como un siglo atrás, imponer una organización interamericana que clausurase las alternativas latinoamericanas o iberoamericanas. Como señala Morgenfeld, el proyecto del ALCA fue la manifestación del avance estadounidense en esta coyuntura particular, a la vez que la forma de evitar que una integración alrededor del naciente MERCOSUR pudiera fortalecer la capacidad negociadora de los países latinoamericanos o bien establecer mayores vínculos con los otros dos polos de la Tríada de poder económico global que constituían Estados Unidos junto a Europa y Japón<sup>96</sup>. Al respecto, coincidimos con Morgenfeld sobre la relación entre estas iniciativas de apertura e integración económica y las leyes de acumulación capitalista, cuando afirma que, entre otras cuestiones aquí señaladas,

El proceso del ALCA se inscribe en la triple contradicción que caracteriza al capitalismo contemporáneo: contradicción capital-trabajo, disputa entre los capitales más concentrados (mediada por la competencia entre potencias) y enfrentamiento entre capitales más y menos concentrados (mediada por la contradicción entre países centrales y países periféricos). El ALCA otorga beneficios al capital –libre circulación de mercancías y capitales– en detrimento del trabajo –la mano de obra o *fuera de trabajo* no tiene la misma libertad de circulación–. Además, al profundizar la organización de la economía de acuerdo a las leyes del mercado y al restringir la capacidad de los estados de establecer políticas económicas soberanas, este tipo de acuerdos favorece los procesos de concentración y centralización y, en el caso particular de América, dan mejores condiciones al capital norteamericano para reproducirse (y para subsumir no sólo al trabajo, sino también a los capitales menos concentrados de los países menos desarrollados del continente). Esto, además, en el contexto de una

---

<sup>95</sup> “El ALCA pretende brindar a esas empresas la seguridad de amplias ganancias por sus inversiones. El convenio incluye controvertidos pagos de patentes, nuevas retribuciones por servicios y ciertos privilegios en futuras privatizaciones” (Katz, 2006:16). Las palabras del propio Collin Powell, ex secretario de Estado norteamericano durante el gobierno de Georg Bush (hijo), ilustran el objetivo del proyecto norteamericano: “nuestro objetivo con el ALCA es garantizar a las empresas estadounidenses el control de un territorio que va del Polo Ártico hasta la Antártica, y el libre acceso, sin ningún obstáculo o dificultad para nuestros productos, servicios, tecnología y capital en todo el continente” (Informe de Collin Powell al Congreso norteamericano, reproducido en *Clarín*, 18/3/2004).

<sup>96</sup> Sobre estos aspectos véanse también los análisis de Estay y Sánchez (2005b), Katz (2006) y Lucita (2003).

economía mundial cada vez más “regionalizada” y en el marco de la competencia estadounidense con la Unión Europea y con Japón, China y demás países del sudeste asiático (consolidación de una multipolaridad en la cual Estados Unidos se constituye como la principal superpotencia, pero en competencia y contradicción permanente con los otros centros). (Morgenfeld, 2005:1-2)

Como afirman Estay y Sánchez (2005b), el lanzamiento de la Iniciativa para las Américas constituyó la primera definición estratégica de Estados Unidos respecto de su relación con el conjunto de América Latina desde la Alianza para el Progreso, diferenciándose de aquella por el peso asignado a los vínculos económicos en comparación con los elementos de carácter político y militar. Además, la iniciativa apuntaba a un tipo de relación en la que el apoyo a Estados Unidos ya no era ni la única ni la principal exigencia, ya que se abrió paso a criterios de exigencia con contenido más claramente económico, referidos principalmente a la libertad de movimiento de las mercancías y de los capitales estadounidenses en el hemisferio. La propuesta de Bush ya no trataba prioritariamente de principios ideológicos aplicados al terreno de la política (como eran la lucha contra el comunismo y la subversión), sino al terreno de la economía (apertura y reformas de mercado) y a otros aspectos que el gobierno de Estados Unidos definía como “el deber ser” de los países de la región, como eran los problemas ambientales, los derechos humanos y la lucha contra el narcotráfico (Estay y Sánchez, 2005b:25).

Sobre este horizonte, bajo las administraciones de Clinton se fue agregando una definición más precisa de las metas, criterios y procedimientos del ALCA, que contrastan en alguna medida con los contenidos más ambiguos o difusos de la propuesta originaria de la iniciativa de Bush. En términos generales, esas diferencias quedaron de manifiesto desde la I Cumbre de las Américas, en Miami, en cuya Declaración de Principios se señaló: “Resolvemos concluir las negociaciones del ‘Área de libre Comercio de las Américas’ a más tardar en el año 2005 y convenimos en alcanzar avances concretos hacia el logro de este objetivo para el final de este siglo” (ALCA, 1994).<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> En esta declaración de principios, los jefes de Estado firmaron el “Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sustentable en las Américas”. Este Pacto estableció los objetivos de: preservar y fortalecer la democracia, promover y proteger los derechos humanos, promover la integración económica y el libre comercio, fortalecer la sociedad y la participación comunitaria, erradicar la pobreza y la discriminación del hemisferio, garantizar el desarrollo sustentable y la conservación del medio ambiente. Además, y quizá de mayor importancia para las relaciones

A partir de 1994, luego de esta primera cumbre, se estableció un complejo sistema de negociación que incluyó tanto al sector público como privado a través de una serie de reuniones a nivel de jefes de Estado (Cumbres de las Américas), y de ministros y viceministros. Estas últimas dos grupos de reuniones tendrían por finalidad hacer un seguimiento de los Grupos de Trabajo y de Negociación. A tales efectos, en 1995 se realizó en la ciudad de Denver, Estados Unidos, la I Reunión de Ministros de Comercio donde se conformaron los siguientes Grupos de Trabajo: Acceso a Mercados, Procedimientos Aduaneros, Inversión, Normas y Barreras Técnicas al Comercio, Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Subsidios, Antidumping y Derechos Compensatorios y Pequeñas Economías (Botto y Tussie, 2003). Si bien tuvo lugar una primera reunión de lo que posteriormente sería el Foro Empresarial, la participación de empresarios fue más que formal en esta primera etapa de negociaciones. Recién a partir de 1999 tendrán un lugar más destacado y las corporaciones y asociaciones empresarias se comenzarán a preocupar por el tema.

Sobre estas bases, y como resultado de la II Reunión de Ministros de Comercio realizada en Cartagena de Indias, Colombia, en 1996, se constituyó un Grupo de Coordinación y Monitoreo integrado por los Viceministros de Comercio de cada país americano, a fin de evaluar la tarea de los Grupos de Trabajo y avanzar en las negociaciones. En esta ocasión se crearon cuatro nuevos Grupos de Trabajo: Compras Gubernamentales, Derechos de Propiedad Intelectual, Servicios y Política de Competencia. Ese mismo año, Florianópolis fue la sede de la I Reunión de Viceministros de Comercio donde los representantes del MERCOSUR y de los Estados Unidos dieron a conocer sus respectivas posiciones respecto a cómo y cuando debería comenzar el proceso de negociación por el ALCA (Botto y Tussie, 2003).

En este marco, la posición que adoptó el MERCOSUR fue considerar a los procesos de integración subregionales como contribuciones a la construcción del ALCA y solicitar que los avances alcanzados en los mismos fueran tomados en cuenta por los Grupos de Trabajo. Además, propuso establecer una negociación en tres etapas, implicando un acuerdo amplio y equilibrado basado en el principio del *single undertaking*.<sup>98</sup> La primera etapa abarcaría medidas relativas a la facilitación de comercio, tales como la certificación de origen, y el reconocimiento de certificados fito

---

interamericanas, se fijó como fecha para culminar las negociaciones del ALCA el año 2005 (ALCA, 1994).

<sup>98</sup> Refiere al principio de que nada está negociado hasta que todo esté negociado.

y zoosanitarios. Una vez finalizada la labor de los Grupos de Trabajo entraría en vigencia la segunda etapa, que comprendería asuntos tales como los regímenes de promoción y protección de inversiones, armonización de procedimientos aduaneros, normas fito y zoosanitarias y procedimientos para aplicar medidas antidumping y derechos compensatorios. La tercera etapa comprendería negociaciones sustantivas, las que serían escalonadas, abarcando, en primer lugar, las negociaciones de bienes, en segundo lugar, los servicios y compras gubernamentales, propiedad intelectual y un tema tan sensible como la eliminación de los subsidios a la exportación.

La posición de los Estados Unidos, si bien comprendía un proceso negociador escalonado, se diferenciaba de la postura del MERCOSUR al priorizar el acceso a los mercados y temas vinculados con las telecomunicaciones y compras gubernamentales, por encima de las regulaciones de las medidas fito y zoosanitarias y los derechos compensatorios y antidumping. Asimismo, Estados Unidos veía la posibilidad de acuerdos bilaterales como una forma de acelerar el proceso del ALCA, mientras que el MERCOSUR propugnaba por una negociación global entre todos los miembros.

En el contexto de esta discusión entre Estados Unidos y el MERCOSUR, se llevó a cabo en 1997 en Recife, Brasil, la II Reunión de Viceministros de Comercio, en la que Canadá, los Estados Unidos, la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el MERCOSUR dieron a conocer sus propuestas detalladas. Por su parte, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) recién dio a conocer su posición en la III Reunión de Viceministros realizada a mediados de ese año, en Río de Janeiro. Es de destacar que en esta reunión, la delegación de los Estados Unidos modificó su enfoque original de negociaciones por etapas y propuso adelantarlas, a partir de la Cumbre de Santiago de Chile que se celebraría en 1998, para poder concluir las en 2005.

A continuación de estos encuentros se celebró en Belo Horizonte, en 1997, la tercera Reunión de Ministros de Comercio, en la que se convalidaron los resultados obtenidos en las reuniones de los Viceministros, entre otros:

1. El consenso como principio fundamental de la toma de decisiones.
2. El compromiso de respetar el principio de *single undertaking* en el marco de la coexistencia de acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida en que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y las obligaciones del ALCA.
3. Los países podrán negociar y adherir al ALCA individualmente o como miembros de un grupo de integración subregional que negocie como una unidad.



4. La congruencia entre el ALCA y los acuerdos suscriptos en el seno de la OMC.
5. El establecimiento de una Secretaría Administrativa.
6. La conclusión del proceso negociador del ALCA a más tardar en el año 2005.

Entre 1998 y 2001, se realizaron una serie de reuniones tendientes a definir el detalle del proceso de negociación, y la estructura organizativa de las mismas. En 1998, en ocasión de la IV Reunión de Ministros de Comercio llevada a cabo en San José de Costa Rica, se decidió dar una nueva estructura a las negociaciones del ALCA. Al respecto, se estableció la sede de las reuniones, la coordinación del órgano ejecutivo, y se elaboró un cronograma de las presidencias rotativas, por el cual el país a cargo de la misma sería sede de las reuniones ministeriales y presidiría el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC). Este último tendría la obligación de asegurar la participación de los 34 países en la negociación. Asimismo, en esta reunión se establecieron nueve grupos de negociación: Acceso a mercados, Agricultura, Inversión, Subsidios, Antidumping y Derechos Compensatorios, Compras del Sector Público, Servicios, Propiedad Intelectual, Solución de Controversias y Política de Competencia.

Sobre estas bases, en abril de ese año, se realizó en Santiago de Chile la II Cumbre de las Américas, que dio inicio a las negociaciones concretas entre los 34 países en los diversos temas que abordaban los grupos de trabajo y discusión. En esta nueva cumbre se aprobó la Declaración de Santiago en la que se reafirmaban los mismos principios de la anterior (democracia, diálogo, estabilidad económica, justicia social, apertura económica e integración hemisférica) y se volvía a expresar la intención de finalizar las negociaciones del ALCA en el año 2005 (ALCA, 1998). Las Cumbres de las Américas, además de lograr resoluciones sobre las negociaciones por el libre comercio –negociaciones que tendrían su epicentro en las reuniones de secretarios de Comercio y cancilleres–, abarcarían manifestaciones sobre otros temas más amplios de la región con textos muy generales que podían ser firmados por 34 los jefes de Estado. En este sentido, en la segunda cumbre, los jefes de Estado pusieron especial énfasis en el papel de la educación y la sociedad civil, en el apoyo a las pequeñas y micro empresas de la región, y en temas relacionados con la pobreza, la discriminación y la corrupción.

De esta forma, las negociaciones más importantes se llevaban a cabo en las reuniones ministeriales. En 1999, se sucedió en Toronto de la V Reunión de Ministros de Comercio, en la que se aprobaron medidas relativas a la facilitación de los negocios, tales como la transparencia y los procedimientos aduaneros. Por otro lado, se solicitó a

los Viceministros la ejecución de un análisis de las asimetrías relacionadas con el tamaño y el grado de desarrollo de las distintas economías. En abril de 2001, Buenos Aires fue la sede de la VI Reunión de Ministros de Comercio y sus discusiones técnicas constituían la antesala de las que tendrían lugar en la Cumbre de las Américas de Quebec, dos semanas después, y además, culminaba la Presidencia Argentina en el CNC. La reunión en Buenos Aires reafirmó los principios y objetivos originales, poniendo especial atención en la coexistencia del ALCA con los acuerdos bilaterales y subregionales preexistentes, por ejemplo el MERCOSUR, donde los integrantes de este acuerdo comenzaron a afirmar que negociarían el ALCA a través de su bloque regional.<sup>99</sup> Asimismo, se le encomendó al CNC la tarea de elaborar un segundo borrador del acuerdo ALCA que incluyera aspectos institucionales, para así estar en condiciones de iniciar la negociación de acceso a mercados a más tardar a mediados de mayo de 2002. Con relación al desarrollo y tamaño de las economías debían establecerse, en noviembre de 2001, las pautas con las que serían abordadas las diferencias de las mismas. La cuestión de los subsidios agrícolas norteamericanos ya constituía el gran diferendo con otros países de la región como Brasil y Argentina.

La Declaración Final resaltó la importancia del Comité de Comercio Electrónico, reafirmó el principio de transparencia de las negociaciones resolviendo publicar el borrador del Acuerdo, incorporar mayor información a la página oficial y promover la participación de los distintos sectores de la sociedad civil, y celebró la aprobación del Proyecto de Cooperación Técnica del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) dependiente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El Anexo I solicitó a los Grupos de Negociación la presentación de sus informes técnicos a más tardar a comienzos de abril de 2002 y realizó una recomendación especial al Grupo de Solución de Controversias respecto a presentar al Comité Técnico de Asuntos Institucionales propuestas sobre las instituciones que podrían implementar el mecanismo de solución de controversias del ALCA.

En la tercera Cumbre de las Américas celebrada en Quebec, finalmente los jefes de Estado instruyeron a los ministros de Comercio a culminar las negociaciones del ALCA antes de enero de 2005, para que pudiera entrar en vigor no más allá de diciembre de ese año, reafirmando la congruencia del Acuerdo con las pautas y negociaciones de la OMC. De esta forma, Estados Unidos se avenía a discutir el tema de los subsidios agrícolas de la misma forma que lo estaba haciendo en el ámbito de

---

<sup>99</sup> Nos explayaremos en el Capítulo 6 sobre la reunión de Buenos Aires y las posturas del MERCOSUR.

comercio multilateral global. Asimismo, los jefes de Estado, en pos de una mayor participación de la sociedad civil, reiteraron la necesidad de abrir las negociaciones a ese sector (ALCA, 2001). Por ese entonces, habían ocurrido las jornadas de protesta en Seattle, a fines de 1999, en el marco de una reunión de la OMC para discutir la rebaja de aranceles en el comercio mundial, y el tema del ALCA –que comenzaba a emparentarse con la discusión de subsidios y aranceles de la OMC– tomaba un estado público cada vez mayor.

En tal sentido, se terminó de definir la estructura orgánica de la llamada “sociedad civil” en el proceso de negociaciones. Con centro en las actividades del Foro Empresarial de las Américas, se instaba así a participar al sector privado del hemisferio haciendo un seguimiento de la evolución de las negociaciones del ALCA. Al mismo tiempo, podrán en los Foros, presentar sus sugerencias y propuestas, en general ligadas a los beneficios o perjuicios de la apertura comercial que inspiraba al proyecto. Desde 1995, en efecto, se fueron sucediendo distintas reuniones de los Foros Empresariales en las que cámaras, asociaciones y empresas venían cumpliendo un papel relevante paralelo a las negociaciones gubernamentales. Las corporaciones y asociaciones empresarias argentinas participaron llevando sus posicionamientos a estas reuniones.<sup>100</sup>

En las tres instancias: cumbres de jefes de Estado, reuniones ministeriales (secretarios o ministros de Comercio y/o cancilleres) y reuniones de los grupos de trabajo, los países americanos discutirán los borradores del acuerdo de libre comercio propuesto por Estados Unidos. En estas instancias se notó una estructura intergubernamental para la toma de decisiones, aunque como observamos, también se dieron instancias de participación de diversos grupos sociales. Para nuestra investigación tendrá importancia el Foro Empresarial, donde los empresarios llevarán opiniones directas sobre los temas más controversiales. Pero las decisiones finales, serán las que se tomen en las otras instancias, donde participaron funcionarios y expresaron las posturas de cada país que representan, con los acuerdos, consensos y tensiones que a nivel local pudieran ocasionar los posicionamientos.

A pesar de la importancia que suscitarían las negociaciones, éstas resultarían complejas desde sus inicios, en primer lugar, por la asimetría de sus participantes, tanto por tamaño y ubicación geográfica, como por el grado de desarrollo de sus respectivas

---

<sup>100</sup> En ese contexto, se creaba denominado el Foro Multisectorial que integrarían sindicatos, ONG, organizaciones culturales y de derechos humanos a fin de abarcar temas tales como ecología, cultura, salud, empleo y condiciones generales de vida de la población. Sobre la participación en el ALCA de los distintos sectores de la llamada sociedad civil, véanse Botto y Tussie (2003).

economías, y también, por los intereses tan disímiles en juego. Dentro de los 34 países que conformaban el ALCA coexistían desde la economía más importante del mundo con sus grandes automotrices, multinacionales y bancos; algunas economías con grandes capitales industriales y agroindustriales y una población de casi 180 millones de habitantes como Brasil; países de desarrollo intermedio como México, Canadá y Argentina; hasta economías poco desarrolladas, centradas en el sector servicios y con poco menos de 150 mil habitantes como la isla de Santa Lucía. Del mismo modo, si para economías como Chile, Costa Rica o Jamaica el comercio exterior representaba una parte muy significativa de su PBI, para otros países como el mismo Estados Unidos, Brasil o Argentina el mercado interno jugaba un papel importante. Desde el punto de vista social, se encontraban países con diferentes niveles de desarrollo humano (índices de pobreza, de acceso a servicios básicos, etc.), por ejemplo Canadá con altos grados de desarrollo, pasando por niveles intermedios como Argentina, México y Venezuela, o muy bajos como Haití y Bolivia para ese entonces. A esta diversidad, debía sumarse una gama de situaciones disímiles en cuestiones tales como políticas nacionales vigentes en temas referentes a propiedad intelectual, comercio de servicios y telecomunicaciones, legislación sobre inversión, y política de competencia y marcos regulatorios. Y, por último, lo que cruzaba todas estas cuestiones por diversas aristas, era la presencia de Estados Unidos con todas sus implicancias de primera potencia mundial ante un conjunto heterogéneo de países de la región llamados en vías desarrollo, periféricos o del Tercer Mundo, en un contexto geopolítico de cambios donde Estados Unidos, como señalan Panitch y Gindin (2005:33), se posicionaba como el garante del orden capitalista global.

En segundo lugar, porque si bien durante la década del noventa hubo un escenario político regional signado por las políticas neoliberales y la apertura económica, estos procesos de reforma tuvieron sus matices en las diferentes regiones y países, y las negociaciones por el ALCA resultarían complejas debido al escenario político imperante de América Latina. Sobre todo en la última parte de la década del noventa, donde la protesta social contra las políticas neoliberales y las implicancias del ALCA fueron en ascenso, coincidiendo con el avance de las negociaciones por el acuerdo, las cuales tomaban estado público a finales de aquel decenio. Este aspecto político sería clave durante los últimos años de negociaciones que se sucedieron en los inicios del siglo XXI.

A finales de la década del noventa y a medida que avanzaban las Cumbres de las Américas –Santiago de Chile 1998, Quebec 2001, la extraordinaria de Monterrey 2004 y la que selló el fracaso del ALCA, Mar del Plata 2005– y las reuniones de ancilleres y secretarios de Comercio –Buenos Aires 2001, Miami 2003 y Puebla 2004 como las más destacadas– las discusiones para la instalación del ALCA se fueron trabando. Varios países de la región, incluso con gobiernos que expresaban intereses del capital concentrado y habían defendido políticas aperturistas, comenzaron a discutir los términos y condiciones de esa apertura irrestricta que planteaba Estados Unidos. A su vez, en sintonía con las protestas sociales contra las políticas neoliberales y contra las reuniones de la OMC, se sucedieron manifestaciones de movimientos sociales contra la instalación del ALCA, por los perjuicios que la región debería afrontar en caso de aprobarse el proyecto. Por ejemplo: eliminación de industrias locales, pérdida de puestos de trabajo, invasión de productos extranjeros, mercantilización de la tierra de las comunidades, dominio del capital extranjero en áreas estratégicas y de desarrollo, reprimarización exportadora, aumento en los índices de pobreza e indigencia.

En el bienio 2003/2004, con la aparición de nuevos gobiernos en la región, las minicumbres de secretarios de Comercio y cancilleres del ALCA para acelerar las negociaciones, de cara a instalar alguna forma de ALCA para el año 2005, cristalizaron las divergencias de intereses en torno a la instalación del ALCA. Las mismas se expresaron en la disputa entre un grupo de gobiernos afines al proyecto estadounidense –entre ellos México, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú, Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana– y otro grupo de gobiernos que se opusieron a la sanción del proyecto norteamericano ante las condiciones exigidas: los países del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) más Venezuela. Agotadas las negociaciones para discutir algún tipo de apertura consensuada (como el “ALCA Light” o “ALCA a dos niveles”), la discusión se fue empantanando por la cuestión de los subsidios a la producción agrícola en Estados Unidos y este último grupo de países se opuso a la instalación del ALCA. De esta forma, se pospuso sin nuevo aviso su instalación en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata en 2005. Con los mismos argumentos, la discusión entre la UE y el MERCOSUR entró también en una etapa de frialdad.

## 2.6 Precisando la integración comercialista

El MERCOSUR y el ALCA, como el conjunto de las iniciativas de integración regional que emergieron a comienzos de la década de 1990 estuvieron signadas por la retórica de la apertura comercial de aquellos años, que modeló una integración basada en la reducción de barreras arancelarias para permitir un aumento del intercambio comercial y la atracción de inversiones extranjeras. Este esquema caracterizó al MERCOSUR y ha sido predominante –aunque con matices– en otros proyectos como la CAN, el TLCAN y en las discusiones por el ALCA. Así, la vinculación entre las naciones de América Latina transcurrió por el comercio exterior, donde los países discutían la apertura de los mercados, la reducción de los aranceles, la liberalización de las importaciones y el crecimiento a partir del aumento de las exportaciones. Una forma de desentrañar el paradigma aperturista que guió la integración, es analizando la concepción del “regionalismo abierto” que estuvo detrás de varios de esos proyectos de integración<sup>101</sup>. Esta concepción tuvo su origen en la CEPAL que, desde nuestro punto de vista, intentó adaptarse a las nuevas concepciones sobre el desarrollo económico al calor de la reestructuración capitalista mundial iniciada luego de la crisis del '73. Las directrices básicas de la CEPAL para la integración se manifestaron a través del documento: “El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe” de 1994. Allí se define al regionalismo abierto como un proceso que busca conciliar, por un lado, la interdependencia nacida de acuerdos comerciales preferenciales y, por otro lado, la interdependencia impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general, donde las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y a complementarlas. Es decir, asumir el denominado proceso de globalización (apertura de la economía) aunque estableciendo ciertos mecanismos de protección regional para insertarse de forma más ventajosa en los ámbitos del comercio global. En este sentido, la CEPAL advertía que ese regionalismo era distinto de la apertura simple del comercio y de la promoción no discriminada de las exportaciones, por contener un “ingrediente preferencial reflejado en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región” (CEPAL 1994).

---

<sup>101</sup>Según Gudynas: “El ‘regionalismo abierto’ ha estado asociado con proyectos tan dispares como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la Comunidad Andina de Naciones, el MERCOSUR o incluso con posiciones unilaterales comerciales como las que ensaya Chile” (Gudynas 2005a).

Como observamos, más allá de pensar en restricciones a los productos extrazona como forma de proteger la inserción global, la perspectiva de la integración estaba marcada por un reduccionismo economicista y, por lo tanto, otros aspectos, en particular los políticos y sociales no eran tenidos en cuenta: “El ‘regionalismo abierto’ está centrado en el mercado, no desarrolló propuestas de integración para las áreas social, política o ambiental” (Gudynas 2005a). Al respecto, Rapoport afirma que:

Esta concepción [inspirada en la CEPAL] concibe la integración económica privilegiando la reducción de las barreras internas sobre el establecimiento de restricciones a las importaciones extrazona. La integración era, pues, sólo un fenómeno de tipo comercial con el objetivo de mejorar la competitividad en el mercado mundial y compensar las trabas comerciales –arancelarias y no arancelarias– impuestas por los países centrales. (Rapoport, 2008:4)

Un ejemplo a seguir que presentó la CEPAL era el propio TLCAN<sup>102</sup>, un acuerdo de libre comercio que ya desde sus primeros pasos subordinaba los aspectos no económicos señalados y no establecía mecanismos de coordinación política entre sus miembros<sup>103</sup>. La aplicación de las recetas cepalinas contribuyeron al ambiente político de aquél entonces –desmantelando definitivamente la estrategia de desarrollo hacia adentro basada en la sustitución de importaciones y en la protección de los mercados nacionales– y terminaron siendo funcionales a las reformas de mercado de los años noventa, acercándose a los dogmas del Consenso de Washington. De esta manera, se arribó a una concepción de desarrollo comercialista o mercantilista, donde el

---

<sup>102</sup>“El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) debe evaluarse dentro de esta perspectiva. En el caso concreto de México, representa un medio que le permite lograr acceso más estable a su principal mercado, reforzar la credibilidad de sus políticas y garantizar la incorporación del país al proceso de globalización. Por tratarse del primer acuerdo recíproco de libre comercio suscrito entre un país desarrollado y otro en desarrollo, el TLC podría constituir un importante antecedente para otros países de la región. Cabría esperar la constitución de un TLC abierto, que facilite el acceso de los países de la región de acuerdo con condiciones claras mutuamente convenidas, favoreciendo el acceso conjunto de los países que forman parte de acuerdos de integración congruentes con el regionalismo abierto”, (CEPAL 1994).

<sup>103</sup>El TLCAN, firmado en 1992 y lanzado en 1994, estaba inspirado en la lógica de la apertura comercial. La CEPAL lo elogiaba pero no advertía que se convertiría en un instrumento de relación asimétrica entre sus miembros y en una nueva forma de manejo y regulación de los capitales (Gudynas 2005a), donde los intereses estadounidenses saldrían ampliamente favorecidos. El contenido del acuerdo fue garantizar la movilidad del capital y profundizar la apertura indiscriminada que ya venía realizando el gobierno de Salinas de Gortari, teniendo como trasfondo el flujo comercial y de inversión creciente sostenido por las empresas multinacionales estadounidenses (Estay y Sanchez 2005:38). A los pocos años, para la economía mexicana los resultados arrojaban un crecimiento a una tasa inferior a la media de las últimas décadas, siendo las áreas con inversión extranjera proveniente de Estados Unidos (tecnología, transporte y servicios financieros) las que más crecían. El área manufacturera que más creció fue la relacionada con el mercado externo, aunque con productos e insumos también importados y con mano de obra mexicana a bajo costo, las llamadas industrias maquiladoras (Sastre 2005:153-154). Como consecuencia, no hubo desarrollo económico interno, los salarios de la población decrecieron y no hubo política redistributiva, además, las tasas de empleo y subempleo fueron afectadas a lo largo de toda la década del noventa (Sastre 2005:155).

“regionalismo abierto” debía transitar por la apertura de los mercados, teniendo una consecuencia clave, la de no contradecir la globalización sino ser funcional a su promoción (Gudynas, 2005b).

## **2.7 Conclusiones**

En primer lugar, hemos analizado los cambios por los que transitó Argentina a comienzos de la década del noventa para poder abordar luego los orígenes y las principales características de los proyectos de integración regional que rodearon a nuestro país por esos años y sobre los que se debatirá la inserción regional. Como dimos cuenta, aquellas transformaciones implementadas durante los primeros años del menemismo, de carácter neoliberal y orientadas en el Consenso de Washington, no fueron un fenómeno aislado, sino más bien constituyeron la cara en Argentina de la reestructuración capitalista a nivel regional y global. Es en ese contexto que Argentina cambia su tradicional posición en el mapa de las relaciones internacionales, adoptando el “realismo periférico” bajo la égida de Estados Unidos, dando lugar a un alineamiento automático con la potencia del Norte. La combinación de esta nueva política exterior con la apertura económica tuvieron como saldo una inserción regional que privilegiaba la cuestión económica y, dentro de ella, la cuestión comercial. Sin embargo, uno de los aspectos más importantes que intentamos señalar, fue el amplio consenso social que se fue construyendo entre 1989 y 1991 de la necesidad de las reformas y la apertura de la economía, sobre todo en las diferentes fracciones de la clase dominante. Esto no constituye un hecho menor, porque ese consenso, con matices y tensiones, será también trasladado a la política exterior y de integración diseñadas por el mismo gobierno.

En segundo lugar, nos ocupamos de señalar las principales características de los proyectos MERCOSUR y ALCA, donde observamos cómo ambos estuvieron amparados en la liberación comercial. Analizamos cómo la adhesión de los gobiernos de Menem y Collor de Mello a las políticas del Consenso de Washington han modelado una integración neoliberal acorde al escenario político regional y mundial de comienzos de la década del noventa, de apertura y desregulación de la economía. En el caso del MERCOSUR, aunque con exenciones e imperfecciones por más que haya sido diseñado como Unión Aduanera para protegerse de los países extra zona, el Programa de Liberalización Comercial diseñado entre Argentina y Brasil fue la guía de la integración. Así, la primera etapa del proceso más profundo de integración entre los dos países más importantes del Cono Sur privilegió las áreas económicas por sobre otras



áreas de integración, exclusivamente las comerciales y financieras. Este carácter comercialista no niega el avance en la integración en relación a los intentos previos, pero a su vez, muestra los límites de la construcción de una integración bajo los lineamientos de ese paradigma, límites que serán, entre otros, los causales de las posteriores crisis. En el caso del ALCA, este nació e intentó ser un proyecto de libre comercio pleno entre sus socios y sin protección extrazona. La Iniciativa para las Américas fue el puntapié del posterior ALCA que se comenzaría a negociar en las Cumbres de las Américas ubicando a Estados Unidos como interlocutor externo de América Latina. Este proyecto, ambicioso de por sí, encontraría rápidamente tensiones con el mismo MERCOSUR y sus integrantes, por la incompatibilidad de ambos proyectos, tensiones que más adelante abordaremos en detalle.

En ambos proyectos, se privilegió el carácter intergubernamental como forma principal de ordenar los mismos. Esto, sin duda, tenía que ver con que en ese momento coincidían, en términos generales, todos los gobiernos de la región en la orientación política y económica inspirada en el Consenso de Washington y en el ideario neoliberal. Sin embargo, observaremos que varias de las decisiones que tomarán, tendrán que ser discutidas, negociadas e interactuadas con diferentes grupos sociales. Interesa en esta investigación, las que hacen a la clase dominante, que por tratarse de la inserción regional que los conecta con el mercado ampliado a nivel regional y mundial, no pueden estar ajenas. A su vez, este sesgo intergubernamental, tendrá implicancias en el desarrollo de los proyectos, porque cuando los gobiernos no coincidan en sus orientaciones políticas, los proyectos transitarán diversos tipos de crisis, como la del MERCOSUR en 1999, o el empantanamiento de las negociaciones por el ALCA entre 2003 y 2005. Y también, en torno a estas orientaciones de los gobiernos que repercutirán sobre la marcha de los proyectos, estará detrás la clase dominante.

## **Capítulo 3: LA CLASE DOMINANTE ARGENTINA ANTE LOS ORÍGENES DEL MERCOSUR Y EL ALCA**

### **3.1 Introducción**

En este capítulo analizaremos la relación entre la clase dominante, el gobierno y los orígenes de los proyectos MERCOSUR y ALCA a comienzos de los noventa. Por un lado, observaremos los posicionamientos de apoyo o rechazo de la clase dominante a la participación de Argentina en los diferentes acuerdos regionales de ese entonces. Por otro lado, ante la firma del Acta de Buenos Aires con Brasil y la adhesión de Argentina a la Iniciativa para las Américas, estudiaremos la relación entre las diferentes fracciones de la clase dominante –y sus respectivas expresiones– y el gobierno respecto a las implicancias de ambos proyectos, tanto sobre perjuicios o beneficios concretos como sobre el tipo de inserción regional que representaban para aquellas la participación de Argentina. La firma del Acta de Buenos Aires constituyó la base sobre la que algunos meses después se fundará el MERCOSUR y ya sobre ella tenemos algunas muestras de la conducta de los empresarios ante el principal proyecto de inserción regional en que participa Argentina. La firma del Acta se produjo algunos días después del lanzamiento de la Iniciativa para las Américas de Georg Bush, que tuvo apoyo en la mayoría de los gobiernos de la región y fue la base de las posteriores negociaciones por el Área de Libre Comercio de las Américas.

### **3.2 El Acta de Buenos Aires y la Iniciativa para las Américas de 1990: un año clave en el nuevo contexto mundial y regional y local**

El año 1990 fue clave para la Argentina tanto para la política en general como para su política exterior y su inserción regional en particular. En el marco de la apertura comercial a nivel mundial manifestada en la proliferación de bloques regionales y comerciales –impulsados sobre todo a partir de la ofensiva neoconservadora de los ochenta e inmediatamente después de la desarticulación del bloque de los países socialistas del este europeo y de la reunificación alemana– adquirirían relevancia las discusiones comerciales en la Ronda Uruguay del GATT.<sup>104</sup> Estas discusiones intentaban lograr un consenso en torno a la eliminación de trabas al comercio, ya sean aranceles, subsidios o cualquier impuesto de tipo proteccionista, para avanzar en la

---

<sup>104</sup> Las discusiones específicas por la rebajas de aranceles que se sucedieron en la Ronda Uruguay, que tuvieron lugar bajo ese nombre entre 1986 y 1994, continuarán en la Ronda Doha. En 1994 el GATT será reemplazado por la OMC.

apertura económica en sintonía con el avance de las políticas neoliberales y de la doctrina del libre comercio impulsada por los países centrales. Los países centrales exigían reformas de mercado, entre ellas la apertura comercial y económica a los países de la periferia, mientras que los centrales no liberaban la entrada de productos de los países periféricos que eran sensibles a su producción local, particularmente los de origen agropecuario. Argentina participaba en las reuniones del denominado Grupo Cairns<sup>105</sup> –un conjunto de países no centrales pero con capacidad exportadora de materias primas agropecuarias que reclamaban a Estados Unidos y Europa la eliminación de aranceles a la entrada de productos agropecuarios–, que tenían el objetivo de preparar las propuestas en común para ser presentadas en la Ronda Uruguay del GATT. En las negociaciones del Grupo Cairns, el gobierno entablará una fuerte relación con los sectores más concentrados del agro argentino que históricamente estaban a favor de la apertura económica, quienes demandaron a los países centrales la eliminación de los subsidios a su producción agrícola para competir con la entrada de productos externos de la misma rama productiva.

En esta misma dirección, en la región se realizaba la discusión por las rebajas arancelarias en el marco de la ALADI. El resultado de las discusiones planteaba que la reducción de aranceles por los países miembros de la ALADI tenía que ver con facilitar la conformación de áreas de libre comercio y las políticas de apertura que se venían implementando en detrimento de la protección arancelaria. El gobierno argentino participaba con una postura a favor de la reducción de aranceles en pos de facilitar el libre comercio (*La Nación*, 29/6/90).

En el marco de las políticas neoliberales implementadas en la región y en el contexto de la llamada “globalización” a escala mundial, se puede observar durante el año 1990 la redefinición de la inserción regional de Argentina. Cuando el 27 de junio de ese año se realizaba la Conferencia convocada por Estados Unidos para dar lanzamiento a la Iniciativa para las Américas, a la que asistieron todos los mandatarios de la región, Argentina adhirió con fervor a la propuesta norteamericana, en una muestra más del cambio en la relación con Estados Unidos y la reubicación de Argentina en el escenario regional e internacional. Apenas unos días después, el 6 de julio, se profundizaba el proceso de integración con Brasil mediante la firma del Acta de Buenos Aires entre

---

<sup>105</sup> El Grupo Cairns fue fundado en la localidad de Cairns, Australia, en 1986, y estaba integrado por Argentina, Australia, Canadá, Colombia, Chile, Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia, Sudáfrica, Nueva Zelanda, Fiji, Paraguay y Uruguay.

ambos países con un perfil comercialista que, como ya señalamos, sería la piedra angular de lo firmado posteriormente en Asunción bajo el nombre de MERCOSUR.

En la política interna, la consolidación del menemismo primero en la conducción del justicialismo y luego en el escenario político por medio de la imposición de un rumbo –aunque, por cierto, algo turbulento todavía– en favor de la apertura económica, ofreció novedades. Una de ellas fue el amplio consenso que, de manera paulatina, iba logrando el gobierno tras cada paso político en favor de la apertura económica<sup>106</sup> que, por ese entonces, se afianzaba mediante las privatizaciones de empresas de servicios públicos, los ajustes en el gasto del Estado y el realineamiento en política internacional. Estas transformaciones contribuyeron a instalar la idea que la apertura comercial y la participación de Argentina en proyectos de integración o bloques regionales ligados a alguna forma de libre comercio, constituían un eslabón más de la apertura económica.

La conferencia de George Bush donde lanzó la iniciativa, en el marco de las reformas de mercado exigidas a la región a través de los organismos internacionales de créditos, contribuyó a imponer un sesgo aperturista y comercialista a los proyectos de integración de aquél momento<sup>107</sup> y colocó a Estados Unidos como interlocutor externo válido para América Latina, lo que produjo un importante giro en la relación entre Estados Unidos y la región. La iniciativa fue aceptada y calificada como positiva por la mayoría de los gobiernos de la región, entre otros, Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay y Venezuela (*La Nación*, 29/6/90).<sup>108</sup> Algunos días antes del lanzamiento, el canciller Domingo Cavallo dio una conferencia en el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI) en la que llamó a consolidar y profundizar las relaciones entre Argentina y Estados Unidos (*La Nación*, 22/6/90). Ni bien ocurría la conferencia de Bush, el apoyo de la primera plana del gobierno argentino era más que contundente en las propias palabras del presidente, el canciller, el ministro de Economía y el embajador en Estados Unidos.<sup>109</sup> Por esos días, el canciller Cavallo, de gira por Estados Unidos y

---

<sup>106</sup> En el capítulo anterior ya nos hemos referido a las diferentes fracciones de clases que fueron dando apoyo al gobierno y al programa de apertura en ese momento, consenso que recién se profundizará a partir de 1991 con la convertibilidad.

<sup>107</sup> “Bush propuso el libre comercio para América Latina” (*La Nación*, 28/6/90).

<sup>108</sup> Se buscaba la aprobación de todos los gobiernos de la región a quienes se les prometía una reducción de la deuda externa que complementara los limitados logros del Plan Brady.

<sup>109</sup> Memon: “estoy satisfecho con los términos del discurso de Bush”; Cavallo: “la iniciativa de Bush es seria y favorecerá a la argentina porque se encuadra en los alcances de la propuesta de Washington”, Erman González: “vamos hacia una integración de todo el continente (...) el gobierno argentino viene conversando con Washington sobre esta cuestión”; Di Tella: “la propuesta es valiosa porque las iniciativas están dirigidas a naciones que han hecho reformas y la Argentina está entre los líderes de esas reformas” (*La Nación*, 28/6/90).

Europa, tuvo un encuentro con la comunidad de negocios norteamericanos en Nueva York, donde apoyó nuevamente la iniciativa de Bush frente a los empresarios norteamericanos y sentó las bases de la estrategia de inserción regional argentina. Ésta consistió en apoyar la iniciativa norteamericana y, a la vez, en profundizar la integración con sus vecinos bajo la órbita de reducciones arancelarias que favorecieran el intercambio comercial como forma de lograr una mejor inserción en el ámbito global (*La Nación*, 28/6/90).<sup>110</sup> Para sellar la postura argentina, el presidente Menem afirmó dos días después de la conferencia que: “La de Bush es una propuesta inédita, coincide con lo que está haciendo Argentina y lo que acordará con sus vecinos” (*La Nación*, 30/6/90).

El Acta de Buenos Aires fue un escalón más en los acuerdos que se desarrollaron desde la Declaración de Iguazú firmada entre Alfonsín y Sarney en noviembre de 1985, el Acta para la Integración Argentino-Brasileña de 1986 –y sus avances en el PICE de 1986– y el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (PICAB) de noviembre de 1988. En este último, se establecían –entre otros puntos de importancia– diez años como plazo para la construcción de un mercado común entre ambos países. Dos años después, con los nuevos gobiernos y el escenario de cambios geopolíticos mundiales, regionales y locales ya mencionados:

El Acta de Buenos Aires de 1990 adaptó los objetivos propuestos en el tratado de 1988 a las políticas de apertura económica y reforma aduanera, defendidas por los presidentes Carlos Menem (1989-1999) y Fernando Collor de Mello (1990-1992), y reducía el plazo de diez a cuatro años, o sea, hasta diciembre de 1994, para alcanzar el mercado común. (Moniz Bandeira, 2002:317)

En el Acta se afirmaba que, en relación a la integración económica, existía “La necesidad de modernización de las economías de los dos países, de ampliar la oferta y calidad de los bienes en circulación en los dos mercados y de favorecer el desarrollo económico con Justicia Social” (Acta de Buenos Aires, 1990). Asimismo, se hacía explícito el nuevo escenario internacional que asumían los gobiernos de la región para diseñar la integración: “La evolución reciente de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de los grandes espacios económicos, la globalización del escenario económico internacional y la importancia crucial de lograr una adecuada inserción económica internacional para nuestros países” (Acta de Buenos Aires, 1990). De modo que, de los considerandos del Acta, podemos avizorar la finalidad

---

<sup>110</sup> Días más tarde, Cavallo volvió a apoyar la iniciativa de Bush y afirmó que esa estrategia no era excluyente con la integración con Brasil, sino que eran complementarias (*La Nación*, 1/7/90).

estrictamente comercial que tendrá lugar en el futuro MERCOSUR al calor de la apertura económica, que corroboran los análisis realizados por Kan (2011a) y Rapoport (2008).

De todas maneras, si bien el Acta tuvo una continuidad con los acuerdos anteriores, éstos no estuvieron influenciados por el ideario neoliberal y buscaron una integración pautada y de largo plazo. Por ejemplo, la Declaración de Iguazú hizo hincapié en el retorno de la democracia de ambos países y la posibilidad que ésta traía para solucionar de manera conjunta la crisis económica que azotaba la región. El Tratado de 1988 anunciaba un plazo de diez años para llegar al mercado común, buscando la armonización y la coordinación de las políticas monetaria, fiscal, cambiaria, agrícola e industrial. En definitiva, la integración con Brasil no era un apéndice de la apertura económica y, por este motivo, no tenía el carácter comercialista del Acta de Buenos Aires y del MERCOSUR en su primera etapa.<sup>111</sup>

En el contexto de la firma del Acta de Buenos Aires se realizaron las primeras privatizaciones de empresas de servicios públicos y el lanzamiento de medidas económicas del ministro Erman González que profundizaban la apertura económica.<sup>112</sup> El contenido del proceso de integración con Brasil sellado en el Acta –que luego será proyectado al MERCOSUR– era entendido desde el gobierno como un momento más dentro de la tendencia de la apertura económica que venía desarrollándose desde 1987. Por ejemplo, se remarcaba la necesidad de lograr para 1994 el mercado común entre los miembros del futuro MERCOSUR con un arancel interno cero, algo que, desde el mismo momento de la firma del Acta de Buenos Aires, por la discusión que tuvo el protocolo de aranceles, se proyectaba de difícil realización.

### **3.3 Las corporaciones empresarias ante la integración regional de comienzos de los noventa**

#### **3.3.1 El apoyo del agro a la política exterior y comercial del gobierno**

La posición de Argentina a favor de la apertura económica y de las reformas de mercado reconfiguraron la relación entre el sector agrario con capacidad de exportar nucleado corporativamente en SRA y CRA y la política económica habitual de los

---

<sup>111</sup> Un análisis más detallado de los acuerdos anteriores comparados con el Acta de Buenos Aires hemos realizado en Kan (2011b).

<sup>112</sup> Reducción del gasto público, apertura de algunos sectores (rebaja de derechos específicos en ácidos sulfúricos, textiles, juguetes, máquinas herramientas) y prórroga de algunos aspectos de la Ley de Emergencia Económica (*La Nación*, 30/6/90).

anteriores gobiernos peronistas. En el contexto señalado de reuniones del Grupo Cairns sobre la discusión por la apertura comercial a escala global, estas organizaciones corporativas del agro no solamente apoyaron la postura del gobierno argentino sino que participaron activamente de las negociaciones en conjunto con los funcionarios, lo que, de alguna forma, los convertía en autores de la política comercial agraria del gobierno de Menem. La SRA, la organización corporativa que expresa los intereses de la fracción de capital más concentrado de la producción agraria, fue la principal interesada en encontrar más mercados para sus exportaciones agropecuarias y, en este sentido, reclamó la profundización de la liberalización del comercio mundial y regional, exigiendo a los países centrales la eliminación subsidios a la producción agrícola. La SRA tenía llegada directa al gobierno para abordar este tema. Al respecto, el entonces presidente de la entidad rural, Guillermo Alchouron, recibía en la sede de la entidad a Juan Archivaldo Lanús, embajador argentino en Ginebra ante Naciones Unidas y organismos internacionales como GATT y la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y negociador argentino en la Ronda Uruguay del GATT, para diseñar la estrategia de negociación, donde ambos “analizaron la importancia de liberar el comercio mundial” (*La Nación*, 18/6/90).

Algunas semanas después, en el marco de un encuentro del Grupo Cairns en Chile, participaba en representación oficial del gobierno argentino, el por entonces subsecretario de agricultura, ganadería y pesca, Felipe Solá, acompañado de los presidentes de SRA y de CRA (*La Nación*, 12/7/90). Unos días después, el funcionario y los dirigentes viajaban a Europa juntos para negociar con sus pares europeos la cuestión de los aranceles y subsidios. En ese marco, Alchouron y otros dirigentes de la SRA se reunían con funcionarios de Estados Unidos y de la Comunidad Económica Europea (CEE) con el objetivo de conocer con antelación sus posturas a llevar a las reuniones de la Ronda del GATT, que tendría lugar unos meses después en Ginebra para tratar la reducción de los aranceles. Las dos entidades del agro reclamaban desde hacía tiempo la liberación del comercio agrícola mundial, y el gobierno llevaría esa postura tanto en el encuentro del Grupo Cairns como en la Ronda Uruguay del GATT con un mayor énfasis que el gobierno de Alfonsín, justificando la demanda de la eliminación de los subsidios como un avance en la práctica del libre comercio en el contexto de avance de la economía de mercado a nivel mundial.<sup>113</sup> Sin embargo, no

---

<sup>113</sup> “En estos momentos se está jugando algo muy importante para el próximo decenio en el futuro de la Argentina, sostuvo ayer el subsecretario de agricultura, ganadería y pesca, Felipe Sola, en el transcurso de

había demasiadas expectativas de lograr resultados positivos en las negociaciones de la Ronda ya que, si bien los países centrales se declaraban a favor del libre comercio y exigían reformas de mercado a los de la periferia, se mostraban reacios a dejar prácticas proteccionistas si sus intereses comerciales se veían afectados. En este sentido, señalaba Alchouron que Argentina se posicionaba a favor de eliminar las trabas al comercio: “Argentina tendrá que seguir luchando para que el comercio internacional sea lo más libre y claro posible” (*La Nación*, 12/7/90). En esos días, las dos entidades emitieron un comunicado donde expresaban lo siguiente:

Reconocemos la gestión que llevan adelante el grupo de negociadores oficiales de la República Argentina no sólo en el Grupo Cairns, sino en toda la negociación que se lleva adelante en la Rueda del GATT. Nuestro apoyo radica en las coincidencias que existen en el tratamiento que se ha adoptado para llevar adelante una liberalización racional de los mercados agropecuarios internacionales. (*La Nación* 12/7/90, el subrayado es nuestro).<sup>114</sup>

Es de destacar que el comunicado llevaba también la firma de la FAA, aunque ésta no participaba de las reuniones oficiales con los funcionarios ni acompañaba a la delegación oficial argentina en las negociaciones internacionales. Será común que, a pesar de diferencias en otros planos de la política económica y exterior, en este aspecto de demandar la eliminación de subsidios para favorecer las exportaciones agropecuarias, la FAA apoyara a las otras dos entidades agrarias.

En síntesis, el sector agrario, principalmente de la SRA y CRA, apoyarán la postura gubernamental argentina –y serán parte de la elaboración de ellas– en los foros de debates internacionales donde se discutía el comercio agrícola. Interesados históricamente en el libre comercio y teniendo la posibilidad de exportar a los países centrales, encontrarán en el gobierno un interlocutor para recepcionar sus demandas. El gobierno, en el contexto de pregonar la apertura de la economía y las reformas de mercado, rápidamente, además de reclamar por la eliminación de subsidios (como hizo el gobierno de Alfonsín y como también harán los gobiernos de De la Rúa y Kirchner),

---

una conferencia de prensa convocada para comentar los resultados de su gira por Europa y la reunión del Grupo Cairns la semana pasada en Chile” (*La Nación*, 12/7/90). De la conferencia de prensa participaban funcionarios como dirigentes del agro: “En la reunión de prensa estuvieron el subsecretario de Industria y Comercio Exterior, Jorge Pereyra de Olazábal, el embajador argentino ante la CEE, Diego Guelar, los presidentes de la Sociedad Rural Argentina y de Confederaciones Rurales Argentinas, Guillermo Alchouron y funcionarios de la cartera agropecuaria” (*La Nación*, 12/7/90). Al respecto, declaraba Diego Guelar: “Los cambios que se produjeron en Europa del Este se están expandiendo a los cinco continentes. Dependerá de las acciones de Argentina el lugar que ocupe en el mundo actual” (*La Nación*, 12/7/90).

<sup>114</sup> Unos días antes la CRA había sacado un comunicado apoyando al gobierno en las negociaciones: “Manifestamos nuestro más ferviente y decidido apoyo a la postura oficial argentina a las posiciones sustentadas por la delegación oficial argentina” (*La Nación*, 6/7/90).



profundizará un discurso aperturista de la economía que se distanciaría de todos los gobiernos anteriores.<sup>115</sup> Este discurso, como las medidas tendientes a ejecutarlo, coincidían con lo que los sectores de capital agrario más concentrado demandaron siempre. Por eso, no sorprenderá el apoyo de esta fracción de la clase dominante a todo el programa de reformas y apertura económica llevado a cabo por el gobierno de Menem,<sup>116</sup> como así también –siendo parte de aquel programa– a la nueva inserción regional y reubicación de Argentina en las relaciones internacionales. El principal apoyo estará en las negociaciones internacionales mencionadas pero, a su vez, acompañarán los orígenes del MERCOSUR, aunque con menos participación pública y política en las negociaciones que tenían que ver con el sector. Éstas se venían desarrollando en el marco de los acuerdos sectoriales de la última etapa del PICE, donde se había acordado con Brasil la regulación de la venta de trigo y productos lácteos (que aumentaron considerablemente entre 1987 y 1990) y también diversificación de las ventas brasileñas de alimentos procesados hacia la Argentina (Hirst, 1992:27).

### **3.3.2 Gobierno y empresarios en torno al Acta de Buenos Aires: el apoyo y los reparos de la UIA**

Días antes de la visita de Collor de Mello para la firma del Acta, el canciller Cavallo reafirmaba la apuesta a la integración regional con los vecinos del Cono Sur, Brasil, Chile y Uruguay, en coincidencia con las políticas económicas aperturistas que se estaban aplicando en la región. En este sentido, señalaba un contraste con las políticas económicas mercadointernistas que se aplicaron durante varias décadas:

Se avanza en una integración de resultado distinto a la que se pensaba hace pocos años, cuando cada una de las naciones de América Latina basaba su desarrollo sobre la sustitución de importaciones en el mercado interno con gran protección para las actividades orientadas hacia sus propios mercados internos (...) hoy todas las naciones latinoamericanas, cual más cual menos, están empeñadas en programas de apertura económica. Se ha comprendido que es la inserción en la economía mundial el motor de la actividad económica, y no el mercado interno. La integración resulta una consecuencia más lógica. (*La Nación*, 24/6/90)

Sobre esta concepción Cavallo esbozaba algunas de las condiciones del futuro acuerdo con Brasil y su probable proyección a otros países vecinos. Así, destacaba la necesidad

---

<sup>115</sup> La prédica en favor de la apertura del gobierno de Menem fue, inclusive, más profunda que las de las dictaduras militares, a las que, por ese entre otros motivos, ese sector agrario habían siempre apoyado.

<sup>116</sup> Sobre el apoyo del agro al Plan de Convertibilidad, nos explayaremos en el siguiente capítulo.

de armonizar políticas internas entre los países miembros del acuerdo, para lograr en un plazo cercano el mercado común entre ambos:

La diferencia entre una zona de libre comercio y un mercado común supone que en el segundo caso los países que lo integran adoptan una política comercial externa en común. Para ello hace falta que las políticas económicas internas se hayan homogeneizado. En Brasil y Argentina podemos avanzar más para armonizar (...) si somos capaces de hacerlo en poco tiempo podemos obtener lo mismo en el Cono Sur. (*La Nación*, 24/6/90)

Respecto a los sectores que se favorecerían por la integración decía: “Sin duda los alimentos constituyen el sector que permite avanzar más rápido. Hoy el protocolo alimentario junto a los bienes de capital son las dos piezas más exitosas de la integración con Brasil”. En relación a las resistencias y a los sectores que se perjudicarían, sostenía con firmeza:

Parece más fácil combatir las resistencias naturales si el proceso es firme, gradual y generalizado (...) si hay uniformidad y gradualismo en la aplicación de un calendario, hay tiempo para que los productores se adapten a un clima más competitivo (...) no hay que ofrecerles una protección adicional sino tratar de introducirlos en un contexto de competencia abierta y sin fronteras. (*La Nación*, 24/6/90).

Más cerca de la llegada de Collor de Mello comenzaron a acelerarse las negociaciones entre funcionarios de ambos países para la firma del Acta. En paralelo aparecieron los primeros apoyos y reclamos de las corporaciones empresarias. La UIA y la COPAL, entendiendo la firma del Acta como un paso más en la apertura y el acceso a nuevos mercados, apoyaron de manera general la iniciativa de profundizar el proceso de integración con Brasil: “La conducción económica procura acelerar las negociaciones con Brasil (...). Para ello la Subsecretaría de Industria cuenta con el apoyo de la dirigencia de la Unión Industrial Argentina y de la COPAL” (*La Nación*, 28/6/90). Pero, a su vez, algunos sectores internos de la UIA, las cámaras de productos manufactureros y las cámaras del interior preocupadas por la imposibilidad de hacerle competencia hacia la apertura, comenzaron a poner reparos sobre la futura apertura hacia Brasil que se produciría luego de la firma del Acta. Asimismo, algunos sectores de la alimentación, históricamente protegidos por el Estado, el azúcar principalmente, manifestaron dudas acerca de si este producto se incluiría en el protocolo de productos a rebajar o eliminar aranceles que se negociaría con Brasil en la firma del Acta:

No obstante [el apoyo de UIA y COPAL] algunos sectores industriales manifestaron su inquietud por los subsidios que tienen ciertos productos brasileños [En relación al azúcar] industriales de la alimentación dejaron

trascender que todavía no conocen el listado de productos que la industria brasileña incluiría en el protocolo alimenticio (...) Fuentes empresarias señalaron que los conflictos involucran a determinados bienes que podrían incluirse en el protocolo (...) azúcar, yerba mate, te. (*La Nación*, 28/6/90)

Ante esta situación de presión de algunos sectores internos de la UIA, el canciller Cavallo visitó días más tarde a la entidad para explicar detalles del acuerdo con Brasil.<sup>117</sup> En la reunión se detalló el esquema de apertura e integración al que tendrían que adaptarse los industriales. Por un lado, Cavallo le hablaba a toda la industria como sector, diciéndoles a los principales dirigentes de la cámara empresaria que los costos estructurales diferentes entre ambas economías harían que la integración fuera un proceso gradual y no algo simple que se consumaría de un día para otro. Por otro lado, anunciaba la exclusión del azúcar del protocolo de productos que sufrirían la rebaja arancelaria (*La Nación*, 4/7/90). Ante la reunión con el ministro, como la voz oficial de la UIA, el presidente de la entidad Gilberto Montagna, declaraba que “la integración es alinear costos, no sólo rebajar aranceles de importación y acotar instrumentos de promoción [...] los sectores industriales necesitan que se alineen ciertos costos, como el financiero, energía y fletes” (*La Nación* 4/7/90). Criticaba así la decisión del gobierno de hacer epicentro exclusivamente, en el proceso de integración con Brasil, en la rebaja arancelaria.

Sobre el apoyo de la UIA observemos que, por más que Montagna pertenecía a la COPAL –que como ya afirmamos era de tendencia liberal y aperturista– y también al MIA –el más propenso a la apertura dentro de la entidad industrial–, en este caso hablaba en nombre de toda la UIA, como titular de ella que era por ese entonces. Esta distinción no es menor, porque cuando alguno de los dirigentes corporativos se posiciona en pos de sus intereses (sean de su empresa, de su sector o de la corriente política interna a la que pertenece) puede manifestar una postura diferente a la que expresa cuando lo hace en nombre de toda la entidad empresaria, llevando la voz oficial que es producto de los acuerdos internos. Esta cuestión es importante a tener en cuenta en aquellas corporaciones empresarias como la UIA que integran en su interior, tanto a sectores con diferente grado de concentración de capital como a varias ramas de la actividad económica que constituyen al sector industrial; y además, a grandes empresas

---

<sup>117</sup> “Cavallo precisó en la UIA el esquema del acuerdo con Brasil” (*La Nación*, 4/7/90).

que se afilian de manera directa.<sup>118</sup> En ese entonces, el sector de Montagna era propenso a la apertura económica y a acuerdos donde la industria alimentaria fuera favorecida, como podía significar el Acta con Brasil. Pero la UIA como corporación entera que expresaba intereses económicos heterogéneos en relación a la apertura económica, si bien apoyó en términos generales la firma del Acta, todavía tenía reparos sobre la forma en que se iba a llevar a cabo el proceso de apertura en general y este acuerdo con Brasil en particular. Los sectores históricamente más sensibles a la apertura estaban nucleados en el MIN, sector que se había opuesto a las políticas de apertura del Plan Primavera. Este sector era la oposición a la conducción de Montagna y venía construyendo un frente interno que llevará la candidatura de Israel Mahler a la presidencia de la entidad. Ese frente incluirá a las cámaras manufactureras, las cámaras del interior y a las denominadas Pymes, sectores reacios a una apertura indiscriminada, pero también a algunos de los grandes grupos económicos como Techint, con los que coincidían en el reclamo de protección al Estado, aunque por diferentes motivos. Las elecciones serán a comienzos de 1991 y triunfará la lista de Malher, con el apoyo de los sectores menos aperturistas.<sup>119</sup>

### **3.3.3 El Acta de Buenos Aires y las negociaciones por el protocolo de aranceles: el caso del sector azucarero**

Elegimos detenernos en el caso del azúcar porque presenta algunas características particulares. Por un lado, es un sector de mucha concentración económica pero de poca competitividad a escala regional. Además, la protesta por la posible eliminación de la protección estatal, ante su posible inclusión en el protocolo de aranceles, desató un conflicto político con las provincias del norte que podía crecer en un momento donde el gobierno buscaba los mayores consensos posibles a su programa de transformación. El gobierno tendría que negociar luego de la presión de los

---

<sup>118</sup> Véase la información sobre las corporaciones y los alineamientos empresarios en el apartado metodológico del capítulo 1.

<sup>119</sup> Sobre la elección interna de la UIA véase *Clarín*, 17/3/91. En general, la UIA se manejaba por acuerdos de alternancia entre los dos grandes sectores, el MIA y el MIN. Estas elecciones y las de 2003 serán excepciones relacionadas con enfrentamientos sobre las políticas económicas en momentos de crisis y cambios importantes. En 1991 Argentina transitaba por las transformaciones mencionadas en favor de la apertura de la economía. En 2003, todavía se reordenaban de la devaluación y todavía había algunos enfrentamientos que venían desde 1999, con motivo de la política económica, el manejo de la relación con Brasil y –ya entrado el año 2001– por la forma en que podía desenvolverse la salida de la convertibilidad. Estos enfrentamientos serán la base de la posterior confrontación durante abril de 2003. Sobre la situación interna de la UIA en 1999 y en 2003 véanse los capítulos 5 y 8 respectivamente.

representantes de los ingenios azucareros y el azúcar continuaría siendo un sector protegido, excluyéndose del protocolo de aranceles a liberalizar.

El problema con el azúcar entre Argentina y Brasil se retrotraía a 1975, cuando, como resultado de las expectativas de una fuerte valorización del petróleo, Brasil diseñó un programa de producción de alcohol a partir de la caña de azúcar para ser utilizado como combustible de automotores. Brasil era muy deficitario en petróleo y el efecto del *shock* energético de aquellos años en sus cuentas externas impulsó la decisión. El programa se basó en un aumento artificial del precio del alcohol para atraer a los productores de caña y una subvención adicional a las automotrices para adaptar los automóviles al nuevo combustible. Un generoso caudal de créditos acompañó el nuevo sistema que cambió el papel del alcohol, de subproducto pasó a ser el producto principal. Como consecuencia, Brasil triplicó su ya alta producción de caña, hasta entonces dedicada sólo a producir azúcar. De 80 millones de toneladas cosechadas al comienzo de los años setenta, pasó a recoger 240 millones, dos tercios de las cuales fueron destinadas al alcohol. Para 1997, por ejemplo, existirían 170 fábricas que elaboraban ambos productos y otras 134 que destilaban sólo alcohol. Como los pronósticos de altos precios del petróleo por esos años no se hicieron realidad, el programa quedó sustentado en subsidios. La producción combinada de alcohol y azúcar reducía los costos de ésta última por influencia de los subsidios, que se estimaban en unos 1500 a 2000 millones de dólares anuales. Además, Brasil fue mudando parte de la producción de alcohol a azúcar, elevando su exportación a 5 millones de toneladas, lo que representaba cuatro veces la producción argentina. Asimismo, a comienzos de los años noventa estudiaba cómo desmontar el programa azúcar-alcohol, lo que generaba preocupaciones no sólo en la Argentina sino en el mercado internacional, pues la producción de caña –un cultivo plurianual– podía generar 30 millones de toneladas de azúcar, equivalente a la cuarta parte de la producción mundial. Estas condiciones, entre otras, contribuyeron a los reclamos del sector azucarero argentino, que junto con la industria automotriz –que tenía su protocolo especial– serían los dos sectores que luego de 1995 tendrán pendientes todavía por resolver la liberalización comercial.

Nos detenemos a analizar las tensiones ocurridas entre el sector del azúcar y el gobierno en torno a las negociaciones entre Argentina y Brasil sobre el listado de productos que sufrirían rebajas arancelarias. Estos constituirían el “protocolo de aranceles” sobre el que se implementaría la primera etapa del Programa de Liberalización Comercial. El ejemplo de la conflictiva relación entre algunos sectores y

fracciones de la clase dominante y el gobierno ante las negociaciones y las implicancias de un acuerdo de integración es una muestra de la situación que ocurrirá a lo largo de todo el período abarcado, cruzándose intereses particulares y sectoriales, intereses regionales e intereses políticos. La forma que el gobierno resolverá el problema, en este caso accediendo a la presión de los grandes ingenios azucareros, no será siempre la misma con el correr de los años.

El problema radicó en cómo conciliar intereses diversos entre: posturas sectoriales como las de la agroindustria azucarera expresadas por el Centro Azucarero Argentino (CAA) tendientes al proteccionismo estatal que siempre tuvo el sector; demandas de empresarios particulares del sector y sus vínculos con el poder de turno para obtener concesiones; y expresiones de sectores internos como CAA o COPAL de una central fabril de alcance nacional como la UIA.<sup>120</sup> Días antes de la visita de Cavallo a la UIA, el CAA había ejercido una fuerte presión al interior de la UIA como así también sobre funcionarios claves del gobierno. Eduardo Patrón Costas<sup>121</sup> (encargado del departamento interno de la UIA para las economías regionales) tenía reuniones con el subsecretario de Comercio Exterior, Jorge Pereyra de Olazábal, pidiéndole la eliminación del azúcar del protocolo (*La Nación*, 4/7/90). Ante esto, las empresas del azúcar representadas por el CAA y por cámaras provinciales de empresas del azúcar, visitaban todos los ministerios pidiendo la no inclusión en el protocolo.<sup>122</sup> También el CAA recurrió a los poderes ejecutivos provinciales para ejercer presión sobre el gabinete nacional, quienes intervinieron de conjunto con un reclamo formal: “Los gobernadores de las seis provincias afectadas también enviaron notas a ministros de economía, interior y relaciones exteriores, haciendo presión para evitar desproteger a 500 mil familias ocupadas en las economías regionales” (*La Nación*, 4/7/90). El titular del CAA, Jorge Zorreguieta, afirmaba que estaba a favor de profundizar la integración con Brasil, pero al mismo tiempo ponía reparos sobre los efectos en las “áreas sensibles” como en este caso el azúcar, afirmando que: “Esto ha sido manejado entre gallos y medianoches, afectando sectores muy sensibles” (*La Nación*, 4/7/90).

---

<sup>120</sup> El CAA es miembro de la UIA.

<sup>121</sup> Dueño del Ingenio El Tabacal de Salta, de la familia Patrón Costas.

<sup>122</sup> “Por supuesto los ingenios agrupados en el Centro Azucarero Argentino no han estado ausentes del Ministerio del Interior, del Congreso, ni de las inmediateces del despacho presidencial” (*La Nación*, 4/7/90). Días antes el CAA “elevó un memorándum al ministro del interior Julio Mera Figueroa, para oponerse a la inclusión del azúcar dentro de la lista de productos para importar sin aranceles desde Brasil” (*La Nación*, 4/7/90).

De fondo estaba una disputa entre el CAA y la conducción de la COPAL ocupada por Alberto Alvarez Gaiani. Las cámaras y principales empresas de la alimentación que integraban la COPAL eran consumidoras de azúcar para la elaboración de productos alimenticios, por lo que la inclusión del azúcar en el protocolo podía llegar a abaratar costos de producción si gracias a la firma del Acta en un futuro cercano entraba azúcar brasileño más barato. Alvarez Gaiani adjudicó la iniciativa de incluir el azúcar en el protocolo a los empresarios brasileños y a la presión del Estado brasileño de Alagoas –uno de los Estados brasileños más importantes en la producción de caña– de donde provenía el presidente Collor de Mello, dejando de lado una posible maniobra perjudicial de la COPAL contra los ingenios azucareros (*La Nación*, 4/7/90).<sup>123</sup> Tiempo después, el CAA integraría la COPAL, e incluso Zorreguieta, además de presidente del CAA durante 25 años, sería titular de la cámara de la alimentación con el apoyo, inclusive, del grupo Arcor, empresa señalada por el CAA como lobysta para la exclusión del azúcar del protocolo (*La Nación*, 4/7/90).<sup>124</sup> No nos interesa tanto esta disputa empresarial por reducir costos de producción, sino por el uso de los organismos representativos, los argumentos esgrimidos a través de ellos, y la respuesta del gobierno en acceder a sus reclamos y renegociar el acuerdo con Brasil eliminando el azúcar del protocolo de aranceles.

En la defensa del sector azucarero Zorreguieta apelaba a argumentos que justificaban la denominada área “sensible” y los convertía en el interés general de todos los sectores involucrados en esa rama productiva. Por ejemplo, argumentaba que de ella dependían 500 mil familias, si se sumaban todas las personas relacionadas con el trabajo en los ingenios de las cinco provincias azucareras: empresarios, obreros de los ingenios, sector de comercialización, productores de caña como los cañeros tucumanos. A tal punto que, como vimos, los poderes políticos provinciales tomaron ese discurso para ejercer presión sobre el gobierno nacional. Si bien se presentaba en nombre de “la defensa del azúcar”, Zorreguieta representaba los intereses de los grandes ingenios, quienes se agrupaban en el CAA y no de los pequeños y medianos ingenios, productores cañeros y, menos aún, de los obreros azucareros.<sup>125</sup> Además, Zorreguieta era un

---

<sup>123</sup> En el marco de la firma del Acta, la Coordinadora de Industrias de Productos Alimenticios (COPAL) y la Asociación Brasileña de Industria de Alimentos (ABIA) llegaron a un acuerdo para impulsar la integración de alimentos y bebidas de la región (*La Nación*, 4/7/90).

<sup>124</sup> Detrás de las fabricantes de bebidas, Arcor era el segundo consumidor del azúcar producido por el ingenio Ledesma.

<sup>125</sup> Seguramente algunos de estos otros sectores apoyó también el reclamo del CAA por los posibles perjuicios que ocasionaría la entrada de azúcar más barata.

personaje del mundo rural empresarial de conocida trayectoria, por haber presidido la CRA y haber sido secretario de SRA, y de estrecha relación con el poder, tras su paso por la última dictadura militar como secretario de agricultura y ganadería. Con la profundización de la apertura comercial a partir de 1991, otras cámaras protestarán en diferentes momentos y las obtenciones de concesiones tendrán resultados diversos, algunos positivos otros negativos, pero con tensiones y discusiones con el gobierno. Llama la atención aquí, no que un sector históricamente protegido reclame protección, sino que el mismo representante de ese sector había sido funcionario del gabinete de Martínez De Hoz, durante la última dictadura militar que, aunque en mucho menor grado que el menemismo, también tuvo políticas aperturistas. Por otra parte, Zorreguieta estaba ligado a CRA y SRA, también a COPAL luego, entidades fuertemente aperturistas y que en general sostienen un discurso anti protección estatal. No obstante, lo que más es de destacar es cómo el gobierno accedió rápidamente a eliminar el azúcar del protocolo de aranceles luego del conflicto con las provincias azucareras. Después de la entrevista entre Patrón Costas en nombre de la UIA y el secretario Pereyra de Olazábal, del memorándum presentado ante el Ministerio del Interior, del pedido de los gobernadores y de las presiones públicas de Zorreguieta, el gobierno daba marcha atrás con la idea de incluir el azúcar en el protocolo y era el mismo Cavallo quien lo anunciaba formalmente en la visita a la UIA. Por un lado, el gobierno no quería pagar los altos costos políticos que le podría haber causado la medida, si tenemos en cuenta que seis provincias se habían puesto de acuerdo en el reclamo, para las cuales al menos dos, Tucumán y Jujuy, constituía en elemento vital de su economía doméstica. Por otro lado, la actividad azucarera estaba altamente concentrada al interior de esas provincias, unos pocos ingenios –sin llegar a una decena del total– eran los que manejaban el grueso de la producción, entre los cuales se encontraban el ingenio Ledesma –de los Blaquier en Jujuy–, El Tabacal –de los Patrón Costas en Salta–, los ingenios Concepción, La Providencia, La Trinidad, La Florida y La Fronterita –entre los más importantes de Tucumán–, como los más destacados en torno a cantidades de producción.<sup>126</sup> Es posible pensar que solamente ante una actividad con tal grado de concentración económica y geográfica (y las implicancias regionales y políticas que de ello se deriva) tuvo el gobierno que dar marcha atrás. Como fuere, esto

---

<sup>126</sup> Véanse los informes estadísticos sobre la producción de la zafra azucarera de 1990, que señala las toneladas de producción de la zafra por cada uno de los 24 ingenios afiliados al CAA, en: <http://www.centrozucarero.com.ar/zafra1990.html>



demuestra que el intergubernamentalismo que predominó en los primeros acuerdos de la integración, tuvo que lidiar con intereses sectoriales importantes. Esta situación de interacción entre gobierno y empresarios, tanto en el diseño como en la implementación de los acuerdos del MERCOSUR, será más bien la corriente y no una excepción durante los años posteriores.

Resuelta la polémica con el ya señalado anuncio de Cavallo en la UIA sobre la eliminación del azúcar del protocolo de aranceles, el gobierno pudo anunciar públicamente, ante la llegada de Collor de Mello a la Argentina, el alcance real de las acuerdos a firmarse en el Acta de Buenos Aires: a) concretar la integración antes de 1992 (lo que luego se firmará en el Tratado de Asunción en marzo de 1991); b) llegar al mercado común subregional en 1995 (en realidad en 1995 solamente se podrá firmar la entrada en vigencia del AEC que dará entidad de Unión Aduanera); c) algunas obras de envergadura (como el puente Santo Tomé-Sao Borja y la creación de empresas binacionales); y d) el contenido central de los acuerdos del Acta, que daban comienzo al proceso de liberalización comercial conformado por el protocolo de aranceles (un listado de productos con arancel cero o reducción progresiva de los mismos, con la novedad formal de la exclusión del azúcar, la yerba mate y el té (*La Nación*, 4/7/90). Al respecto, *La Nación* señaló:

Se acordarán eliminar aranceles a la comercialización de productos alimentarios. Sobre este tema se ha venido trabajando en los últimos días debido a las resistencias de sectores empresarios y de algunos gobiernos provinciales de la Argentina, que temen que la eliminación de barreras arancelarias genere desempleo y recesión fabril. Productos como azúcar, té y yerba mate fueron excluidos del protocolo que enumera los alimentos de libre ingreso al país desde Brasil” (*La Nación*, 5/7/90).

### **3.4 La firma del Acta de Buenos Aires y las repercusiones posteriores**

En la cumbre presidencial del 6 de julio de 1990, Menem y Collor de Mello firmaban el Acta de Buenos Aires entre Argentina y Brasil, con la presencia de los principales ministros de ambos países. Menem señalaba que “Brasil es el socio natural en esta gran empresa integradora que juntos impulsamos. Ahora deseamos apresurar y profundizar un proceso que en sus grandes líneas es irreversible” (*La Nación*, 7/7/90). Por el lado de Brasil, Collor de Mello afirmaba que: “Argentina y Brasil tienen importantes objetivos comunes y se están dando pasos firmes para el establecimiento de un mercado económico común de la región” (*La Nación*, 7/7/90). Menem, improvisando parte de su discurso, también dejaba claro delante de Collor de Mello y de

los empresarios invitados sobre la no incompatibilidad entre el proyecto de Bush encuadrado en la Iniciativa para las Américas y la integración entre Argentina y Brasil de la que surgiría el futuro MERCOSUR: “No hay incompatibilidad entre los dos temas” (*La Nación*, 6/7/90).<sup>127</sup> El día anterior, el primer mandatario norteamericano había lanzado el complemento de aquella iniciativa, que consistía en un programa de ayuda y cooperación multilateral para la región con fondos de ayuda alimentaria y de emergencia, que permitirían implementar reformas económicas y consolidar las políticas de libre mercado en la región (*La Nación*, 7/7/90).<sup>128</sup> Ante esto, la cumbre presidencial entre Argentina y Brasil tenía que volver a ratificar que ambos proyectos eran compatibles. Luego de apoyar públicamente la iniciativa norteamericana, los presidentes instruyeron a sus cancilleres a lograr posturas en común para negociar en bloque con Estados Unidos y el resto de la región en las futuras cumbres hemisféricas. El mismo día, Menem le envió a Bush una carta saludando y apoyando la propuesta de la iniciativa del libre comercio y anunciando que Argentina y Brasil negociarían su participación en bloque (*La Nación*, 7/7/90).

Recorriendo las manifestaciones de las principales corporaciones empresarias sobre la firma del Acta se reprodujeron posicionamientos y posturas previas que se tuvieron sobre el proceso de reformas y apertura de la economía. Por un lado, los sectores más proclives a la exportación apoyaron la medida y, por otro lado, los más sensibles a aquella pusieron reparos. De todas maneras, estos últimos terminarán apoyando con algunos matices tanto las políticas de apertura en general como los acuerdos con Brasil en particular.

Al respecto, la SRA, dentro del contexto del programa de reformas económicas del gobierno, se declaró a favor de las privatizaciones y de las políticas de apertura e inserción de Argentina en el comercial mundial, dentro de las cuáles se encontraba la profundización del vínculo con Brasil que se firmaba por esos días (*La Nación*,

---

<sup>127</sup> “Menem y Collor manifestaron su coincidente y positiva apreciación acerca de la iniciativa de libre comercio continental del presidente Bush y su confianza en que la propuesta tiene debidamente en cuenta las necesidades de América Latina y el Caribe en materia de comercio, inversiones y deuda externa” (*La Nación*, 7/7/90). El día anterior, en un seminario sobre integración organizado por Instituto de Relaciones Europeo-latinoamericanas, Menem argumentaba que la “integración entre Argentina y Brasil podía servir de catalizador de un proceso similar en el Cono Sur” (*La Nación* 6/7/90).

<sup>128</sup> Este complemento era similar al lanzado para Europa del Este, los gobernantes de América Latina reclamaban no quedar excluidos de la ayuda norteamericana. Al igual que el lanzamiento de la iniciativa unos días antes, la propuesta tenía apoyo de la mayoría de los gobiernos de la región. El presidente de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, quería hacer la cumbre hemisférica en Caracas bajo la propuesta de Bush, porque “es muy conveniente para la región” (*La Nación*, 6/7/90). El presidente de Uruguay Luis Lacalle, decía: “las oportunidades pasan una sola vez y no hay que desperdiciarlas” (*La Nación*, 6/7/90).

5/7/90).<sup>129</sup> El día de la firma del Acta y en el marco ya señalado de las negociaciones en el Grupo Cairns para eliminar aranceles que obstaculizaban el libre comercio, el subsecretario de agricultura, ganadería y pesca, Felipe Solá apoyado por las autoridades de SRA y CRA, afirmaba que “el mundo del futuro no puede ser un mundo de protección, tiene que ser un mundo de comercio abierto y libre” (*La Nación*, 6/7/90). Por el lado de los grandes exportadores que veían la posibilidad de expandir sus mercados, la CERA manifestó también su adhesión a los acuerdos firmados entre Menem y Collor de Mello (*La Nación*, 6/7/90). Por el lado de la industria, el vicepresidente de la UIA, Roberto Favelevic, avaló el proceso de integración iniciado con Brasil, aunque como lo hará posteriormente la entidad, puso ciertos reparos: “La economía brasileña es cinco veces mayor que la nuestra” señalando las posibles asimetrías que luego serían bastante conflictivas (*La Nación*, 6/7/90). Esta postura será la que los sectores más sensibles a la apertura, es decir, los que producían para el mercado interno sin posibilidad de exportar, tomarán durante la primera etapa del MERCOSUR: apoyar la integración pero reclamar por sus perjuicios y buscar concesiones de parte del Estado. En esta misma dirección, otro sector de la industria vinculado al área manufacturera de consumo local, como era la CGI, reclamó participación y protección para todos los sectores de la industria en el acuerdo de integración con Brasil. En este sentido, su presidente Cesar Tortorella manifestó que “es esencial que se garantice la participación del empresariado nacional” (*La Nación*, 6/7/90).

### 3.5 Conclusiones

En primer lugar, volvemos a señalar la relación entre apertura económica general e integración regional a comienzos de la década del noventa. Es que la aplicación del recetario del Consenso de Washington de inspiración neoliberal, moldeó no sólo las políticas económicas sino también los proyectos de integración subregionales como el Acta de Buenos Aires y el MERCOSUR y otros como la CAN y el NAFTA. En este sentido, no reviste casualidad que en el mismo momento que se

---

<sup>129</sup> “Corresponde a los empresarios asumir plenamente y sin desmayos su función de creadores de riqueza no sólo en su propio beneficio sino para permitir que esos propios beneficios alcancen a todos los argentinos. La Sociedad Rural Argentina reafirma las ventajas de eliminar el sesgo anticomercio y así insertarnos de forma creciente en las transacciones internacionales de mercancías y servicios y en el mercado de capitales (...) todo ello implica desregular la importación y exportación a través de medidas arancelarias que posibiliten el crecimiento de las compras externas tendientes a incrementar la producción y eliminar las retenciones a las exportaciones para aprovechar cabalmente nuestro potencial en esta área” (*La Nación*, 5/7/90).

aplicaron las reformas que llevaron a la apertura económica, proliferaron los acuerdos regionales inspirados en el comercialismo. De esta forma, las fracciones de la clase dominante que apoyaron la apertura realizada por el gobierno de Menem, también lo hicieron con la inserción regional de Argentina llevada a cabo por el mismo gobierno. Con la integración regional accionarían de la misma manera que con la apertura económica en general: apoyar pero demandar concesiones y reparos sobre los perjuicios ocasionados. Por ejemplo, apoyarían la firma del Acta de Buenos Aires y, al mismo tiempo, negociarían el protocolo de aranceles. Tal es el caso de la UIA como corporación, que expresa los intereses de una importante fracción de la clase dominante argentina, que avaló la firma del Acta, pero al mismo tiempo pidió reparos por los posibles perjuicios que ocasionaría sobre una parte de sus sectores la apertura con Brasil.

En este sentido, comenzó a esbozarse la siguiente tendencia: el apoyo o rechazo a la apertura económica y a la integración regional diseñada en ese contexto de comienzos de los años noventa estará, en términos generales, en relación con el grado de concentración pero sobre todo de competitividad. A mayor competitividad económica, posibilidad de exportar y poder resistir la competencia extranjera, mayor apoyo a la apertura y a la integración comercialista. Por ejemplo, SRA, CRA, CAC, CERA y COPAL apoyaron al gobierno en sus políticas de apertura e inserción regional sin grandes reparos, como expresión de los sectores más aperturistas. A menor grado de competitividad, encontramos el caso inverso. La UIA apoyará pero con los matices y reparos señalados, sobre todo de los sectores con menos capacidad de afrontar la apertura y de poder exportar. Por ejemplo, las cámaras agrupadas tradicionalmente en el MIN, siempre fueron reacias a las políticas de apertura indiscriminada ya que expresan a sectores que producen para el mercado interno y que su producción podría verse afectada por la competencia brasileña. Al interior de la UIA también está la COPAL, a quién observamos apoyando por cuenta propia los acuerdos con Brasil, mientras que el presidente de la UIA de entonces, Gilberto Montagna, hombre de la COPAL, tuvo que defender la postura de toda la entidad gremial. Otro caso significativo ocurrió con el CAA, organismo que expresa los intereses de las grandes empresas azucareras que, si bien son empresas muy concentradas en el mercado local, la apertura con Brasil les podía jugar en contra por la entrada de azúcar producida a menor costo. Además, más allá de la competitividad económica del sector, el azúcar había necesitado estar siempre protegido por el Estado. Al respecto, analizamos cómo operó su responsable gremial,

Jorge Zorreguieta, logrando lo que otros sectores de la UIA no pudieron lograr o lograrían escasamente con el correr de los años: protección estatal ante la apertura. Estas situaciones nos permiten observar que si bien el gobierno pretendía una apertura más rápida que la de los acuerdos previos al Acta habían diseñado, varios sectores –por diferentes motivos– pusieron repartos a la misma.

Ante estas situaciones particulares es importante analizar la relación entre los gobiernos y las diferentes representaciones de la clase dominante en el proceso de negociaciones de la política regional. En ella adquieren importancia los posicionamientos sobre la apertura económica y la integración regional en general que pudieran tener específicamente determinadas fracciones o sectores del capital y los conflictos intersectoriales que pudiera haber en una coyuntura política determinada. Al mismo tiempo, hay que observar también la conducta general de toda la clase dominante y su relación con el gobierno en términos más amplios. Además, hay que tener en cuenta algunos casos específicos, como los de los sectores concentrados que pueden también oponerse por cuestiones sectoriales –como el caso del azúcar–, o sectores que podrían ser perjudicados pero por no tener la fuerza para imponerse, pueden llegar a apoyar proyectos comercialistas como el Acta de Buenos Aires para luego poder adaptarse a ésta negociando en mejores términos sus intereses. Esto ocurrirá en los años posteriores, sobre todo con varios sectores de la UIA.

Sobre la Iniciativa para las Américas no encontramos ninguna manifestación específica de la clase dominante. En nuestra opinión, esto se debió a que fue una conferencia que nada más sentó la estrategia de Estados Unidos para la región, pero en un marco exclusivamente intergubernamental y sin avances reales en la implementación de la iniciativa. Posteriormente, con las Cumbres de las Américas del ALCA, comenzarían las negociaciones específicas sobre la implementación del proyecto norteamericano, cuestión que traería implicancias para las diferentes fracciones de la clase dominante, y es por eso que algunos años después encontraremos posicionamientos sobre ello.

## **Capítulo 4: LA RELACIÓN ENTRE CLASE DOMINANTE Y GOBIERNO DESDE EL TRATADO DE ASUNCIÓN HASTA EL PROTOCOLO DE OURO PRETO**

### **4.1 Introducción**

Los primeros años del MERCOSUR se caracterizaron por implementar el Programa de Liberalización Comercial que tuvo como propósito la eliminación de barreras aduaneras en pos de liberar el comercio, acordadas previamente en el Acta de Buenos Aires. Este proceso se debía realizar durante los primeros cuatro años del Tratado de Asunción y sería finalizado el 1° de enero de 1995, momento en que entraría en vigencia el Arancel Externo Común a productos de países extrazona. Si bien los aranceles continuarán luego de 1995, la rebaja ocurrida en esa primera y corta etapa fue considerable en relación a toda la historia de la integración entre los países del bloque, previa a 1991.

A pesar de los apoyos empresariales a la integración y de algunas concesiones sectoriales que introdujo el gobierno, el rápido desarancelamiento ocurrido luego de la firma del Acta de Buenos Aires en 1990 y del Tratado de Asunción en 1991, trajeron consecuencias sobre sectores del empresariado argentino que serán una constante durante toda la década. Tanto sobre sectores que sufrieron por la competencia de una mayor productividad de la industria brasileña, como también sobre sectores cuyo horizonte era exportar a través del MERCOSUR y no encontraron las condiciones favorables para hacerlo. Sin embargo, entremezcladas con las demandas y concesiones en el marco del Plan de Convertibilidad, algunos grandes grupos económicos y cámaras empresariales lograrán concesiones del gobierno. Al respecto, observaremos los reclamos y el trato gubernamental con algunas ramas industriales y los posicionamientos de la UIA y sus sectores internos, que intentarán delinear una estrategia común que contenga el apoyo al MERCOSUR y a la política regional del gobierno, pero al mismo tiempo, que esa estrategia contenga capacidad negociadora en pos de obtener demandas y concesiones para los diferentes sectores golpeados por la forma que tomaba la apertura con Brasil luego del Tratado de Asunción. Mientras la estrategia de la UIA se discutía puertas adentro y lograba adaptarse a la apertura, las negociaciones en muchos y resonantes casos se hicieron directamente en la Secretaría de Industria o en el Ministerio de Economía con las empresas u organizaciones de la rama productiva afectada, particularmente cuando se trataba de alguna concesión para avanzar en los acuerdos sectoriales. Como ejemplo de empresa y sector beneficiado por

las concesiones del gobierno, observaremos al Grupo Arcor –y la agroindustria alimenticia–, quien en 1993 obtuvo un decreto especial para evitar perjuicios de la importación brasileña. Estos ejemplos específicos, nos permitirán reconstruir la conducta de otras fracciones y sectores de la clase dominante. Analizaremos algunos acuerdos sectoriales, también a modo de ejemplo de cómo se fue negociando la implementación del PLC y de determinadas concesiones que, en algunos casos, terminaban regulando y administrando el comercio más que liberalizándolo. Tal es el caso de las grandes firmas transnacionales, ellas mismas diseñarán el acuerdo sectorial entre las filiales de Argentina y Brasil, ajustándolo a sus necesidades de escala regional y mundial, como por ejemplo las automotrices con su régimen especial que provenía de los acuerdos previos al MERCOSUR. En otros acuerdos sectoriales, tendrá mayor intervención el gobierno y serán los ámbitos institucionales que irá desarrollando el MERCOSUR donde se discutiría y negociarían las condiciones de la apertura.

#### **4.2 El MERCOSUR y la integración a comienzos de los noventa**

Podemos afirmar que desde su creación y al menos hasta el año 1999 –donde la devaluación del Real en Brasil desencadenó una crisis profunda en la relación bilateral comercial entre Argentina y Brasil, y que repercutió en una aguda crisis dentro del bloque<sup>130</sup>–, el MERCOSUR en general y Argentina y Brasil en particular atravesarían una etapa de integración signada por los paradigmas neoliberales de apertura económica modelados en el Consenso de Washington, que hemos caracterizado como integración comercialista.

Al respecto, la liberalización comercial que tuvo lugar con la reducción arancelaria entre 1991 y 1994, con la implementación del AEC a países extra zona en 1995 y con el aliento a la inversión extranjera recomendadas por el Consenso, le otorgaron al MERCOSUR ese carácter comercialista donde la lógica de la apertura comercial por sobre la integración sectorial y productiva predominó en su armado. Esta lógica, como explicamos, se combinaba con el “regionalismo abierto”, por la búsqueda de una mejor inserción de la región en el comercio mundial en base a ventajas comparativas.

---

<sup>130</sup> Problemas que abordaremos en los capítulos 5 y 6, y que hemos trabajado en Kan (2009b). Con antelación, desde diferentes enfoques, estos problemas han sido abordados por Schvarzer (2001), Bouzas (2001), Rapoport y Madrid (2002) y Katz (2006), entre otros.

Entonces, guiados por el modelo del regionalismo abierto, se produjeron cambios en torno a la relación bilateral comercial entre los países del bloque, especialmente entre Argentina y Brasil. El intercambio comercial entre ambos países sufría un salto considerable a partir de la entrada en vigencia del MERCOSUR en 1991 que se interrumpirá recién con la recesión iniciada en Argentina en el año 1998 y con la devaluación del Real en Brasil de 1999. Solamente entre 1991 y 1994 el intercambio comercial se había casi triplicado y para 1997 se había quintuplicado. Así, en 1991 alcanzaba 3 mil millones de dólares, en 1994 8 mil millones y en 1997 15 mil millones. Las exportaciones de Brasil a Argentina saltarán del 2 % al 13% del total en 1998, y las exportaciones de Argentina a Brasil saltarán del 10 % del total en 1989 a un 30 % del total de las exportaciones en 1998.<sup>131</sup> Estos números mostraban un claro contraste con la década anterior, especialmente con el primer quinquenio, ya que luego de los acuerdos de 1985 el comercio había comenzado a crecer: “el intercambio entre Argentina y Brasil después de declinar durante la primera mitad de los años ochenta, continuó creciendo mucho más allá de las expectativas” (Moniz Bandeira, 2002:317).

Como señala Hirst:

La vigencia del Tratado de Asunción fue precedida por un período de expansión en el intercambio comercial en la subregión. En el período 1987/1991 el intercambio entre los socios del MERCOSUR duplicó sus montos, saltando de 2.068 a 5.200 millones de dólares (...) El eje comercial Argentina-Brasil fue el principal responsable por el incremento mencionado. Los efectos del Programa de integración bilateral puesto en marcha a mediados de los años ochenta constituyó, en este caso, el principal factor de impulso. El intercambio argentino-brasileño durante el quinquenio 1986-1990 creció a un ritmo promedio de 17,5 % en comparación con una tasa de contracción anual del período del 11,3 % en el quinquenio precedente (Hirst, 1992:21).

Como señala Katz, en este contexto, esta primera etapa del MERCOSUR tuvo como beneficiarias a las grandes corporaciones transnacionales establecidas en Argentina y Brasil, quienes fueron favorecidas en su complementación comercial y productiva por las reducciones aduaneras y por el AEC. Entre 1990 y 1995 el 60 % del intercambio entre ambos países (que se quintuplicó en esos años) fue acaparado por las empresas transnacionales (Katz, 2006:36). Estas firmas presionaron a los gobiernos a forjar el marco institucional necesario para el funcionamiento del convenio y, a su vez, las clases dominantes locales observaron la oportunidad para desarrollar negocios complementarios. De modo que “El MERCOSUR nació con el auspicio de

---

<sup>131</sup> Elaboración propia de datos extraídos del Ministerio de Economía [http://www.mecon.gov.ar/cuentas/internacionales/comercio\\_brasil/introduccion.htm](http://www.mecon.gov.ar/cuentas/internacionales/comercio_brasil/introduccion.htm)



funcionarios, empresas multinacionales y capitalistas sudamericanos” (Katz, 2006:37). En este sentido, Crivelli (2006) afirma también que los esfuerzos integradores del MERCOSUR obedecieron a los intereses de los capitales más concentrados, donde los intereses de las clases y capas populares no han jugado un papel de importancia, siendo invariablemente subordinadas al cálculo empresarial (Crivelli, 2006:52).

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

Otro aspecto característico de este “MERCOSUR de negocios” lo constituye la importancia de la inversión extranjera. Alentados por las políticas aperturistas en ambos países, los capitales extranjeros aprovecharon la posibilidad de invertir en los países de un bloque que estaba avanzando en la desregulación arancelaria. A partir de 1991, la inversión extranjera directa (IED) creció notablemente en Argentina y Brasil y en el MERCOSUR en general. El MERCOSUR pasó de recibir, en 1991 el 8,8 % de la inversión directa destinada a los países en desarrollo, a recibir en 1998 el 22 %. Hasta 1994 Argentina recibía más inversiones que Brasil, pero luego de la sanción del Plan Real Brasil recibió el mayor porcentaje dentro del bloque.<sup>132</sup>

Por otra parte, en esta primera época, el MERCOSUR transitó algunos obstáculos relacionados con la asimetría entre ambas economías y la falta de una planificación de la integración tanto sectorial como por etapas. Al respecto, Moniz

---

<sup>132</sup> Datos extraídos de UNCTAD, [www.unctad.org](http://www.unctad.org). En relación a las inversiones en el MERCOSUR, en su sitio web oficial se observa la importancia que tuvo en todo su trayecto: “La captación de las inversiones es uno de los objetivos centrales del MERCOSUR. En un escenario internacional tan competitivo, en el cual los países se esfuerzan en brindar atractivos a los inversores, la búsqueda y consolidación de la Unión Aduanera tenderá a convertirse en una ventaja fundamental, pues otorgará un marco muy propicio para atraer a los capitales. Aun con todas las dificultades derivadas del difícil escenario económico internacional y de los inconvenientes resultantes de los procesos de reestructuración de las economías internas, el MERCOSUR ha sido uno de los principales receptores mundiales de inversión extranjera directa”. Véase:

[http://www.mercosur.int/t\\_generic.jsp?contentid=655&version=1&channel=secretaria&seccion=2#comercial](http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=655&version=1&channel=secretaria&seccion=2#comercial)

Bandeira (2002) advertía que, desde sus comienzos, la concreción de un proyecto de integración con tantas implicancias económicas, políticas y geopolíticas, “nunca atendería evidentemente, a los intereses de todos los sectores productivos, y se podría prever que, sumadas a reacciones externas de terceros países, muchas resistencias internas, dificultades burocráticas, bien como problemas económicos y comerciales, aparecerían, como de hecho aparecieron” (Moniz Bandeira 2002:316). Entre los obstáculos más notables estuvieron presentes la vulnerabilidad externa de Brasil y Argentina (ambas naciones fuertemente endeudadas y sometidas a constantes incursiones por parte de fondos especulativos volátiles), las disputas comerciales (en distintos rubros como automotores, línea blanca, textiles, arroz), las políticas exteriores que no priorizaban al MERCOSUR, y una concepción estrechamente comercialista y al servicio de las multinacionales sin ninguna visión del mediano y largo plazo (Rapoport, 2008:4). En 1995 entraba en vigencia el arancel externo común a países extra zona y Argentina y Brasil seguían aumentando su intercambio comercial, pero las promesas de eliminación de aranceles internos para el 1º de enero de ese año eran imposibles de cumplirse por las concesiones que se habían realizado.

Cuando analizamos la estructura institucional del MERCOSUR, dimos cuenta de su carácter intergubernamental, no solamente por el lugar asignado a la intervención de los presidentes en cada decisión importante, sino por la estructura creada para manejar las decisiones que en lo cotidiano se fueron implementando. Sin embargo, esa forma de funcionamiento intergubernamental no significó que no haya habido participación de los empresarios con diferentes niveles de interacción con el gobierno: apoyos, rechazos, discusiones, participación en negociaciones y elaboración de políticas. Durante estos primeros años del MERCOSUR se irán desarrollando esas variadas situaciones. Para analizarlas, presentamos a continuación, cómo se dio la relación entre clase dominante y Plan de Convertibilidad en la Argentina de comienzos de los noventa. Por un lado, porque coinciden la implementación de la convertibilidad con la primera etapa del MERCOSUR y las primeras negociaciones por el ALCA, por otro lado, porque convertibilidad e integración comercialista comparten algunos propósitos comunes como el de profundizar la apertura comercial; y por último, porque encontramos un comportamiento similar, tanto en posicionamientos de apoyo o críticas y en la relación e interacción entre el gobierno y empresarios, como en las implicancias de la convertibilidad y la integración sobre diferentes sectores y fracciones de la clase dominante.

### **4.3 Gobierno, Plan de Convertibilidad y clase dominante a comienzos de la década del noventa**

Durante los días previos a la firma de Tratado de Asunción se produjo en Argentina la presentación del plan económico del entonces flamante ministro de Economía y ex Canciller, Domingo Cavallo, nos referimos al Plan de Convertibilidad de abril de 1991. Este plan, como ya señalamos, era un paso más, pero decisivo, en la apertura de la economía que se venía desarrollando desde 1987.

La convertibilidad será un elemento central en la reestructuración capitalista que hemos mencionado y tuvo lugar por esos años. La estrategia de acumulación, que permitió en los años noventa la reestructuración más importante de las últimas décadas, como señala Bonnet (2008), modificó las relaciones de fuerza al interior de la burguesía y entre ésta y la clase trabajadora. Y un elemento específico de esta estrategia, que operó sobre aquellas modificaciones, fue el disciplinamiento al interior de la burguesía entre las fracciones de la gran burguesía y las restantes y de toda la burguesía sobre la clase trabajadora, que resultaban de la intensificación de la competencia de la producción capitalista local con la producción global, a partir de la fijación del tipo de cambio por ley del Estado, conocida como Ley de Convertibilidad. Como también señala Bonnet: “Los costos acarreados en algunas fracciones de la burguesía eran superados con creces por los beneficios de ese disciplinamiento de los trabajadores. Ese disciplinamiento involucraba a la vez una recomposición de la explotación y de la dominación de los trabajadores que resultaba estratégica para el conjunto de la burguesía. Ese disciplinamiento era la condición para que, de una vez, la lucha de clases en la Argentina se inscribiera en una estrategia de acumulación y un proyecto hegemónico” (Bonnet, 2008:284).

Desde la perspectiva de Viguera (1998, 2000), la convertibilidad sería el eje principal que ordenará las variables macroeconómicas de las transformaciones por esos años. Cuando aquella comenzó a mostrarse estable y a reordenar la economía, se convirtió en un dato para los agentes económicos, reorganizando el espectro de demandas y reclamos al gobierno y las respuestas de éste al sector privado. Uno de los principales objetivos del plan fue contener y estabilizar los precios. Para tal fin se elaboró un sistema de premios y castigos: se le otorgarían beneficios impositivos (devoluciones de IVA y reembolsos por exportaciones que en realidad se tenían que hacer pero estaban atrasadas) a las empresas que retrotrajeran sus precios a los vigentes

al período abril-junio del año anterior. Se condicionaba la posibilidad de refinanciar deudas, la obtención de créditos en bancos oficiales y la aplicación de medidas antidumping, al cumplimiento de una política de precios correcta (Viguera, 1998:14-15). En relación a esto último, el objetivo disciplinador del Plan Cavallo consistía en hacer que los mercados monopólicos adquirieran cierta competencia con el fin de evitar el abuso de fijación de precios. Los empresarios que cumplieran con esto, recibirían el beneficio de mecanismos antidumping. La apertura se hacía efectiva con este esquema: continuaban habiendo concesiones particulares, pero supeditadas al sistema de premios y castigos y a no confrontar con el gobierno. Se combinaba el atraso cambiario con la rebaja arancelaria y, por primera vez, la apertura era más palpable.

En relación a la política de integración, Viguera destaca que hasta ese momento los acuerdos con Brasil eran más bien sectoriales<sup>133</sup> y el tema no había sido central en las discusiones de política comercial. A su vez, remarca que el proyecto del MERCOSUR fue llevado adelante por la fuerte iniciativa de los gobiernos sin mayor participación empresarial en las gestiones iniciales. Si bien esto es cierto en un sentido general para la primera parte de la década del noventa y la propia arquitectura y funcionamiento en la toma de decisiones que se desarrollaba en el MERCOSUR lo corroboraba, ya observamos cómo ante la firma del Acta de Buenos Aires hubo una mayor interacción entre empresarios y gobierno. Esta interacción tendrá lugar nuevamente ante varias situaciones concretas de negociación durante la primera etapa de desarancelamiento. En el momento específico de la firma del Tratado de Asunción no registramos participación directa de los empresarios en las negociaciones, ni intervenciones específicas sobre el tema, pero si las observaremos con el correr de los años ante el desarrollo del propio MERCOSUR, a raíz de los efectos que produciría el esquema comercialista que orientó al bloque.

Para la clase dominante argentina el MERCOSUR representaba, en muchos aspectos, una gran oportunidad, aunque los riesgos que ésta también implicaba para algunas fracciones y sectores no fueron objeto de un debate importante hasta que empezaron a aparecer los primeros efectos concretos, salvo en las negociaciones previas del Acta. Además, como señalamos en el Capítulo 2, lo que entraba en vigencia a partir del Tratado de Asunción eran los acuerdos ya concretados en el Acta de Buenos Aires y formalizados luego entre Argentina y Brasil en el ACE 14 primero, y en el ACE 18 después, a los que se sumaban Paraguay y Uruguay. El PLC ya estaba negociado y a

---

<sup>133</sup> Por ejemplo los señalados PICE de 1986 y PICAB de 1988.

partir de Asunción se avanzaba en su implementación, como señala Giacalone, dando paso a “la posterior etapa de efectos de ajuste de su implementación” (Giacalone, 1999b).

Coincidimos también con Viguera (1998, 2000) en que la política de la apertura comercial no estuvo subordinada al objetivo de la integración regional, que en este caso era un aspecto más de la cuestión. Sin embargo, como señala también este autor, su centralidad iría en aumento y el intercambio con Brasil y su reglamentación se convertiría en un punto cada vez más importante dentro de la interacción de empresarios y Estado en torno a la política de comercio exterior. La intensidad y el tono de los reclamos al respecto seguirían, de todas maneras, el ritmo de los desajustes o perjuicios concretos que se iban manifestando a cada paso, de manera similar que con el Plan de Convertibilidad (Viguera, 1998:15).

A continuación analizaremos la conducta de la clase dominante ante la apertura económica que tuvo lugar con la convertibilidad, para luego sí abordar lo que ocurrió ante el MERCOSUR y los inicios del ALCA. En relación a las medidas económicas que profundizaban la apertura, unos días antes de la sanción de la Ley de Convertibilidad se implementaron otras medidas como: la eliminación de las retenciones a las exportaciones agropecuarias (si bien sancionada en el marco de un conflicto sectorial, garantizará el apoyo de las dos corporaciones agrarias más importantes, SRA y CRA, al programa de apertura económica, obteniendo un reclamo que venía desde la asunción del presidente Menem); el anuncio de igual trato a las inversiones extranjeras con respecto a las nacionales y el cambio en el arancel externo que producirá una rebaja a comienzos de abril.<sup>134</sup>

Sobre las retenciones a las exportaciones agropecuarias, el gobierno dispuso su eliminación en el marco de las protestas de todos los sectores del agro (SRA, CRA, CONINAGRO y FAA), aunque solamente los tres últimos habían anunciado medidas de fuerza reclamando una redefinición de la política agropecuaria en general. La solución que encontraba el gobierno tenía un tinte de carácter estratégico y estaba en

---

<sup>134</sup> “Eliminan las retenciones a la producción rural. Lo anunció el ministro Cavallo al dar a conocer un acuerdo para reactivar la producción; apoyo de la Sociedad Rural y de Confederaciones Rurales Argentinas, entidad que suspendió el paro; no adhirió CONINAGRO Y FAA” (*La Nación*, 17/3/91). “Habrá incentivos para la inversión extranjera. Menem afirmó que tendrán igual trato los capitales locales y del exterior, los cuales se beneficiarían con una reducción impositiva” (*La Nación*, 19/3/91). “Los tributos por exportación se rebajarán hasta un máximo del 22% (...) Según la versión oficial los aranceles diferenciados permitirán una mayor protección relativa de la industria y un abaratamiento de insumos de procedencia externa tal cual se practica en los países industriales y en otros del área subdesarrollada como Brasil” (*Clarín*, 20/3/91).

estrecha relación con la apertura económica, más que con la solución del conflicto sectorial. La eliminación de retenciones venía siendo reclamada por todas las organizaciones corporativas del agro, pero especialmente por aquellos que tenían capacidad para exportar, es decir, las fracciones de capital más concentrado de la actividad, que se nucleaban en SRA y CRA. El ministro Cavallo convocaba a los dirigentes de las entidades agrarias para anunciarles un paquete de medidas sectoriales que tenían como objetivo levantar la medida de fuerza convocada por CRA, CONICAGRO y FAA. Cabe destacar que estas últimas dos no concurrían a la cita. El mismo día de la reunión, la SRA fundamentaba su posición de no adherir al paro convocado por el resto de las corporaciones, defendiendo el modelo de apertura económica implementado:

¿Podrá lograrse el bienestar general de la sociedad en un país parado en el que nadie trabaja? Evidentemente no. Objetan [los convocantes al paro] la apertura económica, las privatizaciones, la racionalización del gasto público, la libertad de los mercados, la desregulación y los precios y salarios libres. ¿Podrá la Sociedad Rural Argentina estar en contra de esos objetivos que intenta alcanzar el poder ejecutivo, aunque no acierte totalmente en su implementación? ¿Podría dejarlos de lado siendo que ellos han sido el sustento de sus reclamos de décadas, y a riesgo de confundirse ahora con quienes piden el impuesto a la tierra, precios sostén y políticas reguladoras del Estado? Evidentemente no. (*La Nación*, 16/3/91)

El paquete para el agro se llamaba “Acuerdo para la reactivación y el crecimiento agropecuario” y sus principales medidas eran la eliminación de las retenciones a las exportaciones agropecuarias –que serían compensadas por una mayor recaudación de IVA e impuestos por combustibles, a raíz del futuro incremento que tendría la actividad agropecuaria–; el otorgamiento de créditos del Banco Nación para productores rurales; la refinanciación de pasivos; y un régimen de exención del pago de impuestos sobre capitales y ganancias para las explotaciones rurales patagónicas, entre otras medidas (*La Nación*, 17/3/91). SRA y CRA –quién además levantaba su adhesión a la medida de fuerza– apoyaban el paquete de medidas, mientras que CONICAGRO y FAA se oponían al mismo. Estas dos, además de no concurrir a la reunión, mantenían la medida de fuerza, incluso la FAA llamaba a movilización en las rutas y cortes de caminos (*La Nación*, 17/3/91). El mismo día de que se enviaba la Ley de Convertibilidad al Congreso, se firmaba el decreto de eliminación de las retenciones agropecuarias (*La Nación*, 21/3/91).

Como parte del paquete de reformas estructurales que conducían a la apertura, Menem y Cavallo anunciaban en conjunto el nuevo esquema para las inversiones extranjeras que regiría una vez votado por el Congreso. Este consistía en: darle igual trato a las inversiones extranjeras que a las nacionales, posibilidad de remesar utilidades al exterior y unificación de tasas máximas del impuesto a las ganancias para las inversiones extranjeras y nacionales (*La Nación*, 19/3/91). Estas reformas constituían otro paso importante tanto en el camino de la apertura económica como en el carácter que tendría la inserción regional de Argentina en el MERCOSUR. Uno de los ejes sobre los que hará hincapié este bloque en sus primeros años será atraer inversiones extranjeras, incentivadas por la posibilidad de invertir en los países de un bloque que estaba avanzando en la desregulación arancelaria. Como ya afirmamos a partir de 1991, la IED crecía notablemente en Argentina y Brasil y en el MERCOSUR en general, pasando el MERCOSUR recibir, en 1991 el 8,8 % de la inversión directa destinada a los países en desarrollo, a recibir en 1998 el 22 %.

La rebaja de aranceles constituía otra señal hacia la apertura y tendría su proyección al MERCOSUR. En la primera etapa del bloque regional la reducción arancelaria será la principal preocupación de su constitución como Unión Aduanera. Desde sus primeros meses, el gobierno de Menem comenzó con una política de rebajas paulatinas, así es que en el marco del Plan BB, el ministro de Economía Daniel Rapanelli había introducido una rebaja del 5 % ni bien había asumido su cargo. Entre octubre y diciembre de 1989, una nueva rebaja llevó el arancel máximo al 30 % y dejó en un 20 % el arancel promedio. La gestión de Erman González profundizó la política de apertura en general y de rebaja arancelaria en particular, implementando diferentes modificaciones que llevaron el arancel máximo al 24 % y la implementación de un arancel único al 22 % en enero de 1991, aunque este último no se comenzó a aplicar por la salida de Erman y la entrada de Cavallo al ministerio. El 20 marzo de 1991 Cavallo fijaba el nuevo esquema que tendría lugar desde el 1° de abril. Este volvía a eliminar el arancel único y establecía la siguiente estructura: un 22 % para los productos finales de valor agregado, un 11% para los de bienes intermedios, y un 0 % para bienes de capital no producidos en el país, materias primas y alimentos. Quedaban fuera del esquema los automóviles con un 35 % y los productos electrónicos (*Clarín*, 20/3/91).

El 20 de marzo Cavallo envía al Congreso el proyecto de Ley de Convertibilidad Monetaria, que fijaría el valor del dólar en 10 mil australes (*La Nación*, 21/3/91). El proyecto tendría rápido tratamiento en el recinto legislativo y en abril entraría en

vigencia. Las corporaciones empresarias sentaban posición sobre la convertibilidad, por lo general en la misma dirección que con el resto de la apertura en general.

Los principales apoyos fueron de los sectores más concentrados de la economía que históricamente habían apoyado diferentes políticas de apertura: del agro SRA, de la banca ABRA y del comercio CAC.<sup>135</sup> Otras expresiones de estos sectores, como CRA por el agro y CAME por comercio, mantuvieron una cautela mayor y, si bien no dieron señales de rechazo explícito, tampoco dieron un apoyo contundente como las anteriores organizaciones.<sup>136</sup> Por el lado de la UIA, en los primeros días no había postura oficial definida. De todas maneras, algunas voces de los distintos sectores internos, se manifestarían. Ligado internamente al MIN, el titular de la Comisión de Defensa del Trabajo Argentino de la UIA, ex titular de UIA y de ADMIMRA e impulsor de la candidatura de Mahler a la presidencia de la entidad, Eduardo De la Fuente, en una asamblea de industriales manifestaba que: “[el plan] es más perverso para la industria que el aplicado por Martínez de Hoz [...] el plan es un tablón” (*La Nación*, 22/3/91). Sin embargo, otros sectores específicos de la industria, pero de peso como el automotriz, apoyaban el Plan de Convertibilidad: “Una opinión contraria [a la de De la Fuente] ofreció un empresario del sector automotriz, quien consideró que el esquema de convertibilidad y de deflación generará una reactivación vía regeneración del crédito y una mayor estabilidad de precios” (*La Nación* 22/3/91). De la relación entre apertura, MERCOSUR y reconversión del sector automotriz nos ocuparemos especialmente en el apartado 4.6 de este capítulo.

El día previo al anuncio de Cavallo, los sectores más perjudicados por la apertura se manifestaban contra la política económica llevada a cabo por el gobierno,

---

<sup>135</sup> Zavalía, el presidente de SRA, señalaba: “Un plan audaz que contiene algunas medidas positivas como la revalorización que se pretende del austral (...) no ayudan a cambiar la situación de los productores rurales en forma drástica, pero en términos generales resultan favorables por la marcada dolarización con que se maneja nuestro sector (...) Sin eufemismos: ahora y por largo rato la moneda de trabajo es el dólar” (*La Nación*, 22/3/91). Por el lado de la banca concentrada, un comunicado de ABRA decía: “Todos los esfuerzos que se realicen para lograr la estabilidad y poner en término a la crónica inflación que padece el país son positivas” (*La Nación*, 22/3/91). Carlos de la Vega, de la CAC, afirmaba: “[los anuncios] despertaron expectativas positivas (...) es una jugada fuerte (...) acordamos con los objetivos de la estabilidad como el saneamiento de la moneda, el equilibrio de las cuentas públicas y el reestablecimiento del crédito” (*La Nación*, 22/3/91).

<sup>136</sup> Arturo Navarro de CRA decía: “Ni felicitaciones desmedidas ni pesimismo. Creo que hay que darle un patrón fundamental a la economía, que es la estabilidad, en función de la variable cambiaria (...) me pregunto como quedan los precios relativos. Hoy no son favorables para el sector agropecuario y por eso no damos un cheque en blanco” (*La Nación*, 22/3/91). Desde CAME señalaban positivo la normalización de la economía y la búsqueda de una mayor recaudación fiscal, con efectos positivos sobre la producción, pero señalaban lo inconveniente de financiar el déficit estatal con mayor endeudamiento y el problema de la indexación de los precios. Su comunicado se llamaba: “Dolarización: pronóstico reservado” (*La Nación*, 22/3/91).



convocando a una medida de protesta frente al Congreso en defensa de la producción y el trabajo. La convocatoria era hecha por APYME y adhería el “frente del empresariado nacional” compuesto por FEDECAMARAS, FAA, CATAC, IMFC, CGE capital, AJERA.<sup>137</sup>

Algunos días más tarde la UIA dará oficialmente, luego de grandes debates internos, un “apoyo crítico” al plan de Cavallo (*Clarín*, 27/3/91). Este apoyo crítico será la base de sus posicionamientos ante todo el escenario de apertura de los primeros años de aquella década. Primero discutir puertas adentro y luego oficialmente apoyar de manera solapada o crítica para seguir teniendo diálogo con el gobierno y poder negociar concesiones concretas que amortigüen los efectos negativos de la apertura. El principal motivo de apoyo al plan lo constituyó el entender que era un puntapié para ordenar la economía, permitiendo el paso de la especulación a la producción. En este sentido, la UIA demandaba la reforma laboral y un cambio en el sistema financiero y alertaba su no participación en un futuro acuerdo de precios.<sup>138</sup> Las críticas a la apertura tenían que ver con la falta de una ley antidumping, un correcto funcionamiento de la aduana y una de prevención y de mecanismos de corrección a eventuales daños a varios de los sectores industriales. Oficialmente no cuestionará demasiado el tipo de cambio atrasado que impondrá la convertibilidad, ya que buscará obtener compensaciones que mejoren el tipo de cambio real. Así, Montagna, el presidente de la UIA señalaba: “Si a ellos [el campo] le mejoraron el tipo de cambio con la eliminación de retenciones, a nosotros [la industria, por qué no] con la reducción de tarifas” (*Clarín*, 27/3/91).

Durante los primeros dos años la UIA intentó ensayar una estrategia global pero tenía las dificultades de su fragmentación, tanto por cómo eran afectados por la apertura, como también por quiénes podían hacer *lobby* para negociar con el gobierno y obtener concesiones y ventajas. De esta forma, comenzó a esbozarse una tendencia a la progresiva focalización de las demandas relacionadas con la política comercial. Los reclamos de la UIA defendían a los que imponían, tanto sus demandas particulares a través de sus cámaras o empresas como su su peso específico en la organización. En

---

<sup>137</sup> Véase la solicitada en el diario *Clarín* del día 18/3/91. El mismo día, el editorial del diario se hacía eco de las opiniones más críticas contra la apertura, retomando las quejas de varios industriales miembros de la UIA y del CAI sobre el esquema de aranceles que regiría a partir del 1° de abril. El editorial cerraba criticando la ley de convertibilidad que se estaba por anunciar y llamaba a la defensa de la “industria nacional” (*Clarín*, 18/3/91). En su editorial del día 22, sobre el perfil industrial del plan, *Clarín* opinaba que el plan tendría apoyo de sectores del agro y de la agroindustria, pero a la vez criticaba la adaptación de la economía argentina al esquema internacional y los problemas que traerían para la industria (*Clarín*, 22/3/91).

<sup>138</sup> Montagna declaraba: “No se confundan desindexación no es congelamiento. Las empresas pueden fijar libremente sus precios” (*Clarín*, 27/3/91).

algunos casos, en que no tenían un peso importante para imponerse, la obviedad de los perjuicios ocasionados por la avalancha importadora terminarían haciendo que la entidad industrial se posicionara (Viguera, 1998:24). Entre 1991 y 1993, la entidad estaría conducida por Israel Mahler, ligado al MIN, quién tenía el fuerte apoyo del “club de exportadores”, grandes grupos económicos con capacidad de exportar pero que requerían de cierta protección del Estado en sus actividades: Techint, Acindar y Aluar en la siderurgia, PASA en petroquímica, Massuh en papel y Alpargatas en textiles. El MIN y estos empresarios compartían la oposición a la conducción de Montagna y a los intereses que éste expresaba, ligados a la agroindustria y a una visión más liberal de la economía. Sin embargo, no todas las cámaras ni las empresas dentro de aquellas, tenían la misma llegada al gobierno.

Cuando la apertura se comenzaba a consolidar aparecían más demandas antidumping y reclamos por mayor protección de diversos sectores de la UIA, ya sea cámaras, o directamente empresas. En la mayoría de los casos por la apertura que se consolidaba con el tipo de cambio fijo y la rebaja arancelaria en general, pero en varias situaciones, acentuados por el proceso de desaracelamiento con Brasil. Viguera señala que, es de destacar, la importante cantidad de grandes empresas entre las que demandaban y recurrían a pedir protección.<sup>139</sup> El intenso *lobby* de los grandes empresarios era practicado de manera directa en la Secretaría de Industria o en el Ministerio de Economía frente a Cavallo, por ejemplo de los sectores de siderurgia, papel, textil y petroquímica. La elección de a qué sectores y a qué empresas se beneficiaba con la protección tenía que ver con la presión que habían ejercido, y con las decisiones de Cavallo de a quién sí y a quién no en función de los apoyos al modelo y de los costos políticos que pudiera acarrear el no otorgamiento de los reclamos. Uno de los casos resonantes fue el de Arcor, mediante el decreto de fines de 1993 que subía el arancel para la importación de chocolates y, a su vez, aumentaba los reembolsos a las exportaciones, decreto hecho casi a medida de las necesidades de la empresa de la familia Pagani.<sup>140</sup>

Durante este tiempo, la fragmentación en la UIA se profundizó entre sus dos líneas internas, el MIA y el MIN, a los que se sumaba la fuerte gravitación de los

---

<sup>139</sup> Por ejemplo, en el área petroquímica, Indupa, IPAKO y PASA, petroquímicas de Zorroaquin y Perez Companc; Electrocolor, del grupo Duperial. En siderurgia, Acindar, de los Acevedo, y Siderca, de Techint. En el papel, Massuh y Celulosa. En textiles, Alpargatas y Gatic. Señala Viguera que hasta algunas grandes empresas como la multinacional, extrajera e integrante del CEA, Cargill, pedía protección, en este caso ante la entrada de pollos de Brasil (Viguera, 1998:21).

<sup>140</sup> Nos explayaremos sobre este caso en el apartado 4.5 de este capítulo.

grandes grupos económicos, en ambos sectores internos, pero con mayor ahínco en el MIN. Las discusiones giraban en torno a lograr concesiones enfrentándose al gobierno, o lograrlas haciendo “buena letra”. La primera opción podía tener costos mayores, pero la segunda no siempre beneficiaba a los que tenían problemas. A partir de 1993, la UIA se inclina a apoyar el modelo y hacer explícita su estrategia de “acuerdo para negociar mejor”. A nuestro juicio, esto estuvo motivado por la constatación que la apertura había llegado para quedarse un tiempo largo, ya que una de sus principales herramientas de sostenimiento había rendido un positivo examen durante casi dos años: el consenso de varias fracciones y capas de distintos grupos sociales. Además, el cambio en la conducción de la entidad que se realizó en los acuerdos de las elecciones internas de 1993, devolvió a la conducción de la central al sector más aperturista y conciliador, el MIA, que llevó como presidente a José Blanco Villegas. Triunfaba así la estrategia menos confrontativa hacia la apertura, que entendía que un mayor apoyo y diálogo con el gobierno permitía obtener ventajas, concesiones y correcciones sobre la propia apertura.

Sobre el MERCOSUR observaremos, en coincidencia con Viguera (1998:26), que las demandas iban en el mismo camino que con la convertibilidad: reclamos puntuales y sujetos a la coyuntura, y sujetos a las condiciones económicas relativas de los dos principales socios. En este sentido, productos de Brasil eran denunciados por dumping, a medida que la reducción progresiva de aranceles prevista en el PLC se iba produciendo. La ambigüedad, ante la integración regional, corría por el empresariado: la apertura recíproca con Brasil era una amenaza, pero al mismo tiempo podía convertirse Brasil en la principal salida de las exportaciones argentinas incluyendo las industriales, sobre todo de los grandes grupos económicos.

#### **4.4 El Tratado de Asunción y los efectos de su implementación**

El 26 de marzo de 1991 tuvo el encuentro de presidentes en Asunción donde se lanzó formalmente el MERCOSUR, rubricando los acuerdos del Acta de Buenos Aires e integrando a los mismos a Paraguay y Uruguay. Días antes de la firma del tratado, el canciller Di Tella analizaba que Estados Unidos tenía una mejor receptividad que Europa respecto a la creación del MERCOSUR y nuevamente volvía a dejar en claro que las puertas estarían abiertas para que en un futuro Chile fuera parte del acuerdo (*La*

*Nación*, 24/3/91).<sup>141</sup> Esta intención que sería rubricada, por los cuatro socios fundadores, en el momento de la firma del Tratado de Asunción.<sup>142</sup>

En este contexto de optimismo por la creación del bloque, el canciller uruguayo salía a apoyar fuertemente al MERCOSUR, señalando las bondades que traería para los uruguayos. A su vez, analizaba cómo el devenir de la integración latinoamericana estaba cambiando y dejaba de ser algo exclusivamente declarativo y se comenzaba a tener en cuenta la participación de sectores sindicales, empresariales y sociales (*La Nación*, 26/3/91). El día anterior de la firma del Tratado de Asunción, al anunciarse públicamente el contenido de la misma por los cancilleres, un asistente del canciller argentino Di Tella señalaba la relación entre el Plan de Convertibilidad –que estaba siendo discutido en el Congreso– y el MERCOSUR: “una relación fija entre el austral y el dólar será más fácil para coordinar las políticas económicas” (*Clarín*, 26/3/91). La coordinación de políticas económicas estaba entre los puntos centrales salientes firmados en el Tratado de Asunción<sup>143</sup> y expresaba la acuciante necesidad para los gobiernos de ese entonces de ordenar las economías, específicamente la inflación, el endeudamiento y la recaudación.

Los discursos presidenciales que se pronunciaron en la firma Tratado de Asunción señalaban el nuevo contexto mundial y regional proclive a la sustanciación de acuerdos que privilegiaran la apertura comercial y, aunque tenían un sesgo intergubernamentalista, destacaban la posible participación de empresarios en el desarrollo de los mismos. Tanto el presidente uruguayo como el flamante presidente de Paraguay, Andrés Rodríguez, enfatizaban la posible participación de empresarios en el acuerdo (*La Nación*, 27/3/91). Menem, por su parte, hacía mayor hincapié en sus declaraciones, en explicar el nuevo contexto comercialista de la integración, señalando: “que ésta no se regiría por principios meramente ideológicos, sino que la misma

---

<sup>141</sup> Este interés ya había sido expresado por Cavallo cuando se firmó el Acta de Buenos Aires entre Argentina y Brasil argumentando que “el escenario democrático de la región es una base para la armonización de las economías de la región” (*La Nación*, 6/7/90). Luego de la firma, se pronunciaba nuevamente a favor del ingreso de Chile, que sería exitoso y rápido “por tener una economía más ordenada que la de Argentina y Brasil” (*La Nación*, 11/7/90). El matutino argentino titulaba: “Cavallo invita a Chile a ser el tercer socio del mercado común” (*La Nación*, 11/7/90).

<sup>142</sup> En el Artículo n° 20 del Tratado de Asunción se dejaba preparada, desde el punto de vista institucional, la posibilidad para que Chile ingresara en un futuro: “El presente Tratado estará abierto a la adhesión, mediante negociación, de los demás países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración, cuyas solicitudes podrán ser examinadas por los Estados Partes después de cinco años de vigencia de este Tratado” (MERCOSUR, 1991).

<sup>143</sup> El punto B del artículo 5 del Tratado señalaba que “La coordinación de políticas macroeconómicas que se realizará gradualmente y en forma convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias indicados en el literal anterior” (MERCOSUR, 1991).

consistía en darle bienes de consumo a los pueblos” (*La Nación*, 27/3/91). Días después, el flamante bloque subregional era saludado por Estados Unidos<sup>144</sup> y por el Pacto Andino en nombre de Venezuela y de Chile, aclarando que por el momento no se sumaría al mismo (*Clarín*, 28/3/91). También la CEE saludaba la firma del Tratado de Asunción (*Clarín*, 28/3/91).

Los aspectos críticos comenzaban a discutirse, aunque el apoyo a la apertura económica y al nuevo tipo de integración serían irrefutables en los primeros años. Un editorial del diario *Clarín* –en el marco de la visión industrialista y desarrollista que mantenía el diario por aquél entonces– abordaba críticamente la firma del tratado que sellaría el origen del MERCOSUR, titulado “¿Mercado para todos?” (*Clarín*, 24/3/91). Por un lado, señalaba como de último momento la participación de Uruguay y Paraguay, que retrasó la firma del tratado sobre la base del Acta de Buenos Aires, a quienes había que darles algunas concesiones para que acepten los términos del acuerdo. Luego, mencionaba que el gobierno elaboraba un discurso sobre un MERCOSUR que beneficiaría a los empresarios por su consiguiente apertura de los mercados que produciría, pero señalaba que “se olvidaba de las asimetrías” y que el “producto bruto interno de Brasil era cuatro veces mayor al argentino” (*Clarín*, 24/3/91). En este sentido, en los momentos previos a la firma del Tratado, cuando los cancilleres elaboraban la letra fina del acuerdo, el canciller Di Tella anunciaba, aunque sin detalles concretos, “que hubo resistencia de algunos sectores empresarios” (*Clarín*, 26/3/91).

A diferencia de lo analizado ante el Acta de Buenos Aires, hasta ahora encontramos solamente a los funcionarios como protagonistas del Tratado de Asunción. Como señalamos, las iniciativas regionales son acuerdos intergubernamentales y no constituye novedad alguna que sean cancilleres, ministros o primeros mandatarios los protagonistas públicos de los acuerdos. Pero la apuesta de este trabajo es encontrar la relación entre ese nivel y las diferentes expresiones de la clase dominante. Este “silencio” podemos explicarlo de la siguiente manera. Por un lado, no cambiaban las condiciones en las que se había negociado el Acta de Buenos Aires –más allá de la inclusión de Paraguay y Uruguay– donde sí hubo participación e interacción entre las corporaciones empresarias y el gobierno. Por otro lado, la apertura económica en general y la convertibilidad en particular concentraron todo el escenario de acción de las corporaciones empresarias. La profundización del MERCOSUR y sus posibles efectos

---

<sup>144</sup> “EL MERCOSUR recibe apoyo de EE.UU” (*Clarín*, 28/3/91).

se dejaron para un momento posterior, cuando el proceso de desarancelamiento se tomaría realidad y el intercambio entre Argentina y los socios del MERCOSUR (Brasil principalmente) darían un salto cualitativo en relación a épocas anteriores.

En los primeros años de la década de noventa, el mercado brasileño comenzaba a ser atractivo para las empresas con capacidad exportadora, principalmente sectores concentrados de la agroindustria. Pero, al mismo tiempo, comenzaban a aparecer demandas de industriales relacionadas con el MERCOSUR que iban en el mismo camino de la apertura en general sancionada por la convertibilidad, reclamos puntuales y sujetos a la coyuntura, y también sujetos a las condiciones económicas relativas de los dos principales socios. Muchos productos de Brasil eran denunciados por dumping a medida que la reducción progresiva de aranceles prevista en el tratado de integración se iba produciendo. Una ambigüedad recorría al empresariado ante la integración regional: la apertura recíproca con Brasil era una amenaza, pero al mismo tiempo el gigante sudamericano podía convertirse en la principal salida de las exportaciones argentinas, incluyendo las industriales.

Por ejemplo, en 1992 aparecieron variadas quejas de empresarios industriales contra la entrada de productos brasileños, ocasionadas por la depreciación del cruzeiro y la recesión económica profundizada por la crisis política en torno a la caída de Collor de Mello. Estas quejas tendrán, en parte, un comienzo si no de solución al menos de tratamiento, a partir de los acuerdos señalados en la cumbre de los cuatro presidentes realizada en la ciudad de Las Leñas a finales de junio de 1992. El Acta de las Leñas comprometió y calendarizó el cumplimiento de metas en materia de coordinación de políticas macroeconómicas, comerciales, estructurales, industriales y tecnológicas y del establecimiento de todo el instrumental y la normativa que debería hacer efectiva la Unión Aduanera a fines de 1994. Se trataba de casi cien metas comprometidas en aquellas distintas áreas, que iban desde la estandarización de normas técnicas hasta el establecimiento de un arancel externo común, desde la adopción de un mecanismo de solución de controversias hasta la armonización cambiaria o tributaria. Todas ellas, según debían acordarse y ponerse en marcha durante los posteriores dos años. Como señalamos, el Acta de Las Leñas era la puesta en práctica de contenidos de los anexos del Tratado de Asunción (MERCOSUR, 1992).

Los análisis de López, Lugones y Porta (1993) y López y Porta (1994, 1995) abordan las estrategias empresarias durante los primeros años del proceso de integración del MERCOSUR. Si bien sus análisis ponen el acento en las empresas como agentes

económicos y, en muchos casos, las conductas que abordan tales o cuales empresas son analizadas en singular sin una perspectiva de clase, permiten trazar un panorama de la recepción de los flamantes acuerdos en diferentes fracciones y sectores de la burguesía argentina. Por ejemplo, para caracterizar el impacto de la apertura que produjo el MERCOSUR y cómo se desarrollaron los empresarios, afirman que:

La formación de espacios económicos integrados entre dos o más naciones genera una serie de comportamientos de respuesta por parte de los agentes privados que actúan en los países miembros. A priori, es posible imaginar una taxonomía de estrategias empresariales vinculadas a las iniciativas de integración regional. Entre ellas pueden citarse las siguientes: nuevas inversiones para el mercado ampliado; expansión o desvío de los flujos de ventas hacia los países socios; acuerdos de complementación y especialización interfirma; estrategias de reestructuración en las filiales de ET; acuerdos de tipo comercial o de distribución interfirmas; joint ventures para ampliar capacidades o encarar negocios conjuntos en el mercado regional; acuerdos de "ordenamiento" o "administración" de los flujos comerciales intrarregionales; etc.. Asimismo puede, por ejemplo, reforzar ciertas tendencias ya existentes (v.g., en materia de comercio intrafirma). (López, Lugones y Porta, 1993:17)

Sin embargo, estas estrategias o reacciones de los empresarios, sobre todo en los primeros años, no siempre fueron lineales. Dudas, reparos e incertidumbres se combinaron con una apuesta a la misma integración como forma de poder combatir efectos de una apertura rápida y algunas veces indiscriminada que arrojaría los primeros años del proceso de desarancelamiento del MERCOSUR. Aquí llamamos la atención al paralelismo entre la reacción empresaria ante el MERCOSUR con la reacción de los empresarios con la convertibilidad. Como señalamos, para varios sectores empresarios aquella no estaba dentro de la agenda probable, y no era conveniente en el mediano y largo plazo y, sin embargo, cuando no tenía vuelta atrás, la mejor forma que encontraron de afrontarla fue aceptándola para luego negociar o reposicionarse lo mejor posible en el nuevo esquema. Algo similar encontramos con la política de integración.

En esta dirección, coincidimos con Mónica Hirst cuando afirma que:

El Tratado de Asunción provocó también una creciente reacción del empresariado de los países del MERCOSUR. No siempre positiva, esta reacción muchas veces estuvo vinculada a los temores producidos por los nuevos términos competitivos impuestos por el Programa de Liberalización Comercial. Sin embargo, el hecho de que estos países estuvieran iniciando o completando políticas unilaterales de apertura comercial redujo las resistencias de los empresarios al Programa. En su lugar, se observó una reacción en cadena, particularmente en el eje Argentina-Brasil, pautada por el esfuerzo de promoción de vinculaciones intrasectoriales que atenuasen los efectos producidos por la apertura de mercados. El reconocimiento de que la cooperación podría estar

asociada a la necesidad de acomodar intereses divergentes generó una nueva dinámica de negociaciones independientes de los entendimientos intergubernamentales del MERCOSUR. (Hirst, 1992: 17)

Sin embargo, a pesar de cierto optimismo traducido en apoyo al MERCOSUR que encontramos en los primeros años, observaremos que las posibilidades reales de obtener ventajas no fue la misma para todos los sectores y fracciones del capital. La prédica neoliberal en el ámbito de las economías nacionales tuvo como correlato en el plano regional la orientación del proceso de integración por el carácter comercialista señalado y los beneficiarios de él no fueron todos. Eduardo Madrid también observa que durante los años noventa,

sus actores protagónicos fueron algunas empresas multinacionales amparadas en las vastas políticas de desregulación de los mercados, que facilitaron la reorganización espacial de los procesos productivos a escala regional. De esa forma, apuntalaron la especialización de sus filiales en cada país, explotaron el potencial del comercio intrafirma y lograron un elevado grado de complementación productiva en el marco de sus estrategias globales, como lo muestra el caso paradigmático del sector automotriz, única rama donde existía un acuerdo sectorial. (Madrid, 2011:16)

Como ya señalamos en los antecedentes, ya a mediados de la década del noventa, especialistas en el tema como Iris Laredo (1995) y Mónica Hirst (1996) destacan que, aunque los gobiernos continuaron dirigiendo el proceso de integración regional en América Latina, para el caso del MERCOSUR los agentes más dinámicos dentro de este proceso fueron los grandes grupos económicos locales y las corporaciones transnacionales que operaron en el bloque. Para Laredo, aquellos constituyeron una especie de oligarquía empresaria enlazada con el sector financiero nacional y extranjero, que desarrollaba inversiones en sectores como industria agroalimentaria, automotores, siderurgia y petroquímica, que fueron los más dinámicos de esta primera etapa del bloque. En la misma dirección, Hirst observaba que los grupos económicos más fuertes fueron beneficiados por la creación del MERCOSUR en 1991 (Hirst, 1996:31-32). Además, señalaba que, mientras los grupos económicos transnacionales no necesitarían del Estado porque tenían capacidad propia para adaptarse al fenómeno de la regionalización, los grupos económicos nacionales buscarían el apoyo estatal para consolidar las ventajas que le brindaba un mercado regional ampliado (Hirst, 1996:32).

En coincidencia, López, Lugones y Porta señalan que fueron las firmas argentinas –fundamentalmente las ubicadas en aquéllos sectores en los que podían presumirse ventajas o posibilidades de complementación con la producción brasileña–



las que mostraron un interés temprano en el proceso de integración con Brasil. Y que con la aceleración de los tiempos de dicho proceso, también pasaron a ser los empresarios argentinos –esta vez en los segmentos presuntamente menos competitivos que sus similares brasileños– los que demostraron un mayor temor por las eventuales consecuencias del MERCOSUR (López, Lugones y Porta, 1993:16).

Sobre este panorama señalaremos algunas tendencias. Por un lado, observaremos la conducta de las principales corporaciones ante la entrada en vigencia del MERCOSUR luego del Tratado de Asunción, específicamente de la UIA. Por otro lado, analizaremos casos específicos de acuerdos sectoriales en determinadas ramas y el tipo de empresas beneficiarias de ellos. Este mapeo de la situación abarca sectores económicos en donde los empresarios tuvieron una mayor participación en las negociaciones, y otros casos sectores donde en los acuerdos hubo mayor participación gubernamental. Al mismo tiempo, existieron también acuerdos donde las grandes transnacionales que operaban en ambos países fueron las protagonistas, resultando ampliamente beneficiadas como el caso de las automotrices, y también otros sectores más sensibles donde el epicentro fueron las empresas de capital nacional productoras para el mercado interno y que en su composición incluían hasta pequeñas y medianas empresas que sufrirían más aun la competencia brasileña favorecida por el desarancelamiento. De este variopinto arco de situaciones ofreceremos algunas características a modo de ejemplos.

A diferencia del discurso oficial y de la visión neoliberal imperante en el establishment político y económico en torno a que el mercado regularía las acciones económicas, y en coincidencia con la forma que fue tomando el proceso de desarancelamiento y liberalización comercial, el tipo de acuerdos sectoriales, demandas, concesiones y privilegios que tuvieron lugar, demuestran más bien un comercio regulado y/o administrado en varias ramas, y en algunos casos avances de complementariedad productiva, más que una liberalización total como se declamaba en el momento de la firma de Asunción.<sup>145</sup> Ahora bien, aquella administración y

---

<sup>145</sup> Coincidimos con las apreciaciones de López, Lugones y Porta (1993) en torno al carácter administrado del comercio en algunos casos, a pesar de tratarse de grandes empresas en un escenario de apertura y desregulación, cuando afirman que: “Las distintas decisiones estratégicas adoptadas por las firmas privadas generarán efectos particulares sobre los flujos de comercio e inversiones dentro del nuevo espacio económico, por lo que su análisis permite arrojar luz sobre la evolución previsible del proceso de integración, así como ayudar a explicar su secuencia previa. Por ejemplo, es evidente que en varios sectores productivos el comercio argentino-brasileño no responde a patrones de intercambio ‘libres’, sino que aparece mediado por mecanismos de comercio intrafirma o bien de comercio ‘administrado’. La existencia de estos mecanismos no puede ser obviada a la hora de analizar tanto la evolución pasada como

regulación, e incluso las concesiones y privilegios en algunos casos, no obturó la tendencia a la apertura comercial con Brasil en el marco del MERCOSUR.

Con respecto los acuerdos sectoriales conviene hacer algunas aclaraciones. Estos acuerdos venían siendo utilizados principalmente en aquellos sectores de mayor grado de oligopolización, que tenían una representación empresarial más concentrada y que, a su vez, eran sensibles a los efectos del proceso de apertura, tanto unilateral como dentro de MERCOSUR, en marcha por aquellos años. Estos acuerdos, en la práctica, se orientaron fundamentalmente a la administración de los flujos de comercio intrazona entre las principales empresas y a los flujos intrafirma, por ejemplo, empresas automotrices. Otras situaciones diferenciadas son producciones también con alto grado de oligopolización pero menos sensibles, o en las cuales hay posibilidad de complementar faltantes locales con producciones de otros países de la región. Aquí se aceleraron los plazos de otorgamiento de preferencias establecidos en el cronograma general, imponiéndose, de todos modos, cierta restricción a tal profundización de las preferencias en algunos casos. En efecto, se establecieron contingentes arancelarios que limitaban las mayores preferencias a máximos vinculados a promedios históricos o necesidades de importación. En el caso de sectores menos oligopolizados, con menos presencia de capital extranjero y más sensibles a la apertura, como la industria textil por ejemplo, más que acelerar el proceso de desgravaciones se intentó fijar mecanismos de ordenamiento del comercio a través de cláusulas de salvaguardia que incorporasen criterios más amplios que los del marco legislativo global. En todos estos casos hubo diferente participación de los empresarios en la elaboración de los acuerdos y diferentes grados de demanda al gobierno para que interviniera en los acuerdos. Para sectores en los que había segmentos con producción competitiva en Argentina y Brasil, por ejemplo petroquímica y siderurgia, parece un hecho aceptado por los analistas del tema que los acuerdos intentaron fijar mecanismos de administración u ordenamiento del comercio a través de "pactos de caballeros", que no se presentaban a la homologación oficial por ser obviamente contrarios al marco regulatorio de los acuerdos sectoriales. Los gobiernos terminarían aceptando los acuerdos (MECON, 1992c).

---

las previsiones sobre el desenvolvimiento futuro del intercambio bilateral; en particular, las teorías del comercio 'ortodoxas' –y los análisis basados en ellas– no incorporan adecuadamente los mencionados fenómenos, lo cual puede llevar a distorsionar las conclusiones sobre los efectos previsibles del proceso de integración en marcha" (López, Lugones y Porta 1993:17).

#### **4.5 Las corporaciones empresarias, el gobierno y el MERCOSUR: El caso de la UIA**

Los posicionamientos de la UIA ante la marcha del MERCOSUR tuvieron un paralelo a los ya señalados ante el Acta de Buenos Aires y el Plan de Convertibilidad. Sus acciones consistieron en reclamos de protección y medidas antidumping, señalamiento cauteloso sobre la forma que viene tomando la apertura, y con el correr de los años, reclamos puntuales al gobierno ante casos específicos de perjuicio generado básicamente por la entrada de productos de Brasil como efecto de la rebaja arancelaria, sobre todo en 1992 y en 1993.<sup>146</sup>

Para los empresarios industriales argentinos el MERCOSUR representaba en muchos sentidos una gran oportunidad, la idea de exportar alentada por el gobierno y los diseñadores del bloque en sus primeros años, seducía, sobre todo, a las grandes empresas industriales. En esa dirección, los aspectos riesgosos que también implicaba no fueron objeto de un debate importante hasta que empezaron a aparecer los primeros efectos concretos. Esta situación generaría lo que adelantamos anteriormente, que el intercambio comercial con Brasil y su reglamentación se irían convirtiendo en un punto cada vez más importante dentro de la interacción de empresarios y gobierno.

Luego de la firma del Tratado de Asunción y durante los primeros años del MERCOSUR, la UIA se empezó a preocupar por su evolución y comenzó a realizar un seguimiento tanto de algunas instancias claves del bloque como de la relación con Brasil. Por ejemplo, la Nota N° 5 de los informes del Instituto para el Desarrollo Industrial (IDI) de la UIA, realiza un seguimiento de la segunda reunión del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR. Las decisiones correspondientes a cuestiones económicas y comerciales tomadas por el CMC fueron las N° 1, 2, 3, 4, 9 y 11<sup>147</sup>, la mayoría de ellas, como señala el documento de la UIA, tuvieron que ver con una “aceleración en la formalización del Mercado Común” (UIA/IDI, 1992a: 1). La Decisión N° 1 llamada “Sistema de Solución de Controversias”, tomada en la Cumbre de Brasilia, fue una de las más relevantes ya que en ella se estableció un cronograma

---

<sup>146</sup> Si bien para 1992 influyó mucho la depreciación del cruzeiro y luego la recesión –como consecuencia entre otras cosas de la destitución de Collor de Mello– en términos generales la tendencia a la entrada de productos de Brasil estaba ligada a la apertura económica que se había puesto en marcha en la Argentina, sobre todo por el tipo de cambio y el cronograma de desarancelamiento introducido primero por Erman Gonzalez y luego por Cavallo, a lo que se sumaban los acuerdos firmados en el marco del MERCOSUR. De fondo, quedaba evidenciado cómo ante la apertura económica varias ramas productivas quedaban expuestas a la diferencia de productividad con sus pares de Brasil.

<sup>147</sup> Las otras tuvieron que ver con temas judiciales y educativos. La formulación institucional de estas decisiones, tanto en los anexos de Asunción como en el Protocolo de Brasilia, las hemos analizado en el Capítulo 2.

para la resolución de asimetrías con fechas concretas para las diferentes etapas a cumplir, que indicaba que solamente se podía modificar la fecha otorgando una prórroga de tres meses o por decisión del Grupo Mercado Común. Además, indicaba que para el 31 de diciembre de 1994 debía terminarse ese proceso. En el seguimiento y análisis de esa reunión del CMC, la UIA empezó a señalar las asimetrías que se estaban produciendo y afectando a una buena parte de sus sectores productivos que la integraban y a objetar algunas de las fechas propuestas por el CMC:

La mayor parte de las asimetrías señaladas como los principales elementos que afectan el desempeño competitivo de la industria argentina están contempladas en el programa de armonización de la Dec. N° 1. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que las asimetrías más relevantes tendrán propuestas de armonización entre el segundo semestre de 1993 y fines de 1994. De esta forma, considerando el incremento de las importaciones Argentinas desde Brasil y teniendo en cuenta las fechas de armonización de asimetrías, se podría inferir que el desempeño de largo plazo de la industria argentina puede quedar afectado por el período de transición. Ello implica quedar en desventaja competitiva cuando quede establecido el Mercado Común” (UIA/IDI, 1992a: 2, el subrayado aparece en el original)

En ese análisis se realiza una comparación con el proceso de construcción del Mercado Común Europeo, dando a entender que la experiencia mercosureña difería bastante, por ejemplo, en torno a los tiempos que llevarían la transición a un mercado común y la adaptación de estructuras económicas dispares:

Analizando la experiencia de los países ingresados al Mercado Común Europeo se observa que los estados nacionales actuaron tratando de mejorar la capacidad competitiva de sus industrias mediante políticas de reconversión industrial, actualización tecnológica, reducción de las disparidades regionales, etc.... Por otra parte, la transición desde una economía nacional hacia un Mercado Común fue planeada y de tránsito más lento, permitiendo la adaptación de las estructuras económicas del país a los requerimientos de la integración. (UIA/IDI, 1992a:2)

En la Nota N° 20 del IDI, se aborda en detalle la relación comercial con Brasil a partir de la entrada en vigencia del Tratado de Asunción. En la introducción de este documento se manifiesta que:

La creciente importancia que ha ido adquiriendo el comercio con los países miembros del MERCOSUR, ha transformado a este acuerdo y fundamentalmente a la relación con Brasil, en centro de una serie de discusiones. El debate se ha planteado sobre el perfil del comercio, su impacto sobre la actividad económica local y cuál es la estrategia que ha adoptado el país en este tema. (UIA/IDI, 1992b:1)

Analizando las exportaciones industriales de los primeros ocho meses del año 1992, el documento llama la atención que solamente las exportaciones que aumentaron fueron las de Material de Transporte en alrededor de un 33 % y algunos otros sectores pequeños mostraron aumentos de un 2, 3 y 4 %. Por otra parte, señala que los restantes sectores industriales productores de manufacturas de bienes industriales: “mostraron desempeños negativos destacándose las industrias químicas (-18.4), textiles y confecciones (-23,45), celulosa, y papel (-36.5) y productos metalúrgicos y herramientas (-29, 5)” (UIA/IDI, 1992b:2). El documento señala correctamente que el crecimiento de las exportaciones de Material de Transporte, que sobresalen con respecto a las otras, estaban en el marco del Protocolo Automotriz que, como observaremos más adelante, implicaba un intercambio compensado. Aún así, es crítico de los términos de ese intercambio:

Es conveniente realizar esta discriminación debido a que este sector regula su comercio con Brasil dentro del protocolo automotriz que exige un intercambio compensado. O sea que su desempeño está explicado por el compromiso de exportar un monto equivalente al de importación. Sin embargo, corresponde señalar que el cumplimiento de los compromisos de exportación están por debajo de lo planeado, ya que mientras Brasil en el mes de julio completó los cupos de 1991 y 1992 (18 mil y 25 mil unidades respectivamente), Argentina sólo habría embarcado 12 mil unidades correspondientes a 1991. (UIA/IDI, 1992b: 2)

Luego se señala que las exportaciones más beneficiadas fueron las de origen agropecuario: “El agrupamiento de los sectores de productos de origen agropecuario, primarios y combustibles, el sector de Productos de Molinería fue el de mejor desempeño, ya que incrementó sus exportaciones en 50,5 millones (42,8 %)” (UIA/IDI, 1992b: 2).

El documento pasa luego a analizar la estructura de las importaciones:

Analizando la estructura de las importaciones con información de los seis primeros meses, por grandes grupos de productos, se observa que los Bienes de Origen Industrial (MOI), de Origen Agropecuario (MOA) y Primarios, aumentaron en similares proporciones. (...) Los otros dos sectores que aumentaron sus importaciones sobre la media del sector industrial fueron caucho y sus manufacturas (+ 214 %), concentrado en Materiales Textiles y sus Manufacturas (+ 177 %). Dentro de este el aumentó está concentrado en Confecciones de Algodón y Mezcla, y Textiles para el Hogar donde además se notó una aceleración en el crecimiento de las importaciones. (UIA/IDI, 1992b: 2-3)

Posteriormente, a modo de conclusión/explicación general se abordan “Algunos factores explicativos”<sup>148</sup>, de los que repasamos algunos pasajes específicos y las conclusiones generales. Sobre las desgravaciones arancelarias concluyen:

La combinación de estos factores significa en muchos sectores una situación de libre comercio de facto. A lo anterior se suma que para igual fecha se producirá la reducción de las listas de excepción en un 20 % de los ítems que la componen, los cuales comenzarán a regirse por las preferencias que resulten del programa de desgravación. En el caso de Brasil los niveles arancelarios son mayores que los argentinos, lo que comparativamente mejora la ventaja de los bienes nacionales frente a los de terceros países ajenos al MERCOSUR. Esto hace más preocupante la caída de las exportaciones argentinas a ese mercado. (UIA/IDI, 1992b: 8)

Luego, se busca la relación entre un análisis de la situación coyuntural de Brasil (recesión, evolución del tipo de cambio, paridad peso-cruzeiro, entre otras) y la marcha del intercambio con Brasil en el marco del Tratado de Asunción:

Existe un proceso general de deterioro de la balanza comercial del país [Argentina] que se explicaría por el retraso del tipo de cambio y la apertura unilateral. Esta situación muestra algunos agravantes en el caso del comercio con Brasil debido a factores propios de la coyuntura interna brasilera. (...) Por otra parte, la recesión brasilera ha hecho caer las importaciones. Este fenómeno ha afectado a las importaciones latinoamericanas y particularmente a las argentinas, que han caído más que el promedio. Se da así la paradoja de que las ventajas arancelarias establecidas en el Tratado de Asunción no han mejorado las posibilidades competitivas de las exportaciones argentinas a ese mercado. (UIA/IDI, 1992b: 8)

El tono crítico hacia la forma que estaba tomando la relación con Brasil luego de la firma del Tratado de Asunción de marzo de 1991 se eleva a medida que transcurren las conclusiones. Sin embargo, como ya hemos mencionado, se mantiene un apoyo en general al proceso de integración. Veamos los aspectos críticos:

El análisis de los datos del intercambio muestra una profundización del proceso de especialización por países, donde Argentina exporta Bienes Primarios y MOA (63,7 %) y Brasil vende Productos del Origen Industrial MOI (89,4 %). En tanto Argentina mantiene un perfil de importaciones similar a las que tiene con el resto del mundo, Brasil tiene perfiles diferenciados, ya que el 89,4 % de exportaciones de origen industrial dirigidas a la Argentina se deben comparar con el hecho de que el 65 % de sus exportaciones totales son MOI. Parte de lo anterior puede explicarse porque empresas brasileñas han decidido establecerse

---

<sup>148</sup> La introducción de esta conclusión dice: “La evolución del comercio lleva a tratar de explicar las causas de este proceso de incremento acelerado de las importaciones originarias en Brasil y el pobre resultado de las exportaciones Argentinas a ese mercado. Se han ensayado diferentes explicaciones tales como: recesión en Brasil que estimula las exportaciones y disminuye las importaciones; devaluación del cruzeiro; evolución del tipo de cambio en Argentina y política arancelaria y cronograma de desgravación. A continuación se analizan brevemente estos temas” (UIA/IDI, 1992b: 5).

en el país, atraídas por las condiciones que ofrece el mercado argentino. La caída de las exportaciones argentinas dirigidas a Brasil y el simultáneo aumento de las importaciones muestra un retroceso en el proceso de complementación industrial, medido por el coeficiente de comercio intraindustrial. Podríamos estar frente a un proceso de sustitución y no de complementación industrial.

Con respecto al punto anterior, el hecho de que Argentina muestre un desbalance tan marcado con un solo país y especialmente que exista tanta oscilación en los saldos comerciales, es una señal de que el proceso de integración no es todo lo equilibrado que debiera como para asegurar beneficios a todos sus miembros. El hecho de que la composición de las exportaciones argentinas a Brasil, es similar a las de todas sus exportaciones muestra de que no se está utilizando la reducción arancelaria del país socio para aprovechar los beneficios de la integración. Brasil en cambio exporta hacia Argentina productos que no coloca en otros mercados o lo hace con precios inferiores. (UIA/IDI, 1992b: 9, el subrayado es nuestro)

Por último, en el marco de esos aspectos críticos, si bien continuaron defendiendo la decisión estratégica de apostar a la integración, a menos de dos años de la firma del Tratado de Asunción y a menos de uno de su implementación técnica, señalaban las asimetrías y la falta de convergencia macroeconómica, que serán una constante en la posterior vida del MERCOSUR:

Si bien existe consenso sobre la conveniencia estratégica de la integración regional, resulta ocioso reiterar que se requiere la convergencia de las políticas macroeconómicas. La existencia de asimetrías, a pesar de que tienen fechas de eliminación, puede afectar la viabilidad competitiva de algunos sectores económicos que entrarán al Mercado Común dañados gravemente por la transición. De lo anterior surge la necesidad de aplicar rápidamente medidas compensatorias durante este período, con el objetivo de neutralizar el efecto de dichas distorsiones, sin perder el objetivo final del establecimiento del Mercado Común. (UIA/IDI, 1992b: 9-10, el subrayado es nuestro)

A comienzos de 1994 encontramos otro informe, la Nota N° 44 del IDI, sobre la relación entre Argentina y Brasil y la evolución de su comercio durante las últimas tres décadas. Este documento hace especial hincapié en los últimos años donde habían proliferado los acuerdos entre ambos países que derivaron posteriormente en el MERCOSUR. El análisis es similar a los anteriores, aunque tiene un enfoque menos coyuntural. Se vuelve a acentuar sobre los efectos negativos del proceso de desarancelamiento para la industria argentina, aunque sin cuestionar la decisión de apostar a la integración con Brasil. En su introducción, el documento se detiene en las características del comercio, la especialización comercial que produjo la integración con Brasil y el tipo de integración que se estaba desarrollando, y se proponen dos pronósticos distintos sobre el MERCOSUR a corroborar en el análisis posterior: un

pronóstico que daba la razón a la versión optimista que señalaba las bondades que “el mercado brasileño brindaría a la industria argentina”, o un pronóstico que le daba razón a la versión pesimista que sostenía que la potencialidad de la industria brasileña inundaría el mercado argentino y los efectos serían profundamente negativos (UIA/IDI, 1994:2).

Sobre la evolución del comercio, se destaca la tendencia que se desplegó durante todo el período del proceso de transición iniciado en Asunción: “Uno de los resultados esperados de los acuerdos era el incremento del comercio mutuo (...) El resultado de lo anterior es que en 1993 Argentina es el segundo importador de productos brasileños y Brasil el segundo proveedor argentino siendo Brasil el principal importador de productos argentinos” (UIA/IDI, 1994:9). Sobre el carácter del comercio y la especialización el documento remarca que, para Argentina, el comercio con Brasil siguió los mismos patrones de especialización que con el resto del mundo, ya que ese crecimiento del intercambio comercial mostraba que:

Argentina muestra un comportamiento similar con Brasil que con el resto del mundo, es superavitaria en productos primarios y MOA, y deficitaria en MOI. En los últimos años el balance con Brasil tendió a tener mayores saldos positivos en el primer grupo y mayores saldos negativos en productos MOI. Lo anterior permite señalar que hasta el momento el acuerdo no ha cambiado las características de la balanza comercial con Brasil. (UIA/IDI, 1994:10, el subrayado es nuestro)

Lo anterior llevaba a la pregunta sobre el carácter de la integración planteado en la introducción del documento. Al respecto, la posición no es ni optimista ni del todo pesimista. Veamos:

La tercera consecuencia esperada de la integración se relaciona con la especialización del comercio. Con la firma del tratado se plantearon básicamente dos tipo de hipótesis, una que podríamos definir como ‘optimista’ cuyo argumento se centraba en las bondades del mercado brasileño como destino para las MOI argentinas y que Brasil actuaría como una ‘aspiradora de productos argentinos’ y la otra visión que podríamos llamar ‘pesimista’ que planteaba como centro del argumento la potencialidad de la industria brasileña y que esta inundaría el mercado argentino estableciendo un patrón de comercio donde Argentina exportaba bienes primarios y Brasil manufacturas. En términos generales el índice no confirma ninguna de las dos hipótesis. El comercio entre Argentina y Brasil ha tendido a parecerse al que se mantiene con el resto del mundo, aunque con algunas particularidades, entre las que se puede señalar que la integración tendió a acentuar la especialización argentina en algunos sectores en los cuales ya estaba especializada con anterioridad a la firma del tratado y que en general se relacionan con bienes que se basan en recursos naturales (agropecuarios, pesca, frutas, combustibles). (UIA/IDI, 1994:10)



En la conclusión se reclaman instrumentos que corrijan esta especialización y suavicen la transición:

Teniendo en cuenta la evolución y características del comercio se puede señalar que la relación que Argentina tiene con Brasil tiende a parecerse a la que tiene con el resto del mundo, salvo en aquellos casos donde actúan instrumentos de comercio administrado. A partir de esto corresponde preguntarse cuál será el efecto de la caída de esos instrumentos, y si en este período de transición se están generando ventajas competitivas que lo compensen. Hoy no existen respuestas para estas preguntas, pero parece prudente para la etapa que se avecina utilizar o recrear instrumentos que mejoren el perfil de nuestro comercio y faciliten los procesos de reconversión tales como los acuerdos sectoriales, mecanismos de protección sectorial en el caso de daño, y otros de naturaleza más general que permitan aislar shocks macroeconómicos de alguno de los países socios restantes miembros. Estos instrumentos pueden resultar útiles para suavizar la transición y lograr una mejor concreción de los objetivos perseguidos con el MERCOSUR. (UIA/IDI, 1994:11, el subrayado es nuestro)

Como observamos, la UIA intentó dar cuenta de las primeras consecuencias que tenía el MERCOSUR para varios de sus sectores, solicitando en reiteradas ocasiones “instrumentos” que “suavicen” y “corrijan” los problemas de competitividad con los brasileños, la tendencia a la especialización de Argentina como importador de MOI y exportador de MOA, y los desequilibrios de la balanza comercial. Salvaguardias, medidas antidumping, protección, aranceles, acuerdos sectoriales, serán las herramientas demandadas. Como señalamos, el gobierno accederá a algunos de ellos durante estos primeros años de apertura y de MERCOSUR, sin embargo, el peso de la UIA para negociarlos será menor que en otros momentos, y en el marco del sólido apoyo al gobierno por parte del G-8 (expresión de unidad de la clase dominante en el acompañamiento a las políticas neoliberales de reestructuración)<sup>149</sup>, la entidad industrial no entrará, al menos por el tema de la integración, en conflicto abierto con el gobierno.

El gobierno también reconocerá como interlocutores válidos a las empresas que, por su cuenta, lograrán hacer *lobby* para obtener concesiones, quienes usaban los organismos corporativos pero, además, tenían voz propia para presionar al gobierno. Estas empresas habían adquirido ciertas particularidades, varias de ellas, por ejemplo, habían integrado el grupo Capitanes de la Industria y apoyado el primer plan económico de Menem y los comienzos del proceso de reformas. Perjudicadas un buen número de

---

<sup>149</sup> Afirma Schvarzer en torno al G-8: “El Grupo de los Ocho (...) tuvo un rol decisivo en el curso de la crisis de 1989, signada por el estallido hiperinflacionario y el cambio adelantado de gobierno. A partir de entonces, dicho grupo actúa como interlocutor privilegiado del poder político” (Schvarzer, 1990:9).

ellas también por la apertura, en el logro de algunas concesiones puntuales para atenuar sus efectos rubricaría el apoyo más general de los grandes grupos económicos locales en sintonía con el consenso que, de conjunto, daba toda la clase dominante a las transformaciones (incluidas entre ellas el realineamiento regional y la integración con Brasil) encaradas por el gobierno de Menem y Cavallo. Estas transformaciones, desde el punto de vista estratégico, no se pusieron jamás, por esos años, en discusión.

A continuación observaremos un caso de *lobby* de uno de los grandes grupos económicos locales que obtuvieron concesiones del gobierno, en esta ocasión por fuera de su organismo de representación corporativa. Nos referimos a Arcor, empresa agroindustrial miembro de UIA y COPAL, quién mediante un decreto obtuvo protección de la competencia brasileña en la producción de chocolates. Cabe destacar que existieron variados casos de concesiones directas a grupos económicos ante la apertura y el PLC con Brasil en el marco del MERCOSUR, como los cupos para el papel que beneficiaron a las empresas líderes de la rama (Massuh y Celulosa), o en el rubro del calzado donde las empresas Gatic y Alpargatas fueron beneficiadas con derechos específicos (Viguera, 1998:23). En la mayoría de estos casos, tampoco hubo intervención del organismo corporativo. En alimentación, sin duda Arcor, fue uno de los más resonantes. Se adjudica ello a la previa relación entre la familia Pagani, dueña de la empresa y creadora de la Fundación Mediterránea, de donde provenía el ministro Cavallo y un amplio grupo de sus asesores que llevó al Ministerio. Sin embargo, la práctica desplegada fue común en otros casos. No obstante, Arcor era Arcor antes que Cavallo llegue al Ministerio, más allá de la ayuda que recibió posteriormente.<sup>150</sup> La empresa se había consolidado como líder en el mercado de las golosinas y otros derivados de la alimentación y en las décadas del setenta y ochenta comenzó a exportar su producción a países de la región, llegando a ser actualmente líder mundial en la producción de caramelos y líder regional en la producción de otras golosinas y alimentos derivados de la glucosa. Su consolidación como gran empresa coincidió con los inicios del proceso de reformas, mientras que la evolución de otras empresas nacionales de la rama, como Terrabussi, Bagley o Stani, era inversa. Estas firmas desde mediados de los ochenta sufrían recurrentes problemas económicos y, en consecuencia, durante los años de la apertura fueron vendidas a capitales extranjeros. Por el contrario, Arcor por esos años se terminó convirtiendo en el grupo económico más importante de origen nacional. Asociado directo a la UIA (en general cercano al MIA) y miembro de

---

<sup>150</sup> Para un análisis más detallado de Arcor véase Baudino (2009) y Kosacoff *et al* (2007).

la COPAL y del CEA, se convirtió en la empresa agroindustrial más importante de la Argentina y de la región.

En diciembre de 1993, por medio de la resolución N ° 1555/93 firmada por el ministro Cavallo, se aumentaban los aranceles del 10 al 20%, a la importación de chocolates, lo que permitía a los dueños de Arcor garantizar sus posiciones en el mercado, evitando la competencia brasileña. También, la resolución N° 1555/93 permitía duplicar los reembolsos a las exportaciones que tenía la empresa.<sup>151</sup> Unos años después, *Clarín* hacía un balance del grupo Arcor y su relación con el ministro Cavallo en los inicios de la convertibilidad: “Con Cavallo en el Ministerio, los Pagani consolidaron su capacidad de influencia (...) construir una monumental fábrica de chocolates en Colonia Caroya, en Córdoba, que inauguraron en junio de 1994” (*Clarín*, 22/11/98). Esa planta de Colonia Caroya se dedicaría íntegramente a chocolates.

Cuando Cavallo volvía al ministerio en abril de 2001, el economista y periodista de *Página 12*, Alfredo Zaiat, hacía un balance de la gestión anterior, de comienzos de los noventa, observando las concesiones otorgadas a determinadas empresas para paliar efectos de la apertura. Obviamente, que se destaca que Arcor fue ayudada por la cercanía a Cavallo a través de la Fundación Mediterránea, sin embargo, el eje está puesto en que un ministro, que todos recordaban como aperturista y neoliberal, tuvo política de concesiones ante la apertura, en pleno auge de ésta. Al respecto el informe del periodista señala:

Sólo como ejercicio de memoria, durante su anterior gestión dominada por la idea aperturista Cavallo fue sumamente generoso sin embargo con compañías como Gatic, Yoma o Arcor. Ahora vuelve a tener ese manejo discrecional del poder que puede hundir o salvar a empresas. Vale recordar, simplemente como ejemplo, el caso de Arcor. En diciembre de 1993, en pleno proceso de apertura que empezaba a castigar con dureza a muchos sectores, Cavallo concedió a Arcor, de la familia Pagani, que contribuyó al desarrollo de la Fundación Mediterránea y, por lo tanto, del propio ministro, un aumento del 10 al 20 por ciento en el arancel de importación para los chocolates, y duplicó también el reembolso a sus exportaciones. Como se supone, esa resolución (la 1555/93) implicó una mejora en la rentabilidad del negocio de Arcor, lo que le permitió al Grupo Pagani eludir el contexto adverso para la industria nacional hasta transformarse en uno de los pocos holding económicos locales que quedan. (*Página 12*, 8/4/01)

---

<sup>151</sup> “Al elevarse los aranceles a la importación de chocolates, Arcor también se benefició con los reembolsos a las exportaciones de ese producto, que crecieron en igual proporción, o sea, con un rédito del 100 % para la compañía de Pagani” (*Clarín*, 22/11/98).

#### **4.6 Acuerdos sectoriales: Empresas transnacionales y comercio regulado: El caso de la industria automotriz**

El Tratado de Asunción derramó sus expectativas sobre un significativo número de empresas establecidas en los países integrantes del MERCOSUR, especialmente en la Argentina y Brasil (Madrid, 2011:11). Este proceso alentó las negociaciones entre las firmas de uno y otro país, no sólo para radicarse en el espacio vecino y ampliar sus mercados, sino también para lograr acuerdos asociativos interempresariales. En este sentido, se fueron preparando para el nuevo contexto regional tanto firmas de capitales nacionales como de capitales extranjeros, muchas de ellas, grandes corporaciones transnacionales. Algunas ramas de la producción industrial, como la automotriz, con gran poder de *lobby* frente a los gobiernos de los dos países –ya sea por el monto y volumen de las transacciones, las considerables inversiones o los puestos de trabajo generados–, provocaron arduas y febriles negociaciones entre las partes involucradas y, en varias ocasiones, tensaron los difíciles acuerdos. Sin embargo, estos no fueron obstáculos para que las compañías automotrices radicadas en Argentina y Brasil ingresaran al MERCOSUR en un nivel avanzado de integración, con un fuerte intercambio de partes, piezas, componentes y vehículos (Madrid, 2011:12). La relevancia que adquirieron los acuerdos en esta rama de la industria radica en, por un lado, que el sector automotriz es uno de los de mayor peso en ambas economías y en el intercambio entre ellas. Por otro lado, en las características de la producción de esa rama a nivel global. Para analizar los cambios introducidos y el dinamismo que tomó la producción automotriz en la región a partir de la adaptación de aquella a las nuevas reglas del bloque regional, no se debe dejar de lado la importancia que estaban teniendo el contexto de transformaciones en la rama productiva a nivel mundial,

Desde 1986 en el marco del PICE y especialmente desde 1988 en el marco del PICAB se venía negociando el acuerdo sectorial que a partir de 1995 sería denominado como Política Automotriz del MERCOSUR (PAM).<sup>152</sup> Pero ya desde 1991 con la sanción del Régimen Automotriz en Argentina, comenzaban a tener vigencia algunos de sus aspectos, regulando las cuotas anuales de intercambio en automóviles y de valores máximos para autopartes.<sup>153</sup> Las facilidades de intercambio esperadas de un mercado integrado y la regulación de la balanza comercial impidiendo que se inclinase más hacia

---

<sup>152</sup> Bajo la firma del Protocolo N° 21 del PICAB.

<sup>153</sup> La cuota de automóviles era de 10 mil para el período 1990/1991, 18 mil para el período 1991/1992 y 25 mil para el período 1992/1993.

un lado que a otro, contribuyeron a que se realizaran inversiones de los socios del bloque en las áreas que fuesen más convenientes. Es que el aumento de la escala de producción que se esperaba de la integración empresarial transformaba a las empresas en más competitivas. Como afirma Hirst, si bien existían diferencias importantes de capacidad instalada, tanto en el contenido de sus importaciones y exportaciones como en la escala de producción, el predominio de las empresas multinacionales permitió una rápida respuesta al nuevo esquema de comercio regional (Hirst, 1992:26)

En realidad, la industria automotriz del MERCOSUR tenía una baja competitividad en lo que se refería a precios y diseños de los automóviles. Y además, en relación al mercado internacional, afirma Madrid que:

Brasil era el país con los menores precios de automóviles entre los socios del MERCOSUR dado que en la Argentina eran sensiblemente superiores, y lo mismo sucedía con el Uruguay, cuya producción se concentraba en el ensamblaje de partes desmontadas. La baja escala de producción por modelo de automóvil elevaba los costos de las fábricas y contribuía a una menor rentabilidad operacional ante la falta de políticas sectoriales e incentivos fiscales específicos. Y esa baja escala por modelos se reflejaba en la industria de autopartes porque una gran variedad significaba la producción de lotes pequeños y costos mayores, afectando su competitividad. De este modo, el volumen promedio de unidades producidas en Brasil y Argentina estaba por debajo de los patrones mundiales de eficiencia. Mientras el volumen promedio producido en la Argentina alcanzó en 1993 a 15.100 automóviles por modelo, el promedio para al Brasil fue 3,75 veces mayor (...) el aumento de la escala de producción contribuyó para que los países del bloque comenzaran a ser más competitivos con relación a otros. La tendencia apuntaba al desarrollo de una producción ampliada, con autopartes de los países del bloque, pero con montaje total o parcial de cada modelo en una fábrica sola, para abastecer la región. (Madrid, 2011:13)

Ahora bien, las principales características del acuerdo sectorial en la rama automotriz hay que entenderlas en relación a lo que ocurría en el contexto internacional de la rama. A fines de la década de los ochenta y comienzos de los noventa comenzó a cobrar fuerza –en el contexto de una mundialización creciente de los mercados– un proceso de internacionalización progresiva de la producción automotriz por parte de las distintas firmas. Se ha hablado de un proceso de *globalización/regionalización* para alcanzar la especialización que lograra los niveles óptimos de escala y eficiencia (Avellaneda *et al*, 2006:13). Las grandes empresas terminales apuntaron a construir una red internacional de producción integrada, que implicaba un encadenamiento significativo con los productores regionales de autopartes y, al mismo tiempo, con empresas autopartista independientes o controladas por las terminales, de gran tamaño

y penetración internacional, los llamados “proveedores globales”. Como afirman Avellaneda *et all* (2006), en este contexto, el proceso de regionalización supuso el establecimiento de una base de producción en cada una de las principales regiones, lo que permitió la introducción en los mercados emergentes de las versiones más modernas de los vehículos que se fabricaban en los países desarrollados. A su vez, las firmas lograban economías de escala a nivel global compartiendo componentes entre las plantas situadas en diferentes localizaciones. De lo expuesto, se deduce que las filiales emprendieron un proceso de reconversión a través de la producción y exportación de partes, en el marco de una red más integrada de producción y comercialización. La estrategia internacional de las estaciones terminales tendió a basarse en la implementación de centros regionales en los que se instalaba y replicaba la producción de los modelos de distribución masiva, con el concepto de que tanto el vehículo como las partes y piezas eran intercambiables entre los distintos centros. El MERCOSUR pasó a ser uno de éstos y a considerarse como una de las áreas (las otras se ubicaron en Asia) que contribuirían en mayor medida en el futuro a la expansión de las ventas mundiales de las montadoras. En Argentina comenzaron a venderse los mismos vehículos que en Europa, Estados Unidos y Japón, donde producen las casas matrices de las principales marcas mundiales.<sup>154</sup> Las inversiones en los países en desarrollo seguían básicamente dos criterios: la reducción de costos para el abastecimiento de los mercados centrales, y la captación de mercados emergentes como el MERCOSUR, caso en que el tamaño del mercado y las reglas específicas para el sector eran determinantes en la decisión de inversión. Las inversiones en estos países servían también a la superación de las restricciones al ingreso de vehículos importados en estos mercados (Avellaneda *et all*, 2006:14).

El Régimen Automotriz de la Argentina<sup>155</sup> adoptado en el marco de la apertura económica y de los acuerdos con Brasil fue funcional a la lógica previamente descrita ya que, en términos generales, implicaba un proceso de apertura comercial para la importación acompañado del fomento, por medio de un conjunto de incentivos, de las inversiones y exportaciones. Además de la implementación de dicha política sectorial, la estabilidad económica que introdujo el régimen de convertibilidad y el conjunto de medidas que llevaron a la apertura tales como las privatizaciones, la flexibilización

---

<sup>154</sup> Prueba de ello era que en la Argentina se comercializaban por lo menos ocho de los diez vehículos más vendidos en el Viejo Continente.

<sup>155</sup> Las principales características del Régimen Automotriz de la Argentina y de los acuerdos con Brasil la hemos extraído de MECON (1992a) y ADEFA (1999).

laboral y la libre entrada y salida de capitales, constituyeron factores atrayentes para la inversión en las terminales en Argentina. A simple vista, el régimen aplicado en los noventa resultaba eficaz para el incremento de la inversión en el sector, idea apoyada por la evolución de los indicadores de producción, que crecieron a lo largo de la década hasta llegar a su punto máximo en 1998, con 457.957 unidades producidas (ADEFA, 1999).

Los aspectos fundamentales del Régimen Automotriz se concentraban en una liberalización considerable de la importación, sostenida tanto por la propia política cambiaria, como por un régimen de compensación que favorecía un amplio acceso a aranceles preferenciales para las fábricas instaladas en el país, en la importación de autopartes y vehículos terminados. El balance de comercio global del régimen promovía la exportación y la inversión, conceptos que se convertían en crédito para importar con arancel preferencial. El objetivo era atraer nuevas inversiones, estimular la especialización industrial entre las plantas de diferentes países y complementar la oferta de productos en la región por medio de importación. También preveía un mecanismo de fomento de la exportación de componentes por parte de las terminales para estimular la escala de producción en ese sector. Estos programas, sin embargo, no generaron importantes modificaciones en el sector proveedor.<sup>156</sup> Esta situación se dio como resultado de la legislación aplicable que permitió a las automotrices concentrar la producción nacional en un reducido número de modelos, complementando la oferta con modelos importados, lo que respondía a las economías de escala que se esperaban desarrollar y al régimen de compensación establecido.

La idea que se sostenía en los comienzos de la década de los noventa se orientaba al logro de la complementación productiva del sector en el ámbito del MERCOSUR. La Argentina buscaba el logro de la especialización, escala de producción y complementación, propios de una relación de integración. Según la

---

<sup>156</sup> Hacia fines de 1995, este tipo de compensación implicó que, en promedio, por cada dólar exportado se pudiera importar casi un 50 % más con arancel preferencial. En el Régimen Automotriz de los noventa, el contenido local se medía sobre el valor del vehículo, contabilizándose el valor agregado de la terminal como contenido local; la medición era en términos de máximo importado (40 %), y las piezas importadas desde Brasil, compensadas con exportaciones, eran consideradas nacionales. En cuanto a los aranceles de las partes, aquellas de extrazona utilizadas para la producción se podían importar al 2 % y las provenientes de Brasil al 0 %. Respecto del arancel a los vehículos, existía un cupo para la importación a las empresas no radicadas (importadoras netas) de aproximadamente el 10 % de la producción nacional. Las empresas radicadas podían importar con un arancel preferencial del 2 %, que fue creciendo al 23 % hacia 1995, mientras que el resto lo hacía con un arancel general del 35 %. A lo largo de la década la producción argentina de automotores creció continuamente, así lo hicieron también sus exportaciones e importaciones, llegando las primeras a 237.497 unidades en 1998 (ADEFA, 1999).

ADEFA, el criterio de especialización, diseñado por las terminales en la región, asignaba los modelos de automóviles de más lujo y algunos vehículos comerciales a las plantas argentinas, mientras que los automóviles para mercados masivos serían producidos en Brasil. Argentina presentaba, aparentemente, ventajas en aquellas líneas donde la escala de producción era menos decisiva para la competitividad. La estrategia contemplaba la fabricación de un modelo en un rango de escala satisfactorio de asignación exclusiva dentro del MERCOSUR. De esta forma, cada terminal se especializó en la producción de uno o dos modelos, con lo cual se pasó de una escala de producción promedio del orden de 1.000 unidades por modelo y año a casi 30.000 y en algunos casos hasta unos 80.000 vehículos anuales, lo que permitiría ganar en productividad y eficiencia, con la consiguiente reducción de costos y de precios al consumidor. La complementación de la oferta de cada marca se obtuvo con la importación de modelos desde Brasil y desde las casas matrices. Al mismo tiempo, esa especialización generó saldos exportables de vehículos cuyo mercado principal fue Brasil (ADEFA, 1999). Como señala ADEFA, mientras duró el régimen, las terminales argentinas recibieron inversiones genuinas de sus casas matrices por más de 5.600 millones de dólares, gracias a la fijación de reglas de juego claras que permitieron programar la producción con un horizonte determinado y previsible. La industria automotriz argentina se integró al mundo, creció y logró exportaciones récord, gracias a un proceso deliberado de especialización y complementación productiva y comercial con Brasil y el resto de las naciones (ADEFA, 1999). La mayor competitividad en la industria mundial obligó a las terminales a buscar mecanismos para reducir costos y asegurar su participación en nuevos mercados cada vez más exigentes. En síntesis, como puede deducirse de lo expuesto, el Régimen Automotriz de 1991 y el implementado en 1995 por el MERCOSUR fue acorde a la estrategia de internacionalización e integración desplegada por las automotrices, que podían diseñar su producción regional disminuyendo los costos. Así, aprovecharon el MERCOSUR para sus necesidades de reestructuración.

Un ejemplo de esta reestructuración de las empresas automotrices lo encontramos en el origen de Autolatina<sup>157</sup> en 1986, relacionado sin duda con el impulso de la Declaración de Iguazú y del acercamiento que hubo entre ambos países a finales de la dictadura militar (Madrid, 2011:4). La nueva empresa comenzó a producir

---

<sup>157</sup> En 1986 la empresa alemana Volkswagen realizará una asociación estratégica con la estadounidense Ford para conformar la firma Autolatina S.A. para operar en Argentina y Brasil.



modelos y autopartes en forma conjunta para operar en el naciente mercado regional. Con el correr de los años, otro caso fue el de General Motors (GM) y CIADEA (Renault Argentina). Como las perspectivas de crecimiento de la producción de vehículos se sustentaban en sólidos argumentos estadísticos, la GM –una de las empresas automotrices más grandes del mundo– decidió invertir, en 1994, en los cuatro países miembros del MERCOSUR. Percibiendo la necesidad de equilibrar sus cuentas con la Argentina, la GM del Brasil instaló una nueva fábrica en el país vecino alcanzando esa inversión los 100 millones de dólares en un *join venture* con CIADEA, productora de vehículos Renault, en la cual la firma norteamericana detentaba el 80% de la participación accionaria. La planta comenzó a operar a fines de junio de aquel año mediante la producción de piezas para camionetas que anteriormente se fabricaban en San José dos Campos, San Pablo. Después se anunció la transferencia de las líneas de camiones livianos, en donde la nueva fábrica tenía como objetivo abastecer los dos mercados, dada su gran capacidad de producción competente para lanzar al mercado regional 25 mil unidades anuales. En 1994, la Argentina exportó al país vecino 700 unidades del modelo Traffic, y en sentido inverso, cerca de 3.000 vehículos de la línea Chevrolet se distribuyeron en el mercado argentino. Con la finalidad de obtener ciertos beneficios fiscales, la industria automotriz argentina logró que se fijara una norma para establecer un equilibrio entre importaciones y exportaciones. Las empresas pudieron gozar del derecho de pagar una alícuota menor de impuestos a la importación de vehículos, siempre y cuando consiguieran equilibrar las cuentas de aquellos productos que en la exportación tuvieran un índice mínimo de nacionalización del 25%. No obstante, en los acuerdos con Brasil esa tasa fue eliminada. La GM decidió invertir también 20 millones de dólares en la instalación de una fábrica en el Uruguay, para el montaje del modelo Corsa a partir de autopartes y conjuntos suministrados por la empresa brasileña. En el Paraguay se había decidido instalar, además, una empresa distribuidora de vehículos Chevrolet. Con esta compleja ingeniería de gestión, la GM desplegó su estrategia productiva y comercial en función del mercado ampliado que comenzaba a abrirse a partir del Tratado de Asunción y sus acuerdos complementarios, al mismo tiempo que indujo al establecimiento de firmas de autopartes.<sup>158</sup>

---

<sup>158</sup> Atraída en gran medida por la fábrica de vehículos que la GM del Brasil instaló en la Argentina, la riograndense Iochpe-Maxion invirtió 10 millones dólares en una planta para la producción de autopiezas, chasis y motores diesel, con tecnología brasileña, en Jesús María, Córdoba. Esta empresa ya operaba en la Argentina a través de Easa –en la cual tenía un 50% de participación– produciendo vigas y estampados, y que junto a la producción de motores con partes locales, tenía como objetivo abastecer el mercado

De esta forma, pudimos observar como las empresas y, en algunas instancias, la cámara patronal que las agrupa, ADEFA, fueron quienes negociaron los acuerdos, en un marco creado por los tratados intergubernamentales entre Argentina y Brasil. Si bien ADEFA era miembro de UIA, y el peso de estas empresas y el impulso de la reestructuración de la rama a nivel internacional, hicieron prescindir del organismo de representación industrial. Esto fue posible en un contexto mundial de reestructuración de la producción de las empresas automotrices y de relocalización de sus plantas fabriles, en función de una nueva estrategia de producción global de las corporaciones multinacionales. En variadas ocasiones ADEFA participará de foros, en reuniones sectoriales o con el gobierno por fuera de la UIA e incluso del CEA, el cual algunas de las empresas automotrices integraban.

#### **4.7 Otros acuerdos sectoriales: entre la apertura y la protección**

Existieron otros acuerdos que regularon o administraron el comercio en sectores cuya productividad a escala nacional y regional difería a la de la industria automotriz y donde no encontramos empresas transnacionales. Por ejemplo, el acuerdo de la rama textil, que apuntó de manera clara a la protección de los mercados internos de los países miembros. El principal instrumento en este sentido fue la aplicación de una cláusula de salvaguardia con determinación previa del daño (sin necesidad de probar daño real o amenaza de daño), lo cual limitaba la porción del mercado a ser cubierta con importaciones regionales que gocen de las preferencias establecidas en el cronograma global.

Con respecto a la siderurgia, la industria brasileña tenía mejores condiciones de competitividad que su similar argentina en la mayor parte de las producciones. Estas ventajas se fundaban en factores tales como escalas de planta, productividad, mejores precios para el mineral de hierro, etc. El interés de los empresarios argentinos en el acuerdo radicó, en principio, en instalar una cláusula que pretendía asegurar condiciones iguales de acceso a las materias primas. Del lado de sus colegas de Brasil, el acuerdo parecía otorgarle beneficios a más largo plazo, que pasarían fundamentalmente por una cierta garantía de que las producciones que hayan quedado con preferencias arancelarias

---

argentino, teniendo como principal cliente a la GM. La capacidad de la fábrica argentina rondaba las 30 mil unidades al año. Al mismo tiempo, la planta de San Bernardo do Campo comenzó a suministrar el motor básico para la firma argentina que progresivamente recibió más componentes argentinos. De esta forma, la división de motores de Iochpe comenzó a realizar sus primeras exportaciones directas al país vecino (Madrid, 2011:14).

del 100 % para el comercio regional en los países socios, quedaran monopolizadas en el MERCOSUR por las empresas brasileñas. También en este caso resultó notable la preocupación por fijar normas para el comercio intra y extrazona con mayor firmeza en las políticas antidumping, a raíz de la preocupación que había, especialmente, por las acerías de Europa Oriental.

En el complejo químico-petroquímico, en cambio, la presencia de empresas transnacionales con esquemas de complementación comercial era casi nula, con la excepción de productos farmacéuticos y en algunos químicos, donde existían sospechas de comercio intrafirma. El intercambio –especialmente en el caso petroquímico– se hacía fundamentalmente en base a la existencia de sobrantes y faltantes en los dos países. Este tipo de comercio se realizaba bajo el paraguas de diversos acuerdos sectoriales de alcance parcial en el marco de la ALADI<sup>159</sup> generados a iniciativa del sector privado, y abarcaban distintos productos: farmacéuticos, petroquímicos, químicos, materias colorantes y pigmentos, y aceites esenciales. En la petroquímica, recién para el año 1992, en Argentina se notó la aparición de importaciones provenientes de Brasil que no respondían a faltantes en el tejido productivo sectorial (MECON, 1992c). Sin embargo, las grandes firmas de ambos países negociaron a través de sus respectivas cámaras un acuerdo sectorial en el marco del MERCOSUR. Este acuerdo contenía metas de liberalización acelerada del intercambio regional, pero venía asociado a un esquema privado de ordenamiento de los mercados que apuntaría a mantener ciertas cuotas máximas de penetración en cada mercado (López, Lugones y Porta 1993:18). En este sector lo esencial de las estrategias y acuerdos empresariales no estaba contenido en el acuerdo sectorial que debería homologar el Grupo Mercado Común. Mientras permanecieran condiciones que permitieran un control consensuado de los flujos de comercio regionales, el tránsito hacia el mercado común sería controlado de manera privada. Por cierto, como también señalaron López, Lugones y Porta (1993:18), las características de la petroquímica, en especial el hecho de ser un sector que por naturaleza tiende a la concentración y la cartelización de los mercados, favorecían este tipo de estrategias y tornaban ilusorias las restricciones contenidas en el marco reglamentario de los acuerdos sectoriales. En este contexto, el único mecanismo de control de los mercados petroquímicos era la apertura hacia terceros mercados.

El sector agrícola y el de alimentación fueron donde se verificó uno de los mayores dinamismos y flujos de nuevas inversiones dentro de la economía doméstica

---

<sup>159</sup> Los acuerdos 15, 16, 20, 21 y 22.

argentina a principios de los noventa (López, Lugones y Porta 1993; Hirst 1992) y donde la formación del MERCOSUR influyó sobremanera. Las actividades agropecuarias de los países del MERCOSUR constituyen una fracción relevante de la producción mundial de alimentos. En América Latina, el MERCOSUR era la única subregión que sumaba los atributos de ser agroexportadora y autoabastecida en materia de alimentos. La constitución de un mercado ampliado entre los cuatro países se convirtió, de esta manera, en un mecanismo funcional para la promoción de una modernización agrícola a la altura de las oportunidades ofrecidas por el comercio mundial de alimentos (lácteos, carne, arroz y granos). En los primeros años, se incrementaron los saldos intercambiables con Brasil, a la vez que aparecieron reconversiones de empresas agroindustriales, algunas transnacionales y otras de capital local.

Por ejemplo, el intercambio en el sector alimenticio recibió su primer impulso en la etapa final del PICE, cuando se concluyó el protocolo sectorial. A partir de allí, Brasil diversificó sus importaciones de alimentos procesados y fue aumentando paulatinamente sus exportaciones hacia la Argentina. Para el año 1991 las exportaciones desde Brasil habían aumentado un 140 % con respecto al año anterior. Desde el lado argentino, la venta de lácteos se expandía considerablemente al mercado brasileño en el período 1987-1990 en el marco de negociaciones bilaterales del Protocolo 22 en el marco de la ALADI y trasladadas luego al ACE 14 entre Argentina y Brasil. También en alimentos la amplitud del mercado para productos de consumo masivo y la existencia de franjas de consumo de productos de mayor grado de elaboración y altos precios estimularon movimientos de inversión a nivel regional, uno de ellos fue el ingreso de Parmalat a la Argentina o los intercambios intrafirma realizados por Nestlé. Al mismo tiempo, existió un temprano interés por complementar actividades en Argentina y Brasil por parte de dos multinacionales oriundas de la región como Bunge y Born y CICA (López, Lugones y Porta, 1993:19).<sup>160</sup>

---

<sup>160</sup> Algo similar al caso analizado de la industria automotriz, en el caso de las empresas que forman parte de una estrategia definida de “globalización”, es donde se produce el cambio más importante en la lógica industrial de las firmas radicadas en el país. Si bien el mercado local (ahora el mercado regional) sigue siendo el núcleo central de la estrategia de estas firmas, se modifica sustancialmente la estrategia industrial de las filiales. En efecto, los bienes que comercializan en el mercado interno tienden cada vez más a ser totalmente importados o a ser producidos por operaciones de ensamblaje de componentes importados. La producción industrial se desplaza hacia una pequeña gama de bienes o componentes que tienen como destino la exportación intrafirma. En muchos casos, esta producción se origina en plantas de instalación reciente que disponen de tecnologías cercanas a la frontera internacional. Estas plantas son independientes de las plantas en las que se ensamblan los productos para el mercado local (López, Lugones y Porta, 1992).

El intercambio de trigo ocupó también un lugar destacado desde que se profundizaron los lazos de integración entre Argentina y Brasil, estableciendo Brasil compromisos de cuotas anuales con el gobierno argentino en el marco del PICE, cuyos Protocolos N° 2 y N° 3, se ocupaban del trigo y de la alimentación. No sin tensiones con Brasil, producto de la compra de trigo a Estados Unidos y de políticas de subsidios para los productores brasileños, esos compromisos se cumplieron y Argentina por esos años se convirtió en un proveedor de trigo a Brasil. Con el correr de los años noventa los cuatro países del bloque se convirtieron en exportadores de productos alimenticios a otras regiones del mundo, y no exclusivamente a sus socios del MERCOSUR.

Los temas agrícolas del MERCOSUR fueron conducidos por un grupo técnico en el ámbito del GMC y por el Consejo Consultivo de Cooperación Agrícola de los Países del Área Sur, CONASUR<sup>161</sup>. Los objetivos principales fueron los de promocionar una mayor complementación entre los sistemas productivos y, al mismo tiempo, los de poner en marcha medidas concretas de armonización de las políticas agropecuarias. Estos entendimientos llevaron a que los países del MERCOSUR tomaran la decisión de buscar la adaptación del código de subsidios y antidumping del GATT para el comercio regional de productos agrícolas, decisión directamente relacionada con los conflictos suscitados por mecanismos de protección agropecuaria vigentes en la región y por importación de productos subsidiados desde terceros países. En esta dirección, Argentina, Brasil y Uruguay actuaron coordinadamente en búsqueda de posiciones en el ámbito del Grupo Cairns de la Ronda Uruguay (Hirsh, 1992:29).<sup>162</sup>

#### **4.8 Conclusiones**

En primer lugar, pudimos observar que la relación entre clase dominante, gobierno e integración siguió la misma lógica que la relación entre clase dominante y gobierno ante las reformas económicas más generales. Por un lado, hubo un apoyo en general de la totalidad de la clase dominante a la nueva política económica y, por otro lado, los sectores afectados por esa apertura reclamaron por los perjuicios ocasionados. Con respecto al MERCOSUR, el escenario fue similar. Hubo un apoyo en general al

---

<sup>161</sup> Formado algo más de un año antes de la firma del Tratado de Asunción por los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Durante los primeros años del MERCOSUR, constituyó el principal foro de interacción entre los gobiernos y las organizaciones que representan a los productores agropecuarios.

<sup>162</sup> Ya analizamos en el Capítulo 3 la fuerte influencia de las principales corporaciones agrarias como SRA y CRA en la postura de las delegaciones argentinas que participaron de las negociaciones de la Ronda Uruguay.

rumbo comercialista que el gobierno impuso en las negociaciones del MERCOSUR junto con Brasil y, a la vez, varios sectores, cámaras y hasta empresas en forma directa, intentaron reordenarse negociando las consecuencias de la implementación del proceso de desarancelamiento comenzado a partir de 1991. Esta armoniosa relación en términos generales no manifestó algún tipo de oposición u fuerte objeción de la clase dominante a los acuerdos en los que Argentina iba participando junto a sus socios del MERCOSUR.

En segundo lugar, sobre los reclamos y negociaciones específicas, observamos una situación heterogénea. En algunos casos, el pedido de protección fue de grandes empresas, líderes en su rama, que también eran lastimadas de alguna forma por la apertura. De ellas analizamos el caso Arcor, donde encontramos que la presión y negociación con el gobierno no se hizo a través de la UIA, sino en forma directa. Esto muestra la capacidad de presión y llegada al gobierno de los sectores más concentrados de la economía y también que el gobierno tenía buena recepción con ellos, a excepción de quienes se enfrentaban a la política económica.

Los efectos de la implementación del programa del PLC los recorrimos mediante un análisis de diversos acuerdos sectoriales, los cuales ofrecieron un panorama diverso. Por un lado, el beneficio que hacían del programa de liberalización las empresas transnacionales que operaban en ambos países. Por ejemplo, el caso de las automotrices, para regular su comercio intrafirma y la división y especialización regional como forma de abaratar costos en su producción y de adecuarse a los cambios en esa rama de producción a nivel global. Otra novedad que arrojaron los análisis de los acuerdos sectoriales, fue la mayor o menor participación del gobierno en ellos. En el caso de sectores con un alto grado de concentración, como la química o petroquímica, o la siderurgia, más allá del origen del capital (nacional o extranjero) predominó cierta autonomía de los capitales privados como ordenadores del proceso de tránsito al mercado común. Ante las asimetrías que afectaban de manera desigual a los distintos sectores y, dentro de ellos, a las distintas empresas, se encontraba en los acuerdos sectoriales una forma para amortiguar el impacto de la integración a través de un ordenamiento jurídico más preciso y específico que el que brindaba el Tratado de Asunción y sus documentos anexos en sus primeros años.

Como observaron Lugones, López y Porta (1993), del análisis de los acuerdos sectoriales se puede extraer la conclusión de que han adquirido un carácter básicamente "defensivo", haciendo predominar los intereses por ordenar el proceso de tránsito hacia el mercado común mediante la regulación de los flujos de comercio en los sectores o

segmentos sensibles y protegiendo a las industrias de la región de prácticas desleales como dumping o triangulación. Asimismo, han tenido la función de servir de nuevos foros para los reclamos sectoriales ante los gobiernos, vinculados a la armonización de políticas y normas, la superación de asimetrías y la protección frente a competidores extrazona.

El carácter comercialista con que nació el MERCOSUR, y la forma que tomó la implementación del PLC durante esta primera etapa de transición del bloque, señala la ausencia (salvo referencias formales) de la preocupación por mejorar la competitividad de las industrias del MERCOSUR por medio de una reconversión orientada a aumentar el grado de eficiencia mediante ganancias de escala, especialización, complementación, similar a los primeros acuerdos de la década del ochenta. Esta situación repercutirá en el mediano plazo en la imposibilidad del MERCOSUR en convertirse, como los gobernantes lo presentaron en sus comienzos, en un estímulo para la producción y exportación de todos los sectores. Como observamos, el agro sí encontrará una mejor oportunidad para la exportación de su producción, mientras que para varios sectores de la industria, salvo algunas ramas y algunos casos de empresas específicas como las mencionadas anteriormente en el marco de los acuerdos sectoriales, se iría esfumando esa posibilidad.

A partir de 1995 el AEC generaría una mayor conexión de la política comercial entre Argentina y Brasil, sin embargo, como afirma Viguera (1998:21), dejaría una cuota importante de flexibilidad debido a que los dos socios principales estaban sujetos frecuentemente a presiones e impulsos internos para modificar parcialmente las reglas. El gobierno mantendría la fuerte decisión de cumplir con el cronograma previsto por el Tratado de Asunción y los protocolos posteriores, desoyendo los reclamos y pedidos de postergación por parte de los empresarios, sobre todo los industriales. En consecuencia, ese MERCOSUR comercialista será acaparado por los capitales extranjeros y los sectores de capital concentrado de ambos países, dejando poco lugar para otras fracciones de capital y, desde ya, desatendiendo intereses de otras clases y capas de la población. En la práctica, se diseñó una integración endeble que selló algunas características estructurales para el futuro del MERCOSUR y para la relación entre Argentina y Brasil. Nos referimos a una falta de planificación de políticas comunes entre ambos países, al desequilibrio y asimetría entre economías con escalas diferentes, y a la falta de una integración profunda en aspectos políticos y sociales que permitieran

aprovechar el vínculo estratégico entre ambos países para solucionar las problemáticas de las mayorías.

Sobre la conflictividad en la clase dominante ante la integración, encontramos el mismo panorama que ante la convertibilidad y la apertura en general. En términos generales primó el consenso hacia la forma que estaba tomando la inserción regional de la Argentina. No encontramos tensiones o conflictos específicos al interior de la clase dominante con respecto a la problemática de la integración en el transcurso de esta primera etapa analizada. Las tensiones de algunos sectores con el gobierno en alguna negociación o reclamo de la implementación del PLC del MERCOSUR, los desequilibrios comerciales por la competencia brasileña (sobre todo en áreas sensibles de la industria) y las conveniencias o perjuicios del tipo de apertura comercial que implicaba la integración comercialista, no tuvieron la profundidad para constituir alineamientos y/o enfrentamientos entre las diferentes fracciones de la clase dominante, o al menos no se manifestaron de esa manera. Lo que no obsta que hubieron apoyos más sólidos como los de las corporaciones agrarias SRA y CRA y de la agroindustria a través de la COPAL; y apoyos más críticos como los de la UIA, motivados por una parte de sus sectores internos, en general los menos aperturistas. Cuando observamos los documentos de la entidad industrial, pudimos dar cuenta que hablaban como expresión de todo el sector industrial. No obstante, algunas empresas o grandes grupos económicos (como el caso de Arcor) actuaron por su cuenta a la hora de pedir al gobierno algunas de las concesiones logradas para transitar positivamente la apertura.



## **PARTE B:**

### **LA CRISIS DE LA INTEGRACION (COMERCIALISTA) (1999-2003)**

#### **Capítulo 5: LA DEVALUACIÓN DEL REAL DE 1999 Y LA CRISIS DEL MERCOSUR**

##### **5.1 Introducción**

El objetivo de este capítulo consiste en analizar algunas consecuencias de la devaluación del Real de 1999 en las diferentes fracciones de la clase dominante y la crisis que aquella ocasiona en el MERCOSUR. La modificación cambiaria de Brasil de 1999 abrió el lento pero firme camino en Argentina para el despliegue, al interior de la clase dominante, por un lado, de la discusión sobre la continuidad o no de la convertibilidad, por otro lado, un enfrentamiento interburgués que no tenía lugar desde fines de los años ochenta, y además, un replanteo de las estrategias de integración regional que Argentina integraba. Estas tendencias manifestadas a partir de 1999 –que posteriormente durante la crisis de diciembre de 2001 dominarán una buena parte del escenario– generó variados conflictos entre la clase dominante y el gobierno torciendo la dirección en la que se venía desplegando la relación desde comienzos de los años noventa entre ambos. Los conflictos giraron sobre cómo el gobierno manejó la relación con Brasil luego de la crisis del Real, que puso en evidencia la crisis del MERCOSUR ante un cambio mínimo de reglas para coordinar políticas macroeconómicas entre sus socios a casi una década de su creación. Pero, además, giraron también sobre qué tipo de respuestas dio y cómo eligió el gobierno relacionarse con los sectores más afectados por la devaluación del Real, lo que contribuyó al fraccionamiento de la clase dominante.

Dividimos el capítulo en dos grandes partes. En la primera de ellas, realizaremos algunas consideraciones generales sobre cada una de estas tendencias mencionadas luego de la crisis; posteriormente presentamos algunas características de la crisis del Plan Real y sus efectos en Argentina, y, por último, analizaremos las tres tendencias mencionadas, en dos momentos particulares: ante la coyuntura de la devaluación del Real de 1999 –de enero a marzo– y en el transcurso restante del año 1999 –sobre todo entre marzo y agosto. La segunda parte aborda la crisis institucional del MERCOSUR y de la relación entre Argentina y Brasil, profundizada a mediados de año cuando no logran ponerse de acuerdo en soluciones a corto plazo para los desequilibrios ocasionados por la devaluación del Real.

## 5.2 Algunas consideraciones preliminares sobre la clase dominante y su fraccionamiento, el gobierno y la integración regional durante 1999

Es común encontrar variados análisis en torno a la importancia de los enfrentamientos interburgueses en el marco de crisis del 2001.<sup>163</sup> Desde nuestra mirada, este enfrentamiento interburgués se fue desarrollando desde la crisis del Real, entre otros ejes de disputa, en torno a posturas de rechazo o aceptación de las políticas económicas de la década del noventa, entre ellas la de tipo de cambio. La devaluación del Real ofreció un contexto particular donde, en el transcurso del año 1999, se definirían alineamientos claros en torno a esa disputa que perdurarían hasta el estallido de 2001. Algunos ejemplos de esos alineamientos fueron: el quiebre del G-8, que venía expresando la “unidad” entre las distintas fracciones de la burguesía ante las reformas y el Plan de Convertibilidad; la formación de nuevos agrupamientos como el Grupo Productivo<sup>164</sup> (de gran resonancia en la agenda de la crisis de 2001 pero con una alta inestabilidad en la relación entre sus integrantes, con respecto a cómo implementar políticas devaluacionistas luego de la crisis de 2001); la mayor evidencia de los intereses en disputa al interior de la UIA, que producen situaciones contradictorias en sus acciones corporativas y políticas (quizás la entidad más radicalizada frente a la devaluación del Real pero también la más atravesada por los conflictos internos); el llamamiento por primera vez durante los 10 años del gobierno de Menem a un *lock out* patronal por la SRA (el sector más concentrado del agro). Como observaron Wainer (2010) y Salvia (2012), a partir de allí se irán conformando dos grandes alineamientos en la clase dominante que entrarán en conflicto sobre cómo gestionar la crisis de la convertibilidad. Por un lado, el Grupo Productivo, con la UIA y el sector interno “productivista” a la cabeza, más CRA y CACon; y, por otro lado, con menor grado de coordinación política, los sectores más asentados en las finanzas y los servicios, identificados con el tipo de cambio retrasado y fijo: la banca privada y extranjera agrupada en ABA y las empresas privatizadas.

---

<sup>163</sup> Aunque con algunos matices en los enfoques: Esquenazi (2009), Salvia (2009, 2012), Varesi (2010), Wainer (2010, 2012), han trabajado en los últimos años diversos aspectos del conflicto interburgués en torno a la crisis de diciembre de 2001. Anteriormente, también desde diferentes miradas, señalaron la importancia de la lucha interburguesa en ese momento de crisis: Schorr (2001), Iñigo Carrera y Cotarelo (2003), Gaggero y Wainer (2004), Castellani y Schorr (2004), Ortiz, Tavormina y Viegas (2005).

<sup>164</sup> El Grupo Productivo estaba compuesto por: UIA, CACon, UAC y CRA. Más adelante se abordará la conformación de este agrupamiento.

Por el lado de las políticas devaluacionistas que se imponen en la crisis de 2001, su demanda en los momentos previos a ésta no constituye una novedad.<sup>165</sup> Su implementación no fue parte del azar ni de un devenir espontáneo en las políticas macroeconómicas implementadas luego de diciembre de 2001, sino que respondió al interés de un conjunto de fracciones de la burguesía (Gaggero y Wainer, 2004). Es de destacar que, si bien tanto en el marco de la crisis de 1999 como durante todo ese año y hasta bien entrado el año 2001 no existió tal declaración pública a favor de la devaluación por parte del Grupo Productivo y especialmente de la UIA<sup>166</sup>, ambos agrupamientos comenzaron a trabajar solapadamente en pos de la salida de la convertibilidad y a construir alineamientos en función de ello. Podemos afirmar que dicho solapamiento fue consecuencia, por un lado, de la heterogeneidad al interior de corporaciones como la UIA<sup>167</sup>, donde no todos sus miembros compartían la necesidad de salir de la convertibilidad ni –para el caso de los que sí acordaban– la forma de

---

<sup>165</sup> Algunos debates y manifestaciones en torno a este problema venían de escenarios anteriores a la crisis de 2001, incluso previamente al año 1999. Durante la segunda parte del año 1998, en el marco de la recesión, la discusión había aflorado. Claudio Sebastiani, MIN y titular de la UIA en el transcurso de 1998 hasta que fuera sucedido por Álvarez Gaiani, del MIA declaró al respecto: “Hace siete años que no se toca el tipo de cambio y mientras tanto en el mundo pasaron cosas. Hay que tomar medidas urgentes; por ejemplo, la suspensión de los aportes patronales: sería una devaluación compensada” (*Clarín*, 24/3/98). José Ignacio de Mendiguren, dirigente del MIN, señaló: “Si la competitividad de las empresas se ataca desde afuera con estas devaluaciones (...), llegará un momento en que habrá que discutir la convertibilidad” (*Clarín*, 19/8/98). Menem contestó al respecto: “El programa del Gobierno es innegociable. No me vengán a hablar de devaluación ni con el cuento de la sobrevaluación de nuestro signo monetario” (*Clarín*, 3/9/98). Y Álvarez Gaiani, luego del reemplazo de Sebastiani en la UIA, afirmó: “No estamos pidiendo una devaluación y dejamos bien en claro que la Argentina está mejor parada ante esta crisis que en el tequila gracias a la buena conducción de su equipo económico” (*Clarín*, 29/9/98).

<sup>166</sup> De la UIA van a provenir los mayores reclamos, sobre todo luego del cambio de conducción en abril de ese año. La conducción de dicha entidad, posteriormente, será parte de la implementación de algunas de esas políticas. Nos referimos a José Ignacio de Mendiguren como ministro de la Producción en la gestión de Remes Lenicov como ministro de Economía del gabinete de Duhalde. Sin embargo, durante el período abordado en este trabajo no será público el posicionamiento.

<sup>167</sup> Nos referimos a la histórica división dentro de la UIA entre dos corrientes políticas internas, el MIA, y el MIN. Como señalamos, esta división, si bien operó en las últimas tres décadas, muchas veces no resulta útil para explicar los movimientos de la entidad. Por ejemplo, Osvaldo Rial, presidente de la UIA entre abril de 1999 y mayo de 2001 (miembro del MIA y cercano a Duhalde) es quien impulsará el “compre nacional” y promocionará el armado del Grupo Productivo. Junto con De Mendiguren, miembro del MIN, serán los principales artífices de la pelea contra la continuidad de la convertibilidad. El titular anterior a Rial, Álvarez Gaiani, que renunció a su cargo por su fallido manejo de los reclamos ante el gobierno de Menem en el momento de la devaluación del real, se reconocía como menemista y era presidente de la poderosa COPAL, el segmento de la agroindustria dentro de las representaciones sectoriales que tuvo destacada influencia en el MIA desde la década del noventa y que continúa en la actualidad. Otras cuestiones llamativas son que el poderoso Grupo Techint se alineó siempre en el MIN y apoyó la candidatura de De Mendiguren a la presidencia de la UIA para suceder a Rial en mayo de 2001. A su vez, Techint tuvo un hombre propio en el gabinete de la Alianza, en la gestión de José Luis Machinea en Economía, el secretario de Industria Javier Tizado. De esta manera, si bien las dos líneas MIA y MIN señalan alineamientos históricos, es en torno a las acciones (posicionamientos, alineamientos, participación como funcionarios, iniciativas cuando están al frente de la entidad industrial) de estos grupos y de sus miembros donde debemos ver sus alineamientos con determinadas políticas económicas.

hacerlo. Y, por otro lado, de la imposibilidad –todavía por ese entonces– de hablar del fin de la convertibilidad, herramienta que actuó como garante del consenso entre diversas fracciones de la burguesía durante la primera etapa del menemismo, como así también entre fracciones de distintas clases: burguesía, pequeña burguesía y clase obrera, durante gran parte de la década del noventa. Salir de la convertibilidad implicaba –producto del imaginario colectivo construido a principios de los años noventa– una vuelta a un pasado asociado a la hiperinflación, los saqueos y la inestabilidad política. Ante ese imaginario todavía firme, amplias fracciones de la burguesía afrontaron la imposibilidad de plantear un escenario diferente por miedo a que éste manifieste un interés particular corporativo y no pueda ser convertido en interés general; pero, al mismo tiempo, la crisis del Real les impedía continuar con el esquema de la convertibilidad. Ahora bien, dicha imposibilidad era aprovechada por todas las fracciones de la burguesía para descargar los efectos de la crisis sobre los trabajadores, solicitando algunas medidas tales como la rebaja de aportes patronales, el congelamiento de la discusión por el aumento del salario mínimo y, en algunas ramas muy afectadas por la devaluación, el acuerdo con los sindicatos en torno a las suspensiones y los retiros voluntarios, con la excusa de evitar males peores en caso de profundizarse la crisis. En este aspecto que tenía que ver con los trabajadores, a pesar del fraccionamiento que se estaba comenzando a producir, continuó operando la unidad típica de la década del noventa de la clase dominante, donde no afloraban tensiones internas: el avance del capital contra el trabajo.

Ahora bien, con respecto a la integración regional, como señalan varios autores (Bouzas 2002, Katz 2006, Kan 2009b) la devaluación brasileña del Real de 1999 arrastró al MERCOSUR a una etapa de crisis aguda que dio lugar en Argentina al cuestionamiento de la integración regional llevada a cabo durante la década del noventa. En este sentido, la decisión de Brasil de alterar el tipo de cambio mostró la debilidad por la que atravesaba el MERCOSUR donde, como explicó Schvarzer (2001), ya no primaban las decisiones consensuadas, ni siquiera en los acuerdos básicos que habían originado años antes esa tenue Unión Aduanera. Por otro lado, la devaluación del Real profundizó –una tendencia creciente de las últimas dos décadas– el desequilibrio recurrente entre las industrias de ambos países, sobre todo en las áreas manufactureras, lo que puso en un escenario de crisis más aguda al tratado regional. Como afirma Bouzas (1999), si bien había tendencias previas que sugieren la idea de que el bloque se encontraba en una “meseta”, no cabe duda de que la crisis del Real la profundizó

(Bouzas, 2001), y luego con la crisis de diciembre de 2001, se terminará evidenciando el estado crítico del bloque a un decenio de su creación (Bouzas, 2002).

Desde nuestro ángulo de análisis, así como el nacimiento del MERCOSUR “comercialista”, entre mediados de 1990 y comienzos de 1991, estuvo en estrecha relación con la apertura económica y la convertibilidad, la crisis del bloque regional también estará bajo la misma relación: cuando la convertibilidad comenzó a sufrir agotamiento (ya sea tanto por causas endógenas como por la repercusión de las crisis externas) y comience a ser cuestionada, ocurrirá algo similar con el MERCOSUR diseñado al amparo de aquella. Interrogando el accionar del gobierno (o su tardía acción y su prácticamente no acción) ante la crisis ocasionada por la devaluación brasileña, se trasladarían por efecto rebote críticas a las políticas implementadas por el menemismo desde comienzos de los noventa. En esos instantes, un vasto sector de la clase dominante, también empezó a cuestionar el tipo de integración con Brasil, sobre todo en momentos que avanzaban las negociaciones por el ALCA. Entre los dos momentos de crisis, 1999 y 2001, se sucedieron desequilibrios entre ambas economías, sobre todo en el intercambio comercial, y, si bien los gobiernos de Brasil y Argentina buscaron soluciones de consenso, la falta de coordinación en la toma de medidas llevó al bloque a las cercanías de su disolución. Sobre todo durante la crisis que tuvo el MERCOSUR entre julio y agosto de 1999 cuando Argentina –por presión y movilización de la UIA y del flamante Grupo Productivo que lograba que el gobierno implemente medidas de protección– implementó salvaguardias que luego retiraría por el enojo de Brasil. Como hemos señalado en los anteriores capítulos, el MERCOSUR se edificó a partir del vínculo entre Argentina y Brasil y, por ende, cualquier desequilibrio en él, afectaría la misma existencia del tratado. Esto ocurrió durante su período de crisis, de la que recién a partir de 2003, comenzará a recuperarse. En consecuencia, varias fracciones de la clase dominante argentina se replantearían la inserción regional, tanto en los términos al interior del MERCOSUR como así también en relación a las implicancias de otras instancias de integración, como el ALCA y la Unión Europea, que exigían una apertura aún mayor. En este contexto, si bien el MERCOSUR debía retocarse ante la agudeza de su crisis, serviría también de herramienta para la negociación de otras instancias regionales. En este sentido, algunos autores (Ferrer y Jaguaribe 2001, Rapoport 2002, Rapoport y Madrid 2002) consideraron que, entre 1999 y 2001, se comienza constituir, para la economía argentina, la disyuntiva MERCOSUR o ALCA.

### 5.3 El estallido en Brasil y sus efectos en Argentina

El escenario económico global de la década del noventa había ofrecido a la economía argentina experiencias de impacto directo de crisis anteriores a la del Real. La crisis del Tequila de 1994, la del sudeste asiático de 1997 y la de Rusia de 1998 se hicieron sentir. La de Brasil no iba a ser la excepción, sobre todo teniendo en cuenta la fuerte conexión entre sus economías a partir de la sanción del Plan Real en 1994 y del crecimiento del intercambio comercial entre ambos países por la entrada en vigencia en el MERCOSUR del AEC en 1995. Este fuerte incremento del intercambio comercial indicaba que, a fines del año 1998, Argentina le exportaba casi 8.000 millones de dólares anuales a Brasil, es decir, un 30 % del total de las exportaciones argentinas de ese entonces, mientras que 7.000 millones de dólares, un 23 % del total de las importaciones argentinas, provenían de su socio regional.<sup>168</sup> El 13 de enero de 1999 Brasil decidió implantar la libre flotación de la divisa, lo que significó una devaluación del Real del orden del 9%. En los días posteriores, debido a los efectos desatados por la libre flotación, se produjo un aumento de las tasas de interés que no pudo frenar la fuga de capitales y la fuerte caída de los títulos de la bolsa, provocando una nueva escalada de la divisa. Pasada una semana, la devaluación ascendía al 29 % (*Clarín*, 22/1/99).

Sin embargo, los efectos recesivos en Argentina no se explicaban exclusivamente por la crisis brasileña, ya que tanto la crisis asiática como la rusa –como así también el contexto de caída de los precios internacionales de los *commodities* desde el año 1997– venían golpeando a la economía argentina, tendencia, incluso, que se había manifestado en algunos momentos desde la crisis del tequila de 1994. Pero fue recién a partir de agosto de 1998 cuando, aparecieron signos claros de recesión y de caída de los índices de la llamada economía real (Brenta, 2002), todavía sin ser golpeada por la crisis brasileña.<sup>169</sup>

Con este escenario previo era esperable que la crisis brasileña provocara en Argentina, además de la típica sacudida financiera (fuerte caída de las bolsa y de los

---

<sup>168</sup> Datos del Ministerio de Economía.

Véase [http://www.mecon.gov.ar/cuentas/internacionales/comercio\\_brasil/evolucion\\_comercio.htm](http://www.mecon.gov.ar/cuentas/internacionales/comercio_brasil/evolucion_comercio.htm)

<sup>169</sup> A modo de ilustración señalamos cómo el sector automotriz argentino —que será fuertemente afectado por la crisis brasileña— ya venía mostrando efectos negativos producto de la recesión. “Ya cayeron un 30% las ventas de automotores. Fue en los primeros 10 días de enero respecto al mismo período del 98 (...) La medición se realizó antes de la devaluación brasileña, pero la gente sabía que el 99 sería recesivo. La cifra fue suministrada por la Cámara del Comercio Automotor que hace su estadística en base al nivel de patentamientos. Tres días más tarde, el 13 de enero, Brasil anunció su primera devaluación de 9%. Pero la clavada de frenos que pegó la venta de automóviles revela que, aun antes de que se desatara la crisis que sacude al principal socio del Mercosur, los argentinos ya estaban cuidando el bolsillo” (*Clarín*, 26/1/99).

bonos, suba de las tasas y pérdida de depósitos), una sacudida sobre la economía real, acelerando las tendencias mencionadas del año 1998: descenso de las exportaciones (y como contrapartida en este caso, una suba de las importaciones de origen brasileño para el consumo interno), aumento del desempleo, freno en la inversión, caída del Producto Bruto Interno. Así, una vez desatada la devaluación del Real, los principales sectores económicos vinculados al intercambio comercial con Brasil empezaron a sentir los efectos. Rápidamente se alertó sobre una caída en las exportaciones a Brasil y, al mismo tiempo, una avalancha de productos de ese país (sobre todo en algunas ramas industriales manufactureras de consumo interno masivo); una caída de la inversión, y un aumento de los problemas de empleo (suspensión, baja de salarios y aumento del desempleo y subempleo).

A continuación señalaremos algunos ejemplos de sectores perjudicados instantáneamente por la devaluación del Real. Por el lado de las exportaciones argentinas a Brasil, un gigante de la rama de alimentos como el mencionado Arcor, manifestaba una caída real de sus volúmenes: “Arcor optó por reducir sus exportaciones para no acumular stocks (...) para prevenir consecuencias mayores, ya comenzaron a reducir los niveles de stock de mercadería en los depósitos que tienen en Brasil. Por lo tanto, bajamos los volúmenes de exportación desde Arcor Argentina” (*Clarín*, 26/1/99). Por el lado gráfico, en palabras del empresario Juan Sacco, dueño de empresas líderes en la rama y con inversiones en la región –titular, además, de la Federación Argentina de la Industria Gráfica y Afines (FAIGA)– declaró: “No se toman más órdenes de compras desde Brasil hasta que se establezca la paridad de la moneda. La industria gráfica (impresión de papeles y, principalmente, de envoltorios para alimentos) exporta 300 millones de dólares anuales al Brasil y en estos momentos tienen parados todos los pedidos.” (*Clarín*, 26/1/99).

Asimismo, en la industria automotriz el efecto de la caída en las exportaciones se evidenció con claridad, dado que Brasil era el país que absorbía en ese entonces el 66% de las exportaciones argentinas de autos. Así: “el titular de Fiat, Vincenzo Barello, reclamó al Gobierno (...) que ‘la respuesta de la Argentina debe ser la agilización de su política de exportaciones’. La firma retomó este lunes su producción, a un turno y con 250 vehículos diarios. En julio, cuando producía 350 autos por día, exportaba la mitad al Brasil. Hoy, menos del 40%” (*Clarín*, 19/1/99).

Las consecuencias se trasladarían de forma veloz a la suspensión de personal (véase más abajo) y a la exigencia al Gobierno de alguna medida de urgencia que

paleara los efectos en el sector. Exigencia que encontró rápidamente (pero excepcionalmente, comparando con otras ramas) eco en la implementación de la segunda versión del Plan Canje.<sup>170</sup> En palabras del secretario de Industria, Alieto Guadagni, “en enero la producción automotriz cayó 45%, así como 21% la de acero” (*Clarín*, 19/2/99). A modo de ilustración del cuadro general, el día posterior a la crisis, el presidente de la UIA, Alberto Álvarez Gaiani sintetizó: “Al problema doméstico se agregará el efecto de una caída de las exportaciones al Brasil y un aumento de las importaciones subvaluadas provenientes de ese país. Las ventas a Brasil están cayendo desde mediados del año pasado y eso deprime la actividad fabril” (*Clarín*, 14/1/99).

Como consecuencia de la caída de la actividad económica se produjo también una fuerte contracción de las importaciones en general. Para el mes de marzo, algunos datos eran elocuentes, la baja era del 25 % en promedio, de todos los rubros, admitida oficialmente por la merma en la actividad económica y en el consumo (*Clarín*, 9/3/99). Si bien las importaciones en general decrecieron –incluso algunas de origen brasileño como los motores diesel, la maquinaria agrícola y los laminados de acero–, rápidamente se alertó acerca de un crecimiento en las importaciones de origen brasileño en las ramas para consumo masivo. En el primer mes luego del estallido crecieron alrededor de un 54 % las compras argentinas a Brasil (*Clarín*, 8/2/99) de esos productos.

Los fabricantes de juguetes habían completado a comienzos de enero todas sus exportaciones pendientes a Brasil. Pese a su relativa suerte, temen una invasión en sentido contrario para mediados de año. ‘Las importaciones brasileñas no constituyen una amenaza en estos momentos. Pero nos preocupa lo que ocurrirá hacia mediados de año’, dijo José Castro, directivo de la Cámara. El sector factura 70 millones de dólares anuales y exporta 27 millones. La mitad tuvo como destino el mercado brasileño. (*Clarín*, 26/1/99)

En el mismo sentido:

La fabricante de zapatillas Gatic, (...), está sintiendo los efectos de la recesión desde hace ya tres meses, mucho antes de la devaluación. Pero le están llegando noticias inquietantes desde Córdoba, como que hay importadores brasileños que venden zapatillas a menos de dos pesos el par. Fabián Bakchellián, titular de Gatic, afirmó que ‘las ventas vienen cayendo un 30% desde noviembre. [Mis] colegas de la Cámara del Calzado están en alerta total por el tema Brasil. A Córdoba están llegando pares de zapatos importados a 4,30 pesos. Y la semana pasada se detectaron partidas de zapatillas brasileñas, marca Aditec, a 1,5 peso el par. Así se destroza cualquier mercado’, afirmó. (*Clarín*, 9/2/99)

---

<sup>170</sup> A fines del mismo mes de enero se diseñaría el nuevo plan: “Carlos Menem firmaría hoy el decreto para apoyar al sector automotor” (*Clarín*, 22/1/99), plan que, luego de negociaciones con las automotrices e instrumentaciones técnicas, se pondría en práctica en el mes de marzo (*Clarín*, 12/2/99 y 22/3/99).



Ya entrado el mes de febrero la avalancha brasileña era una realidad cotidiana. Los principales comercios donde se encontraban productos como juguetes, electrodomésticos, ropa y calzado ofrecen:

góndolas con sabor a Brasil [ya que] los productos brasileños están ocupando cada vez más espacio en las góndolas de los supermercados. Poco a poco, multiprocesadoras, parrillas, suecos, algunas frutas, y hasta tampones producidos en Brasil se suman a la guerra de precios que libran a diario las grandes cadenas. El nivel que alcanzaron las importaciones de productos importados desde Brasil preocupa al Gobierno (*Clarín*, 9/2/99).

La caída de la inversión también se hizo sentir. Para mediados de febrero el Gobierno, en la voz de Alieto Guadagni, reconocía que la actividad industrial en enero había caído un 6% (*Clarín*, 19/2/99). Para el mes de febrero los datos eran menos alentadores aún. “La actividad industrial cayó un 8% en febrero frente a igual mes del año pasado (...) La nueva caída de la actividad en febrero confirma que la industria acumula una retracción del 23,8% desde julio a esta parte” (*Clarín*, 24/3/99). Si bien los datos señalan que la tendencia recesiva mencionada anteriormente era previa, la profundización de ésta como consecuencia de la devaluación del Real era evidente. Los sectores industriales más afectados fueron los de mayor valor agregado: metalmecánica, plásticos, siderurgia, tejidos, papel, cartón y neumáticos, mientras crecieron los más vinculados a los alimentos y bebidas: como aceites, lácteos, cerveza y carnes (*Clarín*, 1/3/99). Por ejemplo, en las automotrices también se hizo sentir una desaceleración de la inversión. “La crisis brasileña sigue castigando al sector automotor. La empresa Volkswagen suspendió los planes de inversión que tenía previstos para este año en la Argentina. Con esto se derrumba la posibilidad de que concrete la ampliación de la planta que posee en la localidad cordobesa de San Carlos” (*Clarín*, 30/1/99).

También en la construcción se hizo sentir la desaceleración. Siendo uno de los sectores de mayor generación de empleo, en febrero el nivel de actividad había caído un 6,6% contra igual mes del año 1998, acumulando en el primer bimestre de ese año un derrumbe del 10%. Esa baja se combinaba con una caída del 15% en la venta de departamentos. Otro dato que ilustraba la situación es que los pedidos de construcción que solicitaban las edificadoras cayeron un 28,6% respecto de los de febrero del año anterior (*Clarín*, 24/3/99). La situación para generar nuevas inversiones también complicó a aquellos sectores que tenían problemas de endeudamiento. En el sector textil:

Alpargatas sigue en rojo. Alpargatas pagó muy caro el costo de su deuda financiera: a lo largo de 1998 perdió 158,5 millones de dólares y acumula, en dos años, un quebranto de 332,5 millones de dólares, acuciada por una deuda financiera que no da tregua. El pasivo de Alpargatas supera los 600 millones de dólares, de los cuales más de 450 millones son deuda de corto plazo y sujeta a un proceso de reestructuración con sus acreedores. (*Clarín*, 13/3/99)

En la voz de Juan Carlos Lascurain, titular de ADIMRA, encontramos una síntesis de la coyuntura económica inmediata a la crisis:

Para la economía real la situación actual es más grave que bajo el tequila porque se combina un parate en las ventas a Brasil –el principal cliente de la Argentina– con una depresión de precios internacionales y una baja en el consumo interno, lo que deprime la actividad y estrangula la rentabilidad de las empresas. Bajo el tequila, en cambio, la industria pudo compensar en parte la caída en la demanda interna con mayores exportaciones con precios externos que, además, estaban en ascenso. La devaluación brasileña, que comenzó el 13 de enero pasado, encontró a la industria ya con cuatro meses y medio de caídas consecutivas en la producción. (*Clarín*, 1/3/99)

Este panorama negativo se trasladaría al empleo. Las mediciones oficiales señalaban que durante los dos primeros cuatrimestres del año 1999 la tasa de desocupación era del 14,5%, mostrando un crecimiento con respecto al 12,4% del último cuatrimestre del año 1998. La tasa de subocupación mostraba también una suba: del 13,6% del último cuatrimestre del año 1998 pasó al 14,9% en el segundo cuatrimestre del año 1999.<sup>171</sup> Señalamos nuevamente que, si bien la recesión ya había comenzado el año anterior, los efectos de la crisis brasileña potenciaron la situación crítica. El “efecto Brasil” se hizo notar en las ramas vinculadas directamente a la exportación a ese país o en aquellas donde los productos de ese origen ofrecían competencia. En el primero de los casos, la industria automotriz fue nuevamente afectada y sus operarios sufrieron numerosos suspensiones y despidos. A la semana del derrumbe del Plan Real, la filial argentina de Ford anunció la suspensión por 10 meses de 1.430 empleados, como consecuencia de una revisión hacia abajo de sus cifras de exportación de vehículos hacia el mercado brasileño (*Clarín*, 19/1/99). Las otras filiales de automotrices extranjeras también harían lo mismo días más tarde. Renault anunció que la suspensión de 2.600 empleados prevista hasta el 31 de ese mes se prorrogaba hasta el 8 de febrero (*Clarín*, 19/1/99). Fiat y SMATA firmaron un acuerdo que le permitiría a la empresa implementar un programa de suspensiones de personal entre el 1 de febrero y el 31 de diciembre de ese año, según fueran las necesidades de la

---

<sup>171</sup> Datos del INDEC.

Véase <http://www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/4/shempleo1.xls>

producción, en el cual abonaría un 75% del salario básico por cada día de suspensión y abarcaría a un total de 2.600 personas. Volkswagen redujo el ritmo de producción a 4 días por semana, y Chrysler, con 400 operarios, mantuvo las suspensiones hasta el 28 de febrero. La planta cordobesa de Iveco dispuso esa semana extender la inactividad, prevista en principio hasta el lunes 1 de febrero. General Motors, en su planta de Córdoba, suspendió a sus 220 trabajadores hasta mediados de marzo. Por el lado de Peugeot, a los 1.600 operarios que estaban de vacaciones en enero les prolongaría éstas, pero bajo la modalidad de suspensión en la primera semana de febrero (*Clarín*, 28/1/99). Así, comenzado el mes de febrero, “las terminales automotrices instaladas en Córdoba permanecen en boxes y los suspendidos ya son alrededor de 6.500 trabajadores. Este panorama podría agravarse si Renault decide una reducción de personal como consecuencia de la crisis brasileña y la acumulación de stock que tiene en su fábrica de Santa Isabel” (*Clarín*, 2/2/99). Días después, SMATA acordaba con Renault un plan de suspensiones, retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas. Volverían al trabajo 1.200 de los 3.000 operarios de Santa Isabel (*Clarín*, 13/2/99).<sup>172</sup>

En áreas ligadas a la industria automotriz la crisis también fue fuerte. “La dramática situación se traslada al complejo autopartista que produce para las fábricas cordobesas y, en algunos casos, para el mercado brasileño. Según la UOM las suspensiones llegan en este sector a alrededor del medio millar” (*Clarín*, 2/2/99). La industria del neumático también sintió los efectos de la crisis que, como en casi todos los casos, no hizo más que profundizar la tendencia del año 1998. “Pero desde enero, con el estallido de la crisis brasileña, están prácticamente en llanta. La industria, que son tres *multis* con plantas aquí y una fábrica de capitales nacionales, hoy está pobre y austera. El rubro ocupa a 4.200 personas y mueve unos 550 millones de dólares al año. Pero en las plantas se trabaja un día menos por semana y a casi la mitad del personal le dieron vacaciones anticipadas” (*Clarín*, 10/3/99). Por el lado de otros sectores vinculados también al intercambio comercial con Brasil, también hubo efectos. La

---

<sup>172</sup> Podemos considerar que, debido a la relación de fuerzas de ese entonces, al movimiento obrero no le quedaba otra opción que cuidar lo poco que tenía, o mejor dicho, intentar atenuar las futuras pérdidas. El ejemplo del acuerdo mencionado entre SMATA y Renault permite observar esta tendencia: “Su duración [del acuerdo] llegaba hasta fin de año y los afectados sólo cobrarían el 50% de su salario. El acuerdo de ayer limitó a cuatro meses el período de suspensiones y mejoró la compensación salarial, que será del 75% en febrero y marzo, del 60 en abril y del 50 en mayo. Quienes opten por el retiro percibirán la indemnización de ley y un plus variable, de 3.000 a 10.000 pesos. Los empleados mayores de 55 años podrán acceder a un retiro remunerado hasta los 65 años, cuando podrán jubilarse. A los mayores de 59 años se les asegura el 70% del salario y al segmento de 55 a 58 años, el 60%. También se les mantendrá la cobertura de obra social y seguro de vida” (*Clarín*, 13/2/99).

agroalimenticia Arisco suspendió por 45 días a 118 trabajadores de su planta local, abarrotada de cajas con aceitunas y pasta de ajo (*Clarín*, 2/2/99).

## **5.4 Dos momentos frente a la devaluación del Real de 1999**

### **5.4.1 De enero a marzo**

Como ya hicimos referencia, la devaluación del Real instala de manera definitiva en Argentina, en 1999, el problema de la salida de la convertibilidad y de la relación con Brasil. Al respecto, la coyuntura de la crisis de 1999 ofrecerá conductas variadas. En este primer momento, observaremos la unidad entre fracciones de la burguesía en aspectos concretos de esa coyuntura con la finalidad de no desestabilizar fuertemente al gobierno de Menem (máxime, teniendo en cuenta que le quedaban apenas diez meses de vida política) para obtener rápidamente sus reclamos sectoriales. Estos reclamos manifestaban en los hechos un común acuerdo en la clase dominante en la profundización de la descarga de algunos efectos de la crisis sobre los trabajadores, lo cual se venía intentando desde iniciada la recesión en el año 1998 y se había intensificado con la crisis del Real. Las acciones radicaron en aprovechar la coyuntura para exigirle al Gobierno la rebaja de los aportes patronales, el congelamiento de la discusión salarial, y, para los sectores más afectados, la exigencia de acuerdos a los sindicatos que, ante un panorama recesivo cuya magnitud todavía no se conocía, consideraron mejor la suspensión o la rebaja salarial que la pérdida absoluta del empleo. Con el aval de los sindicatos, se evitaba un escenario de conflicto. Otro acuerdo tácito consistió en no anteponer a los intereses sectoriales la discusión del modelo o del tipo de cambio. Es decir, bajo el mismo esquema en curso, cada sector –poniendo al Gobierno como centro de los reclamos– intentaría obtener lo necesario para paliar la crisis, pero evitaría una discusión que llevara a enfrentamientos fuertes entre las distintas fracciones de la burguesía. Al menos, en este primer momento, si bien hubo cruces muy fuertes con el Gobierno, nadie sacaría los pies del plato poniendo en cuestión algunas de las políticas implementadas en esa década. De esta manera, cuando se disparó la crisis del Real –la que más afectó a la economía argentina en esa década–, primero había que sortear sus consecuencias, y, luego, en un segundo momento, a partir del mes de abril, aflorarían con mayor intensidad los conflictos en la burguesía.

Todo comienza al otro día de la caída del Plan Real, cuando la UIA inicia una serie de reclamos al Gobierno para afrontar las consecuencias. La industria era el sector más afectado por la avalancha de productos brasileños y la caída de las exportaciones a

Brasil –motivos explicados anteriormente. Los principales reclamos llevados al Gobierno consistían en la demanda de una serie de aranceles para los productos importados del principal socio comercial, a la vez que reintegros a las exportaciones a Brasil para atenuar el efecto de la devaluación. Pero esto “va acompañado de que bajen ya los aportes previsionales para compensar la devaluación en el Brasil” (*Clarín*, 14/1/99). El presidente de la UIA, Alberto Álvarez Gaiani, estimó que:

La situación tiene un efecto negativo sobre la economía real argentina. Provocará una caída en las exportaciones, que originará menor actividad industrial. También una invasión de importaciones de origen brasileño. Ahora es imprescindible que el Gobierno cumpla con la rebaja impositiva que prometió para la industria, agregó (...) Si no hay correcciones, si no bajan los aportes, en el futuro pueden aumentar los problemas laborales. (*Clarín*, 14/1/99)

En ese sentido, Álvarez Gaiani delineó la postura señalada acerca de la convertibilidad (no compartida por todos al interior de la UIA pero sí con el acuerdo de no romper la voz única a nivel oficial del sector industrial): “[la crisis] no perturbará la convertibilidad ni afectará el comportamiento del sistema financiero. Eso está muy sólido” (*Clarín*, 14/1/99). Por el lado de los bancos “igual posición existía ayer en la Asociación de Bancos Argentinos (ABA), en donde se convocó a un encuentro urgente de banqueros para tratar los efectos de la corrida brasileña sobre las tasas de interés” (*Clarín*, 14/1/99). Norberto Peruzzotti, director ejecutivo de la ABA, sostuvo: “Aumenta el riesgo de la región y eso encarecerá el dinero para la Argentina. El sistema financiero está muy firme y las reservas del Banco Central aseguran que la política del uno a uno sea inamovible” (*Clarín*, 14/1/99).

Días más tarde, la UIA reiteró sus reclamos ante el ministro Roque Fernández, en una mesa de negociación que tendría idas y vueltas y donde los industriales recibirían poco de lo que pedían. Esta situación repercutiría posteriormente en la profundización de las diferencias al interior de la entidad industrial y entre sectores de ésta y otras corporaciones empresarias en torno al eje planteado, convertibilidad sí o no, aunque todavía sin una crítica explícita. El principal reclamo al Gobierno de parte de la central fabril consistía en la imposición de aranceles a los productos brasileños, la rebaja de los existentes para importar bienes de capital y la reducción de los aportes patronales (*Clarín*, 17/1/99). En relación a lo recibido: “‘No nos dio ninguna respuesta’, fue la contestación del titular de la UIA cuando se le preguntó si el ministro había aceptado esos reclamos” (*Clarín*, 17/1/99). Las medidas se reiteraron en un segundo encuentro días después. El documento llevado a este encuentro hacía hincapié en la rebaja de

aportes patronales, en el restablecimiento de las modalidades promovidas para las empresas de bienes transables y en que, a partir del 1 de febrero, se declarasen operativas las modificaciones de la reforma laboral para las Pymes que no hubieran celebrado convenios colectivos (para facilitar la organización y el tiempo de trabajo, el régimen de licencias y el pagos de aguinaldos). A su vez, se reclamó una mayor eficacia del Comité Consultivo creado por la Ley de Riesgos del Trabajo. Con respecto a los aranceles para frenar el impacto de la crisis brasileña, la UIA solicitó nuevamente que hubiera aranceles dentro del MERCOSUR y que con ese dinero se pagaran reintegros a las exportaciones argentinas que iban a Brasil. Además, la UIA pidió un mecanismo de licencias automáticas para controlar las importaciones y la fijación de precios indicativos y de rangos de valor para productos sensibles. Días después el Gobierno accedió a modificar aranceles, pero sólo para la compra de bienes de capital (*Clarín*, 22/1/99).

El enfrentamiento con el ministro de Economía crecía debido a la lentitud en la sanción de las medidas solicitadas. El ministro tildó a los reclamos de “sectoriales” y la central fabril obligó a su presidente (bastante afín a las políticas del Gobierno) a firmar una declaración combativa: “Que nuestro ministro de Economía sugiera que la crisis puede ser beneficiosa, al eliminar del mercado a los operadores ineficientes, resulta cuanto menos imprudente, al tiempo que refleja una alarmante ceguera en temas en los cuales debería tener un exacto conocimiento” (*Clarín*, 11/2/99), señaló la UIA en un comunicado firmado por su titular Alberto Álvarez Gaiani. Voceros de la central ya habían calificado la actitud de Roque Fernández como “de ciega e imprudente” (*Clarín*, 11/2/99). La respuesta del ministro continuó en la misma dirección. En el marco de la cumbre presidencial entre Menem y Cardoso<sup>173</sup>, Roque Fernández salió al cruce de la UIA acusándola de: “ineficiente, antigua y corporativista” (*Clarín*, 13/2/99). Las diferencias mayores afloraron por el manejo en las negociaciones con Brasil. También afirmó que “aquellos empresarios que no fueron capaces de llevar adelante una empresa competitiva, tratan de lograr a través de un mecanismo corporativo protección o algún tipo de subsidio. Son los que hacen las declaraciones altisonantes, los que piden protección y los que piden la prebenda” (*Clarín*, 13/2/99). Como resultado de las

---

<sup>173</sup> Días antes ya había fracasado una misión del secretario de Industria Alieto Guadagni en la que se pedía a Brasil, entre otras cosas, que eliminara subsidios a sus exportaciones hacia países del MERCOSUR. La primera respuesta conseguida fue la promesa de una próxima reunión al mes siguiente (*Clarín*, 26/1/99), aunque días después lograron arrancar al embajador brasileño en Argentina el compromiso de abordar el problema de los subsidios (*Clarín*, 6/2/99).

negociaciones con Brasil en el marco del encuentro entre Menem y Cardoso, “Argentina logró pocas compensaciones por la devaluación brasileña. El gobierno brasileño sólo se comprometió a eliminar algunos subsidios a sus exportaciones y aceptó la creación de una comisión técnica para el seguimiento del comercio bilateral” (*Clarín*, 13/2/99).

En este contexto, a mediados de febrero, Rodolfo Daer, secretario general de la CGT, anunciaba que la central llevaría una propuesta de aumento del salario mínimo de 200 a 300 pesos, dejando entrever que incluso lo justo sería pedir 450 pesos. La táctica consistía en sostener que el aumento del salario ayudaría a luchar contra la evasión. “Roque [Fernández] es cómplice de que miles de trabajadores se encuentren en negro y de que no aumente la recaudación provisional (...) el aumento del salario mínimo ayuda a que se blanquee una parte mayor del sueldo, lo que redundaría en una mayor recaudación” (*Clarín*, 19/2/99). Ante este reclamo de aumento salarial –y en consonancia con el argumento de que primero había que solucionar la crisis y no era momento para ceder al movimiento obrero, sino todo lo contrario– las diferentes fracciones de la clase dominante coincidieron en un no rotundo.<sup>174</sup> Aunque sin entrar en una confrontación directa, para evitar malestar en la situación social debido al contexto de crisis y, además, para no romper las negociaciones con el movimiento obrero en algunas ramas, como por ejemplo las suspensiones acordadas con SMATA en la industria automotriz o con la UOM en la metalúrgica. Así todo, el posicionamiento fue contundente. Jorge di Fiori, presidente de la CAC, manifestó: “Éstos son tiempos muy complicados para tratar el tema. Nuestra preocupación actual es conservar el empleo que ya existe” (*Clarín*, 19/2/99). En la SRA tampoco estaban muy de acuerdo con el planteo de la CGT. Carlos Hubert, representante de la SRA en el Consejo del Salario Mínimo, recalcó que “no se puede tomar esa medida en forma aislada: cada vez que se hizo algo así terminó mal. No creo que un aumento del salario mínimo pueda mejorar algo si no se llega a un acuerdo más importante, que contemple profundizar la reforma tributaria y avanzar con la rebaja de aportes patronales” (*Clarín*, 19/2/99). El ruralista se ocupó de resaltar que :

con los coletazos de la crisis de Brasil dando vueltas, el contexto no es el más apropiado para hablar de aumentos. Esta medida, tomada en forma parcial, puede traer inconvenientes para mantener la competitividad. Por eso considero

---

<sup>174</sup> “Los empresarios, en contra del aumento (...) Dirigentes de las principales entidades empresariales consideraron que los sindicalistas eligieron un mal momento para plantear el tema, y basándose en las repercusiones negativas de la crisis de Brasil, insisten en que el pedido de un aumento de 100 pesos en los sueldos de los que menos ganan debería esperar tiempos mejores” (*Clarín*, 19/2/99).

que no podemos seguir poniendo parches, así lo único que se consigue es que se luzca un sector en detrimento de otro” (*Clarín*, 19/2/99).

Por el lado de la UIA dejaron saber que la entidad prefería no abrir otro frente de conflicto en momentos en que discutían con el ministro Roque Fernández la política comercial con Brasil. “Optaron por mantener un perfil bajo, para no entrar en colisión con los gremialistas, con quienes coinciden en los reclamos de protección para los sectores afectados por la *brasildependencia*” (*Clarín*, 19/2/99).

Otra de las novedades que instaló la crisis en aquel momento fue el primer enfrentamiento –aunque coyuntural– de la SRA con el gobierno de Menem.<sup>175</sup> Enfrentamiento que colocó a la entidad que representa los intereses más concentrados del sector agrario en la misma línea de acción que el resto de las entidades, llamando a un *lock out* patronal (que finalmente se llevaría a cabo más adelante). El motivo de la protesta era la falta de una respuesta oficial a sus reclamos por la presión fiscal y la falta de financiamiento al sector, muy golpeado tanto por la caída de los precios internacionales que venía sucediendo desde 1997, como luego también por la crisis brasileña. René Bonetto, de la FAA, Marcelo Muniagurria, de la CRA, Valentín Levisman de CONINAGRO y Luciano Miguens de la SRA habían acordado la decisión de convocar al paro, aunque diferían en el alcance de la medida (la cantidad de días, si afectaría a la cosecha de granos, si contendría cortes de ruta y tractorazos). A favor de todas las medidas estaban la FAA, la CONINAGRO y la CRA, mientras que la SRA difería en la extensión de la protesta, en interrumpir la cosecha de granos y en las movilizaciones (*Clarín*, 25/3/99). La medida llama la atención, ya que la SRA nunca había convocado a un *lock out* u otra acción de lucha contra alguna política del gobierno de Menem. Incluso, había hecho varias negociaciones con el Gobierno por temas agropecuarios sin establecer enlaces con las otras entidades, privilegiando sus intereses. Teniendo en cuenta después la negativa de la SRA a formar parte del Grupo Productivo –grupo opositor a las políticas económicas del Gobierno–, diferenciamos su accionar en la coyuntura de la crisis –participando del *lock out*– de su accionar de carácter más estratégico, de apoyo a las políticas aperturistas del Gobierno. Un día antes de la realización del *lock out*, las cuatro entidades agrarias emitieron un comunicado en el que dieron un ultimátum al Gobierno para que otorgara respuestas al sector y se evitara el

---

<sup>175</sup> “La Sociedad Rural se suma al paro del campo (...) Lo acordaron las cuatro entidades agropecuarias. Es la primera vez que la Rural se enfrenta al Gobierno (...) Es la primera vez que la Rural –junto a los banqueros, la entidad que siempre avaló el plan económico– sale a criticar con un paro la política del Gobierno” (*Clarín*, 25/3/99).



*lock out*. En reuniones de los dirigentes con funcionarios, el sector agrario obtuvo promesas de que podría haber novedades con respecto a la reforma fiscal exigida (eliminación del impuesto a los intereses y a la Renta Mínima Presunta) y al proyecto del “Programa de Salvataje Agropecuario” que trataría el Congreso Nacional a comienzos de abril. Así, las entidades decidieron postergar por una semana, hasta el 7 de abril, el llamado al *lock out* (*Clarín*, 31/3/99).

Como es común ante escenarios de turbulencia, cuando no consiguen satisfacer sus demandas sectoriales por separado y ante la falta de respuestas por parte del gobierno de turno, los distintos sectores de la burguesía utilizan la cohesión como forma de protesta. En efecto, el poderoso G-8<sup>176</sup> insistió, en un reclamo de conjunto a Roque Fernández, en alivios fiscales y crediticios y en la postergación de la aplicación de los nuevos impuestos que habían sido aprobados en la última reforma fiscal. Entre estas exigencias se encontraban la prórroga en la aplicación del impuesto a los activos, así como la suspensión del impuesto al endeudamiento bancario:

Se confirmó que también pedirán un recorte en el gasto público y apoyarán las iniciativas de Economía para flexibilizar totalmente la actual legislación laboral. Para argumentar el apoyo a la flexibilización laboral, los empresarios tienen cifras parciales sobre cómo las empresas están aumentando las suspensiones y los despidos desde diciembre del año pasado. Un informe preliminar precisa que los despidos aumentaron un 10% en la industria de la construcción y que la caída del 12% en la actividad fabril aceleró las suspensiones y el desempleo de operarios. (*Clarín*, 21/3/99)

Si bien ya existían internas entre los diferentes sectores en torno a las políticas implementadas por el Gobierno antes y durante la crisis<sup>177</sup>, la reunión servía como presión y, a la vez, como medio para evaluar hasta dónde éste tomaría en cuenta los reclamos. Finalmente, los empresarios obtuvieron sólo algunos de los resultados esperados:

El grupo de los ocho se fue insatisfecho de economía, Roque no quiere soltar un peso más para aliviar a las empresas (...) Roque Fernández no quiso jugarse ayer

---

<sup>176</sup> Los diferentes integrantes del G-8, ante momentos de crisis, dejaban de lado sus intereses sectoriales y actuaban de conjunto, incluso ampliando su composición. Un ejemplo lo constituye el ampliado Grupo de los 17 (G-8, más otras corporaciones empresarias) a comienzos del año 1988. Al respecto véase Kan y Campos (2005).

<sup>177</sup> Por ejemplo, el titular de la CAC, Jorge Di Fiori, siempre se había opuesto a la regulación del comercio con Brasil que venían reclamando los sectores de la industria, y el organismo que presidía mantenía una relación muy cercana con el titular del Palacio de Hacienda, al igual que la Asociación de Bancos o la Bolsa de Comercio. A Enrique Croto, presidente de SRA, que siempre apoyó públicamente las políticas de Menem y actuó más cerca de las otras entidades, la crisis de Brasil lo llevó a jugar del lado de los industriales y la construcción dentro de la interna del G-8 (*Clarín*, 13/2/99). Así todo, ante la radicalidad de la situación actuaron de conjunto en esta instancia. “Dicen que la crisis llegó a todos los sectores: industria, comercio y agro” (*Clarín*, 21/3/99). Pero la unión no duraría mucho.

ante los empresarios del grupo de los ocho acerca de cuánto durará esta crisis. El ministro de Economía repitió frente a los dirigentes de la industria, el comercio, el campo, la bolsa, la construcción y los bancos que del tesoro no saldrá ni un peso para subsidios o estímulos fiscales. Pero también les prometió que no aumentará ni creará nuevos impuestos y que el gasto público no se le escapará de las manos. (*Clarín*, 21/3/99)

También hubo quejas por la forma en que luego se implementarían las medidas anunciadas por Roque Fernández. Por ejemplo, las que se anunciaron para compensar el IVA que, según los empresarios, todavía no eran instrumentadas, mientras que otras medidas sí fueron reglamentadas –como el plan canje de autos y tractores y las licencias previas de importación. Si bien los empresarios se habían comprometido a analizar el documento presentado por Economía, prometiendo reunirse de vuelta en el mes de abril, la misma reunión dividió aguas al comprobar que el Gobierno no respondía de la misma manera a todos los sectores y que cada uno comenzaba a delinear su propio camino. “Como la crisis brasileña golpea de diferente manera en cada uno de los sectores que se sientan en esa agrupación, les resulta difícil aunar un solo discurso crítico ante el Gobierno” (*Clarín*, 23/3/99). En consecuencia, la ruptura del G-8 era inminente, como veremos más adelante.

#### **5.4.2 De marzo a agosto**

A los casi tres meses del estallido de 1999 empiezan a tomar formas particulares las tendencias señaladas al comienzo del capítulo. Por un lado, ante la evidencia de que el Gobierno nacional no iba a modificar las políticas implementadas casi una década atrás –incluso los retoques para compensar a los sectores más afectados por la crisis fueron selectivos y sin trastocar las pautas económicas básicas– comenzaban las críticas a las políticas aperturistas de la década, allanando el camino para una futura retórica devaluacionista. Así, comienzan a diferenciarse en sus líneas de acción los diferentes sectores de la clase dominante: cambia la conducción de la UIA, se quiebra el G-8 y se forma el Grupo Productivo. Tanto la UIA como el Grupo Productivo todavía durante el año que abordamos en este trabajo –y ante el recambio presidencial de fines de dicho año<sup>178</sup>– no hablarán públicamente de devaluación, pero veremos que trabajan

---

<sup>178</sup> Las entidades empresarias del G8 esperaban que alguno de los dos candidatos presidenciales con mayores chances, Duhalde por el PJ y De la Rúa por la Alianza, retocasen algunas de las políticas implementadas en los noventa cuando llegasen a la Casa Rosada. Pero justamente ambos candidatos, a medida que se acercaba la contienda electoral, iban moderando sus discursos, en especial, aquellos que se referían a la convertibilidad. Incluso, ante el consenso social importante que todavía tenía ésta, ambos la defendieron.

firmemente en pos de algún posible programa o plan que corrija el tipo de cambio. Aparecen en este contexto asambleas, movilizaciones y acciones públicas de sectores de la burguesía de cara a instalar la idea de que el modelo de los noventa estaba agotado, y lo hacen por medio de consignas como la “defensa de la industria nacional”.

A su vez, la crisis que atraviesa el MERCOSUR entre fines de julio y principios de agosto empezó a evidenciar que, si la apertura irrestricta y la falta de coordinación macroeconómica dentro de la principal asociación regional de la que participaba Argentina estaba siendo muy perjudicial, una apertura comercial total como la que propiciaba el ALCA sería aún más destructiva para algunos sectores.

Tomamos como inicio del segundo momento de los efectos de la crisis brasileña en nuestro país cuando, a fines de marzo, luego del fracaso de las negociaciones con el Gobierno, los industriales de la UIA se reunían en una asamblea nacional en la que debatieron la continuidad o no de la convertibilidad. Esta vez lo hicieron en el marco de una asamblea oficial de la corporación convocada al calor de la crisis del Real, y todos reconocieron públicamente que ése fue el eje del debate, a la vez que acordaron la salida de Álvarez Gaiani de la conducción, como veremos más abajo.<sup>179</sup> A partir de allí, la nueva táctica de la conducción de la UIA consistiría de vuelta en no hablar a favor de la devaluación, pero sí proponer públicamente medidas en el sentido de un esquema macroeconómico con protección y aranceles que privilegiara el mercado interno, más cercano a una economía con tipo de cambio devaluado que a una economía con tipo de cambio sobrevaluado y con políticas aperturistas como las que se impusieron desde 1991 en adelante. En este sentido,

unos 400 empresarios de todos los sectores y de 17 provincias analizaron la situación económica (...) La crisis brasileña sinceró a los industriales. Algunos sectores de la Unión Industrial Argentina (UIA) comenzaron a debatir la salida de la convertibilidad. Por primera vez, durante los casi 10 años del gobierno menemista, en la UIA admitieron lo que muchos empresarios vienen pensando en voz alta desde mediados del 98. (*Clarín*, 24/3/99)

Con respecto al tipo de cambio, los principales reclamos vinieron de sectores contrarios a los de Álvarez Gaiani. Las menciones en favor de un retoque cambiario surgieron en

---

<sup>179</sup> Con respecto a lo primero, el propio Álvarez Gaiani ante la pregunta: “¿la Unión Industrial pide una devaluación o una salida de la convertibilidad?”, respondió: “desde la UIA no se va a pedir una devaluación. La salida de la convertibilidad es un tema de debate interno, que será muy extenso. Algunos sectores la piden y otros no” (*Clarín*, 24/3/99). Con respecto a lo segundo, Álvarez Gaiani también se había referido días antes de la asamblea, previendo el marco, a su decisión de no continuar comandando la UIA después de abril: “una de las razones es que consideré fracasada mi labor ante el Ministerio de Economía. Tengo que reconocer que el equipo económico no le ha dado importancia a planteos que hizo la UIA desde setiembre del año pasado” (*Clarín*, 22/3/99).

las exposiciones de representantes del MIN –que lideraba José Ignacio de Mendiguren, también secretario de la UIA por ese entonces. Federico Kindgard (vinculado a la industria de celulosa y papel), miembro del Comité Ejecutivo, declaró que “es necesario repensar el valor de la moneda”; Leopoldo Orsay (de la industria de los colorantes) recalzó que “este modelo no funciona. Sirvió para frenar la inflación” (*Clarín*, 24/3/99).<sup>180</sup>

Como propuesta de la asamblea de la UIA surgió un documento con conclusiones que refutaban las cifras del Ministerio de Economía y apuntaban contra la gestión del secretario de Industria, Alieto Guadagni. Entre las propuestas hubo una que se ganó aplausos en el auditorio y gritos de bravo: “Se debe designar como secretario de Industria a un industrial, preferentemente del sector PyMEs” (*Clarín*, 24/3/99). Acerca de propuestas, la devaluación por parte de la UIA, en términos oficiales, por el momento no había nada. Todavía existía un amplio consenso social sobre la convertibilidad, que no le permitía a la UIA manifestarse públicamente en relación al fin de aquélla.

El mencionado cambio de conducción de la UIA no fue ajeno a la situación de tensión al interior de la entidad. Si bien hubo acuerdo en que el MIA terminara su mandato, el sucesor de Álvarez Gaiani no sería una persona de la poderosa COPAL, sino un industrial de la provincia de Buenos Aires vinculado al duhaldismo, Osvaldo Rial, presidente de la Unión Industrial de la Provincia de Buenos Aires (UIPBA).<sup>181</sup> La vicepresidencia quedaba a cargo del MIN, en la persona de José Ignacio de Mendiguren.

---

<sup>180</sup> Otras voces que criticaban el modelo aperturista fueron las de Mauricio Naiberger (de indumentaria): “Éramos 5.500 empresas y quedan menos de 4.000. Las importaciones crecieron 9.700%. Tenemos a China dentro del país”; de Abelardo Lago (máquinas-herramienta): “Estamos en plena extinción. En 1999 ya se perdió el 3% de los puestos de trabajo”; de Carlos Bueno (calzado): “La autopsia está por llegar. Ya cerraron 997 fábricas y en pocos años se perdieron miles de puestos de trabajo”; de Manfredo Arbeit (de instrumentos de medición): “Él 50% de lo que entra por el canal rojo de la Aduana está en condiciones irregulares”; de Raúl Ruibal (de juguetes): “Éramos 200 fábricas con 1.500 empleados. Quedan 50 y trabajan al 50% de su capacidad”; de Rafael Gaviola (de celulosa y papel): “Venimos de crisis en crisis. Al principio de la convertibilidad empleábamos a 13.000 personas. Ahora quedan 7.000”; y de Horacio D’Angelo (del tabaco): “Peligran 7 provincias tabacaleras. El 10% del mercado es contrabando y no hay control” (*Clarín*, 24/3/99).

<sup>181</sup> Con Rial en la presidencia y De Mendiguren en la vicepresidencia, a pesar de que provenían de alineamientos políticos internos diferentes, estaban representadas las empresas que producían para el mercado local y también el *lobby* de la industria exportadora de la provincia de Buenos Aires afectada por la devaluación del real. El 40 % de las exportaciones de la provincia tenían como destino el mercado brasileño. Un informe de la UIPBA “señaló que la recesión continúa afectando a 18 ramas industriales en las comparaciones de mayo de 1999 contra igual mes de 1998. Las automotrices encabezan la lista de afectados. A pesar de la puesta en marcha del Plan Canje –en abril pasado– acumularon una baja del 49%. Le siguieron los fabricantes de línea blanca con una caída del 44,8% y los plásticos con una disminución de 32,2%. En cuarto lugar se ubicaron los siderúrgicos con un descenso del 18% y los papeleros con el 16,4%” (*Clarín*, 13/7/99).

La nueva conducción, de orientación industrialista, comenzaba a elaborar un programa devaluacionista que sería aplicado después de diciembre de 2001. Los primeros pasos consistieron en lanzar el “compre nacional” o “compre argentino” y en reivindicar la industria “nacional”. El “compre nacional” se llamó desde principios de junio con el anuncio de una movilización para el día 9 de julio posterior:

La UIA pedirá que la gente compre argentino [y] resolvió concretar una movilización nacional en defensa de la producción local y el trabajo nacional (...) convocarán a la población a comprar argentino para defender el empleo. La resolución (...) llamará a todas las empresas industriales a embanderar las fábricas el 9 de julio, en la celebración del Día de la Independencia. Los propios empresarios harán en esa jornada un encuentro en la UIA para que el conjunto de hombres de negocios se pronuncie a favor de la defensa del trabajo nacional. (...) la conducción de la UIA espera la presencia de tres centenares de industriales de todos los sectores y regiones del país que reclamarán un apoyo a la actividad productiva local. La convocatoria se hará con tres ejes: Defensa del aparato fabril nacional y llamado al compre argentino. Defensa del trabajo nacional y contra la desocupación laboral. La consigna será que el producto nacional genera empleo local. Contra el proceso de trasnacionalización extrema de la economía argentina. (*Clarín*, 10/6/99)

La propuesta atacaba la apertura económica de la década del noventa y reinstalaba una consigna que posteriormente, en el marco de la crisis de 2001, tomaría forma nuevamente para empujar hacia una salida de la convertibilidad, haciendo hincapié en la defensa de la industria “nacional” por sobre la extranjera, que la convertibilidad había privilegiado. La defensa de esta propuesta la realizó el propio presidente de la entidad unos días antes del 9 de julio:

La propuesta es embanderar las empresas como forma de mostrar que los industriales creemos en el futuro argentino, pero que es ineludible cambiar aspectos del plan económico para generar un modelo que priorice la producción y el empleo (...) con la campaña de compre nacional (o compre de trabajo argentino), se está buscando un proyecto de país que contemple intereses nacionales y no se discrimine el capital, induciendo a un proceso de desnacionalización. (*Clarín*, 4/7/99)

Luego llegó la justificación pública ante la sociedad, en una columna de opinión en el diario *Clarín* del mismo 9 de julio, firmada por la UIA: “Debemos fortalecer el empresariado nacional. Es indispensable modificar aspectos de esta política económica que benefician al capital extranjero por sobre el argentino y comprometen el futuro del país”, se titulaba la columna.<sup>182</sup> Se destacaba la necesidad de presentar la propuesta del compre nacional como una problemática de políticas de Estado y de alcance nacional:

---

<sup>182</sup> En *Clarín* 9/7/99, firmada por “Federico Poli y Martín Peirano, economistas de la UIA”.

No podemos prescindir de la discusión del rol del capital nacional, la globalización, las funciones del Estado, la relación del sistema financiero con la producción, la política impositiva, los déficit gemelos y la acumulación de deuda externa. Esta afirmación no implica desconocer preocupaciones individuales, sino recalcar que son problemáticas que requieren ser planteadas en la discusión nacional como temas de Estado”. Se acusaba como principales responsables de la debilidad del capital local a las políticas de la década del noventa: “El debilitamiento del capital nacional es un síntoma de las dificultades del sistema económico argentino y de ninguna manera consecuencia de la globalización o la mayor confianza externa. La desnacionalización se produce inducida por la actual política económica”. Y se anunciaba, como propuesta de cambio, que “se debe recuperar la fortaleza del capital nacional en el proceso económico y del Estado nacional como coordinador de la ampliación de políticas productivas, sectoriales y regionales para el desarrollo económico con equidad. Para lograrlo hay que modificar aspectos sustanciales de la política aplicada. (*Clarín*, 7/9/99)

En el mes de agosto, luego de varias idas y vueltas, la UIA logró convocar a otras cámaras empresariales para conformar un nuevo grupo de presión y acción política: el Grupo Productivo. Esto implicó, en realidad, la ruptura del ya resquebrajado G-8, es decir, la ruptura entre los que seguían apoyando las políticas del Gobierno y no cuestionaban el modelo de apertura sostenido por la convertibilidad (la Bolsa de Comercio, la ABA, la CAC) y los que sí asumían una postura de enfrentamiento con esas políticas (la UIA, la UAC y la CACon). La SRA estuvo cerca de sumarse al Grupo Productivo, pero finalmente delegó en la CRA la representación del agro en este nuevo alineamiento.<sup>183</sup> Pero el episodio de ruptura del G-8 se consumaría a principios de agosto cuando, como consecuencia de las tensiones en el MERCOSUR por la imposición de protecciones arancelarias por parte de Argentina en el transcurso del mes de julio, el gobierno de Menem anunció que retiraría las protecciones luego de la presión de Fernando Henrique Cardoso. Frente a la posibilidad de ruptura del MERCOSUR, la SRA intentó armar una reunión del G-8 para discutir con el Gobierno la integración del MERCOSUR, pero la UIA se negó: “No vamos a participar en ninguna reunión del G-8 para tratar el problema con Brasil. No tenemos nada que discutir con los bancos o con la Bolsa sobre este tema. Te recuerdo que la UIA está reconsiderando la conveniencia de su permanencia dentro de los Ocho,” declaró a

---

<sup>183</sup> Cabe destacar que, si bien ante la crisis del real la SRA se había enfrentado por primera vez con el Gobierno, no sostenía una política de cambio total del rumbo económico. Incluso, había logrado a fines de julio que el Gobierno convocara a las entidades agrarias y bancarias a discutir salidas para el financiamiento de la deuda del sector y rebaja de peajes y subsidios para la cosecha gruesa de ese año, principales demandas de la entidad rural (*Clarín*, 27/7/99). Esta postura intermedia entre un alineamiento directo y un enfrentamiento total ubicaba a la SRA en el medio de las dos tendencias, luego de la fisura del G8. Por otra parte, si bien CRA y SRA tenían intereses en común, la era una asociación de grandes empresarios agrarios pero con un nivel de concentración menor a la SRA (Palomino, 1988).

*Clarín* un dirigente de la UIA (*Clarín*, 3/8/99). La quita de las protecciones arancelarias llevó a la UIA a la amenaza de juicio contra el Gobierno (*Clarín*, 4/8/99).

Ante el conflicto dentro del MERCOSUR (que abordaremos en el próximo apartado), sectores empresarios de este nuevo alineamiento, el Grupo Productivo, tendieron puentes para la actuación conjunta con los trabajadores. En este caso, los empresarios del sector del calzado y el cuero se movilizaron pidiendo soluciones, ante los efectos de la devaluación y la ineficiencia del MERCOSUR, para acordar políticas comunes. Con las consignas: “Defendamos juntos el trabajo argentino” y “Basta de competencia desleal”, el 29 de julio de 1999 se movizaron más de 10.000 “empresarios y obreros del calzado contra la importación brasileña” (*Clarín*, 30/7/99). El representante de los trabajadores, Juan Norambuena, remarcaba la importancia de que concurrieran al acto los talabarteros y marroquinos en conjunto con los empresarios: “si no hay industria no hay trabajadores” (*Clarín*, 30/7/99). La semana previa se habían concentrado empresarios y trabajadores metalúrgicos frente a la Secretaría de Industria con reclamos similares. Empezaban a manifestarse así la conformación de una alianza entre fracciones de la burguesía y el movimiento obrero. En las cercanías al estallido de 2001, desarrollarán nuevamente acciones conjuntas con el movimiento obrero, y en alguna medida, las políticas implementadas desde 2003 en adelante, tendrán que ver con la conformación de esta alianza.

El Grupo Productivo tendrá vida entre agosto de 1999<sup>184</sup> y principios de 2002. La UIA será, principalmente, quien le dará línea política al grupo, sobre todo en las *conferencias industriales* desarrolladas entre 1999 y 2001<sup>185</sup>, masificando en la población la idea del “compre nacional”, pidiendo protección para la industria local con una modificación del tipo de cambio (todavía sin hablar abiertamente de la devaluación hasta fines del 2001, pero con estrategias cercanas o encubiertas)<sup>186</sup> y desarrollando una crítica a los sectores financieros y especulativos. El grupo irá construyendo paulatinamente en el largo plazo un programa devaluacionista e irá acomodándose a la coyuntura de manera contradictoria.<sup>187</sup> Asimismo, en todo este lapso, el Grupo tratará de ir presentando de manera paulatina sus intereses particulares como los intereses generales, asumiendo la salida de la convertibilidad una vez que ésta sea interés general de vastas fracciones y capas de la población.

---

<sup>184</sup> Su nacimiento se venía gestando desde fines de julio y comienzos de agosto, luego del quiebre del G8. Los primeros días de septiembre darán a conocer su primer documento, el fundacional, con una amplia influencia de la UIA y su nueva conducción (Salvia, 2012:98). Según este autor, “el Documento fundacional del Grupo Productivo muestra el grado de influencia de la UIA. Esto constituye un indicador

## 5.5 EL MERCOSUR en crisis

Luego de analizar el fraccionamiento producido al interior de la clase dominante por la devaluación del Real abordaremos ahora la crisis institucional del MERCOSUR. Si bien ésta tuvo sus orígenes en la modificación cambiaria del mes de enero, se venía manifestando con el acarreo de algunos problemas como la falta de coordinación política entre sus países miembros, la falta de instituciones propias con poder de decisión, la falta de diseño de una inserción regional común.

El fraccionamiento en la clase dominante repercutirá en la evolución del MERCOSUR. Las medidas de protección anunciadas por Argentina en el mes de julio respondían –no sin un proceso de negociaciones tensas entre gobierno y empresarios– a las demandas de la UIA y del flamante Grupo Productivo. La vuelta atrás de Argentina en la implementación de aquellas medidas de protección luego de una cumbre entre Menem y Cardoso, fue el puntapié para el quiebre definitivo del G-8 y la consolidación del Grupo Productivo. Al mismo tiempo, aquella vuelta atrás en las medidas evidenció la crisis institucional del bloque que, más allá de la retórica en pos de diálogo y el

---

del carácter dirigente de la UIA al interior del Grupo Productivo, al igual que la iniciativa de constituir el agrupamiento mismo. Dicho documento defiende el programa de transformaciones neoliberales de la década del '90, pero realiza una fuerte crítica al resultado de la convertibilidad para la producción” (Salvia, 2012:98). Veamos rápidamente lo que manifestaban en el documento: “Las transformaciones estructurales realizadas en los 90 fueron aciertos de política económica. Las privatizaciones, el cumplimiento de los compromisos financieros internacionales, la revalorización de la necesidad de ordenar nuestras cuentas públicas, la recuperación de la estabilidad permitieron al país contar con bases más sólidas para lograr el crecimiento. Pero estas decisiones de política económica no constituyen por sí solas un modelo de desarrollo económico de largo plazo (...) El sistema económico tal como está funcionando no facilita que se produzca en el país. Así, con el paso de los años, el Plan de Convertibilidad fue generando una distorsión de precios relativos de los sectores transables que se tradujo en pérdida de competitividad y deterioro del poder adquisitivo del mercado interno. El motivo que originó esta acelerada pérdida de competitividad fue la coexistencia de tipo de cambio fijo e incremento de los costos para los sectores productivos. Un tipo de cambio fijo requería ineludiblemente que los aumentos de productividad logrados fueran acompañados de una reducción en el costo de producir en la Argentina. En este sentido, consideramos que toda medida económica debe ser analizada priorizando los siguientes aspectos: mejore la relación de precios relativos a favor de los sectores transables, y por lo tanto favorezca la competitividad de la economía real; aumente la demanda interna. Por ende, las medidas reactivarán la economía y tenderán a restablecer los equilibrios macroeconómicos básicos. Producir es recaudar y generar empleo (...) No existe margen para ajustes fiscales que afecten al sector productivo o al poder adquisitivo de la gente (*Grupo Productivo*, 1999:81-82). Este documento y la Declaración de Tigre (*Grupo Productivo*, 2000) darán las posturas más importantes de este agrupamiento.

<sup>185</sup> La 5° Conferencia de agosto de 1999, la 6° Conferencia de octubre de 2000 y la 7° Conferencia de noviembre de 2001.

<sup>186</sup> Por ejemplo, en el año 2000 solicitarán incorporar el real al “factor empalme” para mejorar la competitividad de las empresas locales, proponiendo un tipo de cambio comercial que aliente las exportaciones y frene las importaciones brasileñas.

<sup>187</sup> Por ejemplo, así como rechazará enérgicamente la llegada al Palacio de Hacienda de López Murphy en marzo de 2001, apoyará la llegada de Cavallo al Ministerio durante un tiempo. Como ya señalamos, habían tenido relación tanto con la Alianza como con el duhaldismo.



consenso para solucionar las tensiones y los intentos posteriores de relanzamiento, perduraría hasta entrada la nueva década.

Observaremos ahora el desenlace del conflicto a un nivel más gubernamental para dar cuenta del inicio de la crisis de la integración comercialista que se había desplegado durante casi toda la década del noventa. En algunos momentos claves de esa crisis, observaremos la conducta de los empresarios, sobre todo de la UIA.

En la XVI Cumbre de Presidentes, celebrada en Asunción el 15 de junio de 1999, se ratificaba la decisión de avanzar hacia la construcción de un mercado común sobre la base de los principios establecidos en el Tratado de Asunción. Se confiaba en que, merced a la fuerte voluntad política que animaba el proceso, el MERCOSUR continuaría siendo la herramienta adecuada para entender las dificultades derivadas de la coyuntura financiera internacional. Un grupo de alto nivel debía presentar alternativas efectivas y prácticas de coordinación macroeconómica y proponer un programa de trabajo, tendiente a alcanzar la convergencia de las políticas internas. En esa cumbre se reafirmaba la decisión de continuar profundizando el proceso de integración<sup>188</sup> sin embargo, la retórica no parecía eludir el escenario que un mes después viviría el bloque ante la crisis entre sus dos principales socios.

A comienzos de julio la situación de crisis hacía hablar a varios actores, ya sea economistas, ex funcionarios o asesores, y lobbystas del mundo empresarial, demostrando que el tema se había convertido en de los más destacados de la agenda política de ese entonces. A principios de julio de 1999, la Fundación Capital, presidida por Martín Redrado, elaboraba un informe donde sugería que la Argentina gestionara el ingreso de nuevos países en calidad de miembros plenos del MERCOSUR no sólo para incrementar el atractivo del bloque, sino además para licuar el poder que en él acumulaba Brasil, en su carácter de dueño exclusivo de 60 % del mercado regional. El trabajo reiteraba la necesidad de preservar y profundizar el bloque, dada la importancia que había adquirido y el grado de interdependencia que habían alcanzado las economías de los países miembros. Del lado de los beneficios, sostenía que gracias a la construcción del bloque (y pese a las fallas), sus cuatro miembros habían recibido en 1997, 14 % de las inversiones extranjeras directas destinadas a países en desarrollo, casi el doble de lo que habían logrado atraer en 1990, cuando la alianza estaba en ciernes (*La Nación*, 1/7/99).

---

<sup>188</sup> Véase el Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur, Asunción, 15 de junio de 1999 (MERCOSUR, 1999).

En la reunión anual de ABA, las opiniones de los economistas sobre la situación del MERCOSUR fueron variadas. Nótese que la mayoría de este sector del establishment, si bien compartían los diagnósticos de la crisis, en muchas ocasiones proponían medidas que terminarían de erosionar el MERCOSUR. Por ejemplo, Beatriz Nofal, directora por ese entonces de la consultora Eco Axis –y ex Subsecretaria de industria y comercio exterior entre 1986 y 1988 y negociadora de los primeros acuerdos del MERCOSUR– opinaba que el bloque era una Unión Aduanera imperfecta y que debían eliminarse las barreras no arancelarias, los incentivos financieros de exportación y las perforaciones al AEC. Consideraba que el MERCOSUR debía sincerarse y decidir si se mantenía como una zona de libre comercio o no. Esto tendría costos respecto de la percepción del MERCOSUR en el exterior, pero no constituía un retroceso para la ex funcionaria. Alejandro Mayoral –ex subsecretario de Comercio Exterior de Menem y funcionario en varias negociaciones internacionales– admitía que se estaba atravesando una etapa crítica y que se hablaba de agendas de coordinación macroeconómica, cuando lo que había que hacer era desempolvar lo ya acordado pero que no se cumplía, enumerando una larga lista de compromisos firmados en 1992 y 1993 y que nunca se habían ejecutado. Con ese diagnóstico, Mayoral opinaba que la coordinación a nivel macro no era mala, pero no tenía mucho que ver con el MERCOSUR, si este quería llegar a ser un mercado común. Lo que estaba ocurriendo para él, era comparable con los frustrados intentos de integración latinoamericana, ALADI y ALALC. Felipe de la Balze, director del CARI, también era muy crítico con el MERCOSUR, señalando que los gobiernos no habían hecho mucho para completar la Unión Aduanera. En su opinión, existían dos opciones: la primera era hacer un replanteo del MERCOSUR, resolviendo los conflictos pendientes en una sola negociación y la otra era establecer una zona de libre comercio (*La Nación*, 8/7/99).

Los problemas se actualizaron el 13 de julio, cuando el gobierno de Brasil presentó una denuncia contra la Argentina por actos de *dumping* en las exportaciones lácteas. El reclamo de los brasileños fue iniciado por la Confederación Nacional de Agricultura (CNA), una entidad que reunía a los principales productores rurales y con fuerte influencia en el gobierno. La protesta de los brasileños por las exportaciones lácteas era recurrente, pero nunca se había llegado al límite de presentarla oficialmente. Se iniciaba así un período de 15 días para realizar consultas y conocer los detalles de la

protesta.<sup>189</sup> A su vez, el mismo día 13, el gobierno argentino firmaba una resolución que impedía que Brasil, China y Paquistán exportaran tejidos de algodón a la Argentina en mayor cantidad que lo exportado entre mayo de 1998 e igual mes de 1999. La salvaguardia se extendía por tres años y comenzaba a regir el 31 de julio. El comercio de productos textiles no se había liberalizado en el mundo y se administraba entre los países miembros de la OMC, según el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV). Si bien la medida tomada por la Argentina estaba en regla con ese sistema, fuentes de la Cancillería señalaban que se podían esperar represalias brasileñas en respuesta a la salvaguardia establecida (*La Nación*, 14/7/99). Esta era la primera de una serie de medidas que el gobierno argentino estudiaba aplicar.<sup>190</sup> El subsecretario de Comercio Exterior, Felix Peña, justificaba las salvaguardias establecidas, señalando que en la relación comercial con Brasil, los acuerdos del MERCOSUR se insertaban en un marco más amplio de compromisos jurídicos que incluían la ALADI y la OMC. Las relaciones entre las tres fuentes de derechos y obligaciones se articulaban siguiendo las normas positivas explícitamente incorporadas en los textos fundamentales y en los que ellos derivaban. La resolución del Ministerio de Economía, que establecía una medida de salvaguardia consistente en la fijación de cupos anuales a importaciones de tejidos de algodón y sus mezclas originarias de Brasil, estaba en conformidad con lo pactado y no con lo que en teoría podría ser una Unión Aduanera. Las salvaguardias fueron establecidas según lo previsto en el artículo n° 6 del ATV incorporado al ordenamiento jurídico argentino por la ley 24.425/95. Su aplicación había sido solicitada por la FAIT y la Comisión Nacional de Comercio Exterior había determinado la existencia de daño grave para la industria nacional –causado por las importaciones de los mencionados tejidos de algodón originarios de Brasil– y la configuración de circunstancias

---

<sup>189</sup> “Brasil denunció por dumping a la Argentina (...) A diferencia de los brasileños, la Argentina tuvo un gesto de acercamiento con su principal socio del Mercosur, al subir los aranceles extra zona de 19 a 30 % para algunos productos lácteos. La determinación respondía a un pedido de los brasileños y también se eliminaba toda posibilidad de triangulación.” (*La Nación*, 14/7/99).

<sup>190</sup> El diario *La Nación* titulaba “Textiles: quejas brasileñas” y explicaba la situación: “Brasil demostró indignación y rechazo a la medida argentina de ponerle cuotas al ingreso de productos textiles de su país. Algunos industriales opinaban que la actitud del gobierno argentino era una respuesta a la concesión de nuevos subsidios que el gobierno brasileño decidió otorgarle a la empresa Ford para que se instalara en Brasil. El subsecretario de Asuntos de Integración Económica y de Comercio de la Cancillería brasileña, José Graça Lima, dijo que el gobierno brasileño no justificaba la decisión argentina, pues no se aplicaban salvaguardias cuando existía un régimen de libre comercio, aun cuando su empleo fuera aceptado por la OMC. En ese sentido, sostuvo que el gobierno de Menem le había faltado el respeto al Mercosur. De todos modos, su gobierno buscaría un arreglo bilateral. Graça Lima señaló que Brasil podría demostrar que las exportaciones brasileñas no eran responsables por ningún daño a la industria argentina. La defensa se basaría en que no estaba probado “ni siquiera el aumento repentino y sustancial de las exportaciones” (*La Nación*, 16/7/99). *Clarín* titulaba: “Protesta brasileña por cupos a la importación” (*Clarín*, 16/7/99).

excepcionales y críticas previstas por el ATV.<sup>191</sup> Peña señalaba también que, en conversaciones con autoridades brasileñas sobre la cuestión, éstas habían argumentado que la medida no debía ser aplicada a Brasil ya que la normativa vigente no lo permitía. Sin embargo, examinada la misma, no se habían hallado argumentos jurídicos válidos que justificaran denegar el derecho invocado por la parte interesada en la aplicación de las salvaguardias. Ninguna norma del MERCOSUR excluía la posibilidad de aplicar ese tipo de salvaguardias. Por el contrario, la única norma en la materia, el reglamento relativo a la aplicación de salvaguardias a las importaciones provenientes de países no miembros del Mercosur, aprobado en 1996, se refería en su artículo 1° a las salvaguardias del artículo 19 del GATT 1994, y en su artículo 81 establecía que a los productos textiles se les aplicarán las disposiciones de la ATV (*La Nación*, 19/7/99).

El 23 de julio el clima entre la Argentina y Brasil alcanzaba un pico máximo de tensión cuando el gobierno argentino reglamenta una cláusula que regía en la ALADI, que permitía la aplicación de salvaguardias cuando la “importación de uno o varios productos originarios de la región se realice en cantidades o en condiciones que causen o amenacen causar perjuicios graves a los productores nacionales de mercaderías similares o directamente competitivas” (*La Nación*, 24/7/99). Estas salvaguardias podían ser aplicadas por un período máximo de un año y prorrogadas por uno más. El gobierno brasileño respondía con dos duros comunicados. Uno, enviado por el nuevo ministro de Desarrollo brasileño, Clovis Carvalho, aseguraba que no podían ser toleradas por su gobierno las salvaguardias, aun bajo el amparo de la OMC. Tampoco la aplicación de sobretasas por alegación de *dumping* o, incluso, exigencias de certificación abusivas. El otro comunicado, emitido por la Cancillería brasileña, sostenía que la imposición de restricciones de naturaleza cuantitativa a las exportaciones originadas en Brasil contrariaba las reglas de libre comercio vigentes en el MERCOSUR (*La Nación*, 24/7/99). Asimismo, el documento informaba de la intención del gobierno brasileño de accionar de inmediato los mecanismos de solución de controversias previstos en el MERCOSUR, además de otras medidas que fueran necesarias.

En este contexto de crisis, los empresarios argentinos, sobre todo los damnificados por la devaluación del Real, si bien consideraban al MERCOSUR como un instrumento indispensable para el desarrollo de la actividad económica, planteaban

---

<sup>191</sup> Véase la columna de opinión de Félix Peña “Las salvaguardias, una herramienta de defensa”, en *La Nación*, 19/7/99.

también que era necesario, luego de una década de apertura, comenzar a equilibrar la balanza con el resto de los bloques regionales. La UIA presentaba al subsecretario Félix Peña un plan para subir el AEC en algunos productos sensibles. El gobierno mostraba cierta receptividad ante los pedidos, probablemente porque las cifras de producción industrial y de comercio exterior indicaban que la recesión no se acabaría en el segundo semestre del año, tal como aseguraban los funcionarios de Economía a principios de 1999. El secretario Guadagni señalaba, ante la eventualidad de que se aceptara la necesidad de subir los aranceles, que la propuesta debía ser aprobada por el ministro Roque Fernández y luego tendría que negociarse con Brasil.<sup>192</sup>

Jorge Aguado, vicepresidente de la Sociedad Macri, que tenía intereses en la Argentina y Brasil, declaraba que, “frente a lo que pasaba en el mundo, la región debía defenderse. Los países más desarrollados exigían cumplir con el libre mercado, mientras ellos hacían la política que más les interesaba. No podía ser que los fuertes fueran pragmáticos y los débiles principistas” (*La Nación*, 25/7/99).<sup>193</sup> Nuestro conocido Jorge Zorreguieta, vocero del sector azucarero, sostuvo que “tiene que verse el panorama general. En este momento, se asiste a devaluaciones competitivas y en algunos rubros a una agresión externa. Considero perfectamente factible aumentar el AEC” (*La Nación*, 25/7/99). Enrique Mantilla, presidente de la CERA aseguraba que “había que tener aranceles con menores dispersiones y armonizados en forma más pareja en la cadena productiva. El AEC del Mercosur estaba lleno de perforaciones, que hay que tapar rápidamente” (*La Nación*, 25/7/99). Jorge Giraud, jefe de Economía Agraria de SanCor, creía que “era necesario alguna medida, algún reintegro, o levantar los aranceles externos, porque se estaba expuesto a un mercado muy competitivo, y no habían caído los costos internos. Algo debía hacerse porque se está en desigualdad con el mundo. O reducir los costos o dar mayor acceso al crédito. El campo sufre una profunda recesión, por la histórica caída de los precios de los productos primarios en el mercado internacional (*La Nación*, 25/7/99). Cercano esta vez a los industriales, Enrique Crotto, presidente de la Sociedad Rural, señalaba: “levantar los aranceles es una de las cosas que se debe hacer, no se puede desproteger tanto. La libertad es para los otros y para nosotros no” (*La Nación*, 25/7/99).

---

<sup>192</sup> Titulaba *La Nación*: “Los empresarios argentinos creen que ha llegado la hora de protegerse” (*La Nación*, 25/7/99).

<sup>193</sup> “Este razonamiento era común al resto de los empresarios, lo que indicaba que desde el solitario reclamo de la Unión Industrial Argentina, en mayo de 1997, cuando los países del sudeste asiático comenzaron a devaluar sus monedas, muchas voces se habían sumado para pedir protección” (*La Nación*, 25/7/99).

El 26 de julio Brasil suspendía unilateralmente todas las negociaciones técnicas con la Argentina en el MERCOSUR y anunciaba que pediría una reunión extraordinaria de los países miembros del mercado regional, debido al malestar por las restricciones al ingreso de algunos productos brasileños, en especial los textiles. “Las medidas de salvaguardia tomadas por la Argentina carecen de amparo legal y generan consecuencias graves en el Mercosur” (*La Nación*, 27/7/99), declaraba el subsecretario de integración económica y comercio de la Cancillería brasileña, José Graça Lima. Casi sin intervención hasta el momento en este asunto, el ministro de Economía argentino, Roque Fernández, respondía: “No nos parece razonable la reacción del gobierno de Brasil, ya que la decisión de la Argentina se tomó dentro del marco de facultades que otorga el MERCOSUR” (*La Nación*, 27/7/99). La suspensión de las negociaciones incluía las que se llevaban adelante en el sector automotor, una de las más importantes para los dos países. Graça Lima ratificaba que, en principio, Brasil iniciaría un proceso contra la Argentina en el Tribunal de Controversias del MERCOSUR, señalando que la medida argentina de reglamentar las salvaguardias para proteger productos afectados por las exportaciones era de amplio alcance y podía comprometer el equilibrio de la región.<sup>194</sup> El canciller Di Tella exhortaba a “no caer en ataques de histeria”. No obstante, añadía que “no tenía dudas de que la tensión iba a ser superada” (*La Nación*, 27/7/99). En este contexto, había quedado en suspenso la visita de Menem a Brasilia que debía realizarse el 9 y 10 de agosto. El 28 de julio Cardoso renovaba la presión sobre la Argentina al demandar una marcha atrás con las medidas. “Tenemos confianza en que la Argentina comprenderá que hay ciertas reglas que no pueden ser sobrepasadas y que ciertas salvaguardias no caben” (*La Nación*, 28/7/99).<sup>195</sup> A la vez, el funcionario Graça Lima aseguraba que Uruguay y Paraguay concordaban con la posición de Brasil y

---

<sup>194</sup> Además de mantener interrumpidas todas las negociaciones hasta que la crisis se resolviera, el gobierno brasileño no enviaría representantes a la reunión del 6 de agosto de la comisión de Industria del Mercosur.

<sup>195</sup> La crisis con la Argentina provocó un cambio en el clima político brasileño y fortaleció la posición del presidente Cardoso. Los diarios, antes ocupados en la pérdida de empleos o el cierre de la Ford en San Pablo, comenzaron a dedicar sus títulos principales al conflicto entre Brasil y la Argentina. La actitud del Poder Ejecutivo brasileño de ponerse firme frente a las salvaguardias argentinas fue percibida como una muestra de autoridad del presidente Cardoso, quien venía siendo acusado de “blando” en los últimos tiempos (*La Nación*, 28/7/99). La prensa brasileña trataba de la siguiente manera el tema: “La Argentina hace una jugada electoralista”, (*Folha de Sao Paulo*, 28/7/99). “Brasil se endurece contra la Argentina”, expresaba *Jornal do Brasil* (28/7/99). “El proteccionismo argentino está en alta”, alertaba, a su vez *O Estado de Sao Paulo*, 28/7/99). “Brasil suspende negociaciones con la Argentina”, señalaba *Gazeta Mercantil* (28/7/99), que tituló su tapa anunciando “La más grave crisis de la historia del Mercosur”.

anunciaba también que había sido convocada una reunión extraordinaria y urgente del GMC en Montevideo.<sup>196</sup>

El 29 de julio, a su regreso de una gira por los Estados Unidos, Menem realizó una escala imprevista en Brasilia para reunirse con Cardoso a fin de destrabar el conflicto. La reunión se llevó a cabo en el Palacio de la Alborada y, además de los presidentes, participaron siete funcionarios por cada país. Allí se acordó que la Argentina no aplicaría las salvaguardias que complicaban el ingreso de productos brasileños. El entendimiento fue anunciado en la madrugada del día 30 por los cancilleres Di Tella y Lampreia, luego de arduas gestiones. La medida regía sólo para los países del MERCOSUR. De esta forma, Menem cedía ante las presiones de Brasil, pero el acuerdo contemplaba la apertura de nuevas negociaciones “para corregir las distorsiones de los flujos de comercio” (*La Nación*, 30/7/99). El canciller Lampreia declaraba que:

La medida era tan radical, tan frontalmente contraria al espíritu del bloque, que si se mantenía, la realidad práctica es que se acababa el Mercosur, porque nosotros también teníamos una serie de personas que pedían las mismas protecciones que la Argentina. Y si cada uno puede deshacer los compromisos de liberalización, evidentemente se retrocedía en el MERCOSUR totalmente. El presidente Menem entendió eso muy claramente y por eso decidió retroceder. [...] Brasil pagó la cuenta cuando acepta los superávits argentinos durante varios años, cuando les compra más petróleo o cuando la posición relativa es favorable a las exportaciones argentinas. Pero cuando la situación se invierte, ¿otra vez tiene que pagar la cuenta? No, Brasil no puede pagar siempre. (*La Nación*, 30/7/99)

El canciller aclaraba también que la tensión en el bloque se había reducido, pero que la situación complicada del MERCOSUR era real y continuaba, porque las economías de ambos países estaban en crisis.

Lejos de calmar los ánimos en el MERCOSUR, el encuentro entre Menem y Cardoso provocó más reclamos empresariales. Los industriales argentinos creían que el

---

<sup>196</sup> Graça Lima afirmaba: “No puedo revelar lo que vamos a plantear, por una cuestión de estrategia, pero pensamos volvernos a Brasil con la cláusula de salvaguardia impuesta por la Argentina no rigiendo para nuestro país. (...) estamos negociando el régimen automotor de transición en beneficio de la Argentina. No creemos que la Argentina quiera perder esos beneficios en el sector automotriz simplemente para beneficiar otro sector, como el de textiles o calzados (...) “con la aplicación de salvaguardias, la Argentina está practicando la negación del libre comercio. No puede haber salvaguardias dentro de un bloque comercial; solamente podemos pensarlas desde el bloque hacia terceros países. Nosotros no vamos a dar el mal ejemplo, colocándole salvaguardias a los productos argentinos. Pero queremos que la Argentina revierta su posición, porque su actitud tiene un potencial muy destructivo. Ya se causó un perjuicio muy grande, porque para el exterior se muestra un camino en una mala dirección. Si la medida fue adoptada, podrá tener también una cláusula de excepción para los países del Mercosur. Eso es lo que Brasil pedirá, o más bien exigirá, en Montevideo el próximo miércoles” (*La Nación*, 29/7/99).

gobierno había cedido ante la presión de Brasil y no habían sido defendidos por su presidente. El secretario de relaciones económicas de la Cancillería, Jorge Campbell, manifestaba a la prensa que el encuentro presidencial “puso el conflicto en su lugar, porque se estaba encaminando hacia un lugar en el que todos perdíamos” (*La Nación*, 31/7/99). Para el presidente de la UIA, Osvaldo Rial, las concesiones argentinas perjudicaban la producción local y la decisión era “una muestra de la falta de orientación en nuestra política de producción” (*La Nación*, 31/7/99). Un comunicado de la entidad aseguraba que el país confirmaba así: “su rol de socio menor, dispuesto a aceptar imposiciones, arbitrariedades y amenazas de Brasil. Ese país ha aplicado en estos años todo tipo de subsidios a sus exportaciones y a la radicación de inversiones, y ha diseñado innumerables barreras paraarancelarias para limitar el ingreso de los productos argentinos” (*La Nación*, 31/7/99).<sup>197</sup> Campbell respondía indirectamente a la UIA que “a diferencia de los que creen que se cedió y se perdió una oportunidad, yo creo que en realidad se ganó una oportunidad que antes no existía para crear instrumentos que eviten los desequilibrios que provocó la devaluación del Real” (*La Nación*, 1/8/99). Sin embargo, aclaraba que la creación de esos instrumentos llevaría cierto tiempo, y, si bien era entendible la reacción de los industriales, la responsabilidad del gobierno era lograr un equilibrio entre la defensa de los intereses de la industria local y el equilibrio del MERCOSUR.

La UIA se continuó moviendo y llegó a juntar todas las fuerzas políticas en pos de su apoyo. Un día antes de comenzar las reuniones del MERCOSUR en Montevideo, los presidentes de las principales bancadas de la Cámara de Diputados y la cúpula de la UIA acordaban un documento reclamando la defensa del sector manufacturero nacional, el cual se buscaría aprobar el día siguiente en la sesión de la Cámara baja. Los industriales lograban el apoyo del Congreso y, tras una larga reunión con el titular de la Cámara de Diputados, Alberto Pierri (PJ-Buenos Aires), Humberto Roggero (PJ-Córdoba), Emilio Martínez Garbino (PJ-Entre Ríos), Claudio Sebastiani (PJ-Buenos Aires), Federico Storani (UCR-Buenos Aires) y Carlos Alvarez (Frepasso-Capital), los

---

<sup>197</sup> El presidente de la Cámara de la Industria del Calzado, Carlos Bueno, informaba que la institución había entregado a la Subsecretaría de Comercio Exterior los datos necesarios para que comenzara la investigación que podría finalizar con la aplicación de la salvaguardia. “No nos han informado de ninguna suspensión, rechazamos la actitud argentina porque Brasil siempre tomó las medidas unilateralmente y nosotros nos enteramos por los diarios. Ahora lo hizo la Argentina y llegó el desmesurado reclamo de Brasil. Si se suspende el sistema de salvaguardias de la ALADI debe aplicarse uno que sea del MERCOSUR” (*La Nación*, 31/7/99).



legisladores rechazaban la actitud del gobierno argentino de dar marcha atrás con la aplicación de salvaguardias en el comercio con Brasil.<sup>198</sup>

Luego de dos días (5 y 6 de agosto) de negociaciones en Montevideo, los ministros de Economía y los cancilleres de los cuatro países del Mercosur culminaron las reuniones con pocos resultados. Las delegaciones oficiales no pudieron ponerse de acuerdo sobre cómo solucionar los desequilibrios comerciales derivados de la devaluación brasileña. Al no poder acordar una propuesta única entre las cuatro presentadas, el encuentro concluyó con la convocatoria a una reunión, el 18 y 19 de agosto, de dos comisiones creadas en la última Cumbre de Presidentes de Asunción –la de coordinación de políticas macroeconómicas y la de seguimiento de los flujos de comercio– para estudiar la situación y elevar informes al CMC. “Hay dos puntos de vista”, reconocía el canciller Di Tella, “el nuestro es que queremos que haya instrumentos de compensación lo antes posible ante cambios macroeconómicos bruscos, y el de Brasil, que cree que no los debe haber” (*La Nación*, 20/8/99). Para el gobierno argentino, el logro consistía en haber sacado del campo político la discusión sobre la legalidad de las cláusulas de salvaguardia para introducirla en un marco técnico del que se encargarían las comisiones técnicas.

Los últimos meses de 1999 corroborarían que la crisis del MERCOSUR, tanto comercial como política, a partir de la tensa relación entre Argentina y Brasil, había llagado para instalarse. Los sectores afectados eran los del calzado, textiles, algodón, azúcar, acero, y problemas no resueltos del régimen automotriz, por citar los más destacados. Si bien en términos generales, estos sectores representaban un porcentaje bajo del intercambio comercial entre ambos países, en el contexto de la recesión iniciada en 1998, por el desenlace que había ocasionado la devaluación del Real en la relación entre gobierno y UIA, y por la escalada política del conflicto entre ambos países, la situación no tenía vuelta atrás.

En septiembre, el canciller brasileño Luiz Lampreia, anunciaba que había comenzado la negociación entre los socios del MERCOSUR para la adopción de una

---

<sup>198</sup> “Reclamo de la UIA, con apoyo del Congreso” (*La Nación*, 5/7/99). La delegación de la UIA estuvo encabezada por su presidente, Osvaldo Rial, a quien acompañaron José de Mendiguren, Alberto Alvarez Gaiani y Héctor Massuh, entre otros. Al término de la reunión, Pierrri declaraba que se había decidido conformar una comisión legislativa para trabajar en un proyecto de resolución de apoyo a la industria nacional y añadió que los bloques parlamentarios, incluido el justicialista, habían dejado en claro en la reunión que no compartían la posición negociadora del gobierno con Brasil. El diputado Carlos Alvarez, candidato a vicepresidente de la Alianza UCR-Frepaso, sostenía que la situación que se vivía se debía exclusivamente a la acción de ese modelo, que había destruido la industria nacional y dejado abandonadas a las pequeñas y medianas empresas (*La Nación*, 5/7/99).

política macroeconómica común, lo cual constituía un síntoma de optimismo como para ayudar a la mantención del bloque. Sin embargo, poco después el subsecretario Graça Lima se quejaba por la falta de receptividad en el gobierno argentino a los pedidos brasileños. Se refería a una solicitud de prórroga de 60 días a la aplicación de las nuevas exigencias para exportar calzado a la Argentina. En caso de que la Argentina no accediera a la prórroga, se interpretaría que la medida tenía un objetivo proteccionista, por lo cual el gobierno brasileño haría una presentación ante el Tribunal de Controversias. La Argentina también había establecido nuevas exigencias para el sector papelerero, pero en este caso Graça Lima consideraba que no existía la gravedad del anterior debido a que dicho sector no tenía industrias pequeñas (*La Nación*, 3/9/99).

En definitiva, al término del gobierno de Menem, eran varios los conflictos comerciales entre Argentina y Brasil que estaban a la espera de una solución. A las exigencias de la secretaría de Industria argentina para las importaciones de calzados, se sumaba una acentuación del conflicto en el sector de la celulosa, donde los industriales tenían mayor poder de presión. Por otro lado, seguía sin encontrarse un desenlace para el Régimen Automotor de Transición para el Mercosur, porque los países no lograban ponerse de acuerdo sobre cómo escalar la transición. El ya largo problema del azúcar, en el que la Argentina acusaba a Brasil de subsidiar su producción y Brasil imputaba a la Argentina de ser proteccionista, tampoco tenía visos de ser resuelto. Entre Ríos presionaba en busca de protección para sus productores de pollo, que eran muy perjudicados por la gran escala y los bajos costos de producción de los productores brasileños. El gobierno argentino denunciaba que Brasil imponía controles sanitarios a las importaciones de arroz argentinas y uruguayas. Los lecheros brasileños seguían pidiendo procesos y barreras contra la leche argentina, que aseguraban que ingresaba a precio de *dumping*, o triangulada desde Europa. Industriales lecheros argentinos, con presencia en Brasil, señalaban que en los últimos meses de ese año las tramitaciones pasaron de demorarse 48 horas a una semana o diez días.

Con este crítico escenario se llegó a la XVII Cumbre de Presidentes del MERCOSUR que tuvo lugar en Montevideo el 8 de diciembre de 1999. El comunicado conjunto señalaba que:

En el marco de la difícil coyuntura económica internacional y regional que había caracterizado el año 1999, el proceso de integración mantenía su plena vigencia y constituía el instrumento más adecuado para la inserción de los Estados partes en la economía mundial. Se señalaba la importancia de continuar los esfuerzos para profundizar el Mercosur, identificar las medidas que

permitieran alcanzar plenamente los objetivos establecidos en el Tratado de Asunción y proseguir con el diálogo político a fin de alcanzar criterios comunes para enfrentar los desafíos que planteaba la coyuntura internacional (MERCOSUR, 1999).

Desde el punto de vista técnico, el Grupo de alto nivel de Coordinación de Políticas Macroeconómicas había comenzado a analizar los mecanismos nacionales de responsabilidad fiscal y se resaltaba la necesidad de alcanzar un entendimiento sobre esta cuestión. Un grupo *ad hoc* de Seguimiento de la Coyuntura Económica y Comercial debía proveer a los Estados partes de elementos de análisis que permitieran evaluar la coyuntura económica y los flujos de comercio intra y extra zona, a fin de tomar medidas al respecto. Era importante completar a la brevedad los mecanismos de defensa comercial común y contar con un instrumento relativo a la situación generada por las importaciones subsidiadas originarias de extra zona. Por otra parte, el mismo comunicado conjunto recordaba que la incorporación de normas emanadas de los órganos del MERCOSUR a los ordenamientos jurídicos internos de los Estados partes constituía una prioridad para el funcionamiento de la Unión Aduanera. Era necesario asegurar en el menor plazo posible la incorporación de esa normativa a los ordenamientos jurídicos nacionales. También se coincidía en que la utilización de los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico del MERCOSUR para la solución de las diferencias entre los Estados partes contribuía al fortalecimiento del proceso de integración (MERCOSUR, 1999). Sin embargo, los conflictos se profundizarían durante los próximos dos años.

## **5.6 Conclusiones**

En la primera parte analizamos dos momentos, en el primero de ellos observamos que, ante la magnitud de la crisis originada por la devaluación del Real, que profundizó las tendencias recesivas del año 1998, las principales fracciones de la clase dominante priorizaron estratégicamente la unidad entre sí en pos de la descarga de la crisis sobre los trabajadores. Esta actitud de unidad cambiaría una vez pasado el cimbronazo y, si bien no abandonarían demandas como la rebaja de los aportes patronales y evitarían la discusión por la cuestión salarial, en el segundo momento observamos que se produce públicamente un fraccionamiento en la clase dominante haciendo cada vez más evidente una situación latente de conflicto, que tenía como principal eje de disputa la continuidad o no de las políticas implementadas por la

apertura que se ordenaban en torno a la convertibilidad. En el transcurso del año 1999, precisamente, comenzó la construcción de una posible salida devaluacionista, pero sin una clara definición acerca de la forma y el momento oportunos para su aplicación; fue la crisis de 2001 la que, finalmente, desencadenó su tormentosa implementación.

El Grupo Productivo fue su principal artífice, orientado por el sector de la UIA al que la devaluación le convenía en términos de recuperar competitividad, que asume la conducción de la entidad fabril en abril de 1999. El otro polo de disputa estuvo constituido por los defensores de la convertibilidad, corporizados en la otra parte del G-8: el sector de las finanzas (los bancos y la Bolsa) y los intereses de los grandes exportadores e importadores de la CAC. Esto nos permite acercarnos a la idea de que, más allá de los avatares de la manera en que fue implementada posteriormente la devaluación, ésta en parte se debió a un resultado de esta puja en la clase dominante, en el marco de una profunda crisis social y política donde entraron en movimiento todas las clases sociales. Sólo en esa instancia logró el Grupo Productivo el consenso necesario para identificar a la convertibilidad como la causa de los problemas acarreados durante la década del noventa y para imponer la necesidad de salir de ella por medio de una devaluación. En este sentido, no debería llamarnos la atención la ambigua actitud de construir un programa devaluacionista y no hablar públicamente de devaluación hasta el momento indicado. Fue un camino que se construyó solapadamente apelando a otras instancias previas a la modificación del tipo de cambio, como el reclamo de protección industrial, el lanzamiento del “compre argentino”, la defensa de la industria “nacional”, la movilización en conjunto con sectores del movimiento obrero.

El análisis del año 1999 nos permitió corroborar la señalada crisis del MERCOSUR donde, ante el cambio mínimo de las reglas por alguno de sus integrantes, el bloque quedaba expuesto a la extinción. Es de vital importancia relacionar esta crisis del tratado iniciada en el año 1999 con las principales estrategias de inserción regional defendidas por vastos sectores luego del año 2002. Ante una apertura mayor –como la que implicaría adherir al ALCA en los términos originales que proponía Estados Unidos–, deshacerse del MERCOSUR podría implicar la pérdida de una valiosa herramienta a la hora de negociar con los más grandes. Sin embargo, la crisis del Real puso al MERCOSUR en ese estado de extinción por la imposibilidad no solamente de armonizar políticas o grandes decisiones macroeconómicas, sino también por llegar a un estado cotidiano de enfrentamiento y tensión que nunca se había manifestado. El

gobierno de Menem, se encontró ante la disyuntiva de, o dejar fluir la situación con el costo de profundizar los conflictos internos con una fracción de la clase dominante y las alianzas que ésta estaba acarreado, o responder a algunas de las demandas de este sector y entrar en una mayor tensión con Brasil. La puesta en práctica de las salvaguardias y su retiro luego, constituye una muestra de este zigzag. Por otro lado, cuando el conflicto tuvo tratamiento presidencial o en cumbres de alto rango, en la mayoría de los casos se apeló a la retórica integracionista sin soluciones concretas. Esto será una característica de aquí en adelante.

## **Capítulo 6: GOBIERNO DE LA ALIANZA, CLASE DOMINANTE E INTEGRACIÓN. LOS EMPRESARIOS EN LAS NEGOCIACIONES POR EL ALCA Y ANTE LAS FALLIDAS REFORMULACIONES DEL MERCOSUR**

### **6.1 Introducción**

El capítulo que aquí comenzamos aborda uno de los períodos más conflictivos de la historia reciente argentina, enmarcado por la crisis del modelo de la convertibilidad que estallara ante la insurrección de diciembre del 2001. No es nuestro propósito hacer hincapié en ese hecho ni en sus causales, porque no es el tema específico de esta tesis. Sin embargo, varios de los pasajes de este capítulo referirán a situaciones previas que estuvieron enlazadas con lo ocurrido en diciembre de ese año, sobre todo las que tuvieron que ver con la política económica en general, de la que nosotros abordaremos principalmente las cuestiones comerciales y regionales a partir de la llegada de Cavallo nuevamente al Ministerio de Economía en marzo de 2001.

En primer lugar, observaremos las continuidades y rupturas en la política exterior del gobierno de la Alianza y el desenlace de la crisis mercosureña que continuará y se profundizará durante el lapso de este gobierno. Los desequilibrios comerciales y económicos ocasionados por la devaluación del Real no tuvieron vuelta atrás y, más allá de declaraciones auspiciosas, el manejo de la relación con Brasil en el marco del MERCOSUR no tuvo cambios importantes. Los intentos de relanzamiento del MERCOSUR durante el año 2000 bajo el gobierno de De la Rúa no prosperarían.

En segundo lugar, analizaremos cómo se profundizará la crisis del MERCOSUR con la llegada de Cavallo nuevamente al Palacio de Hacienda –apoyada por el conjunto de la clase dominante– a fines de marzo de 2001 y sus paquete de medidas arancelarias, lo que produjo mayores tensiones en la relación con Brasil. Estas decisiones unilaterales de política arancelaria y el interés de Cavallo en negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos por fuera del MERCOSUR –aunque más no sea para conseguir financiamiento–, encontraron a la Cancillería argentina en abierta contradicción con el Palacio de Hacienda.

En este contexto de crisis del MERCOSUR, observaremos cómo avanzaban las negociaciones por el ALCA. Si bien el desarrollo de ellas siguió la misma lógica intergubernamental que el MERCOSUR y otros acuerdos de integración, a medida que las negociaciones avanzaban, la participación de empresarios en las reuniones ministeriales, en foros empresariales y en encuentros durante las propias cumbres, no tardaron en plasmarse. Será durante la III Cumbre de las Américas en Quebec, Canadá,

del 20 al 22 de abril de 2001 (cumbre en que se hicieron públicos los borradores del ALCA) donde la participación empresaria tuvo alguna importancia. De esta forma, analizaremos lo sucedido dos semanas antes de Quebec, en la VI Reunión Ministerial del ALCA realizada en Buenos Aires el 6 de abril, de la que participan secretarios de Comercio y cancilleres, donde tenía lugar VI Foro Empresarial de las Américas. En él se manifestaron posicionamientos directos de diversos sectores empresarios en torno al futuro del ALCA y sus implicancias y en torno a cómo el gobierno tenía que encarar las negociaciones. Centraremos el análisis específicamente en la posición de la UIA ante el ALCA, que será la base de los posteriores posicionamientos, no solamente de la entidad industrial, sino también de otras asociaciones empresarias. Sobre este último aspecto del ALCA, señalaremos los debates sobre la preferencia por utilizar el MERCOSUR como herramienta de cohesión y negociación regional, o encarar negociaciones en forma directa con Estados Unidos, de manera bilateral o en el marco del ALCA, que tuvieron Cavallo y Rodríguez Giavarini. Llama la atención que Cavallo logró cohesionar a toda la clase dominante –al menos por unos meses– detrás de su programa económico salvador, y en el aspecto regional, los principales sectores que apoyaron a Cavallo, como el Grupo Productivo y la UIA, apoyarán la postura de la Cancillería argentina, de negociar el ALCA desde el MERCOSUR. Daremos cuenta de cómo, en este contexto de contradicciones –ocasionados por la imposibilidad de continuar manteniendo la convertibilidad dentro de sus propios límites– en el mes de septiembre cuando la recesión era total y la política de Cavallo había fracasado, la UIA llama a suspender el MERCOSUR. A pesar de haber apostado al él para negociar el ALCA, suspenderlo temporariamente para intentar revalorar la moneda y con ello la pérdida de competitividad era la propuesta de la entidad industrial. Esta generaría un mayor revuelo en la relación con Brasil, lo que mostraba la profundidad de la crisis que se venía desplegando desde 1999 y sellaría lo conflictivo del año 2001 también para la política regional Argentina.

## **6.2 El gobierno de la Alianza y su política regional y comercial**

### **6.2.1 Cambios y continuidades en la política exterior**

Con la asunción del gobierno de la Alianza aparecieron en el área de la política exterior –en consonancia con las de otras áreas de gobierno– promesas de cambio en relación al gobierno menemista. Así lo indicaba el propio ministro de Relaciones Exteriores del gobierno aliancista, el economista Adalberto Rodríguez Giavarini, en su

discurso del 21 de diciembre de 1999, en ocasión de poner en funciones a sus colaboradores inmediatos. Según Bernal-Meza, en ese discurso el canciller:

expresaba que el nuevo camino elegido por los ciudadanos (al haber optado por la Alianza), favorecía la ampliación de la democracia. Hacer del ministerio de Relaciones Exteriores un instrumento que colaborara en la generación de una nueva e imprescindible 'previsibilidad y confiabilidad' *vis-à-vis* el mundo desarrollado, implicaba coherencia en las iniciativas y decisiones y la elaboración de *políticas de Estado* sobre aquellos considerados como 'intereses primordiales' del país: la integración política y económica sudamericana como un objetivo central; el afianzamiento de la paz y la seguridad internacionales y la democratización del sistema internacional. De estas primeras líneas de política exterior se podían percibir dos elementos relevantes: la integración (Mercosur, América del Sur) y la adscripción a una visión más bien ética y normativa sobre el sistema internacional. (Bernal-Meza, 2002:80)

Sin embargo, rápidamente se manifestaron una serie de hechos que señalarán contradicciones entre algunos de los pocos cambios reales, las promesas de cambios no llevados a cabo y las profundas continuidades en la política exterior que no sufrieron alteraciones haciendo un balance ya entrado el segundo año de gobierno. Por ejemplo, algunos anuncios de intentos de cambios fueron el lugar que debía tener Argentina en el ámbito de la ONU como espacio de negociaciones internacionales y, en conexión con esto, el tratamiento de la cuestión Malvinas. El nuevo gobierno argentino consideraba a las Naciones Unidas como el ámbito más adecuado para las negociaciones internacionales y la obtención de consensos multilaterales, teniendo como aspiración a que se lograra una mayor democratización del organismo, especialmente de su Consejo de Seguridad. El aumento del número de miembros permanentes, según la posición argentina, debía realizarse teniendo en cuenta la representación regional, sin alterar la igualdad y las posibilidades de participación de los países de cualquier región. En relación al tema Malvinas, el gobierno de De la Rúa también modificó la línea de conducta seguida por el gobierno anterior. En ese sentido, impulsó la reanudación de las negociaciones sobre la disputa por la soberanía de las islas, de acuerdo a las resoluciones de la ONU y abandonó la política de "seducción a los kelpers", iniciada por la gestión de Di Tella, que implicó considerar a éstos como parte de las gestiones diplomáticas por las negociaciones sobre la soberanía de las islas. El cambio más significativo se relaciona con la reintroducción del tema en los debates de la Asamblea General de la ONU, donde no se trataba desde 1989. También, algunos matices en relación al gobierno anterior se presentaron en torno a temas hemisféricos, donde algunos posicionamientos que tuvo el gobierno de la Alianza señalaron contrastes, a



diferencia de la política con contenidos más intervencionistas de Menem. De la Rúa no apoyó el Plan Colombia, diseñado e implementado por la administración Clinton. En la Cumbre de Brasilia del 31 de agosto de 2000, el presidente argentino expresó su apoyo al gobierno constitucional de Colombia y reivindicó las políticas de no intervención, acercándose en este sentido a la posición sostenida por Brasil (*La Nación*, 1/9/00).

Sin embargo, en torno a las promesas de cambio, algunas de ellas rápidamente evidenciaron que no serían más que eso. Por ejemplo, la de una política exterior, decía Giavarini, que “no se guiara solamente por los intereses sino también por los valores compartidos” (MRECIC, 2000), implicando la no marginación de algún país en el sistema internacional.<sup>199</sup> Sin embargo, esta postura quedaría contrariada con la votación de Argentina en contra de Cuba en el marco de la ONU, tal como se venía haciendo desde el establecimiento de las llamadas “relaciones carnales”. Aquella promesa de “valores compartidos” era solamente promesa. Debido a la presión económica y financiera de por aquél entonces, y con el objetivo de hacer bien los deberes para conseguir financiamiento, Argentina acompañó el voto norteamericano de castigo a Cuba en la comisión de Derechos Humanos de la ONU en el año 2000. Lo hará también por segunda vez consecutiva, en 2001, donde la Argentina votaría la moción de condena junto a Estados Unidos, la Unión Europea y Uruguay, mientras que Brasil nuevamente se abstendría.

Según la prensa, este tema provocó el primer debate de naturaleza ideológica en el seno del gabinete nacional.<sup>200</sup> Si bien Estados Unidos no prestó dinero directamente a Argentina, el apoyo norteamericano para sellar un acuerdo entre el FMI y Argentina fue crucial para que éste pudiera concretarse. De la misma manera que el apoyo del nuevo gobierno de Estados Unidos, de George Bush (hijo), fue fundamental para que Argentina consiguiera, a fines del año 2000, el Blindaje por 40.000 millones de dólares, acordado por el FMI y la participación de otros gobiernos, en particular de España, aunque sin transferir nuevos recursos, delegando la responsabilidad al FMI. Esta sería también la posición adoptada frente al rebrote de la crisis financiera entre fines de junio y el mes de julio de 2001.

---

<sup>199</sup> Al respecto, los fundamentos de la política exterior, desde que Giavarini se había hecho cargo del Ministerio, decían lo siguiente: “La PE [Política Exterior] mientras intenta profundizar las relaciones políticamente indispensables, pretende no dejar fuera a ningún país del mundo” (MRECIC, 2000).

<sup>200</sup> Véase *Clarín*, 22/4/2000, en especial la columna del periodista Oscar Raúl Cardoso: “Un recuerdo que molesta”.

La situación profundizó los desencuentros sobre la política en general, mientras los críticos, tanto internos como externos, señalaban que el nuevo gobierno no había abandonado el “alineamiento automático” ni las “relaciones carnales”, ni tampoco había aplicado el cambio de estrategia anunciado: fortalecer al MERCOSUR para negociar, desde una mayor calidad y capacidad, con Estados Unidos por el ALCA. Entonces, De la Rúa y su canciller, impulsarían una línea de política que mantuviera el nivel de buen relacionamiento que el vínculo bilateral argentino-norteamericano tuvo bajo la gestión del presidente Menem, pero reduciendo el perfil de exposición (“relaciones carnales”), interpretadas –tanto por dentro como por fuera del gobierno– como de “seguidismo” o “alineamiento automático”. Allí radicaría una de las fuertes continuidades en relación al gobierno de Menem. El canciller argentino definió lo que serían las nuevas relaciones bilaterales como “relaciones intensas” (*Clarín*, 11/2/00). Sobre la continuidad o ruptura en relación al gobierno anterior, para Morgenfeld:

Durante la gestión aliancista, se mantuvo, en lo esencial, la inserción internacional desplegada desde la asunción de Menem. El canciller Adalberto Rodríguez Giavarini, contrariando la tradicional posición radical, votó, por ejemplo, contra Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, como se había hecho en la gestión anterior. El vínculo con Washington, a los ojos de De la Rúa, era vital para mantener la convertibilidad y sostener la afluencia de créditos que permitía sostener un tipo de cambio artificial. Rodríguez Giavarini prefirió hablar de relaciones ‘intensas’ en vez de carnales, pero el matiz lingüístico reflejaba más bien una cuestión meramente formal (Morgenfeld, 2012:115)

En relación al otro tema hemisférico de relativa importancia para Estados Unidos como era por entonces el ALCA, el gobierno norteamericano, buscando el debilitamiento de la posición más dura de Brasil frente a las negociaciones futuras y creando una situación de fractura en el MERCOSUR, ofreció a la Argentina negociar un acuerdo bilateral de comercio, similar al que la potencia estaba negociando con Chile, pero el mismo fue rechazado por el gobierno argentino. La opinión del negociador argentino, Horacio Chighizola, sostenía algunas premisas básicas sobre las cuales había diseñado la negociación de Argentina frente al ALCA: “La decisión de negociar como parte de un bloque subregional, presentando una posición única y coordinada en todas las áreas sustantivas” (Chighizola, 2000). Sin embargo, la política regional oscilará en permanentes declaraciones a favor del MERCOSUR, pero sin éxitos en su pomposo programa de relanzamiento sobre el que nos detendremos en breve. Además, las contradicciones sobre cómo reorientar el MERCOSUR y al mismo tiempo negociar el

ALCA, entrarán en una tensión mayor cuando Domingo Cavallo vuelva al Palacio de Hacienda, en marzo de 2001.

### **6.2.2 El gobierno de la Alianza y el “Relanzamiento del MERCOSUR”**

Los inicios del gobierno de De la Rúa coincidieron con la presidencia *pro tempore* del bloque para Argentina durante la primera parte del año 2000. Ocupando ese lugar, Argentina lanzó el programa de “Relanzamiento del MERCOSUR”, apoyado por los otros países socios del bloque. Esto consistió en una serie de negociaciones “de amplio espectro y de proyección ambiciosa” (Caetano 2011:40) que fueron luego formalizadas en la XVIII Reunión del CMC del 29 de junio de ese año y que habían comenzado a negociarse los cancilleres de Argentina y Brasil en momentos previos al encuentro, en los últimos días del mes de abril.<sup>201</sup>

Estas negociaciones, donde los cuatro ministros se sentaron a delinear el posible nuevo esquema del MERCOSUR, se plasmaban en la Declaración de Buenos Aires, mediante pautas de convergencia macroeconómica y acuerdo comercial. La declaración abarcaba casi 30 puntos, diseñados básicamente por Argentina y Brasil, en los que los gobiernos se comprometían a:

- Publicar las estadísticas comunes en términos fiscales, deuda pública y precios hasta junio del 2000. En marzo del 2001 se fijarían metas comunes en relación con los anteriores indicadores y en la balanza de pagos, con pautas flexibles.
- Progresar en la integración del mercado de capitales. El primer paso sería interconectar las bolsas y el segundo contar con un mercado de activos regionales. En este último caso, la prueba piloto se haría con los fondos de inversión de renta variable.
- Analizar aspectos relativos a la defensa de la competencia donde se intentaría que la Argentina no aplicara más medidas antidumping a cambio que Brasil transparentara el otorgamiento de subsidios internos. Luego, los incentivos a la inversión se reducirán en forma progresiva.
- Para los sectores comerciales sensibles –arroz, textiles, papel, pollo y acero– se estimularían acuerdos entre los privados, monitoreados por ambos gobiernos, que se concretarán en los próximos 3 años.

---

<sup>201</sup> “El marco para anunciar este ‘relanzamiento’ de la relación fue el Palacio San Martín de la Cancillería, donde ayer al mediodía los ministros de Relaciones Exteriores y Economía enfatizaron que, a pesar de las diferencias, hay voluntad para avanzar hacia la conformación de un mercado común en el marco del Mercosur” (*La Nación*, 29/4/00).

- Profundizar el mecanismo de resolución de controversias. No habría un tribunal permanente –como quería la Argentina–, sino que se nombrarían árbitros especializados por un plazo determinado, por ejemplo 2 años, en reemplazo del sistema actual, que es de rotación permanente.
- Analizar el arancel externo común.
- Eliminar las licencias automáticas y no automáticas y "otras restricciones no arancelarias" antes del 30 de junio.
- Acelerar el ingreso del controvertido sector azucarero al MERCOSUR.

Mientras que los técnicos negociaban los documentos bilaterales durante los dos días de negociaciones y sellaban el documento económico que fijaba los plazos concretos de esta prometida convergencia macroeconómica, algunos funcionarios eran bastante optimistas sobre los posibles avances. Por ejemplo, Débora Giorgi, por ese entonces secretaria de Comercio, Industria y Minería de la nación, destacaba los avances en la posible “institucionalización” del mercado común:

Yo creo que todo esto se debe evaluar a la luz de los avances alcanzados en materia macroeconómica por ambos países, en la coordinación de sectores; no es menor el compromiso de ambos gobiernos y la voluntad de los empresarios, en sólo cuatro meses y medio y habiendo recibido un Mercosur que hacía dos años estaba paralizado. (*La Nación*, 30/4/00)

Sin embargo, esa buena recepción que tuvo en el ambiente político y también en la prensa<sup>202</sup> se chocaría rápidamente con la complejidad de cómo avanzar en concreciones reales.

Las decisiones que resultaron de las negociaciones del mes de abril serían ratificadas posteriormente en junio por el CMC. El programa de relanzamiento apuntaba, una vez más, al fortalecimiento del bloque como Unión Aduanera y a la consolidación de la plena accesibilidad del mercado ampliado para todas las exportaciones intrazona. Además, se abordarían diversos temas conflictivos, sobre los que nos explayamos en el capítulo anterior:

En el encuentro, denominado Relanzamiento del Mercosur, también se abordarán las disputas comerciales que endurecieron las relaciones bilaterales a partir del segundo semestre del último año. Otro de los puntos en la agenda de los funcionarios de ambos países tendrá que ver con el establecimiento de

---

<sup>202</sup> “‘Excelente’ fue el calificativo que utilizaron los ministros Adalberto Rodríguez Giavarini, José Luis Machinea, Felipe Lampreia y Pedro Malán para definir el estado actual de las relaciones bilaterales. Tras un año de recesión en ambas economías y de acusaciones mutuas, uno de los negociadores dijo a *La Nación* que se superó una ‘situación crítica’ y opinó que ‘ahora hay un buen nivel de diálogo’” (*La Nación*, 29/4/00).

parámetros y estadísticas para calcular indicadores que podrían servir como referentes en el camino hacia la integración monetaria regional. (*La Nación*, 24/4/00)

El programa tuvo en efecto una muy buena proyección, ya que abarcaba varios de los núcleos más controvertidos dentro del proceso de integración, por ejemplo:

Acceso a mercados, incorporación de la normativa MERCOSUR, fortalecimiento de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, perfeccionamiento del sistema de controversias del Protocolo de Brasilia, evaluación y ajuste de la estructura dependientes del GMC y la CCM, Arancel Externo Común, defensa comercial y de la competencia, Coordinación Macroeconómica, incentivo a las inversiones, a la producción y la exportación y relacionamiento externo. (MERCOSUR/CMC, 2000)

No obstante, como afirma Caetano: “En muy poco tiempo quedó de manifiesto que un programa de esta naturaleza en aquellas condiciones resultaba totalmente utópico y voluntarista” (Caetano, 2011:40).

### **6.3 El conflictivo año 2001**

El año 2001 resultaría pródigo en acontecimientos ilustrativos de la crítica situación en la que se encontraba por entonces la inserción regional de Argentina, sobre todo a partir de la llegada de Domingo Cavallo al Ministerio de Economía. La estrategia de restringir prioritariamente la agenda del bloque a la culminación de las negociaciones en curso y a establecer mecanismos efectivos para garantizar el acceso al mercado ampliado, rápidamente se enfrentó al cuestionamiento del principal socio del MERCOSUR. La revisión del AEC en el marco de los Planes de Competividad que lanzaría Cavallo para implementar su discurso productivista y reactivador, tendrían efectos sobre el MERCOSUR, básicamente a partir de su decisión unilateral de reducir aranceles de importación de bienes de capital, lo que generó un fuerte impacto en la relación con Brasil, sobre todo con los intereses de los empresarios de ese país. El MERCOSUR profundizaría su parálisis en el transcurso del año 2001, con la crisis financiera Argentina en desarrollo, las medidas unilaterales tanto de Argentina como de Brasil, declaraciones amenazantes de los gobernantes, la creación de mecanismos *ad hoc* como salida de emergencia ante la crisis, la sucesión de reuniones que terminaban sin acuerdo o con declaraciones genéricas y vacías (Caetano 2011:41). A esto se sumaban las quejas de Paraguay y Uruguay por efectos que se arrastraban desde la devaluación del Real y, bajo el gobierno de Jorge Batlle, la sintonía de Uruguay con Estados Unidos para firmar un TLC o apostar al ALCA. En ese contexto, la UIA

emitiría un comunicado en el mes de septiembre pidiendo por la “suspensión temporaria del MERCOSUR” (UIA, 2001b). Para cerrar el año, la XXI Cumbre de Presidentes del MERCOSUR (cumbre que habitualmente se hacía en el mes de diciembre) era suspendida por la crisis política argentina.

### **6.3.1 La política de Cavallo y el apoyo de la clase dominante al discurso productivista y reactivador**

Analizaremos ahora el desembarco de Domingo Cavallo nuevamente en el Ministerio de Economía, haciendo hincapié en los apoyos logrados en la clase dominante –los que señalarán un momento de mayor unidad al que venían manteniendo desde el quiebre del G-8– y en las principales medidas económicas implementadas. Posteriormente, observaremos cómo afectaron estas medidas a la política regional del gobierno de la Alianza, principalmente a la relación con Brasil y el MERCOSUR y a las negociaciones por el ALCA.

El 19 de marzo de 2001, luego del fugaz paso de López Murphy por el palacio de hacienda<sup>203</sup>, llegaba nuevamente Domingo Cavallo a la cartera económica. Para aceptar y asumir el cargo, solicitaba poderes especiales para enfrentar la crisis, entre los cuales se abarcaría una mayor injerencia del Ministerio de Economía sobre la gestión de la política exterior. En relación a esta área, el autor de la convertibilidad se caracterizaría, inmediatamente desde su retorno a la actividad oficial como ministro, por sus permanentes declaraciones públicas sobre el MERCOSUR, las relaciones con Brasil y el ALCA. Muchas de ellas evidenciaban abiertas contradicciones con los dichos del canciller Rodríguez Giavarini y del propio De la Rúa. Sin embargo, estas diferencias se opacaban con el consenso generalizado de todo el arco político y de la clase dominante, sobre la vuelta del creador de la convertibilidad para solucionar los problemas que aquella acarrea. Si bien casi la totalidad de la clase dominante daría su apoyo, el principal sostén público provino especialmente de los sectores que reclamaban correcciones a la convertibilidad. Por ejemplo, las asociaciones y corporaciones

---

<sup>203</sup> López Murphy duró apenas 14 días en el cargo, debido al rechazo que generó su plan de ajuste. Éste consistió un recorte muy importante de los gastos del Estado, sobre todo en los salarios docentes de educación primaria, en los presupuestos educativos universitarios y terciarios, en subsidios provinciales, asignaciones familiares, jubilaciones y pensiones. Además, el programa de López Murphy contemplaba el envío de una ley al congreso para privatizar el Banco Nación, Lotería Nacional, Casa de la Moneda, reducir el empleo público mediante el despido de 40 mil estatales y una nueva reforma laboral. El ajuste provocó el rechazo de la UIA, de la CAME, y de las tres centrales sindicales, CGT oficial, CGT disidente y CTA, siendo estas dos últimas las que convocaron a paros y movilizaciones en conjunto con otros movimientos sociales. El sector educativo, el más afectado por el ajuste, realizó en ese marco paros, movilizaciones y toma de establecimientos educativos (Piva, 2009).

empresarias que formaban el Grupo Productivo darían un fuerte apoyo a los primeros meses de la gestión Cavallo, saludando el discurso productivista que el ministro había anunciado.

Como afirma Salvia (2012), la llegada de Cavallo intentó generar un cambio en la política económica del Gobierno, sin embargo, los considerables obstáculos que enfrentó el ministro expresaban la falta de condiciones para la realización de la política económica que proponía, llevando a importantes modificaciones de ella, en paralelo a una relación más dificultosa con el FMI y al agravamiento de la situación fiscal y financiera. No obstante, el desembarco del ex ministro de Menem, produjo un momento de mayor unidad en la clase dominante y constituyó a la UIA y al Grupo Productivo como los principales apoyos del ministro, al menos durante unos meses.

Previamente a la llegada del ministro, las asociaciones empresarias tenían posicionamientos cambiantes en relación a las políticas de reactivación y de ordenamiento fiscal. Como señalamos en el capítulo anterior, en el marco del quiebre del G-8, desde el Grupo Productivo la UIA moderaba su debilidad y su fraccionamiento interno presentando sus demandas como reclamos del “sector productivo” y encontrando algunos aliados. Allí, la UIA lograba el apoyo de la CACon, que tenía en su dirección empresas importantes en común con aquella (por ejemplo, Techint Construcciones) y era representativa de un sector tan afectado (o más) por la crisis como la industria.<sup>204</sup> La capacidad de la UIA de obtener consenso en la burguesía agraria – afectada en su rentabilidad por la caída de los precios internacionales y el aumento de la presión impositiva– era relativa, teniendo en cuenta la conformación del Grupo Productivo en el marco del quiebre del G-8 durante 1999. La mayor asociación empresaria del agro, la SRA, rechazaba integrar este alineamiento. En su lugar estaba la CRA, quien al igual que la CACon, jugaba dentro y fuera del Grupo Productivo, ya que reclamaba con la UIA medidas para la mejora de la producción de bienes, pero al mismo tiempo demandaba junto a las restantes asociaciones agrarias por medidas favorables a sus intereses sectoriales; siguiendo incluso a mediados de 2000 –aunque con menor dureza– a la SRA en sus quejas contra la protección industrial. En abril de 2001, la CRA continuaba con la línea de defensa de los intereses de su sector particular, difundiendo un documento conjunto con las corporaciones menores del agro, FAA y

---

<sup>204</sup> Aún así, la CACon jugaba su propio juego, pugnando por un plan de inversiones estatales en infraestructura que aumentara la demanda en su mercado particular, y abandonando en ocasiones a la burguesía industrial, como ante los ajustes definidos por Machinea y López Murphy (Salvia, 2012:166).

CONINAGRO, donde presentaban la “situación paradójica” del sector a partir de los cambios operados durante la década, bajo la convertibilidad (Salvia, 2012:166).

Entonces, el regreso de Cavallo al Ministerio de Economía encontraba a las asociaciones empresarias del Grupo Productivo sin una acción común, pero coincidiendo en el apoyo al nuevo ministro. La razón de este apoyo —y el fuerte contraste en el caso de la UIA respecto a López Murphy— debe buscarse tanto en su figura como creador de la convertibilidad, como en el discurso productivista que asumió.<sup>205</sup> Cavallo venía a intentar poner en marcha su propuesta para salir de la crisis, centrada en mejorar la competitividad de la producción mediante una reducción de costos del 20 %: “corregir de manera integral los problemas de los exportadores y de quienes tienen que competir en inferioridad de condiciones con los productos importados” (*Clarín*, 23/3/01). La mejora de la competitividad de la producción se buscaba sobre la base de modificaciones impositivas, arancelarias y subsidios directos. La vuelta de Cavallo auguraba un cambio en los objetivos de la política económica seguidos durante el gobierno de la Alianza, que alcanzaron un momento crítico con el ajuste fallido de López Murphy. El objetivo declarado por Cavallo desde su retorno al Poder Ejecutivo era impulsar políticas activas que pudieran reactivar la producción generando mayor demanda y reduciendo los costos de la producción.

A diferencia de López Murphy, en la asunción de Cavallo estuvieron presentes varios miembros de la UIA, como Osvaldo Rial (presidente), José I. de Mendiguren (secretario), Alberto Álvarez Gaiani (COPAL), Roberto Rocca, Sergio Einaudi y Javier Tizado (Techint). Lo mismo ocurrió días después, cuando Cavallo anunció sus primeras medidas ante los empresarios. El presidente de la UIA, Osvaldo Rial, señalaba la sintonía del nuevo ministro con las propuestas de la entidad, y una serie de importantes empresarios industriales mostraban su satisfacción, ya sea por las medidas del ministro en relación a la competitividad o por la comprensión que tenía de los problemas de la industria. Decía Rial, con gran contundencia y optimismo: “Por fin se terminó con las políticas de ajuste y recesión” (*La Nación*, 21/3/01). A lo que agregaba: “Las definiciones que dio, que no fueron muchas, reorientan la política que hasta ahora era de ajuste. Es una muy buena noticia la eliminación de los impuestos distorsivos para que la

---

<sup>205</sup> “El principal cambio que hizo el nuevo ministro es en el discurso económico de la Argentina (...) se volvió a hablar de crecimiento y producción como metas centrales (...) Su desafío es corregir todo el daño que la convertibilidad le causó —en la década del 90— a la producción argentina con la apertura indiscriminada y su decisión de no atacar el costo más caro que tienen los argentinos: la tasa de interés que cobran los bancos y las tarifas de los servicios públicos” (*Clarín*, 23/3/01).



Argentina recupere la competitividad.” (*La Nación*, 28/3/01). Otros empresarios, ligados a diversos sectores de la entidad industrial, “también se manifestaron al respecto”. Sergio Einaudi, director de Techint: “Cavallo es Gardel. Soluciona lo grande y lo chico. Algunas veces nos hemos peleado, pero estamos a favor de su designación (*La Nación*, 21/3/01). Diego Videla, vicepresidente cuarto de la UIA y presidente del MIA: “El cambio es muy bueno porque habrá medidas económicas que alienten la reactivación mediante la rebaja de impuestos, como a la renta mínima presunta y a los intereses. Ahora habrá un gabinete más homogéneo, que apuesta a la convertibilidad, la solvencia fiscal y la recuperación” (*La Nación*, 21/3/01). Fulvio Pagani, de Arcor: “Esperemos que la acción de Cavallo dé sus frutos porque tiene un plan para reactivar. Lanzará una reforma tributaria que venimos trabajando en la Fundación Mediterránea. Esta crisis se va a solucionar porque Cavallo luchará por el crecimiento y el empleo” (*La Nación*, 21/3/01). Salvador Carbó, del grupo Bunge & Born: “La incorporación de Cavallo es muy positiva. Es un hombre que, sin dudas, va a tener cartas en la manga. Pero, por supuesto, si tiene apoyo político” (*La Nación*, 21/3/01).<sup>206</sup>

Fuera de la UIA, el Presidente de la CACon, Eduardo Baglietto, apoyaba a Cavallo y hacía hincapié en el Plan de Infraestructura, expresando los fuertes intereses en la construcción que remarcaban el cambio de expectativas y la dirección correcta de las medidas para lograr el crecimiento. Decía Baglietto: “Es evidente que el nombre de Cavallo inyectó una dosis de optimismo que tenemos que saber aprovechar. Creo que todos van a entender ahora la importancia del plan de infraestructura. Y Cavallo le puede pegar un empujón para que esto salga rápidamente” (*La Nación*, 21/3/01). Aldo Roggio, Presidente Grupo Roggio, agregaba: “Tengo esperanza en esta nueva etapa, porque se basa en la necesidad de crecimiento. Los anuncios no fueron muchos, pero marcan un rumbo que ayuda a cambiar las expectativas” (*La Nación*, 28/3/01). Mauricio

---

<sup>206</sup> El apoyo a Cavallo era tal que, como demuestra Salvia (2012), hasta empresarios que habían estado cuando asumió López Murphy en el anuncio de su plan de ajuste, ahora mostraban su apoyo a Cavallo y sus políticas de reactivación: “Cavallo es el último cartucho que nos queda. Es muy capaz, tiene mucha fuerza y, sobre todo, una gran cantidad de ideas, porque con el ajuste sólo no alcanza. Pero todo depende del apoyo que reciba en el Congreso. El sábado yo estaba entre los 500 empresarios que aplaudimos entusiasmados a López Murphy. Pero, evidentemente, nos equivocamos. Porque los empresarios entendemos de números, pero no manejamos la parte política. (Enrique Pescarmona, Presidente IMPSA, *La Nación*, 21/03/01). Cavallo es bueno, ya lo demostró entre 1991 y 1996. No sé si su nombramiento resuelve la crisis política, pero ayuda a solucionar la económica. (Cristiano Ratazzi Presidente de Fiat y de ADEFA, *La Nación*, 28/03/01). Apoyamos el ingreso de Cavallo en el Gobierno y esperamos que pronto pase esta crisis y se inicie la recuperación económica. (Oscar Vicente, Vicepresidente Pérez Companc, *La Nación*, 21/03/01). Seguramente bajarán las tasas de interés y el riesgo país. Pero será en 15 o 20 días, no ahora. Primero hace falta el apoyo del Congreso al nuevo plan económico. (Oscar Vicente, Vicepresidente Pérez Companc, *Clarín*, 21/03/01)” (Salvia, 2012:169).

Macri, ejecutivo de Socma: “Domingo Cavallo puede reunir el apoyo de todas las fuerzas políticas. Significa una muy buena oportunidad que no se debería desaprovechar” (*La Nación*, 21/3/01). En la misma dirección se presentaban voces de otros sectores. Por el lado del agro, el vicepresidente de CRA, Mario Llambías, elogiaba el cambio de política anunciado por el nuevo ministro: “no era cuestión de hombres ni de nombres, sino de cambio de políticas, el mensaje de Cavallo en cuanto a la reactivación y el crecimiento puede ser interesante para que el agro pueda recuperar la competitividad” (*La Nación*, 21/3/01).

Más allá la sintonía del discurso productivista de Cavallo y del Grupo Productivo, la vuelta de Cavallo al Ministerio de Economía era apoyada por todo el arco empresarial. Fuera del Grupo Productivo la mayor asociación de la burguesía agraria también mostraba su apoyo. El presidente de la SRA, Enrique Crotto, mostraba su satisfacción por la designación de Cavallo: “[Cavallo es] el economista más espectacular del último medio siglo que tuvo el país (...) [esta es] la última oportunidad que tiene el país, que está al borde del abismo (...) Apoyo totalmente el plan Cavallo. Es el hombre indicado para este momento. No hay ninguna duda de que le ha cambiado el humor a la gente” (*La Nación*, 23/3/01). Resulta significativo el apoyo de la banca privada, dado el desplazamiento del centro de la política económica del ajuste que defendía ABA hacia las políticas activas que defendía la UIA. El titular del Bank Boston y el CEA, Manuel Sacerdote, hacía *lobby* por los proyectos de ley de Cavallo, afirmando que era necesario un apoyo activo de los legisladores. Héctor Gabrielli del Banco HSBC, elogiaba a Cavallo: “el ministro demostró que tiene la convicción de llevar adelante este proyecto, con el que propuso crecimiento en un plazo no muy largo” (*Clarín*, 21/3/01). Más importante, ABA emitía un comunicado en el que apoyaba la política de impulso a la reactivación:

El país vive momentos cruciales que no permiten nuevas demoras en la toma de decisiones. (...) Urge que el Congreso otorgue el apoyo necesario a las medidas de reactivación propuestas por el ministro Cavallo, y que dicho consenso sea acompañado por las fuerzas políticas. (...) la coyuntura exige la firme determinación de todos los sectores para iniciar cuanto antes la puesta en marcha de la economía del país. (*Clarín*, 23/3/01)

Entre los empresarios del comercio y los servicios, manifestaban su apoyo los presidentes de la CAC y ejecutivos de empresas privatizadas. Jorge Di Fiori, presidente de la CAC: “Es viable el proyecto de Cavallo. Es altamente positivo que se empiece a trabajar en serio en una reforma tributaria y luchar contra la evasión” (*La Nación*,

23/3/01). Francisco Badía Vidal, presidente Edesur: “Cavallo está creando confianza, porque a la Argentina le faltaba acción. El mismo lo dijo: no habrá grandes anuncios, sí acción” (*La Nación*, 28/3/01). Antonio Peris, presidente Gas Natural BAN: “En principio crea un esquema más claro. De llevarse a cabo las medidas, tendrán que incidir en una recuperación. Cavallo une propuesta con concreción. Es un plan bien pensado, con referencia en otros países, que fomenta la actividad productiva” (*La Nación*, 28/3/01). José María Ranero Díaz, presidente Repsol YPF Argentina: “Todo aquello que ayude al país es bienvenido. Durante el fin de semana tuve una sana preocupación, pero estoy muy seguro de que el país tiene salida” (*La Nación*, 23/3/01).

Como puede apreciarse, la llegada de Cavallo logró cohesión de las diversas fracciones y sectores de la clase dominante, gracias al apoyo de la propuesta del ministro de desarrollar una política que buscara la reactivación económica. Como sostiene Salvia (2012), esta propuesta coincidía con la prédica de la UIA a lo largo del todo el período de crisis, aunque difería de las demandas de la banca privada y las empresas privatizadas. Aún así, asociaciones y empresarios de estos sectores apoyaban el plan del ministro Cavallo.<sup>207</sup>

Hemos visto la situación en la que llegaba Cavallo al Ministerio de Economía y la mayor unidad empresarial en torno a su figura. Veamos ahora las políticas impulsadas desde el Ministerio de Economía, varias de ellas se enlazan con la cuestión regional. Como mencionamos, el programa de Cavallo tenía como objetivo mejorar la competitividad de las empresas argentinas, en especial de las productoras de bienes. Para alcanzar este objetivo, Cavallo tomaba medidas en dos dimensiones: por un lado, la reducción o suba de aranceles extrazona a la importación de bienes y, por otro lado, la implementación de subsidios, incentivos y rebajas impositivas a la producción de bienes.

---

<sup>207</sup> Como afirma (Salvia, 2012:172-173), sobre esto operaban tres aspectos de la coyuntura: en primer lugar, el fracaso del ajuste de López Murphy ponía claramente de manifiesto las dificultades políticas para continuar con medidas del mismo tipo. No se trataba ya de que el ajuste no cumpliera su objetivo último de reactivar la economía mediante la baja de la tasa de interés, sino de que era inviable políticamente. En segundo lugar, esta inviabilidad política era tal porque la fuerza de la alianza de gobierno y su capacidad de negociación habían llegado a debilitarse hasta el punto de la ineficacia para impulsar política alguna. En tercer lugar, la ineficacia del gobierno generaba mayor volatilidad financiera, retrotrayendo al país a una situación similar a la que hizo necesario el Blindaje. Parece correcto afirmar que, para aquellos sectores empresarios menos afines al discurso productivista de Cavallo, era preferible un gobierno que llevara adelante medidas de promoción a la producción que un gobierno ineficaz para implementar política alguna. De esta manera puede entenderse el súbito interés de empresarios del sector financiero y de empresas de servicios por una política de reactivación productiva. La ABA ya se había pronunciado por medidas de reactivación en ocasión de la firma del Blindaje, en diciembre de 2000 – aunque no hubo acuerdo con la UIA en el contenido de esta demanda.

La primera excedía la esfera de las decisiones de la Argentina y por eso generaría varias tensiones con Brasil. Para evitarlas, Cavallo negoció rápidamente con Brasil la posibilidad de que Argentina modificase sus aranceles de importación de bienes de capital y de productos finales, algo que Brasil aceptó por no verse directamente afectado y para evitar un agravamiento de la crisis, lo que acarrearía consecuencias negativas sobre ese país. Así, a fines de marzo, los aranceles extrazona para la importación de bienes de capital se redujeron al 0%, en tanto que los aranceles extrazona para la importación de bienes de consumo final se elevaron al 35%. Estas modificaciones abarataban la inversión en bienes de capital, al mismo tiempo que reducían la competencia en el mercado local de las importaciones de bienes finales –con excepción de las que procedían de países miembros del MERCOSUR. El problema fue que lo implementado por Cavallo alcanzaba a dos sectores que Brasil no estaba dispuesto a aceptar: informática y telecomunicaciones, lo que esto tensionaría la relación con Brasil, cuestión sobre la que nos explayaremos en los próximos dos apartados.

La segunda dimensión estaba dentro del ámbito de las decisiones nacionales. En primer lugar, se implementaba un incentivo para el sector de bienes de capital, que compensara el abaratamiento de la importación, por la reducción del arancel al 0 %. Consistía en un bono del 10 % sobre el precio de los bienes de capital nacionales, para pagar impuestos nacionales (IVA, Ganancias, etc.). En segundo lugar, se proyectaba mejorar la competitividad de las empresas con un conjunto de planes focalizados en los sectores más afectados por la recesión: la producción industrial, agropecuaria y de la construcción. Estos Planes de Competitividad establecían exenciones y rebajas impositivas para estos sectores, que mejoraban sus costos operativos. Para junio, la mayoría de los convenios habían sido firmados en la industria, en una diversidad de rubros que representaban el 46 % del valor bruto de la producción y el 69 % del empleo industrial. Estos rubros eran automotrices (terminales y autopartes), industrias culturales, textiles, indumentaria, calzado, bienes de capital, madera, muebles, industrias plásticas, celulosa y papel, turismo, transporte de carga y frigoríficos. El impacto de los Planes de Competitividad sobre la rentabilidad era del orden del 20 %, con picos en calzado (42,7 %), terminales automotrices (33,3 %) y bienes de capital (30,5 %), a los precios vigentes a la firma de los acuerdos. Para las actividades trabajo-intensivas el impacto de la rentabilidad era aún mayor.

La implementación de estos Planes de Competitividad requería un complejo mecanismo burocrático, por lo que su vigencia efectiva se demoró hasta principios de junio. Sin embargo, este cambio hacia políticas activas encontraba dos limitaciones presentes durante todo el gobierno de la Alianza. En primer lugar, la cuestión del déficit, que permanentemente amenazaba los desembolsos del Blindaje. En segundo lugar, una política expansiva necesitaba recursos, que no estaban disponibles y que Cavallo esperaba obtener de las siguientes tres fuentes. La primera era un nuevo impuesto a los movimientos en cuenta corriente, el impuesto al cheque, aprobado por el Congreso como ley. Ésta establecía que el Poder Ejecutivo fijaría la tasa del impuesto, con un máximo 0,6 % para cada operación (débito y crédito). Al mismo tiempo, el Congreso establecía que todo pago por un monto superior a \$1000 debía realizarse con tarjeta o cheque, para reducir la evasión y ampliar la base de recaudación del nuevo impuesto.<sup>208</sup>

La segunda fuente era una nueva reforma del Estado para bajar el gasto público. A pocos días de haber asumido, el 29 de marzo el Congreso aprobó una ley de poderes especiales para el Ejecutivo, con el objeto de implementar la reforma del Estado. Esta ley autorizaba al Gobierno a fusionar o centralizar entes autárquicos o reparticiones descentralizadas y a sujetar al personal de éstos al derecho privado. Pero la ley impedía expresamente despedir personal o afectar sus derechos adquiridos (como el salario) por el plazo de dos años. En el plano fiscal, Cavallo fue autorizado a crear nuevos impuestos, devolver o compensar créditos fiscales por IVA, crear o eliminar exenciones impositivas. Pero no podía hacerlo sobre productos de la canasta básica o las economías regionales. Se le impedía también privatizar empresas del Estado, lo que demostraba que algunos de los superpoderes fueron limitados por el Congreso.

La tercera fuente sería la obtención de un crédito por 3.000 millones de dólares del Gobierno de Estados Unidos. Si el impuesto al cheque era rápidamente implementado y la reforma del estado era limitada para las pretensiones originales, la posibilidad de recibir un crédito por US\$ 3.000 millones nunca se efectivizaba. Al asumir, Cavallo creía poder negociar ese crédito directamente con el Tesoro de Estados Unidos, sin intervención del FMI. La búsqueda de financiamiento directo de los Estados Unidos tenía que ver con la posición reticente del FMI a ampliar el Blindaje, en un escenario global caracterizado por el reflujo de capitales desde los llamados “países emergentes” y el aumento de las primas de riesgo para estos países, tras las crisis de

---

<sup>208</sup> Cavallo esperaba que el impuesto aportara unos 3500 millones de pesos anuales.

Turquía, Rusia y Brasil (Salvia 2012, Esquenazi 2009). Sin embargo, la nueva administración republicana del Presidente George W. Bush no estaba dispuesta a otorgar nuevos fondos a deudores que no podían afrontar sus pagos de deuda como el caso de Argentina.

En el primer mes de gestión de Cavallo la situación financiera era delicada, con el Blindaje congelado y un riesgo país que se mantenía en niveles muy elevados. Tres semanas después de asumir, Cavallo anunció dos medidas significativas, con el doble objetivo de ordenar las cuentas públicas e impulsar la reactivación económica: un nuevo ajuste y el envío al Congreso de un proyecto de ley para incorporar al euro a la paridad con el peso.<sup>209</sup> La primera medida, que continuaba la línea de las políticas seguidas por Machinea y López Murphy, consistía en una extensión y aumento de impuestos al consumo como el IVA, un aumento en la alícuota del impuesto a las ganancias, un aumento del impuesto a los movimientos de cuentas corrientes de 0,25 % a 0,4 %, y un recorte de gastos estatales dentro de los estrechos límites que habilitaban los poderes especiales. Se esperaba así poder mejorar las cuentas fiscales en 1.800 millones de pesos. La segunda medida, llamada “convertibilidad ampliada”, significaba una mejora del tipo de cambio para las exportaciones y un encarecimiento de las importaciones.<sup>210</sup>

La “rápida” reactivación que pronosticaba el ministro no se producía, continuando la actividad económica su camino descendente y complicando el frente fiscal. A mediados de junio de 2001 –y con la garantía de aprobación de la Ley de Convertibilidad ampliada por el PJ, que se produjo el 20 de junio– Cavallo adelantó el anuncio de un set de medidas que estaba en estudio, en relación al sector externo de la economía y a los impuestos sobre las empresas. Respecto al sector externo, Cavallo decidió la creación del “factor de convergencia” (o de empalme), que otorgaba al comercio exterior –con excepción de las exportaciones de combustibles– los efectos de la ampliación de la convertibilidad a la canasta de monedas dólar-euro. Esto lo convertía en un tipo de cambio doble, aunque instrumentado de manera fiscal y no cambiaria. Se implementaban subsidios para las exportaciones y se cobraban derechos a las importaciones, siendo el monto equivalente a la diferencia entre el tipo de cambio vigente y el tipo de cambio calculado para la canasta. En los hechos, el factor de

---

<sup>209</sup> En partes iguales con el dólar, de manera que \$1 equivaliera a la suma de US\$ 0,5 y Euro 0,5.

<sup>210</sup> Sin embargo, el proyecto de ley enviado dejaba expresamente establecido que la canasta de monedas euro-dólar entraría en vigencia una vez que el euro se aprecie hasta llegar al nivel del dólar, por lo que la convertibilidad ampliada no tenía consecuencias aún en el comercio exterior.

convergencia elevaba el tipo de cambio real para el comercio exterior en un 7,5 % en el primer día de vigencia, con una paridad de 1,0748 peso por dólar. Algo importante pero no determinante ante la devaluación nominal de Brasil, que llegaba al 23 % desde enero de 2001. Respecto a los impuestos que pagaban las empresas, Cavallo buscó reducir el costo fiscal. Para ello, modificó la fecha de pago del IVA, pasando de la fecha de facturación a la de cobro. Esto permitía evitar el costo financiero de pagar el impuesto antes de cobrar la venta. Al mismo tiempo, eximió al agro de los impuestos a la renta mínima presunta y a los intereses de los créditos bancarios, lo que significaba una recuperación de rentabilidad agropecuaria que era largamente reclamado por las asociaciones empresarias del sector desde la implementación de estos impuestos en 1998. Con estas medidas, Cavallo intentaba mejorar la competitividad de las empresas, por vía de un tipo de cambio doble y de una reducción de costos directos o indirectos por el descenso de impuestos. Así, atacaba uno de los factores del crecimiento del riesgo país: la falta de reactivación.

### **6.3.2 Cavallo y la política comercial y regional argentina**

La llegada de Cavallo, a pesar del apoyo del sector productivista, potenciaba las posiciones de los sectores que siempre vieron mejor la alternativa del ALCA que la profundización del MERCOSUR. La primera medida tomada por el ministro, de reducir aranceles unilateralmente, alertaba la falta de una apuesta a las decisiones consensuadas con Brasil. Inclusive, el primer ministro de Economía de la Alianza, José Luis Machinea, –más identificado con las políticas industrialistas y con la UIA, a pesar de su fracaso para llevarlas a la práctica– poco antes de dejar su cargo en el Ministerio de Economía, ya hablaba de anticipar las negociaciones por el ALCA, lo que entraría nuevamente en tensiones con el principal socio del MERCOSUR.<sup>211</sup> Como ya señalamos, el apoyo del nuevo gobierno norteamericano de George Bush (hijo) había sido fundamental para que Argentina consiguiera, a comienzos del año 2001, el mencionado Blindaje por 40.000 millones de dólares, acordado por el FMI y la participación de otros gobiernos, en particular por España. Pero luego, no estuvo dispuesto a aportar nuevos recursos, como los que solicitó Cavallo ni bien había asumido, transfiriendo –Estados Unidos– la responsabilidad al FMI. Esta fue también la

---

<sup>211</sup> “En el gabinete argentino, las pretensiones de Rodríguez Giavarini de negociar en bloque no son compartidas por el ministro de Economía, José Luis Machinea, quien ya aclaró que prefiere agilizar la entrada en el ALCA, la zona de libre comercio que uniría a la región desde Alaska hasta Tierra del Fuego” (*La Nación*, 21/2/01).

posición adoptada frente al rebrote de la crisis financiera, entre fines de junio y julio de 2001. Si Estados Unidos hubiera aceptado prestar dinero a cambio de un acuerdo tipo TLC en forma directa con Argentina, es algo hipotético, pero pareció ser que fue la apuesta tanto de Machinea como de Cavallo, cuando el país del Norte dejaba correr la posibilidad de firmar un acuerdo de libre comercio con Argentina. La apuesta desde el Palacio de Hacienda se ubicaba en oposición a lo que venía señalando el Canciller Rodríguez Giavarini, continuar apostando al “Relanzamiento del MERCOSUR” a pesar de los escasos logros que esta política había tenido.

Unos meses después, cuando Cavallo intentaba nuevamente conseguir financiamiento de los Estados Unidos, el canciller argentino Rodríguez Giavarini rechazaría el ofrecimiento que, de manera informal, efectuara el gobierno norteamericano para negociar un acuerdo bilateral de libre comercio como el que Estados Unidos estaba negociando por ese entonces con Chile (*La Nación*, 8/5/01, *Página 12*, 9/5/01). El canciller Rodríguez Giavarini señalaba que las negociaciones para ingresar al ALCA se realizarían a través del MERCOSUR: “nosotros cumplimos con los tratados internacionales, nuestro compromiso con el MERCOSUR y negociaremos a través de él” (*La Nación*, 8/5/01). Sin embargo, la presencia de dos opiniones distintas en el gobierno argentino crearía un manto de dudas sobre el MERCOSUR y debilitarían aún más la imagen de su política exterior.<sup>212</sup>

Desde la perspectiva de Bernal-Meza, Cavallo representaba la continuidad del pensamiento de sectores que fueron dominantes bajo el menemismo y expresaba la misma “comunidad epistémica”: alianza con Estados Unidos, visión de la integración del MERCOSUR como un camino de liberalización comercial hacia el ALCA; percepciones críticas sobre Brasil, tanto hacia su política externa –particularmente frente a Estados Unidos, que es vista como conflictiva y distorsionadora de una necesaria comunidad de intereses hemisféricos– como respecto a la capacidad de sus dirigencias gubernamentales para generar escenarios económicos de estabilidad y también de sectores del radicalismo (gobierno) y de la Cancillería (Bernal-Meza, 2001: 83). Esta mirada de la agenda de política externa, generaría dos tensiones importantes en la relación entre Argentina y Brasil, en los posibles escenarios para el MERCOSUR y también en la posición frente a Estados Unidos y el ALCA.

---

<sup>212</sup> Un diplomático brasileño señalaba que: “La cancillería argentina afirma que el país quiere mantener la Unión Aduanera. Sin embargo, con la división interna que existe en el gobierno argentino, no podemos esperar que haya espacio para grandes cambios en el bloque” (*Gazeta Mercantil*, 20/5/01, citado en Bernal-Meza, 2001:83, la traducción es nuestra)



Respecto a la primera de las tensiones, la llegada de Cavallo y sus seguidores impulsaban un retroceso del MERCOSUR hacia una zona de libre comercio, mientras Brasil continuaba apoyando la continuidad o *statu quo* de por ese entonces del bloque, a pesar de la situación crítica. En relación a la segunda, en tanto Cavallo manifestaba estar a favor de la propuesta norteamericana de acelerar la firma de tratados bilaterales de comercio, Brasil impulsaba una negociación en bloque y pretendía que ésta retrasara lo más posible los tiempos. Como señaló la prensa, “Cavallo quiere flexibilizar el encuadramiento del Mercosur y acercarse, con alianzas bilaterales, a Estados Unidos. En la cancillería prefieren no irritar a los brasileños y no volver a las *relaciones carnales*” (*Clarín*, 13/4/01).

#### **6.4. ¿Desde el MEROSUR? Clase dominante y gobierno ante las negociaciones de Buenos Aires por el ALCA**

##### **6.4.1 La VI Reunión Ministerial del ALCA y el VI Foro Empresarial de Buenos Aires**

A continuación analizaremos las negociaciones que se produjeron en la VI Reunión Ministerial de discusiones por el ALCA, realizada los días 6 y 7 de abril en la ciudad de Buenos Aires, reunión donde se discutirían los borradores previos para la Cumbre de las América de Quebec. Las reuniones tenían participación de ministros y cancilleres, y paralelamente a ellas, sesionaba el Foro Empresarial de las Américas que habitualmente acompañaba a las reuniones ministeriales.

Días previos a la reunión de Buenos Aires tenía lugar un encuentro del GMC del MERCOSUR, donde se discutiría qué postura iba a tener el bloque regional para abordar las discusiones por el ALCA en la reunión ministerial del 6 de abril en Buenos Aires.<sup>213</sup> Si bien la relación entre Argentina y Brasil no pasaba por sus mejores momentos, y empeoraría a lo largo del año 2001, todos los integrantes del bloque buscaron el consenso para negociar:

‘La principal posición del Mercosur en el ALCA es negociar como bloque con posturas únicas y combinadas. Por eso para cada reunión del ALCA hay una reunión previa intra-Mercosur, donde se coordinan posiciones’, explicaba el por ese entonces director nacional de Integración Económica Americana de la Cancillería, Daniel Polski, y destacaba que ‘la construcción del acuerdo

---

<sup>213</sup> “El principal mensaje que dejaron los representantes de los países que conforman el bloque [fue que] quisieron dejar en claro que Mercosur y ALCA no son dos instancias incompatibles, sino que plantean el desafío de encontrar la manera para poder avanzar en la apertura de mercados” (*La Nación*, 3/4/01).

hemisférico tiene como base nuestros acuerdos subregionales y bloques existentes como la Comunidad Andina, entre otros'. (*La Nación*, 3/4/01)

En ese encuentro los cuatro socios fundadores acordaron que aplicarían el principio de “nada está negociado hasta que todo esté negociado”, buscando el equilibrio en el proceso negociador y adopción de derechos y obligaciones comunes.

Sin embargo, los desequilibrios internos en el MERCOSUR tanto entre los países grandes y chicos como entre sus dos socios principales, Argentina y Brasil, se venían profundizando. Aunque aquellos existían desde la creación del MERCOSUR, se potenciaron, como ya señalamos, partir de la devaluación del Real de 1999 que profundizó la recesión de la economía argentina y que evidenció la falta de coordinación de políticas macroeconómicas entre los miembros del bloque. Con ese arrastre de fondo, aparecerían diferencias a nivel gubernamental sobre cómo encarar algunas discusiones arancelarias por el ALCA. Estas diferencias estaban emparentadas, por un lado, con las políticas comerciales y arancelarias que venían implementando Argentina y Brasil sin lograr acuerdos. Respecto a éstas, el negociador de Brasil en esas reuniones señalaba:

Tenemos que tener una posición unificada desde el MERCOSUR. No nos obsesionan tanto las fechas del ALCA, sino sus contenidos. Es una posibilidad importante para nosotros porque el MERCOSUR pasa por una fase muy sensible, crítica, que toca el talón de Aquiles de la Unión Aduanera, en la que no se sabe adónde queremos ir (...) Lo que no podemos hacer es tener la ilusión de que el ALCA será una panacea. (*La Nación*, 3/4/01)

Y, por otro lado, estaban emparentadas con las demandas de Uruguay y Paraguay de ser tenidos más en cuenta dentro del bloque, ante lo que desplegaban como amenaza la opción de un acuerdo con Estados Unidos que sería más beneficioso para esos países que un MERCOSUR en crisis.<sup>214</sup> Las diferencias entre Argentina y Brasil son las que nos interesan aquí porque están entrelazadas con lo que una buena parte del empresariado argentino demandará ante el ALCA. Varias de estas tensiones fueron alentadas por las declaraciones del ministro Cavallo cuando volvía al Palacio de

---

<sup>214</sup> “El secretario en la embajada de Paraguay, Carlos Sánchez Sartorio, coincidía en que ‘de ninguna manera son incompatibles el ALCA y el Mercosur’, pero advertía que era necesario responder a los intereses de cada sector y de cada país del bloque regional. ‘Entonces el interrogante es cómo identificar esos intereses, y precisamente esa coordinación es lo que dificulta la negociación’” (*La Nación*, 3/4/01). Por su parte, el ministro de la embajada de Uruguay, José Pedro Buda, subrayaba tener en cuenta cómo nacen los procesos de integración: “Nosotros, en el Mercosur, estamos pasando por una etapa donde se paralizó el flujo comercial y el consumo y es en este contexto que tenemos el ALCA como una posibilidad de alto consumo; entonces, la pregunta que surge es ¿cómo logramos llegar todos unidos a un proceso de negociación estando en realidades diferentes? [...] Frente a la apertura de mercados tenemos que saber qué queremos y dónde, y sobre todo que se garantice la seguridad jurídica” (*La Nación*, 3/4/01).

Hacienda, con posturas ambiguas entre la continuidad del MERCOSUR y un acercamiento de Argentina a Estados Unidos por fuera, incluso, de las negociaciones por el ALCA.

Retomamos entonces las medidas económicas de Cavallo que afectaban al MERCOSUR. Por un lado, Cavallo había anunciado una rebaja arancelaria sobre una gama de productos de países extra MERCOSUR (principalmente bienes de capital), lo que perjudicaría fuertemente a la industria brasileña, y un aumento en los aranceles en bienes de consumo para favorecer el consumo local ante la recesión cada vez más aguda de la economía argentina. Esta situación evidenciaba la crisis del MERCOSUR como Unión Aduanera por la toma unilateral de estas medidas. Las tensiones hicieron que el propio presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, cancelara un viaje ya acordado a la Argentina en el marco de las negociaciones del GMC por el ALCA, posponiendo el encuentro hasta la reunión de Quebec donde se encontrarían los presidentes de ambos países<sup>215</sup> y delegando en sus ministros las quejas y presiones para con el gobierno argentino. Por otro lado, circulaba la opinión de Cavallo sobre que Argentina podría llegar a un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos en forma directa.<sup>216</sup> Otra cuestión que causaba irritación en las esferas gubernamentales brasileñas. Rápidamente el ministro argentino matizaba el carácter de sus afirmaciones: “Una cosa son mis ideas y otras las decisiones del gobierno argentino” (*La Nación*, 6/04/11). No obstante, alentaba a la Argentina y a Brasil a aprovechar todas las oportunidades que permitieran “mejorar la calidad de vida de sus pueblos, mejoren las inversiones, abran los mercados y generen más puestos de trabajo: Los acuerdos de libre comercio son un instrumento para ese fin” (*La Nación*, 6/4/11).

Sin embargo, la presión de los brasileños tuvo sus efectos. El ministro Cavallo daba marcha atrás en algunas de sus medidas. En una reunión con el canciller brasileño Celso Lafer y el ministro brasileño de Desarrollo, Comercio Exterior e Industria, Alcides Tapia, Cavallo anunciaría el retiro del área de informática y telecomunicaciones

---

<sup>215</sup>“Itamaraty dejó la visita en suspenso sabiendo que Cavallo era favorable a medidas contrarias al Mercosur: rebaja de aranceles, libre comercio en lugar de unión aduanera, e incluso hasta adelantar el ALCA, algo a lo que Brasil se opone de raíz por presión de su establishment empresarial. Sin ninguna una señal del gobierno argentino de que las ideas de Cavallo no se convertirían en políticas de Estado, Brasil dejó desvanecer la idea de la visita y no volvió a mencionarla. Era imposible realizar una ‘visita de trabajo’ para ajustar posiciones, si el propio gobierno argentino aún no definió internamente una postura permanente sobre su ingreso en el ALCA” (*La Nación*, 5/4/01).

<sup>216</sup> “Cavallo no descarta un pacto con EE. UU. por fuera del ALCA” (*La Nación*, 6/4/01). Sin embargo, aclaraba al mismo tiempo que “apoyaba el ingreso en la zona de libre comercio continental vía Mercosur” y que ese eventual convenio no equivale al ALCA, en cuya negociación “el Mercosur debe actuar unido” (*La Nación*, 6/4/11).

de la reducción arancelaria y cedía en algunas otras medidas también con el objetivo de reencauzar la relación con Brasil:

Cavallo dio marcha atrás en una reducción de aranceles. Excluyó los productos de informática y telecomunicaciones de la lista de bienes que no los pagarán. El ministro de Economía, Domingo Cavallo, cedió a los reclamos brasileños y ayer anunció que los productos informáticos y de telecomunicaciones no serán alcanzados por la reducción arancelaria que anunció el lunes último y que comprende a los países que no forman parte del Mercosur. (*La Nación*, 6/4/11)

En este contexto de tensiones, analizaremos la voz de los empresarios ante las discusiones por el ALCA que se dieron tanto en el VI Foro Empresarial como en la Reunión Ministerial del 6 de abril. El Foro funcionaba en forma paralela a las reuniones gubernamentales ministeriales que tenían lugar en la capital argentina, cumpliendo la función de asesorar y entregar recomendaciones para las negociaciones que tendrían lugar en la posterior Cumbre de las Américas de Quebec. Si bien la reunión empresarial era contemplada desde los comienzos del ALCA –y durante la I Cumbre de Miami y durante la I Reunión Ministerial de Denver en 1995 habían participado empresarios como invitados de los gobiernos–, en el caso argentino tuvo más relevancia su participación. Los motivos de esta relevancia podrían radicar en la coyuntura política local, en que era la primera vez que las negociaciones del ALCA tomaban un carácter más público y/o en que la fecha de implementación del ALCA se acercaba y había que comenzar a tomar decisiones sobre las implicancias de un proyecto de libre comercio continental e impulsado por Estados Unidos. Posteriormente en Quebec, tanto por iniciativa del gobierno de De la Rúa como por necesidad empresaria de inmiscuirse en las negociaciones, gobierno y empresarios participaron del Consejo de Comercio Internacional. En éste interactuarían funcionarios de Cancillería y representantes del sector empresario en la discusión de los borradores, llevando las posturas presentadas en Buenos Aires. Como en Quebec no habrá nada diferente a lo discutido y negociado en Buenos Aires, es que nos concentramos en el análisis de esta reunión ministerial y este foro empresarial.

La participación en el Foro Empresarial se organizaba por país, donde cada delegación enviaba una cantidad de representantes del sector empresario que llevaban sus posturas sectoriales a las mesas de discusión.<sup>217</sup> Para los empresarios argentinos, se

---

<sup>217</sup> “El encuentro, que reúne a 740 empresarios, comenzó ayer en el hotel Sheraton y se desarrolla en forma paralela a las discusiones intergubernamentales por el ALCA. Los ejecutivos representan a cámaras de cada país; la delegación más numerosa es la local, con 273 inscriptos. Le sigue la de los Estados Unidos, con 170 ejecutivos, y la de Brasil, con ‘apenas’ 104” (*La Nación*, 6/7/01).

trataba de dilucidar de qué manera la Argentina resultaría más beneficiada en un proceso de regionalización. Sus debates y planteos estaban guiados por varios interrogantes que giraban en torno a ALCA sí o ALCA no, a los tiempos para la implementación del proyecto, y a la conveniencia de una negociación directa con Estados Unidos o por la vía del MERCOSUR. Las discusiones por el ALCA comenzaron a tomar estado público a partir de esta jornada, tanto por la protesta social<sup>218</sup> como por las objeciones fuertes por parte del empresariado y algunos gobiernos latinoamericanos, en especial los del América del Sur, a la propuesta norteamericana. Sobre las posiciones de los empresarios, *La Nación* señaló:

Los empresarios apoyan el Mercosur. Los ejecutivos argentinos prefieren que el país entre en el área de libre comercio de América junto con sus socios regionales [...] Ayer quedó demostrado lo difícil que es para los sectores productivos reunidos en el VI Foro Empresarial de las Américas consensuar definiciones sobre temas tan complejos como subsidios, medidas antidumping, acceso a los mercados, barreras no arancelarias y condiciones de ingreso de las economías más pequeñas en el Área de Libre Comercio de las Américas – ALCA–. (*La Nación*, 6/7/11)

El mismo diario informaba que en la reunión del Foro Empresarial se dejaba entrever la postura –que será mantenida de ahí en adelante sobre todo por las cámaras empresarias de la industria y las principales organizaciones del agro– de los empresarios: “predomina en el empresariado argentino un fuerte apoyo al Mercosur como vía de acceso al ALCA” (*La Nación*, 6/4/11). Obsérvese la contradicción entre el apoyo que por esos días la clase dominante daba a la llegada de Cavallo y su paquete de medidas económicas –como analizamos en el apartado 3.1–, con la postura de apoyar el MERCOSUR para negociar en ALCA, postura que no era del agrado de Cavallo, cuando públicamente manifestaba sus ideas de avanzar en un acuerdo con Estados Unidos sin el bloque regional.

El borrador que distribuyó el influyente Consejo de las Américas, que reunía a las principales empresas norteamericanas, despertó las quejas de los empresarios argentinos y brasileños. En uno de los ítem proponía: “la eliminación de los aranceles y

---

<sup>218</sup> La protesta social contra las negociaciones por el ALCA fue un hecho regional. Desde la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) se organizaron movilizaciones en San Pablo, Montevideo, Porto Alegre, entre otros lugares, que acompañaron las que tuvieron lugar en Buenos Aires los días de la minicumbre. Aquí, las tres centrales sindicales del movimiento obrero organizado (CGT oficial, CGT disidente, CTA) en conjunto con otras organizaciones de fracciones de clases subalternas como movimientos de desocupados, movimientos sociales y sectores medios, se manifestaban contra la iniciativa norteamericana. Se sumaban también, sectores de la pequeña burguesía como APYME. La Autoconvocatoria No al ALCA que integraba a diferentes sectores políticos y sociales de la región, también se manifestaba contra la reunión ministerial. Al respecto de esta protesta contra el ALCA “desde abajo”, véanse Kan y Pascual (2011b) y Kan y Socoloff (2012).

la máxima reducción de los barreras no arancelarias” (*La Nación*, 6/4/01), lo que era interpretado como una clara señal de que Estados Unidos solamente barajaba la posibilidad de discutir la reducción de aranceles para el intercambio comercial de su economía con el conjunto de la región, pero no discutir sus diversas barreras (cupos, controles fitosanitarios, medidas antidumping, subsidios, compras gubernamentales, etc.) a la entrada de productos extranjeros, en este caso los latinoamericanos. Ante este planteo, comenzaron las declaraciones y posicionamientos de los diversos representantes empresarios, tanto a nivel individual como en algunos casos en nombre de su organismo de representación corporativa. José María Fumagalli, director de la Cámara de Industria Química y Petroquímica, decía: “Esto no parece muy *fair play*. Si ya están declarando que mantendrán barreras, tienen que explicar cuáles y por cuánto tiempo” (*La Nación*, 6/4/01). El titular de la UIA, Osvaldo Rial, advertía que: “Lo poco que queda de la industria nacional se puede diluir si no se logra una buena negociación (...) [El país] primero tiene que resolver sus problemas internos de competitividad, después su relación con el Mercosur y, por último, buscar su integración al mundo [porque si no] iremos a esta negociación en desigualdad de condiciones” (*La Nación*, 6/4/01). Rial, por su parte, insistió en que Argentina “tiene que recrear su aparato productivo” y necesita “reindustrializarse”, pero advirtió que la situación del bloque regional “es igual a la de un año y medio atrás”, por lo que consideró que es necesario “un re-relanzamiento” (*La Nación*, 6/4/01). Sobre la postura del gobierno ante el ALCA, el titular de la UIA criticaba la falta de una posición clara sobre cómo encarar las negociaciones en el ALCA:

‘Hay una confusión total. Dentro del Gobierno hay distintos caminos que son contrapuestos. Primero se dice una cosa y después otra’, resaltó Rial en referencia a declaraciones del canciller Adalberto Rodríguez Giavarini, por un lado, y Domingo Cavallo, por otro. ‘La posición que nosotros sostenemos desde la UIA es la que adoptó en un principio la Cancillería: fortalecer el Mercosur y de ahí negociar el ALCA’. (*Página 12*, 1/4/01)

También grandes grupos económicos industriales y agroindustriales –miembros de la UIA– manifestaron su postura ante el ALCA, coincidente con la expresada por el líder de la corporación industrial. En un seminario del IAE, Luis Pagani de Arcor, decía que su estrategia de crecimiento “estaba basada en el MERCOSUR, así que esperamos que se negocie como bloque. Si no, habrá poco para negociar” (*La Nación*, 6/4/11). Sergio Einaudi de Techint, opinaba al respecto: “Hay que ir con Brasil. Prefiero negociar con mi hermano que contra 33” (*La Nación*, 6/4/11). Enrique Mantilla de la

CERA, señaló: “Hasta que no sepamos cómo es el contrato definitivo, no sabemos si nos conviene el ALCA. Es fundamental lograr una matriz de acuerdos en el Mercosur para que haya más empuje en la misma dirección” (*La Nación*, 6/4/11). Por el lado de las multinacionales, Don Bland (norteamericano de origen), titular de Wal-Mart Argentina, decía que: “a título personal, a la Argentina le conviene unirse con Brasil y los demás países de la región para trabajar en bloque” (*La Nación*, 6/4/11). Alberto García Carmona de General Motors, coincidió al opinar que “hay que negociar por medio del MERCOSUR y sector por sector. Toda la industria automotriz se instaló sobre la base de las reglas existentes. Aunque negociar en bloque no significa que no se puedan acordar condiciones diferenciales para cada país” (*La Nación*, 6/4/11).<sup>219</sup>

La voz más discordante dentro del empresariado fue la de Carlos Bueno, titular de la Cámara de la Industria del Calzado, uno de los sectores más castigados por la apertura económica que ya llevaba una década, quién ponía en primer lugar los aspectos negativos del MERCOSUR por sobre los del ALCA:

Si la Argentina negocia como Mercosur, sólo acompañará a Brasil y sus conveniencias. Brasil quiere producir bienes industriales y que nosotros proveamos las materias primas. Por eso hay que ir al ALCA de forma separada y plantear lo que a la Argentina le conviene. El problema de la negociación no es la fuerza, sino la convicción, que falta en algunos funcionarios. (*La Nación*, 6/4/11)

Este posicionamiento sí tendría coherencia con el apoyo empresarial del sector industrial a Cavallo y las medidas anunciadas por el ministro que tensionaban el MERCOSUR, pero obsérvese en este caso que el calzado representaba uno de los sectores más golpeados no solamente por la apertura de Brasil sino por la toda la apertura de los noventa. La pregunta es por qué la coyuntura llevaba a la Cámara del Calzado a pensar que una apertura con Estados Unidos sería conveniente, cuando el resto de la fracción industrial –e incluso otras fracciones de la clase dominante también– esbozaba una posición más estratégica, de mediano plazo, que consistía en ser cautelosos con los términos de la apertura del ALCA y, además, en privilegiar las negociaciones en el marco del MERCOSUR, a pesar de las tensiones por las que transitaba aquél. El impacto de la crisis, las necesidades sectoriales y la búsqueda de una salida apresurada, llevaban a este sector a pensar que la solución podía ser un fuerte

---

<sup>219</sup> El jefe de Gabinete del gobierno argentino, Chrystian Colombo, que participaba del Foro, afirmaba la postura de mayor consenso entre diferentes sectores empresarios, que se había anunciado luego de las reuniones entre Cavallo y los ministros brasileños: “la Argentina va al ALCA de la mano del Mercosur” (*La Nación*, 6/4/11).

vínculo con Estados Unidos, quien pretendía liberalizar el comercio, con los perjuicios que eso podría ocasionar para las ramas manufactureras locales.

Volviendo al Foro Empresarial, observaremos ahora el documento final (UIA, 2001c), que reunía pocas coincidencias entre las partes de cada país, pero que iba delineando el piso para las discusiones en Quebec y los años posteriores:

- Ratificación del principio negociador de *single undertaking* (nada está acordado hasta que todo esté acordado).
- Necesidad de eliminar subsidios y barreras no arancelarias.
- Que los compromisos adoptados deben ser compatibles con la OMC.
- La importancia de los contenidos, por sobre los plazos.

Los empresarios también pidieron a los ministros cronogramas graduales de reducción de aranceles, la eliminación asimétrica de aranceles a las economías pequeñas y que el plazo de quita de los subsidios no permitidos por la OMC no sea mayor al de la desgravación arancelaria, entre otros puntos. Sobre el final del cónclave, el presidente argentino, Fernando de la Rúa:

Destacaba ‘los aportes’ surgidos del Foro, capaces de establecer una relación ‘recíproca entre gobernantes y empresarios’. Tras coincidir en que deben eliminarse los subsidios, dijo: ‘Las conclusiones marcan que los empresarios respondieron a la convocatoria’. De la Rúa destacó que, en este sentido, ‘los acuerdos deberían ser equilibrados, comprensivos y abarcarnos a todos. Somos socios, no competidores’. (*Clarín*, 7/4/11)

Más allá del decoroso cierre presidencial, la simultaneidad del Foro y la Reunión Ministerial dieron luz a algunas de las tensiones entre gobierno y empresarios en torno a las negociaciones por el ALCA. Lo que estaba en juego era hasta dónde la voz del gobierno estaba en relación con las demandas de los principales organismos que representaban a los empresarios y hasta dónde aquél se podía manejar con una mayor autonomía, sobre todo en momentos de implementación de medidas económicas nuevas y de tensiones en la relación con Brasil. En este sentido, la prensa señaló que:

La demanda más escuchada durante estos dos días de largas deliberaciones en el Sheraton Hotel, donde se desarrolló el VI Foro Empresarial de las Américas, fue que los Estados ‘abran un poco el juego’. Los hombres de negocios se quejan de la ‘excesiva confidencialidad’ con que sus respectivos gobiernos manejan las negociaciones respecto de la integración en un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). ‘Ellos discuten por un lado, y nosotros por el nuestro. Así no se pueden diseñar estrategias que nos permitan llegar a mejores acuerdos’, admitió un empresario de la construcción. En ese aspecto, la delegación más



coherente (y quizá con mayor información) es la de Brasil. Lo que mejor saben hacer los brasileños es negociar, lo que se advirtió en los distintos talleres, donde los ejecutivos manejaban el mismo discurso y las mismas prevenciones frente al ALCA que las que manifiesta el gobierno de Fernando H. Cardoso. Esa coherencia casi no existe en el frente argentino, donde cada uno defiende con ahínco las exigencias de su sector, pero con una escasísima visión de conjunto. En lo que sí coincide la mayoría es en que la fortaleza de la Argentina va de la mano del Mercosur. ‘Negociando como bloque se pueden obtener mejores condiciones de negociación’, señalan casi a coro, aunque, claro, también admiten que la relación con Brasil tiene sus componentes conflictivos. (*La Nación*, 7/4/11)

La relación entre gobierno y clase dominante ante el ALCA, se aceitaría en los años posteriores, no sin tensiones, cuando las negociaciones exigirían más precisiones y definiciones políticas sobre los efectos de la apertura, y cuando, además, se introduzca en ellas la cuestión de los subsidios que se discutía en la OMC.

#### **6.4.2 La UIA ante el ALCA**

El sector industrial siempre ha sido el más sensible a los fenómenos de apertura. Si bien, como analizamos en los anteriores capítulos, a su interior no encontramos homogeneidad total sobre estos temas, con respecto al ALCA existió un piso común de orientaciones a seguir en las negociaciones de los Foros empresariales, que será el mismo que se le exigirá al gobierno en varias ocasiones de negociaciones. Estudiaremos a continuación el documento elaborado por la UIA para llevar al Foro Empresarial de Buenos Aires. Este documento y lo que esbozó la dirigencia de la UIA, no imposibilitaron –como hemos también observado en otros capítulos– que dirigentes de cámaras o de grandes empresas que integraban también la entidad industrial opinaran por su cuenta al respecto, en forma contradictoria a la posición oficial. Por ejemplo, como señalamos anteriormente, Carlos Bueno de la Cámara del Calzado reclamaba ir al ALCA sin Brasil, mientras que la UIA defendía negociar el ALCA desde el MERCOSUR. Lo cierto es que, más allá de estas situaciones, la UIA fue delineando una postura homogénea, que hacía pública y que será la que luego otras asociaciones empresariales compartirán. Veamos.

Para los anteriores Foros Empresariales, la UIA había presentado también documentos similares sobre cómo encarar las negociaciones.<sup>220</sup> Como todo lo que la UIA expresaba en nombre de la entidad industrial tenía, por lo general, el consenso y acuerdo de todos sus sectores internos, el documento había sido aprobado por el

---

<sup>220</sup> Véase la participación de la UIA en esos foros en: UIA (1997), UIA (1998) y UIA (1999).

Comité Ejecutivo el 6 de marzo anterior y fue la herramienta con la que concurrieron sus representantes en nombre de la entidad industrial a las discusiones del Foro Empresarial. Si bien no se ponía en discusión la legitimidad del ALCA y su futura concreción, en varios de sus pasajes tenía un tono bastante defensivo de la industria en general, en torno a las consecuencias que podría traer un acuerdo de libre comercio de esta naturaleza si no se implementaban las demandas señaladas en varios aspectos.

El primero y quizá el más importante de los apartados de este documento es “Acceso a mercados”, donde están detallados los posicionamientos sobre cuestiones tales como: negociaciones arancelarias, salvaguardias continentales, régimen de origen, entre otras, y sobre las que se proponen una buena cantidad de mecanismos de protección.

La presentación de esta parte del documento decía:

La Unión Industrial Argentina presenta su posición al Taller de Acceso a Mercados del VI Foro Empresarial de las Américas, teniendo en cuenta los puntos de vista de nuestra Institución en los anteriores Foros Empresariales y los resultados de los mismos, así como el avance producido en el Grupo de Negociaciones de Acceso a Mercados. Particularmente, se enfatiza la posición en los Foros anteriores relacionada con el respeto del principio del ‘single undertaking’. Las dispares características de las economías del continente hacen que se deba prestar mucha atención a que los resultados de las negociaciones sean equilibrados y balanceados. Asimismo, es importante que se contemplen mecanismos para neutralizar los efectos perniciosos sobre el comercio originados en variaciones unilaterales de los tipos de cambios o medidas que alteren relativamente el mismo, de alguno de los países miembros del ALCA. (UIA, 2001c)

El principio del *single undertaking* (nada está negociado hasta que todo esté negociado) será acordado en la reunión del Foro como un piso común entre todas las delegaciones de empresarios, no solamente argentinas, sino de toda la región, Este principio, como ya señalamos, también había sido parte de los acuerdos en las negociaciones entre los gobiernos de Argentina y Brasil en los días previos al Foro y a la Reunión Ministerial. Esto reviste importancia, debido a que ninguna de las negociaciones parciales que tuvieran acuerdo regirían o se implementarían hasta que todo esté terminado de negociarse. De ahí, el reclamo de negociaciones equilibradas y balanceadas ante la disparidad de las economías. También se observan los pedidos de neutralización para los futuros miembros del ALCA que realicen variaciones unilaterales de los tipos de cambio (como por ejemplo la devaluación del Real de 1999 de Brasil) o para medidas que alterasen relativamente el comercio. Si bien no se definen

en este caso cuáles, queda manifiesta la intención de buscar mecanismos válidos para todos los miembros por igual, que puedan sancionarse para impedir este tipo de maniobras.

Sobre la desgravación arancelaria que implicaría un acuerdo de tal magnitud, el documento planteaba algo similar a lo acontecido durante los primeros años del MERCOSUR, específicamente entre 1991 y 1994. Si bien la idea del proceso de desrancelamiento tenía el objetivo de lograr el arancel cero, como observamos esto no fue posible. En ese lapso, se implementó una progresiva desgravación arancelaria, que incluso, pasada la fecha tope programada, no llegó a eliminar la totalidad de los aranceles (en casi ningún área) sobre las áreas de bienes sensibles, que continuarán con aranceles hasta el día de hoy. Sin embargo, en términos generales se produjo una rebaja importante de aranceles. El objetivo, entonces, consistía en implementar un esquema que tienda a la rebaja, pero que ésta no se dé en forma automática y respete las áreas más sensibles.

Para las negociaciones arancelarias el documento proponía un “arancel base” sobre el que “se negociará un cronograma de preferencias arancelarias que se aplicarán a Aranceles conocidos a una fecha anterior al inicio de la negociación y a todos los gravámenes y medidas que restringen las importaciones de bienes tales como, picos arancelarios, cuotas arancelarias, estacionalidad arancelaria, etc., a dicha fecha” (UIA, 2001c: 4). A esto se agregaba un período de referencia:

El período de referencia para evaluar los datos de comercio será el correspondiente a los tres años calendario completos previos al inicio de las negociaciones. Cada país presentará al momento en que se inicien las negociaciones del Programa de Desgravación Arancelaria, una primera lista de bienes sensibles, que podrán tener plazos mayores para la eliminación total de aranceles que lo establecido en dicho Programa. Dichos bienes sensibles podrán estar sujetos a ritmos no lineales de reducción de aranceles y períodos de gracia. (UIA, 2001c: 4)

Sobre los plazos que podrían e intensidades en el tema arancelario, se afirmaba:

El inicio, ritmo, intensidad y plazos de las concesiones arancelarias y no arancelarias reconocerán las diferencias en el tamaño, el grado de desarrollo relativo y los desequilibrios en los flujos de comercio recíprocos de las economías nacionales. Asimismo, se reconocerá la diferencia de tamaño y desarrollo relativo de los actores involucrados en cada rama de producción de bienes en particular. Se podrán contemplar períodos de gracia en los calendarios de desgravación de determinadas listas. (UIA, 2001c: 5)

Aquí se buscaba claramente que las diferencias de productividad entre diversas economías nacionales y entre sectores de una misma rama productiva de diversos países sean tenidas en cuenta en el ritmo, los plazos y la intensidad de la desgravación.

Para profundizar esta postura se proponía una “Cláusula de Graduación Especial”, que decía:

Esta cláusula debe estar orientada a afrontar el tipo de acuerdo comercial singular que implica el ALCA, que planteará la integración sin barreras arancelarias ni para-arancelarias de industrias preexistentes con enormes diferencias en su tamaño y desarrollo relativo, insertas en estructuras competitivas nacionales radicalmente desiguales. En consecuencia, debe considerarse un mecanismo cautelar compatible con los Acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT. Dicho mecanismo debe permitir que, la reasignación de los recursos económicos a que dará lugar el ALCA se realice en un proceso de expansión de las actividades productivas del país, tendiente al pleno empleo de sus recursos humanos y mejora del nivel de vida de su población, única manera de trazar un camino consistente con la reafirmación democrática de los países del continente establecida en las Cumbres de las Américas.” (UIA, 2001c: 6-7, el subrayado es nuestro)<sup>221</sup>

La parte remarcada señala enfáticamente la desigualdad de las industrias preexistentes, e incluso, destaca también el carácter nacional de las estructuras competitivas radicalmente diferentes. Se apela, entonces, a los mecanismos defensivos en el marco del GATT, organismo que si bien avanzó mucho en la liberalización comercial a escala mundial, también sancionó un conjunto de prácticas que servirían de defensa para regímenes competitivos en desigualdad. Como se decía explícitamente, esos mecanismos especiales deberían garantizar que el ALCA desarrolle un proceso de expansión productiva tendiente al pleno empleo para mejorar la calidad de vida de la población en el marco de la reafirmación democrática establecida en las Cumbres de las Américas. La relación, entre mercado, empleo, calidad de vida y democracia merecería un análisis especial que ya escapa a esta investigación, al respecto señalamos solamente que, por un lado, se apela a la producción de mercancías como eje rector para garantizar el bienestar de la población y contribuir a la reafirmación democrática, pero por otro lado, se pretende normalizar y reglar lo que el mercado no podrá subsanar, sino que por

---

<sup>221</sup> Termina el apartado con la siguiente idea “En este sentido debe tenerse presente que la falta de competitividad que puede afectar a las industrias instaladas puede deberse a mayores costos derivados de políticas monetarias, tributarias y crediticias que resultan del endeudamiento público histórico y de las medidas adoptadas en virtud de orientaciones efectuadas por organismos multilaterales”. Es una clara alusión a la emparentar la falta de competitividad con la política de endeudamiento de la década del noventa y al rol del FMI, entre otros, como organismo multilateral.

el contrario, tenderá a profundizar: desigualdad productiva, primacía de los capitales más concentrados, problemas de empleo y su consiguiente conflictividad social.

Como punto importante, la UIA proponía la implementación de medidas de salvaguardia continentales compatibles con los acuerdos internacionales firmados en la región como parte de una estrategia defensiva ante un fuerte perjuicio por la entrada de productos de otros países del ALCA:

Las medidas serán aplicables en cualquier momento de la vigencia del Acuerdo a los bienes que se beneficien del programa de liberalización comercial. Podrán ser aplicadas cuando las importaciones de un bien originario de uno o más países del ALCA, individual o conjuntamente, aumenta en tal cantidad en relación a la producción doméstica/consumo aparente doméstico y se realiza en condiciones que causan daño o amenazan causar daño a la rama de producción doméstica de bienes similares o directamente competidores. Podrán suspenderse total o parcialmente las preferencias arancelarias acordadas y/o establecerse cupos. Las medidas adoptadas deben restringirse a la/las Parte/s de las cuales provengan las importaciones que han producido daño o amenaza de daño. (UIA, 2001c:7)

Por otra parte, se precisaba la postura sobre el régimen de origen, como forma de intentar el desvío de comercio:

El régimen de origen no deberá constituirse en una traba al comercio, pero teniendo en cuenta que se otorgarán preferencias arancelarias a los productores del ALCA tendrá que ser lo suficientemente específico como para evitar desvíos de comercio y distorsiones al equilibrio y balance de la negociación alcanzada durante la aplicación del Cronograma de eliminación de aranceles. Deberán compatibilizarse los tiempos de la negociación de manera que, conocido el cronograma de preferencias arancelarias, se negocien las reglas de origen antes del cierre del Acuerdo. Las reglas de origen deberán resultar suficientes y apropiadas para contemplar las diferentes situaciones que se presentan en el comercio (...). Deberá incorporarse el principio de la acumulación regional de origen, con excepciones cuando se altere el equilibrio y balance de la negociación alcanzada durante el proceso de desgravación arancelaria. Las normas de emisión de los certificados de origen deberán basarse en la habilitación de entidades reconocidas en cada país autorizadas para emitir la certificación correspondiente, estableciendo los mecanismos de control, verificación y auditorías que podrán realizarse sobre las certificaciones otorgadas y las sanciones para el caso de certificaciones no veraces. (UIA, 2001c:8)

En el ítem 6 del apartado denominado “Solución de diferencias” se hace explícita alusión a la convergencia del ALCA con otros acuerdos existentes, entre ellos el MERCOSUR. Bajo el título “Debe también aplicarse la cláusula de preservación de acuerdos regionales”, se indica que:

El ALCA reconocerá la vigencia de preferencias de mayor liberalidad negociadas entre Estados Partes que a su vez participen en esquemas (sub) regionales, tales como el propio NAFTA, el MERCOSUR y ALADI. La subsistencia de estos vínculos justifica entonces que las controversias planteadas entre Estados Partes que integren estos esquemas, a propósito de preferencias o políticas comerciales allí negociadas, puedan ventilarse de acuerdo a los procedimientos fijados en dichos esquemas. Este reconocimiento del ALCA del derecho a utilizar los marcos regionales para dirimir controversias, facilitaría el avenimiento por distintas razones derivadas de la interdependencia y la solidaridad preexistentes entre los países dispuestos a concurrir a dichas instancias. (UIA, 2001c: 26, el subrayado es nuestro)

De esta forma, en temas cruciales como las preferencias, se le exigía al ALCA el reconocimiento de otros acuerdos como el MERCOSUR. Mediante una cuestión técnica, esto permitía señalar, lo ya adelantado por el titular de la entidad industrial, Osvaldo Rial, en torno a que la UIA apostaría a negociar el ALCA desde el MERCOSUR.

## **6.5 El MERCOSUR en crisis en la segunda mitad del año 2001. La compleja relación entre Cavallo, la UIA, la convertibilidad y Brasil.**

A continuación, presentaremos un racconto de la situación económica y política durante la segunda parte del año 2001. Dar cuenta de ella, ayudará a entender el momento crítico que atravesaría el MERCOSUR durante fines de septiembre cuando mediante un documento la UIA llamaba a la suspensión del bloque regional. La contradicción en la que entrará la UIA sobre el MERCOSUR, en apoyar el ALCA a través de él –que implicaba avalar a Rodríguez Giavarini y De la Rúa y oponerse a Cavallo–, pero a la vez, en suspenderlo mientras no funcionase bien –que implicaba apoyar las medidas de Cavallo y chocar con Rodríguez Giavarini– tenía que ver con el desenlace de los intentos por mantener la convertibilidad a lo largo del gobierno de la Alianza. En ese contexto, Brasil continuaba devaluando paulatinamente su moneda y profundizaba el desequilibrio con Argentina. Se hacía evidente que el sostenimiento de la convertibilidad en Argentina y la progresiva devaluación brasileña tornaban inviable el MERCOSUR.

### **6.5.1 Clase dominante y gobierno desde la Ley de Déficit Cero hasta el corralito y la caída de la convertibilidad**

Fracasados los planes de reactivación de los primeros meses del año, el discurso productivista sería abandonado por el ministro Cavallo. Ante la crisis fiscal y la

imposibilidad de obtener un mayor financiamiento, el gobierno de la Alianza impuso a fines del mes de julio la Ley de Déficit Cero, el ajuste más importante del gobierno encabezado por De la Rúa. Se buscaba reducir el déficit fiscal y recuperar el crédito externo. Más allá de los fracasos anteriores en términos de reactivación y del giro fiscalista que reasentaba esta ley –cuyo fracaso significaba la inminencia del *default*– el apoyo del empresariado fue prácticamente generalizado, aunque existieron algunos matices de importancia. Por un lado, la banca privada era la principal defensora de los ajustes, pero ABA no emitía ningún comunicado de respaldo debido a que se encontraba en un enfrentamiento con Cavallo por las tasas de interés, y quienes sí se manifestaban públicamente a favor eran ejecutivos de empresas privatizadas (Telecom, Telefónica, Repsol YPF, TBA) (Salvia 2012: 217). De todas maneras, tanto la banca como las privatizadas apoyaban de hecho, con el compromiso de suscribir un bono para financiar al Gobierno adelantando el pago de impuestos.

Por otro lado, la UIA, que había sido el mayor defensor de la gestión de Cavallo, aún en el mes de junio, después la creación del impuesto al cheque y del primer ajuste fuerte de su gestión, siguió defendiendo a Cavallo de los “golpes de mercado” que intentaban erosionarlo. Con el envío de la Ley de Déficit Cero la conducción de la UIA se llamó a silencio, dejando hacer el ajuste sin tener una actitud opositora ni de apoyo. Una vez aprobada esta ley, la conducción de la UIA criticó los medios utilizados para lograr el equilibrio fiscal, retomando su línea de intervención. Por el contrario, uno de sus movimientos internos, el MIA, avaló el ajuste con un comunicado y con un fuerte posicionamiento de su presidente, que hablaba del fracaso del plan “keynesiano” anterior (en referencias a las medidas productivistas de Cavallo). Por ejemplo, este “keynesianismo” era defendido por el secretario general de la CACon, que apoyaba el ajuste a condición de preservar el Plan de Infraestructura aún no implementado. La CRA también avalaba el ajuste, pero alertaba sobre su carácter recesivo. Finalmente, todo el Grupo Productivo apoyaba el ajuste, con pero con un mayor impulso de la CACon que de la UIA, en un rol más secundario que de costumbre (Salvia, 2012:218).

El déficit cero modificó también la relación con el FMI. Tras el Blindaje, el organismo venía endureciendo su posición ante la Argentina a causa de los permanentes incumplimientos de las metas de déficit acordadas y la continuidad de la recesión. Tras la renuncia de Machinea, el Blindaje quedó virtualmente congelado hasta la realización del primer ajuste de Cavallo cuando –no sin debate interno sobre la conveniencia de sostener la convertibilidad o la necesidad de forzar una devaluación– el FMI aprobó

nuevas metas de déficit. Desde la asunción de Cavallo, el FMI había avalado las medidas que unilateralmente lanzaba el ministro, intentando no llevar al colapso de la convertibilidad. El profundo deterioro de la situación financiera volvió a congelar los fondos del Blindaje. Pero la aprobación de la Ley de Déficit Cero llevó al FMI a incrementar la asistencia al país, aprobando un importante crédito para fortalecer las diezmadas reservas de divisas. El sesgo recesivo del ajuste tuvo efectos contundentes en la economía real. La caída del nivel de actividad se profundizó mes a mes desde julio (para agosto superaba el 4% y para septiembre se acercaba al 8%). En este contexto, la conducción de la UIA retomó la iniciativa política, buscando establecer alianzas que ampliasen el marco del Grupo Productivo. Esta tarea había empezado poco antes de la sanción de la Ley de Déficit Cero, con la ABAPPRA, y siguió durante la aplicación de esta ley, con las organizaciones del movimiento obrero (las CGT oficial y disidente).

El discurso de la línea de intervención de la UIA estaba centrado en la búsqueda de mejoras en la competitividad de la producción de bienes y el aumento de la demanda interna. Esto hacía que la UIA no actuara de lleno contra el Gobierno ni contra el régimen de convertibilidad. Incluso, si bien el apoyo a Cavallo no era el mismo que durante el mes de marzo donde aquél se hacía cargo del ministerio, en octubre Cavallo cuando intentó implantar aranceles temporarios a las importaciones de Brasil para mejorar el comercio bilateral, la UIA apoyó fuertemente al ministro, cuyos esfuerzos fueron infructuosos por la negativa de Brasil y la resistencia del propio presidente De la Rúa a tensar más aún la relación bilateral. Por ejemplo, el presidente de ADIMRA, Juan Carlos Lascurain, declaraba sobre el acuerdo comercial propuesto a Brasil en octubre de 2001: “Cuando hay asimetrías de todo tipo lo que hay que hacer es corregirlas. Ni la devaluación competitiva del Real del 45 % ni el desvío de inversiones se corrigen con salvaguardias. ¿Y lo qué pasó en todos estos años? En 1996, la metalurgia tenía 300.000 trabajadores. Hoy tiene 115.000. ¿Nos contentamos con este nivel de retroceso? Por este camino, el MERCOSUR se autodestruye” (*Clarín*, 10/10/01).

Sin embargo, la construcción de alianzas de la UIA entremezclaba la coyuntura de cada medida económica con una construcción más estratégica. Ésta última intentaba permanentemente retomar el camino de lo iniciado en 1999 con el Grupo Productivo. Es decir, un frente entre diversas fracciones de la clase dominante, pero ahora en alianza también con fracciones de otras clases<sup>222</sup>, que reclamara reformas a la convertibilidad

---

<sup>222</sup> Salvia (2012) y Dossi (2010) analizaron las políticas de alianzas de la UIA y del Grupo Productivo. Ambos destacaron que, en determinados momentos de la segunda parte del año 2001, tuvieron lugar en



mediante una revaluación de la moneda a través de diversos mecanismos que beneficiasen a los sectores productivos de la industria y del agro por encima de los sectores financieros y de servicios. La ampliación de la alianza a otras fracciones de clase conformaría el “Núcleo Nacional”, que se opondría a los sectores que, o se declaraban a favor de una dolarización<sup>223</sup>, o se mostraban reacios a avanzar en reformas de la convertibilidad para favorecer el mercado interno, el consumo y la competitividad de varias ramas golpeadas por el esquema cambiario. El contenido de la 7ª Conferencia Industrial de fines de noviembre expresaba este momento de ampliación de alianzas<sup>224</sup> y se diferenciaba de un alineamiento formado unos días antes por ABA, SRA, CAC, COPAL y CEA, que mediante una solicitada llamaba a defender la Ley de Déficit Cero, a disminuir el gasto improductivo del Estado, y sobre todo, a cuestionar las maniobras sectoriales implementadas en diversos casos por el gobierno para sortear la crisis (*Clarín*, 19/11/01).

Aún así, a principios de noviembre –con un gobierno debilitado por la derrota electoral– la UIA apoyaba algunas iniciativas de Cavallo como la de relanzar un programa de estímulos a la producción y de reestructurar la deuda, aún cuando las considerara insuficientes en el marco de la Ley de Déficit Cero. Hasta comienzos de diciembre la UIA apoyó también algunas medidas del gobierno, quién gestionaba la crisis dentro de los propios marcos de la convertibilidad, lo que la volvían insostenible. Esperando que vuelvan las mejoras en la competitividad la entidad no se opuso a medidas como las del corralito, y solamente después de la caída de De la Rúa, se distanciaba en forma más abierta de los sectores de servicios y finanzas del empresariado. En ese marco, la UIA delinearía un plan para orientar la salida devaluacionista, pero que recién sería implementado por el gobierno de Duhalde. El 19 y 20 de diciembre la insurrección popular que destituyera a De la Rúa había terminado también de derribar la convertibilidad. Así, ya no era necesario para la UIA y el Grupo

---

estas asociaciones acciones en conjunto con el movimiento obrero organizado, básicamente con la CGT oficial, conducida por Rodolfo Daer, y con la CGT disidente, conducida por Hugo Moyano. Recreaban, de alguna forma, lo hecho en conjunto en julio de 1999 mediante la protesta contra la devaluación brasileña que hemos analizado en el Capítulo 5.

<sup>223</sup> Se ubica en este alineamiento a las empresas privatizadas, el sector financiero y de servicios y a grandes capitales extranjeros que se habían radicado a partir de la convertibilidad. Aunque, a decir verdad, el discurso dolarizador estuvo más en la palabra de algunos economistas del CEMA, Menem, dirigentes del menemismo y algunos aliancistas como Fernando de Santibáñez, que en la de las asociaciones empresariales o directivos de empresas de estos sectores. Incluso, la banca privada, más propensa a la convertibilidad y a las políticas de los noventa, no apoyaba públicamente la dolarización por los perjuicios que acarrearía en el sistema financiero (Wainer 2010; Salvia 2012).

<sup>224</sup> El lema de la conferencia fue: “Encuentro para los argentinos: Un proyecto nacional para el desarrollo. El verdadero riesgo es no tener país” (UIA, 2001a).

Productivo preservarse, como venían haciendo desde 1999, de no mencionar la necesidad de devaluación o continuar solicitando revaluación cambiaria. El camino a una salida devaluacionista de la convertibilidad estaba allanado, las discusiones de cómo implementarla tendrán lugar desde el primero de enero, cuando Duhalde se hiciera cargo de la presidencia.

### **6.5.2 Clase dominante y gobierno ante la profundización de la crisis del MERCOSUR**

Retomamos ahora la crisis del MERCOSUR en este contexto crítico del último trimestre del año. A fines de septiembre, mientras el MERCOSUR languidecía, la UIA lanzaba una propuesta tan audaz como controvertida: suspender la integración regional hasta nuevo aviso. A través de un comunicado, la central fabril planteaba la necesidad de que Argentina tuviera la posibilidad para defenderse de la devaluación del Real, aplicando aranceles, salvaguardias y demás medidas de política comercial contra las importaciones desde Brasil. La sugerencia era que durante un tiempo –se habló de seis meses, de un año y de hasta un lapso indefinido– el MERCOSUR quedase suspendido. Esta recomendación contribuía a ahondar la crisis del bloque. Sin embargo, la UIA manifestaba que la intención era totalmente la opuesta, que consistía en una suspensión temporaria para resguardarlo, como titulaba el comunicado: “Suspender el Mercosur para asegurar su futuro” (UIA, 2001b). Veamos el documento:

Suspender el Mercosur no es renunciar a él. Por el contrario, la realidad mundial confirma el destino común de Argentina y Brasil. El Mercosur es la herramienta que necesitamos para el desarrollo nacional y nuestra integración con el mundo. Las negociaciones con el ALCA, la Comunidad Económica Europea y la OMC deben llevarse a cabo desde y a través del Mercosur, para fortalecer la posición estratégica de los cuatro países miembros (...). Sin embargo, nuestros trabajadores y productores enfrentan hoy una coyuntura ineludible. La realidad de las últimas semanas muestra, agudizadamente, una economía argentina sumergida en la recesión y un mercado brasileño donde su moneda se desvaloriza aceleradamente frente al dólar. La Argentina soporta 38 meses de recesión mientras que Brasil ha devaluado su moneda en términos reales un 45 por ciento de enero de 1999 a la actualidad. Está visto que la Argentina y Brasil no han podido coordinar sus políticas macroeconómicas. Mientras ello no ocurra, la inviabilidad de la integración será un hecho que provocará la ruptura definitiva, más allá de los deseos u opiniones, sacrificando un destino común (...). Por ello, creemos necesario que se pacte una suspensión en el Mercosur que le permita a la Argentina recuperar los instrumentos de comercio exterior, durante esta transición. Nos referimos a las medidas de protección de mercados previstas por la OMC para situaciones extraordinarias como las que vive nuestro país. En esta circunstancia donde se combinan la caída de demanda interna con

una fuerte competencia de la importación, exacerbada por las diferentes políticas cambiarias, el daño al empleo nacional y a nuestras fábricas está siendo irreparable. La suspensión propuesta es a favor del Mercosur, para crear las condiciones que permitan alcanzar las soluciones de fondo. Negar la realidad no ha demostrado ser la mejor alternativa para nuestro país. (UIA, 2001b)

Ante el fracaso de las políticas de Cavallo para corregir la convertibilidad desde dentro de ella, el problema de la revaluación de la moneda era abordado por la UIA –de manera restringida– al MERCOSUR. No se buscaba mejorar la situación comercial por ninguna de las dos dimensiones defendidas anteriormente: ni por vía cambiaria, ni por los acuerdos de competitividad. La UIA buscaba compensar las asimetrías generadas por la revaluación de la moneda por vía arancelaria –e incluso, de manera acotada a los sectores más sensibles, como metalmecánica, maquinaria, indumentaria, papel, calzado<sup>225</sup>– utilizando mecanismos para arancelarios como cuotas de importación para moderar el impacto de las importaciones brasileras. El presidente de la central fabril, José de Mendiguren, enfatizaba que la UIA no buscaba romper el bloque sino salvarlo:

‘No estamos ni con quienes quieren desarmar al Mercosur para ir al ALCA ni con quienes miran para otro lado y hacen como que no pasara nada’, agregó, aludiendo a lo que en la UIA se identifica como las posturas de Domingo Cavallo –rupturista– y de Adalberto Rodríguez Giavarini –negadora–. Más allá de las cuestiones internas en la UIA, sus dirigentes están convencidos de que si no se hace algo para frenar la crisis del Mercosur, su destino de fractura está cantado. (*Página 12*, 27/9/01)

Como observamos, la lectura política que hacían en la central fabril era que Cavallo estaba propiciando la desaparición del MERCOSUR mediante un avance hacia un acuerdo de integración con Estados Unidos, como ya lo había manifestado ni bien había asumido su cargo. Mientras que la Cancillería y el Ejecutivo sostenían el bloque aunque sin implementar políticas para reencauzarlo, coordinando la relación con Brasil para atenuar la devaluación del Real<sup>226</sup>. En realidad, el problema fiscal, la recesión y el

---

<sup>225</sup> “Los sectores fabriles más castigados por la suba de las compras a Brasil expresaron su ‘desesperación’ a las autoridades de la UIA. La presión fue creciendo al mismo ritmo que la devaluación del real. Empresarios de los rubros textil, indumentaria, calzado, maderero, gráfico, metalmecánico, siderúrgico y algunos de la alimentación, entre otros, exigieron tomar acciones urgentes. Y en la masiva reunión de Junta Directiva de anteayer, se resolvió proponer la suspensión del Mercosur. Además del reclamo de las bases, fue determinante –como ocurre habitualmente– la postura del Grupo Techint. Una de sus empresas insignia, Siderar, viene perdiendo terreno en la competencia con sus competidoras brasileñas y corre riesgos de perder clientes tanto aquí como allí. Siderar –ex Somisa– es productora de chapas para autos y para la construcción” (*Página 12*, 27/9/01).

<sup>226</sup> En 7° Conferencia Industrial de la UIA, la intervención del canciller Rodríguez Giavarini buscaba contener el trabajo conjunto entre las asociaciones empresarias y la Cancillería, y a pesar de los pocos resultados favorables para la industria en la cuestión del MERCOSUR, se mostraba proclive a un entendimiento con la entidad industrial: “Tanto más importante es la tarea de crear internamente las

sostenimiento de la convertibilidad argentina hacían muy difícil coordinar las políticas macroeconómicas con Brasil, más allá de las declaraciones políticas de mantener el MERCOSUR. Entonces se presentaban las ambigüedades entre necesidades sectoriales y otras de mayor alcance como la inserción regional a mediano y largo plazo:

De hecho, la UIA defendía la continuidad del Arancel Externo Común (AEC) del Mercosur, mientras que el ministro [Cavallo] ya confesó que quiere acabar con la Unión Aduanera. Esto es porque busca bajar los aranceles para las importaciones de extrazona, todo lo contrario a lo que reclama la UIA. Aunque estén en veredas opuestas, la idea de la central fabril de suspender el Mercosur puede convertirse en un apoyo involuntario a Cavallo para que termine con el bloque. (*Página 12*, 27/9/01)

Al respecto de las ambigüedades, sostenía De Mendiguren: “Queremos que se suspendan las preferencias arancelarias, pero seguir negociando juntos con Estados Unidos y la Unión Europea” (*Página 12*, 27/9/01).

Otros funcionarios del gobierno salieron a defender el MERCOSUR y entraban en contradicción con las posturas de Cavallo, confirmando una vez más las diferencias – e inconsistencias– al interior del gobierno de la Alianza. La secretaria de Comercio, Débora Giorgi, opinaba que:

‘[Estoy] plenamente convencida de que el Mercosur superará sus asimetrías macroeconómicas [veo] voluntad en todos los Estados-parte para superarlas’. (...) Menos optimista se mostró el secretario de Empleo y Pymes, Enrique Martínez, quien afirmó por su parte que ‘la disparidad cambiaría genera dificultades enormes en la relación’ y agregó que, para ser resueltas, las negociaciones ‘no deben tratarse como una puja pública’ entre funcionarios de los dos países. ‘Al Mercosur hay que tomarlo como un proyecto estratégico’, afirmó Martínez, y añadió que para eso ‘hay que calmarse’ en las negociaciones, porque el gobierno brasileño ‘no está devaluando para sacar ventajas comerciales, sino por la presión del sistema financiero’. Esto es lo opuesto a lo que piensa Domingo Cavallo, quien había afirmando que el gobierno brasileño alienta la devaluación’. (*Página 12*, 27/9/01)

---

condiciones que alienten mayores niveles de competitividad y que hagan viable a posteriori el acceso efectivo a esos mercados. Una tarea en la cual todos, según las distintas responsabilidades, estamos comprometidos. Por esta razón hemos estado dando activa participación a la UIA y a sus Cámaras asociadas, a la Cámara de Exportadores, a la Cámara de Comercio, la Sociedad Rural Argentina, entre otras, en la confección de nuestra oferta negociadora. Así lo hicimos en la reciente oferta presentada a la UE y así lo estamos haciendo en la negociación Mercosur – Cuenca Andina o Pacto Andino. Por este trabajo, en este ámbito, quisiera particularmente agradecer la colaboración brindada por los Departamentos de Comercio y Mercosur de la UIA. En blanco sobre negro quiero resaltar en este auditorio que nuestra industria ha sido un activo fundamental en las negociaciones estratégicas que la Cancillería ha desarrollado y así continuará siendo, dado que es parte indisoluble del más alto interés nacional. Ya bien se ha dicho: sin industria no hay país. Y quien les habla no lo dice hoy lo dijo desde que ustedes lo conocen.” (UIA, 2001a: 90). En el momento más intenso de las negociaciones comerciales, que abarcará el período 2003-2005, nos explayaremos sobre el mayor entendimiento de la relación gobierno-empresarios en torno a las negociaciones en el MERCOSUR y por el ALCA, cuestión que abordaremos en el Capítulo 8.

En el mes de octubre, como ya señalamos previamente, asistiremos al último episodio crítico del año sobre Brasil y el MERCOSUR. A comienzos de mes, la UIA le pedía al presidente Fernando de la Rúa que insistiera ante las autoridades brasileñas sobre la necesidad de instrumentar mecanismos de compensación de las desigualdades cambiarias que vienen produciéndose con el principal socio del Mercosur. El Presidente acompañado de su jefe de Gabinete, Chrystian Colombo, recibía a la conducción de la central industrial y les prometía que daría participación a la UIA en la elaboración de las propuestas para llevar a un encuentro bilateral con Fernando Cardoso, en San Pablo:

Los industriales, encabezados por su titular José Ignacio de Mendiguren, a quien acompañaron Vincenzo Barello (Fiat), Héctor Massuh (papeleros), Luis María Blaquier y Federico Nicholson (azucareros), Alberto Alvarez Gaiani (alimentación) y Osvaldo Rial, le recordaron al Presidente que la experiencia más exitosa de mercados comunes en el mundo, la Unión Europea, prevé mecanismos para compensar desequilibrios cambiarios entre sus miembros. (*Ámbito Financiero*, 3/10/01)

Al encuentro en San Pablo entre De la Rúa y su par brasileño Fernando Henrique Cardoso, del que participaron también los ministros de Economía Domingo Cavallo y Pedro Malan, se le asigna una enorme importancia en relación con el futuro del mercado común. Allí los presidentes y ministros acordaban la aplicación de salvaguardias a los sectores argentinos afectados por la devaluación del Real. La relación entre ambos países parecía reencausarse, sobre todo ante la postura de Brasil, de acceder a que Argentina aplique mecanismos de protección. Además, en el plano gubernamental argentino, coincidían esta vez el Ejecutivo y la Cancillería con el ministerio de economía. Para sumar a esta renovación del clima mercosureño, la propuesta argentina era la que la UIA había acercado en su reunión con De La Rúa y Colombo.

Sin embargo, apenas una semana después el acuerdo fue vulnerado por el propio Cavallo:

[Éste] se reveló y propuso un sistema de compensaciones y aranceles generales para toda la economía, lo que para Brasil es 'inaceptable y absurdo'. El canciller Adalberto Rodríguez Giavarini desautorizó a Cavallo y dijo que el acuerdo vigente es el de las salvaguardias. Paradójicamente los industriales, los diputados de todos los bloques y la CGT, aunque pidan la renuncia de Cavallo, en este tema se encolumnaron detrás del ministro en contra del canciller. A sólo ocho días de haberse llegado a un acuerdo entre la Argentina y Brasil para aplicar salvaguardias a favor de los productos locales, estalló una nueva interna dentro del gobierno de Fernando de la Rúa que podría

estancar definitivamente la alternativa de poner en práctica esa propuesta. (*Ámbito Financiero*, 19/10/01).

La propuesta de Cavallo consistía en eliminar la posibilidad de aplicar las salvaguardias e introducir de un plan de aranceles y reintegros que operara si Brasil devaluaba el Real. La UIA había presentado esta alternativa el día anterior y el ministro de Economía rápidamente –en pos de reconstruir los requebrajados apoyos empresarios a su alicaída gestión– se encolumnaba con esa propuesta. Sin embargo, las salvaguardias eran ratificadas por el canciller Rodríguez Giavarini, desconociendo la decisión de Cavallo y ratificando, ante los principales empresarios brasileños que operaban en el país que la única medida aceptada oficialmente es la que se había firmado en San Pablo anteriormente y que únicamente se consideraba la posibilidad de aplicar salvaguardias cuando efectivamente los dos países determinen que un rubro se vio afectado por la devaluación del Real.<sup>227</sup>

Este nuevo conflicto sería una de las últimas manifestaciones importantes de la crisis del MERCOSUR dentro del controvertido año 2001. Luego de la insurrección de diciembre de 2001 que derribó al gobierno de la Alianza y con ella a lo que quedaba de la convertibilidad, cambiarían varias cuestiones en torno a lo regional. Algunos de los cambios macroeconómicos implementados tras la salida de la convertibilidad a comienzos de 2002 contribuyeron a la posterior reorientación de algunos postulados de la política exterior. Así, durante 2002, pero sobre todo a partir de 2003, se comenzaría a consolidar un rumbo diferente en materia de inserción regional y de política exterior de Argentina, donde la integración comercialista transitaría por un rediseño tanto de los gobiernos como de las clases dominantes de la región.

## 6.6 Conclusiones

En este capítulo, abordamos la relación entre clase dominante, gobierno y proyectos MERCOSUR y ALCA bajo el período del gobierno de la Alianza. Como observamos, el gobierno de De la Rúa mantuvo, en líneas generales, la política exterior implementada a comienzos de los noventa. Si bien el alineamiento con Estados Unidos

---

<sup>227</sup> “El canciller directamente dijo que cualquier idea de dar marcha atrás con el proceso de integración es una ‘locura’, que el Mercosur es ‘una política de Estado’ que responde a ‘valores absolutamente estratégicos y superiores’, ante la presencia del ex secretario de Relaciones Económicas Internacionales Jorge Campbell, el ex embajador en EE.UU. Diego Guelar, la diputada aliancista Beatriz Nofal y el embajador brasileño Sebastiao Do Rego Barros, que no entendía muy bien cuál era la verdadera política argentina.” (*Ámbito Financiero*, 19/10/01).

no fue “automático” tampoco hubo alteraciones en algunos hechos básicos que caracterizaban a aquél, como el voto en contra de Cuba en la ONU.

Un cambio que sí pudimos observar fue la actitud de proyectar un “Relanzamiento del MERCOSUR”, aunque dimos cuenta también que, rápidamente, se convirtió más en anuncios que en hechos reales. Sobre todo cuando, primero Machinea y luego Cavallo, alentaron públicamente –contrariando a Rodríguez Giavarini– la posibilidad de acercarse a Estados Unidos y al ALCA por fuera del MERCOSUR. Estos desacuerdos en el gobierno argentino generaron una mayor tensión en la relación con Brasil. La llegada de Cavallo al Palacio de Hacienda profundizaría esta tensión. El anuncio de medidas “reactivadoras” y “productivistas” para levantar la economía de la recesión, pusieron en jaque al MERCOSUR a causa de la alteración del arancel extrazona a los bienes de capital. Entre ellos se incluyeron dos sectores específicos, telecomunicaciones e informática, que causaron una crisis con Brasil, teniendo que retroceder Cavallo la aplicación de la medida para estos sectores. El MERCOSUR transitó varios momentos críticos donde se puso en tela de juicio su existencia como Unión Aduanera. Desde la Cancillería, e incluso desde la presidencia, se apeló a su defensa, pero la implementación de varias de las medidas económicas en ese período afectaron la relación bilateral con Brasil y la vigencia del MERCOSUR.

Con respecto a la clase dominante, los alineamientos que se configuraron en 1999 perduraron hasta diciembre de 2001, por un lado el Grupo Productivo con la UIA y la CACon como los sectores más activos de él, y por otro lado, el sector finanzas, las empresas privatizadas, los grandes exportadores de la CAC y las empresas transnacionales. Sin embargo, la coyuntura crítica de la convertibilidad y los intentos por corregirla dentro de sus marcos, arrojaron posicionamientos diversos. La asunción de Cavallo fue saludada por todos los sectores empresariales, pero el Grupo Productivo y la UIA fueron quienes dieron los principales apoyos a la vuelta del creador de convertibilidad y a sus políticas. Claramente, el discurso reactivador encontraba seguidores en quienes venían demandando diversas correcciones a la convertibilidad, como la reevaluación de la moneda, protección arancelaria y planes de promoción. Por fuera de los momentos de implementación de nuevas medidas, el Grupo Productivo y, sobre todo la UIA, continuaban buscando ampliar sus alianzas con fracciones de otras clases en pos de un acuerdo más amplio, de carácter “nacional”. Cuando el gobierno introdujo el Déficit 0 a mitad de año, el apoyo más importante provino del otro alineamiento de la clase dominante: el sector servicios, finanzas, empresas privatizadas y transnacionales.

El Grupo Productivo y la UIA se llamaban a silencio por las implicancias que tenía el ajuste. Sin embargo, la CACon por cuestiones sectoriales apoyaba al gobierno, por fuera de su alineamiento, esperando que se ejecuten los planes de infraestructura.

Con respecto a la integración, estos posicionamientos en la clase dominante tendrán variaciones, debido a las ambigüedades y contradicciones entre necesidades sectoriales y otras de mayor alcance como la inserción regional en el mediano y largo plazo. Desde la devaluación del Real de 1999 la UIA criticaba que Brasil actuaba por su cuenta sin coordinación de la política macroeconómica, sin embargo, cada medida de Cavallo también era tomada sin ningún tipo de coordinación macroeconómica con el principal socio. Y la UIA apoyó la mayoría de ellas, sobre todo las que afectaron a Brasil y el MERCOSUR (modificación del AEC, aranceles y salvaguardias en áreas sensibles). No obstante, en los momentos de negociaciones por el ALCA cuando Cavallo anunció la posibilidad de avanzar en un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos por fuera del MERCOSUR, el conjunto de la clase dominante, y sobre todo el alineamiento encabezado por la UIA, se puso en contra de ello, entendiendo que en el mediano y largo plazo una apertura comercial como la que planteaba el ALCA no era tan conveniente si no se negociaban algunas condiciones. Así, la clase dominante y la UIA en particular acompañaron la defensa del gobierno argentino (Cancillería y Ejecutivo) en priorizar las negociaciones con Estados Unidos y el ALCA a través del MERCOSUR y negociar en el marco del bloque regional. Ese mismo MERCOSUR que estaba languideciendo y al que en la coyuntura solicitaban “suspenderlo”. Entonces, destacamos que, a pesar de las tensiones entre clase dominante y gobierno sobre cómo manejar la relación con Brasil y el MERCOSUR, existió consenso en las principales posturas sobre el ALCA. Tanto en la forma de encarar las negociaciones dentro del MERCOSUR como también de negociar plazos para la desgravación arancelaria y exigir la quita de subsidios como se venía discutiendo en OMC.

Por otra parte, el análisis que hicimos sobre el documento de la UIA deja entrever que la entidad industrial, en forma temprana, era una de las asociaciones empresarias más preocupadas por la apertura comercial a la que conllevaría el ALCA. Si bien otras asociaciones participarían de los Foros Empresariales del ALCA, la UIA sería la que llegaría más armada con una propuesta discutida al interior de la entidad y que expresaría los acuerdos internos.

El análisis de la Reunión Ministerial y del Foro Empresarial de principios de abril de 2001 nos evidenció un adelanto de la postura de la clase dominante argentina en



torno al ALCA: no habría rechazo pero se discutirán los términos de su implementación. Sin embargo, esta estrategia, defendida por diversos sectores, se aceptaría en el período 2003-2005, cuando en el intento de avanzar las negociaciones para concretarlas en 2005, éstas se trabarían por la cuestión de los subsidios. Observaremos en los próximos dos capítulos el desenlace de este proceso, donde si bien el conjunto de la clase dominante compartirá la misma postura, habrá matices en los fundamentos de cada fracción. Las reuniones de Buenos Aires llevarían a la Cumbre de Quebec el mensaje de que el ALCA estaba siendo cuestionado, por abajo en las calles, pero también por arriba en las negociaciones, tanto por el gobierno como por las clases dominantes de la región.

Entonces podemos afirmar que la integración comercialista, tanto la del MERCOSUR implementada en el marco del regionalismo abierto de la CEPAL, como la del ALCA inspirada en la idea de un libre comercio más profundo, comenzó a ser cuestionada y se encontraba atravesando una crisis. Con respecto al MERCOSUR la recesión, el problema fiscal y, en definitiva, el sostenimiento de la convertibilidad argentina, hacían muy difícil coordinar las políticas macroeconómicas con Brasil, sobre todo a partir de la devaluación del Real de 1999 y de las progresivas devaluaciones que continuaron durante 2000 y 2001. Además, la falta de instituciones para solucionar controversias y el esquema intergubernamental de funcionamiento terminaban atando la marcha del MERCOSUR a la coyuntura de cada uno de los dos socios principales del bloque. La implementación del Protocolo de Solución de Controversias (Protocolo de Olivos) en 2002, el recambio de gobernantes en ambos países que produjo cambios en la relación bilateral en 2003, y la creación de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR en 2004, aliviarán los efectos de un bloque que había nacido bajo el esquema comercialista. Esto tendrá impacto en las discusiones por el ALCA, ya que si la apertura con los vecinos era conflictiva, una apertura económica mayor centrada también en la cuestión comercial, implicaría un perjuicio mayor. Así, el MERCOSUR sería contagiado de la repolitización de la región.

## **PARTE C:**

### **EL REDISEÑO DE LA INTEGRACIÓN (2003-2006)**

#### **Capítulo 7: CAMBIO DE RUMBO EN LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA Y RECONFIGURACIÓN DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL**

##### **7.1 Introducción**

En las discusiones por el ALCA previas a la Cumbre de las Américas de Mar del Plata en 2005, pero sobre todo en las que se desarrollaron en la misma cumbre, el MERCOSUR se posicionó como algo más que una Unión Aduanera, constituyéndose en una herramienta política que cohesionó a sus miembros para negociar el ALCA en bloque. De ahí en más, los integrantes del MERCOSUR –más allá de las históricas asimetrías entre los socios grandes y chicos y de los desequilibrios comerciales entre sus dos mayores socios, Argentina y Brasil– reafirmaban la pertenencia al bloque dándole entidad en otras negociaciones comerciales como en la OMC, o en espacios diplomáticos como en la OEA y ONU. En esas mismas discusiones Venezuela tomaba un mayor protagonismo dentro del escenario regional.

En este capítulo observaremos los cambios en la política exterior argentina a partir de 2003, luego de la asunción de Kirchner. A posteriori, analizaremos el período comprendido entre los años 2003 y 2005 que se caracterizó por la reconfiguración del MERCOSUR y la crisis del ALCA. Del proyecto norteamericano observaremos cómo las negociaciones tomaron un curso crítico tornando insegura su aprobación para el año 2005. Estudiaremos como puntos claves las negociaciones económicas y políticas en torno a la implementación del ALCA en las Cumbres de Secretarios de Comercio y Cancilleres de Miami (noviembre 2003) y de Puebla (febrero 2004) donde se discutió la letra fina del acuerdo; y las Cumbres de las Américas de Monterrey (cumbre extraordinaria, enero 2004) y de Mar del Plata (noviembre 2005) donde sobre la base de esas discusiones estuvo presente la intervención presidencial.

Además, abordaremos otras instancias comerciales y políticas que influyeron en su posterior derrota por los países de Sudamérica. Nos referimos a negociaciones en la OMC (sus efectos sobre América Latina de la reunión de la Ronda Doha en Cancún en septiembre de 2003), al cambio en la relación bilateral entre Argentina y Brasil desde 2003 en adelante y su influencia en el MERCOSUR (cumbre bilateral entre ambos países bajo el documento Consenso de Buenos Aires), y a otras instancias como la Cumbre Iberoamericana de 2005. El recorrido elegido consiste en indagar en todas esas instancias los posicionamientos públicos de los gobiernos de la región que fueron claves

en las discusiones por el ALCA y la reconfiguración del MERCOSUR. En ese contexto, describiremos los alineamientos regionales que se configuraron y la participación de Argentina en ellos.

En torno al fracaso del ALCA, entendemos que el mismo fue producto de la conjunción entre las protestas sociales en varios países de la región, la oposición de vastas fracciones empresarias (particularmente de Argentina y Brasil), y el rol que jugaron los gobiernos de los países del MERCOSUR y Venezuela desde 2003 en adelante.<sup>228</sup> En este capítulo analizaremos solamente la acción de estos gobiernos en las negociaciones, donde haremos hincapié y la conformación de alineamientos políticos regionales a nivel países y bloques, para luego sí dar cuenta, en el siguiente capítulo, de la conducta de la clase dominante argentina.

## **7.2 Los cambios en política exterior tras la llegada de Kirchner**

Para ahondar sobre algunas de las características de la política exterior durante los primeros años del kirchnerismo observaremos, en primer lugar, una de las variables más comunes que analizan los estudiosos de la política exterior argentina: la relación con Estados Unidos, sobre la que señalaremos los cambios más importantes en relación a la década del noventa. En segundo lugar, observaremos otro de los escenarios que caracterizaron la agenda de la política exterior del gobierno de Kirchner: la apuesta a la reconstrucción del vínculo con Brasil y el MERCOSUR y la prioridad de la integración latinoamericana, donde también se presentaron contrastes notables con lo acontecido hasta el 2001.

Sobre las continuidades y rupturas en la relación con la principal potencia, afirma Bernal-Meza (2008), que existía en Argentina una tradición histórica de predominante rivalidad hemisférica con Estados Unidos, alterada a comienzos de los años noventa. Sin embargo, los sucesivos gobiernos durante la vigencia del MERCOSUR, no han tenido similares posiciones respecto a las relaciones con Washington. Más aún, estas posiciones han sido muy encontradas: entre un período de abierto y explícito alineamiento político, bajo las dos presidencias de Carlos Menem; un período intermedio donde la Argentina estuvo más bien volcada al interior como consecuencia de la crisis económico-financiera, bajo los gobiernos transitorios de

---

<sup>228</sup> En este sentido retomamos la idea que el ALCA era “una negociación que debía concluir en el año 2005 (...) está paralizada desde el año 2003 por el efecto combinado de conflictos entre grupos capitalistas, divergencias entre gobiernos y resistencias populares” (Katz, 2006:15).

Fernando De la Rúa y Eduardo Duhalde; para llegar a un nuevo período de distanciamiento, bajo las presidencias de Néstor Kirchner y la actual, Cristina Fernández de Kirchner.

Hemos señalado en el capítulo anterior que durante el gobierno de la Alianza predominaron las grandes líneas de la política exterior de los noventa, a pesar de los intentos de reforzamiento del MERCOSUR, que se tornaron imposibles bajo el esquema de la convertibilidad. Ahora bien, el comienzo de la ruptura de aquella política exterior de los noventa y, particularmente, del tipo de relación con Estados Unidos, comenzaron bajo el interinato de Duhalde. Sobre todo, en lo que tuvo que ver con el “desalineamiento” en la relación con Estados Unidos. Aquél se manifestó, por un lado, en la abstención de Argentina en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU sobre el tema Cuba en 2002 y en 2003<sup>229</sup> y, por otro lado, en el no envío de tropas a Afganistán e Irak. Asimismo, ante el golpe de Estado contra el gobierno de Chávez en Venezuela, en abril de 2002, Argentina salió en repudio junto con Brasil, mientras que Estados Unidos, el FMI y España reconocieron al gobierno emergente del golpe. Sin embargo, ello no impidió que Argentina se acercara y tuviera buena recibida en Washington para lograr apoyo en las negociaciones de la deuda con el FMI, algo similar a lo que hizo el gobierno de la Alianza, aunque desde 2002 en adelante, no se alinearían de forma intensa como lo hizo De la Rúa para conseguir ese apoyo. Este camino iniciado durante el interregno de Duhalde, continuará y se profundizará con Kirchner.

Entonces, se inauguraba por esos años algo que, a nuestro juicio, será una característica durante todo el resto de la década: un rediseño de la política exterior que consistió en priorizar la asociación con Brasil y la unidad política regional antes que continuar con el vínculo con Estados Unidos establecido entre comienzos de los noventa y el 2001. Aclaremos que lo anterior no objeta continuidades de un buen relacionamiento con Estados Unidos en otros temas<sup>230</sup>, sería absurdo negar este aspecto.

---

<sup>229</sup> Sobre el por qué de esta posición, Pascual afirma: “Poco importa que este voto sea por el pragmatismo impuesto por las elecciones a realizarse en abril de ese año. Precisamente, importa que esa acción fue realizada y se comprende a la luz de una sociedad que había cuestionado la hegemonía menemista y con ella a su política exterior. Modificar el voto no era un simple guiño de Duhalde hacia su candidato, sino una imposición del desarrollo del antagonismo social de clase” (Pascual, 2012:12).

<sup>230</sup> Continuidades, que en relación con las rupturas luego del 2001 se manifiestan, según Morgenfeld, como “tensiones y distensiones”, permanentes en la relación bilateral entre Argentina y Estados Unidos, que caracterizan la época kirchnerista. Esta dinámica, de por sí, vuelve diferente a la política exterior pos 2001 de la década anterior. “La crisis de 2001 obligó a establecer un nuevo vínculo bilateral, al menos en el plano formal. El rechazo del ALCA, la renegociación de la deuda y el nuevo énfasis en la integración latinoamericana volvieron a tensar las relaciones, aunque los acuerdos en temas como no proliferación nuclear, contención de Irán o limitación de la influencia bolivariana operaron como fuerzas centrípetas entre Washington y Buenos Aires” (Morgenfeld, 2012).

Sin embargo, creemos que, a pesar de esas continuidades, las rupturas fueron importantes, sobre todo para lo que tiene que ver con nuestro tema: las opciones de inserción regional para la Argentina entre el ALCA o MERCOSUR.<sup>231</sup>

Estos cambios en la relación con Estados Unidos se insertaron dentro de un contraste más general con la política exterior de los noventa luego del 2001, que los encontraremos entonces a partir del gobierno de Kirchner, quién retomará y profundizará el camino iniciado por Duhalde. En este sentido, el ex presidente Kirchner, en su discurso de Asunción del 25 de mayo de 2003, anunciaba:

El MERCOSUR y la integración latinoamericana, deben ser parte de un verdadero proyecto político regional y nuestra alianza estratégica con el MERCOSUR, que debe profundizarse hacia otros aspectos institucionales que deben acompañar la integración económica, y ampliarse abarcando a nuevos miembros latinoamericano, se ubicará entre los primeros puntos de nuestra agenda regional. Una relación seria, amplia y madura con los Estados Unidos de América y los Estados que componen la Unión Europea, es lo que debe esperarse de nosotros, el estrechamiento de vínculos con otras naciones desarrolladas y con grandes naciones en desarrollo del Oriente lejano y una participación en pro de la paz y la obtención de consenso en ámbitos como la Organización de las Naciones Unidas para que efectivamente se comprometa con eficacia en la promoción del desarrollo social y económico ayudando al combate contra la pobreza. (Kirchner, 2003)

La prioridad de reconfigurar el MERCOSUR dándole un perfil político y de apostar a la integración latinoamericana serán dos de los principales ejes que estaban anunciados en su discurso y que serán puestos en práctica por la administración de Kirchner.<sup>232</sup>

Es común destacar que esa prioridad en política regional se debió a una concepción ideológica de carácter progresista dentro del peronismo, que lo hacía diferir de la que tuvo el menemismo y de la que tomó el gobierno de la Alianza. Según Vázquez, Damoni y Flores (2012), este carácter progresista radicaba en que la visión política de Kirchner entremezclaba la tradición de algunos postulados del peronismo de

---

<sup>231</sup> A la inversa, por ejemplo, Busso (2006), destaca más las continuidades que las rupturas en el vínculo con Estados Unidos, señalando que la política exterior de Kirchner tuvo una estrategia de algunos ajustes sin un cambio estructural en esa relación.

<sup>232</sup> Sobre la importancia de observar la relación con Estados Unidos y, a su vez, la inserción en la región, acordamos con Brieger (2009) cuando afirma que “la política exterior es la combinación de un conjunto de factores que van desde lo económico, lo histórico, lo regional y lo político. (...) China se ha convertido en el segundo destino de las exportaciones argentinas después de Brasil, pero eso no implica que exista una política preferencial hacia ese país ni hacia otras regiones con la cuales hay vínculos de primer nivel, como algunos países europeos o del mundo árabe. Estados Unidos y Latinoamérica siguen siendo los ejes de la política exterior. Estados Unidos, porque al ser la primera potencia mundial tiene influencia sobre cualquier decisión económica y política que tome la Argentina, y Latinoamérica, porque es el ámbito natural de inserción. Las transformaciones en América Latina y la relación con Estados Unidos son las que han sufrido más cambios y exigen un análisis que obliga a un desafío intelectual y político que excede las relaciones comerciales con cualquier país”.

izquierda de la década del setenta con una visión crítica al neoliberalismo durante fines de los noventa, que tenía lugar para expresarse luego de la crisis de 2001. Coincidimos con ello, e incluso, algunos hechos, como el buen número de dirigentes del Frepaso en diversos cargos del gobierno (entre ellos en la Cancillería y en las embajadas) que durante los noventa habían sido críticos del menemismo –más allá de su mayor participación o menor participación en el gobierno de la Alianza en algunos casos–, corroboran este perfil ideológico. También se puede establecer una asociación del pensamiento progresista de Kirchner con la tradición de la socialdemocracia más cercana a la figura de Alfonsín, quién si bien fue autor del Pacto de Olivos, criticó algunos de los lineamientos de la política exterior de Menem, como las relaciones carnales y el voto en contra de Cuba. Es más, fue Alfonsín quien intervino ante Duhalde para cambiar el voto en contra de Cuba. El aspecto ideológico de un gobernante es importante para analizar sus políticas, sin embargo, sostenemos aquí que el perfil ideológico no alcanza para explicar una orientación en política exterior –o en cualquier otra área de la política. Muchas veces, dirigentes progresistas terminaron avalando posiciones de derecha, por ejemplo el caso de la Alianza. O el perfil ideológico de Menem, antes de marzo de 1989, si bien no tenía que ver con el progresismo o la centroizquierda, tampoco estaba cercano a lo acontecido luego bajo su gobierno, sobre todo en política exterior. El pasado cristiano y nacionalista de Chávez todavía desorienta a algunos sectores de la izquierda argentina sobre la profundidad de los cambios sociales que su gobierno implementó y que se encuentran a la izquierda de cualquier otra experiencia progresista o de centroizquierda que hubo en la región. Lula, proveniente de un partido de izquierda de base marxista y leninista, fue uno de los llamados gobiernos progresistas de la región, aunque uno de los más moderados, incluso comparado con el de Kirchner. El Frente Amplio de Uruguay y el acercamiento a un TLC con Estados Unidos. Y podríamos seguir enumerando. Nos parece importante señalar que los aspectos ideológicos son importantes, pero lo que hace un gobierno en política exterior está en relación con lo que hace en su política interna y esto es resultado de las relaciones de fuerza entre las clases sociales, de los intereses que un gobierno expresa, las condiciones de la acumulación, y las coyunturas políticas en el corto y mediano plazo en que se desenvuelve la lucha de clases y las alianzas entre éstas. Los aspectos ideológicos influyen pero no pueden por si solos explicar una política.

Entonces, entendemos que existe una relación, en un sentido general, entre el rumbo de la política exterior y los cambios políticos acontecidos por la insurrección del 19 y 20 de diciembre. Es imposible analizar este cambio de rumbo en política exterior, sin tener en cuenta su relación con la crisis de diciembre de 2001 y con otras transformaciones económicas y políticas. Ya sea por cambios en la forma de acumulación ocurridos luego de la devaluación, por el alejamiento de las políticas neoliberales del Consenso de Washington que algunos de aquellos implicaron, o más directamente aún, por las demandas tanto “por arriba” como “por abajo” de reorientar algunos aspectos de la política exterior. Por ejemplo, la situación financiera con el FMI, la relación con Estados Unidos bajo los términos del Consenso de Washington y las implicancias del ALCA eran asociadas (muchas veces en forma confusa e indistinta) como la expresión del contenido neoliberal de la política exterior que había que reorientar.<sup>233</sup> En los años posteriores al 2001, el proceso de estabilización política y el reordenamiento de la acumulación que tomaron forma contrariando las políticas neoliberales, estaban en sintonía con las demandas sociales de ello expresadas en 2001. La política exterior no podía sino acompañar ese camino.

Como hemos observado, durante la década del noventa la Argentina mantuvo las tensiones entre la cercanía política a los Estados Unidos o fortalecer un mayor vínculo con Brasil. La no definida opción –entre Estados Unidos o Brasil– y los efectos de una relación triangular que se proyectaba desde fines de esa década, cuando Argentina –a pesar de su alianza con Estados Unidos– decidió adherir a la visión brasileña de negociar el ALCA en el marco de un acuerdo 4+1 (los cuatro países del MERCOSUR, en bloque. Como afirma Bernal-Meza, un cambio en la visión política que Argentina tenía respecto del MERCOSUR y las relaciones con Brasil vino con el gobierno de Néstor Kirchner (Bernal-Meza, 2008a: 164). Favoreció a esto, la llegada de Lula da Silva con su idea de reforzar el MERCOSUR, que hizo que Argentina ganara una relevancia estratégica en la agenda brasileña que anteriormente no había tenido (Simonoff, 2005:140). Así, con Kirchner, Argentina se acercó más a Brasil en la visión sobre el regionalismo al cual se aspiraba: entre la propuesta norteamericana de ALCA y

---

<sup>233</sup> En Kan y Pascual (2011b) hemos señalado la relación entre cambios en política exterior y la insurrección del 19 y 20 de diciembre. En Kan y Pascual (2011a) se abordó la relación más general entre luchas sociales e integración regional. Pascual (2012), ha profundizado sobre el proceso de endogenización y repolitización de la cuestión regional en las luchas sociales y los ciclos políticos de la primera década del siglo XXI, tomando como ejemplo el cambio en la política exterior argentino desde los primeros días de 2002 en adelante.

la integración plena diseñada con el MERCOSUR, ambos países optaron decididamente por la opción sudamericana.

Entonces, la plataforma de política exterior de Kirchner puso a las relaciones con Brasil y el MERCOSUR como el eje central de sus vinculaciones internacionales. El MERCOSUR surgió entonces, en la visión del gobierno de Kirchner, como un eje que articulaba las negociaciones con otras áreas comerciales (ALCA, Unión Europea, OMC, etc.), perspectiva que coincidía con la que era predominante en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. Sin embargo, en las relaciones al interior del MERCOSUR fue evidente la aparición de tensiones, sobre todo por cuestiones comerciales en 2004.<sup>234</sup> Sin embargo, a pesar de ese año crítico en materia comercial (tema que abordaremos en el siguiente capítulo) primará el consenso entre ambos mandatarios en la prioridad de la integración sudamericana, en la estrategia de negociar en conjunto el ALCA, y en intentar buscar el diálogo y el consenso ante los mencionados desequilibrios comerciales. Ambos presidentes firmaban en octubre de 2003 el Consenso de Buenos Aires y unos meses después, en Río de Janeiro el Acta de Copacabana, en cuyos documentos se comprometían a profundizar la asociación estratégica y definir una posición convergente en los temas comunes (los abordaremos en el próximo capítulo).

Algunos desencuentros también trascendieron lo comercial. En algunos sectores de la Cancillería argentina subsistieron percepciones acerca del interés de Brasil por utilizar al MERCOSUR como un elemento de una política de poder y como instrumento de su propia política mundial, lo que creó tensiones y diferencias entre ambos. La extensión del bloque hacia el resto de países sudamericanos, comenzando por la CAN, que impulsó Lula da Silva, no fue aceptada en un comienzo por Argentina. El gobierno de Néstor Kirchner consideraba que debía profundizarse primero el MERCOSUR, antes de avanzar sobre proyectos de integración más extensivos (Bernal Meza, 2008a: 165). Sin embargo, luego de la derrota del ALCA en Mar del Plata y de la Cumbre del MERCOSUR de Córdoba de 2006, se allanará el camino para la consolidación de la unión sudamericana a través de la UNASUR, sin mayores tensiones entre Argentina y Brasil,

---

<sup>234</sup> Incluso, como afirma Simonoff (2009), el propio impulso de Brasil por cambiar su status de potencia regional a potencia con intereses globales generó repercusiones, no sólo en la estructura regional, sino también en la articulación de las estrategias hacia los organismos multilaterales, otros espacios regionales o países donde el MERCOSUR es el eje central de las negociaciones.



Por otra parte, también como política exterior del gobierno de Kirchner podemos señalar que se establecieron vínculos fuertes con otros vecinos, por ejemplo con Venezuela y Bolivia. La relación con el gobierno de Chávez fue más que intensa. Por un lado, ambos gobiernos compartieron, por motivos diferentes, la oposición al ALCA. Además, desde el punto de vista financiero, Venezuela auxilió al gobierno de Kirchner cuando éste tenía el crédito cerrado por la cuestión del default. Al mismo tiempo, a Argentina le servía la provisión energética que desde Caracas se ofrecía. El desarrollo de otra integración alternativa, como la que Venezuela impulsaba a través del ALBA en sintonía con Cuba de contenido anticapitalista, no constituía un problema para el gobierno de Kirchner y el buen vínculo con Chávez que se construyó por esos años.

Para analizar la política exterior de la era Kirchner o de cualquier otro gobierno, como afirma Brieger (2009), hay que tomar en cuenta los intereses políticos, económicos y geoestratégicos del país pero atendiendo el contexto internacional y regional y su constante movimiento. De esto último nos ocuparemos en detalle en la continuación, donde analizaremos el lugar de Argentina y los cambios de la política exterior durante el gobierno de Kirchner pero en el marco de la coyuntura política regional.

### **7.3 América Latina y la integración regional: de la apertura comercial de los noventa al rediseño de comienzos del siglo XXI**

#### **7.3.1 Estados Unidos y su libre comercio para la región**

A comienzos del siglo XXI, el liderazgo mundial de Estados Unidos conseguida luego de la caída del Muro de Berlín y la desaparición de la Unión Soviética comenzó a ser cuestionada. La declinación de su liderazgo no era exclusiva de la región, sino que se relacionaba, por un lado, con el cuestionamiento por su invasión imperialista a Irak como contrapartida de los atentados del 11 de septiembre del 2001. Y, por otro lado, con otras situaciones geopolíticas como la expansión de las economías asiáticas, la mayor solidez de la Unión Europea como bloque a diferencia de principios de la década del noventa, la reubicación de Rusia como potencia, el problema del desarrollo nuclear en Corea del Norte e Irán, los reveses en las discusiones de la Ronda Doha con sus efectos en la región, que ayudaban a erosionar la aparentemente indiscutida hegemonía norteamericana hasta ese entonces. Estos hechos, si bien no están articulados entre sí, comenzaron a influir a la hora de instalar el ALCA en América Latina. Es en este

contexto que analizamos los realineamientos políticos en la región y cómo se posicionaron los gobiernos locales en las discusiones por la firma del acuerdo.

Sin embargo, a pesar de este panorama, Estados Unidos acentuó su estrategia de con el ALCA para el año 2005, por más que la coyuntura política desatada en al región no contribuía para que el ALCA llegara a buen puerto. Bajo el gobierno de Georg Bush (hijo) la presión por firmar el proyecto librecambista fue cada vez mayor. Esto obedecía a la situación en que se encontraba Estados Unidos en ese momento. A fines de la década del noventa e inicios del siglo XXI, el país del Norte, se encontraba en una situación económica crítica. Por ejemplo, transitaba amplios problemas para seguir financiando continuamente su déficit comercial vía el endeudamiento. Su balanza comercial venía deteriorándose en los últimos años, mientras que hacia 1980 el saldo de la misma era negativo por un monto de casi 36 mil millones de dólares, hacia el 2000 este déficit superaba la gran cifra de 450 mil millones de dólares. Cuatro años más tarde, cuando debía instrumentarse el ALCA, pasaba los 700 mil millones de dólares (Morgenfeld, 2005:2).

A esto debía sumársele un déficit fiscal alarmante, que en 2002, 2003 y 2004 osciló entre un 4 y un 4,6 % anual. El presupuesto para el 2005 tenía previsto un déficit fiscal récord de 521 mil millones de dólares -5 % del PBI-, la mayor parte del cual se utilizó para financiar la campaña militar en Irak. La tendencia persistió y se profundizó. A principios de octubre de 2005, el Senado estadounidense aprobó un presupuesto militar para 2006 de 445 mil millones de dólares, incorporando 50 mil millones más para las operaciones militares directas en Afganistán e Irak (Morgenfeld, 2005:3).

El creciente endeudamiento empezaba a preocupar. En octubre de 2004, la deuda pública había traspasado el límite permitido legalmente, llegando a los 7,4 billones de dólares (*Clarín*, 15/8/2004, citado en Morgenfeld, 2005:3).<sup>235</sup> Como calcula Toussaint, en el año 2000 la suma de las deudas privadas y públicas de Estados Unidos alcanzaba los 29 billones de dólares (7,4 de deuda pública; 7 de deuda de los hogares y 14 de deuda de las empresas). Para 2005, algunos indicadores económicos sumaban mayor incertidumbre a la situación recién explayada. La persistente suba del petróleo alentó el incremento de precios y, durante septiembre, según los datos del Departamento del Trabajo, la inflación mensual fue la más alta desde 1980 (Toussaint, 2004:150).

---

<sup>235</sup> En los años siguientes el endeudamiento público siguió profundizándose, llegando en 2012 a 16 billones de dólares y superando el PBI anual de Estados Unidos.

A este crítico contexto económico se sumaba una situación social cada vez más compleja. Desde la asunción de Bush (hijo) y hasta mediados de 2005, cerca de 3 millones de estadounidenses perdieron sus trabajos. Al mismo tiempo, más de 40 millones de personas carecían de seguro médico, el sistema de pensiones sufría cada vez más recortes y el mercado laboral estaba crecientemente flexibilizado. El cuadro era aún más desolador si tenemos en cuenta los escándalos financieros de principios del siglo XXI, que arrojaron un tono de sombra sobre los análisis optimistas que hablaban de una recuperación de la “locomotora” del capitalismo mundial. Los fraudes por miles de millones de dólares afectaron a poderosos grupos como WorldCom, el Citigroup, Enron, Duke Energy, J.P. Morgan y Halliburton, entre otros. A esto debían sumársele los despidos de miles de trabajadores, anunciados a finales de 2005 por Ford y General Motors.

Como afirma Morgenfeld (2005), dentro de este complejo panorama, el tema comercial se volvía más crucial que de costumbre. La necesidad del ALCA para empezar a revertir el creciente déficit comercial estadounidense estaba fuera de toda duda. Como declaró Robert Zoellick, el entonces representante comercial de Estados Unidos y principal negociador a favor del ALCA, “El segundo mandato de George Bush planteará una voz clara. Llevaremos el libre comercio (como lo entiende Washington, cabe aclarar) a todo el mundo, abriremos mercados, en especial tras nuestra victoria en estas elecciones” (*Clarín*, 19/11/04).

Como ya señalamos, las reuniones donde se discutían las formas de implementación del ALCA eran las Cumbres de las Américas, iniciadas en 1994 en Miami. Las posteriores cumbres fueron en Santiago de Chile (1998), en Quebec (2001), la extraordinaria en Monterrey (2004) y en Mar del Plata (noviembre de 2005). Pero también dimos cuenta de la existencia de pequeñas cumbres, en general encabezadas por cancilleres, ministros de Economía o secretarios de Comercio Exterior, que discutían la letra chica del acuerdo y dónde aparecían más claramente las diferencias de intereses económicos. Algunas de estas minicumbres de importancia fueron la Cumbre de Miami en noviembre de 2003 y la de Puebla en febrero de 2004. Desde la Reunión Ministerial en Buenos Aires y la Cumbre de Quebec en adelante y, sobre todo de las Minicumbres de 2003, las relaciones entre Estados Unidos y la región se tensaron cada vez más y el ALCA comenzaría a trabarse. Asimismo, constituye una gran importancia para entender el desenlace que tuvieron las negociaciones por el ALCA y la conformación de alineamientos políticos en la región analizar, por un lado, los efectos

sobre América Latina de las discusiones en la OMC y, por el otro, algunas cumbres del MERCOSUR, específicamente a partir de la llegada de Kirchner en Argentina y de Lula en Brasil al gobierno, donde estos países sellaron una nueva forma de inserción regional que fue de vital importancia para frenar la iniciativa norteamericana. A continuación nos ocuparemos de todo ello.

### **7.3.2 Ronda Doha de Cancún, septiembre de 2003. Efectos sobre América Latina de las discusiones del comercio global**

En relación al comercio mundial la hegemonía de Estados Unidos sufrió un duro cuestionamiento de parte de otras regiones y países por afuera de América Latina, pero que inmediatamente repercutió en las negociaciones de la región por el ALCA. Nos referimos al fracaso en el marco de la OMC de las negociaciones de la Ronda Doha<sup>236</sup> en Cancún en el mes de septiembre de 2003, que puso en jaque la entrada en vigor del ALCA. Los grandes subsidios agrícolas de los países industrializados (en este caso, de Estados Unidos) fueron centro de las protestas de las naciones latinoamericanas, agrupadas en torno a Brasil, uno de los líderes del G-20. En ese año 2003, el tono de las discusiones entre los países centrales y los líderes del G-20 fueron en aumento y tuvieron fuertes repercusiones en las negociaciones por el ALCA, poniendo en duda la posibilidad de concretar el ALCA para el 2005 tal como estaba previsto. La tensión posterior a la reunión de Cancún llegó a tal punto que Roberto Rodríguez, ministro de Agricultura de Brasil por ese entonces, manifestaba días antes de la Minicumbre del

---

<sup>236</sup> Como señalamos en el Capítulo 2, la OMC reemplazó en 1994 GATT y su objetivo primordial es liberalizar el comercio mundial y establecer sus pautas generales. En su interior se han constituido bloques de países que formaron grupos dispares y antagónicos. Es por ello que Cancún terminó en un estrepitoso fracaso –como ocurrió en las reuniones de Seattle en 1999. En el marco de la OMC, en el año 2001 en la ciudad de Doha, Qatar, surge la denominada Ronda Doha que le da nombre de una serie de reuniones en distintas ciudades para lograr acuerdos de liberalización del comercio en varios temas: subsidios agrícolas, aranceles industriales, servicios, plazos de aplicación de los acuerdos, medio ambiente y algunas cláusulas de propiedad industrial. Los ministros también acordaron que podrían celebrarse nuevas negociaciones en otras esferas como facilidades al comercio, transparencia en las compras gubernamentales, garantías para las inversiones y regulaciones sobre la competencia. La cita de la Ronda Doha en Cancún fue una clara muestra del fracaso y del enfrentamiento que, sin duda, ayudó al posterior naufragio de ALCA. A partir de esa cita en Cancún se desataron rivalidades bien marcadas entre Estados Unidos y Unión Europea por un lado (con diferencias de intensidad y diplomacia a la hora de planear liberalizaciones, pero en definitiva ambos de un mismo lado), contra el resto de los países agrupados en tres bloques diferenciados: el Grupo de los 20 (G-20), –o 21 o 22, depende de los adherentes del momento– un agrupamiento de países no centrales que retomaba algunos postulados del Grupo Cairns aunque ahora conducidos por Brasil y sin Canadá y Australia, que enfrentaba la apertura planteada por los países centrales quienes no otorgaban ninguna concesión en materia de eliminación de subsidios agrícolas; el Grupo de los 33 (G-33), países de América Central, África y Asia que demandan la apertura de ciertas áreas de la agricultura; y el Grupo de los 90 (G-90) (integrado por países de África, Caribe y Pacífico, en su mayoría productores exportadores de monocultivos y de muy baja infraestructura y desarrollo industrial). Al respecto véase Estay (2005).

ALCA que tendría lugar en Miami en noviembre de 2003, que “Miami podría ser para el ALCA lo que Cancún fue para la OMC” (*La Jornada de México*, 22/10/03). En la misma tónica se pronunciaría el negociador de Brasil ante el ALCA, Adhemar Bahadían: “[El ALCA] corre serio riesgo de no salir de la condición de proyecto” (*La Nación*, 22/10/03).

El grado de cohesión de los países latinoamericanos contra la hegemonía norteamericana se expresó en la formación del G-20 en el marco de la mencionada Ronda Doha que tuvo gravitación en América Latina. Si bien lo integraban naciones de otros continentes, el liderazgo de Brasil y la fuerte presencia de Argentina manifestaban el protagonismo cada vez mayor de estos países en el enfrentamiento con Estados Unidos. El canciller brasileño, Celso Amorim, oficiaba de coordinador del mismo y estaba a la cabeza de las negociaciones internas del grupo, para llevar posturas comunes a las posteriores reuniones de la OMC. Buenos Aires era sede de un encuentro de este grupo en octubre de 2003, del que observaremos algunos de sus posicionamientos porque fueron esenciales para juntar fuerza en el posterior fracaso del ALCA. De ahí en más, negociaciones por subsidios en la OMC y negociaciones por el ALCA irían de la misma mano. Días antes del encuentro en Buenos Aires, el canciller brasileño Amorim había declarado que “todos sabemos el poder de fuego de Estados Unidos en varios sentidos” (*La Nación* 11/10/03), en función de la presión de dicho país del Norte para producir bajas en el flamante G-20. La respuesta de Estados Unidos no se hacía esperar. En los meses posteriores a Cancún, las preocupaciones de la Casa Blanca tuvieron que ver con que “este bloque se convierta en el germen de un realineamiento en el Tercer Mundo” (*Clarín*, 10/10/03). En ese contexto, Robert Zoellick, representante comercial de Estados Unidos en las negociaciones por el ALCA, acusó al gobierno brasileño “De poner todas las piedras posibles en el camino de la integración continental” (*Clarín*, 14/10/03). En vísperas de la reunión, el canciller argentino Rafael Bielsa bajó el tono de las declaraciones y aclaró que: “No es bueno trasladar metáforas bélicas al terreno comercial, porque es la peor manera de llegar a un acuerdo” (*La Nación* 11/10/03).

Tras el fracaso de Doha y en este contexto regional, cobraron relevancia los sustitutos parciales de un acuerdo de liberalización del comercio regional como el que pretendía Estados Unidos para América. En este caso, la imposibilidad de establecer bases firmes para la constitución del ALCA, reconocida prioridad de Estados Unidos, lo empujó a establecer conversaciones comerciales bilaterales, como un elemento de presión para dividir los agrupamientos antagonistas al modo en que ese país impulsaba

la liberalización. La táctica desplegada por Robert Zoellick consistía en procurar acuerdos bilaterales, en los cuales emplearía todas sus ventajas financieras, económicas y políticas con aquellos países que estaban dispuestos a avanzar en las negociaciones, estableciendo tratados de libre comercio. Según el *The New York Times*: "Zoellick dijo que se movería hacia acuerdos de libre comercio con naciones o regiones individuales, e hizo notar que tenía una larga lista de países que desean negociar con Estados Unidos" (*The New York Times*, 15/09/03). Según *The Economist*: "Los legisladores de Estados Unidos ya se muestran terminantes (...) el presidente de la poderosa Comisión de Finanzas del Senado, sugirió que ningún país del G21 debería tener un acuerdo bilateral con Estados Unidos. Varios países de Latinoamérica entendieron el mensaje. Costa Rica, Guatemala, Perú, Colombia y, esta semana, Ecuador –todos desesperados por un acuerdo con Estados Unidos– se han retirado del ex-G21" (*The Economist*, 18/10/03).

### **7.3.3 El Consenso de Buenos Aires entre Argentina y Brasil. La reorientación del MERCOSUR**

Como señalamos en el apartado de la política exterior kirchnerista, la reconstrucción de la relación con Brasil y la reorientación del MERCOSUR comercialista inmerso en la crisis, fueron uno de los pilares centrales de la agenda externa del gobierno de Kirchner. El primer encuentro de Kirchner y Lula fue en la ciudad de Brasilia, a menos de un mes de asumiera la primera magistratura.<sup>237</sup> Unos meses después, en octubre de 2003, en una reunión entre ambos mandatarios en la ciudad de Buenos Aires, ambos presidentes daban a conocer el documento Consenso de Buenos Aires.<sup>238</sup> La seguidilla de encuentros bilaterales continuaría en Río de Janeiro, en marzo de 2004, donde se produjo la firma del Acta de Copacabana, otro de los documentos que ratificarían la alianza regional entre Argentina y Brasil. El Consenso de Buenos Aires reivindicaba principios que tenían que ver con el crecimiento con justicia social y equidad de ambos pueblos a la hora de negociar la deuda externa (poniéndose de acuerdo en las relaciones de ambos países con el FMI para renegociar quitas y establecer cumplimientos), el rol del Estado, el aliento de políticas públicas, y la

---

<sup>237</sup> "Kirchner y Lula sellan su alianza política" (*La Nación*, 11/6/03).

<sup>238</sup> En un momento de cambio de políticas por parte de varios gobiernos de la región y de revisión de algunas de las políticas orientadas en el Consenso de Washington, la denominación "Consenso", para este encuentro entre Argentina y Brasil –que serían una constante de ahí en adelante– no reviste importancia menor desde el punto de vista político de aquél entonces.

revalorización de la democracia.<sup>239</sup> Sin condenar, todavía por aquél entonces, explícitamente las políticas del famoso texto de Washington, este nuevo Consenso buscaba consolidar la relación entre ambos países en sus relaciones hacia el exterior, como así también equilibrar algunas tensiones entre ambos que venían produciéndose en materia comercial ante los conflictivos escenarios de 1999 en Brasil y de 2001 en Argentina. Por el lado externo, quedaba constituida una alianza regional entre Argentina y Brasil que otorgaba mayor solidez al MERCOSUR en la negociación de sus acuerdos con otros bloques y en el posicionamiento de ambos países ante Estados Unidos. En este sentido, *Clarín* señalaba: “Tanto en la OMC como en el ALCA, la coordinación [entre Brasil y Argentina] del MERCOSUR permitirá fortalecer las posiciones negociadoras de ambos países miembros y de los que se asocien con ellos, dentro o fuera de la región” (*Clarín*, 19/10/03).

Si bien todavía no se planteaba un rechazo absoluto al ALCA, sí estaba claro que éste no se implementaría en los términos que Estados Unidos planteaba y que tendría que haber concesiones. Pero más aún, para discutir los términos del ALCA en ese contexto ambos países comenzaban a transitar el mismo camino que señalamos en el marco de la OMC: la unidad de fuerzas regionales. Así, el canciller brasileño Celso Amorim dejaba en claro la postura, al afirmar que “el verdadero debate es si queremos un ALCA equilibrado o un ALCA a cualquier precio” (*Clarín*, 14/10/03). El último punto del Consenso de Buenos Aires, también mencionaba esta cuestión: “pactar en la fecha prevista (1 de enero de 2005) el ALCA pero en forma realista y pragmática” (*Clarín*, 14/10/03). De ahí en más, los países del MERCOSUR negociarían en bloque tanto en la OMC –aquí integrando otros más amplios como hemos mencionado– como en las cumbres del ALCA. Esto se había dado de hecho en las reuniones de Buenos Aires y Quebec en 2001, pero sin el nivel de entendimiento y coordinación de sus gobiernos. Incluso en instancias como la ONU también llevarían planteos en común. Fue el inicio de una era de mayor entendimiento entre los principales socios del MERCOSUR. En el Consenso de Buenos Aires primaron los intereses de ambos en materia de política exterior y regional, particularmente en la utilización del MERCOSUR como herramienta de cohesión regional, en la relación con Estados Unidos y en las negociaciones por el ALCA y la OMC. Ambos países –lo que se convertirá en una costumbre de ahí en adelante– pusieron el entendimiento en política

---

<sup>239</sup> Véanse los documentos firmados por ambos mandatarios: Consenso de Buenos Aires (2003) y Acta de Copacabana (2004).

regional por encima de las tensiones generadas por los desequilibrios bilaterales comerciales recurrentes. Estas tensiones, si bien continuarán en toda la primera década del siglo XXI –serían fuertes durante todo 2004 y parte de 2005 y retornarían en 2008 y 2009 como efecto rebote de la crisis global– tendrán un trato diferente al que le dieron los gobiernos de la década del noventa, sobre todo cuando la devaluación del Real de 1999 afectara profundamente a la industria argentina y cuando Cavallo durante 2001, en pos de sus medidas “proteccionistas”, intentó alterar los acuerdos básicos de la Unión Aduanera.

En el proceso de reorientación del MERCOSUR, los mandatarios de Argentina y Brasil decidieron dotar al bloque de algunos instrumentos políticos para reconfigurar su perfil comercialista. En diciembre de 2003, en el marco de la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR en Montevideo, creaban el cargo Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, un cargo político ejecutivo para dinamizar la agenda del bloque, que era ocupado por Eduardo Duhalde.

En 2004, a raíz del décimo aniversario del MERCOSUR, se realizó una nueva cumbre de presidentes del bloque y de los países asociados (Bolivia, Chile, Perú, y otros invitados como Colombia, Ecuador y Venezuela) en la ciudad de Ouro Preto, que tuvo como característica una antesala de tensiones entre Argentina y Brasil por la implementación de salvaguardias y cupos en sectores “sensibles” a lo que se sumaba el problema de la liberalización del mercado automotriz (la cuestión de los desequilibrios comerciales las abordaremos en el próximo capítulo). Los gobernantes de los dos países decidieron poner paños fríos, asegurando que la situación se produjo por una “crisis de crecimiento”. El canciller Amorim fue el primero en remarcar que iba a Ouro Preto con un clima de diálogo, pero también sentó la posición de no ceder ante las “medidas Lavagna”: “Amorim se mostró comprensivo sobre las necesidades temporales de Argentina de proteger sectores productivos. Pero no cambió un milímetro su rechazo a la propuesta del ministro Roberto Lavagna” (*Clarín*, 16/12/04). Ante tanta tensión, los presidentes se hicieron cargo de la necesidad de fortalecer el bloque: “Si bien varios presidentes admitieron la crisis, prefirieron llamarla de crecimiento y abandonaron Ouro Preto augurándole larga vida al MERCOSUR” (*Clarín*, 16/12/04). El discurso de clausura de Lula fue un reflejo de la situación en la que se encontraba el bloque por ese momento, a pesar de las tensiones internas: “El MERCOSUR avanza como eje dinámico de integración de América del Sur. La consolidación interna del MERCOSUR da fuerza y aliento para proyectarnos como actor cada vez más activo y respetado en las



negociaciones externas” (*Estado do Sao Paulo*, 18/12/04). De todas formas, el encuentro de Ouro Preto, bautizado como Ouro Preto II por cumplirse una década del encuentro que ponía fin a la etapa de transición y daba paso a la vigencia del MERCOSUR como Unión Aduanera, avanzaba en la consolidación institucional y en la reorientación del bloque, por ejemplo mediante el lanzamiento del Fondo de Convergencia Estructural para abordar la problemática de las asimetrías entre los socios grandes y medianos del bloque y la reafirmación de la construcción del Parlamento del MERCOSUR.

#### **7.3.4 Las Minicumbres del ALCA de Miami y Puebla: Los límites al proyecto original del ALCA y la aparición de las versiones del ALCA “Light”, “limitado” o “flexible”**

Los días 19 y 20 de noviembre de 2003 se realizó la Cumbre de Miami entre los representantes comerciales de los países americanos que discutían el ALCA, para determinar algunas de las formas que adoptaría el proyecto a medida que avanzaran las negociaciones. Allí quedó plasmada la imposibilidad de firmar para el año 2005 el ALCA en los términos originales que Estados Unidos proponía y se empezó a delinear el escenario futuro. Ante la imposibilidad de un acuerdo –porque, por un lado, Estados Unidos no aceptaba negociar los subsidios agrícolas ni medidas antidumping y, por otro lado, el MERCOSUR y Venezuela se negaban a discutir la apertura en aquellos sectores que Estados Unidos demandaba–, para evitar un fracaso como el de la OMC e intentar destrabar la situación se propuso, según la declaración final: “Que el ALCA puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA (...) los países pueden asumir diferentes niveles de compromiso” (*Clarín*, 21/11/03). Es decir, avanzar en común (todos los países) en aquellas áreas donde estén de acuerdo, pero permitir que haya acuerdos regionales o bilaterales en aquellos temas que haya disensos<sup>240</sup>. Los medios hablaban de una cumbre sin ganadores. Brasil no logró que Estados Unidos eliminase los subsidios agrícolas, pero impidió que ese país imponga sus condiciones al resto de la región. Según el

---

<sup>240</sup> El diario *Clarín* al cubrir la cumbre, comentaba: “Se trata de un ALCA a dos niveles. Uno incluye compromisos y obligaciones comunes para todos los países. En el otro nivel cada país puede decidir en cuál de los nueve temas quiere avanzar más rápido: accesos a mercados, propiedad intelectual, política de competencia, solución de conflictos, subsidios y medidas antidumping, agricultura, inversiones, servicios y compras gubernamentales” (*Clarín*, 21/11/03).

representante comercial argentino en esa reunión, Martín Redrado, “Sólo se llegó a un esqueleto para seguir negociando” (*Clarín*, 21/11/03).

La firma de un ALCA limitado y flexible (o ese ALCA “a dos niveles”), le permitió a Estados Unidos desplazar la mencionada estrategia de acuerdos parciales, empezando a asumir las debilidades de imponerlo según sus necesidades a todos por igual. La posibilidad de realizar esos TLC’s, sin necesidad de tener el consenso del resto, para evitar la situación de la OMC, marcaría el escenario posterior. Así, según el representante comercial de Estados Unidos, Robert Zoellick: “No hay contradicción en buscar un ALCA y al mismo tiempo negociar con otros bloques de países dentro del continente. Vamos a buscar el ALCA, pero también daremos una opción a los países que deseen avanzar más rápido” (*La Jornada de México*, 19/11/03). Tiempo después de estos episodios, la postura desde Brasilia era clara. José Dirceu<sup>241</sup>, ministro de la Casa Civil de Brasil (una especie de jefe de gabinete), declaraba con respecto a la situación política en la región:

El ALCA es inaceptable tal como está concebido (...) es difícil perder el acceso a un mercado tan grande y tan importante, pero no admitiremos un acuerdo en los términos hegemónicos en que los plantea EE.UU. (...) No es posible imaginar el futuro de América Latina sin Estados Unidos. Pero tampoco es posible que Estados Unidos permanezca en esta postura hegemónica. (*Clarín* 11/12/03)

Dos meses después, en Puebla –y posterior a la reunión de Monterrey que analizamos posteriormente– tendría lugar la continuidad de las negociaciones en otra minicumbre de secretarios de Comercio, pero la situación se encontraría en el mismo plano: sin ruptura total, pero sin ningún avance. Así, esta minicumbre tampoco podía concretar algún horizonte claro en el corto y mediano plazo para concretar alguna posibilidad de ALCA.<sup>242</sup> El problema de los subsidios agrícolas por parte de Estados Unidos y del grado de apertura de las economías latinoamericanas no encontraba consenso. El representante brasileño, Adhemar Bahadrian, afirmaba que: “El nombre del problema es agricultura [y destacaba que] no hay hipótesis alguna de hacer un acuerdo sobre las reglas básicas –del ALCA– si no hay un esfuerzo por solucionar el problema

---

<sup>241</sup> Hasta su alejamiento del cargo fue el hombre con más poder político en Brasil por detrás de Lula.

<sup>242</sup> La prensa uruguaya señalaba: “El Mercosur va a la reunión (...) con la intención de obtener la mayor cantidad posible de concesiones en materia de desgravación arancelaria de los países norteamericanos y con la impresión de que no es utópico conseguir algún compromiso de EE.UU. de reducción o desmantelamiento de los apoyos que concede a la exportación de sus productos agrícolas. El Mercosur quiere un cronograma un poco más flexible en cuanto a plazos para abrir a la competencia a la producción. En grandes líneas, se prevé que el Mercosur ofrezca una canasta básica de productos de desgravación inmediata, otra que se abriría a la competencia en un plazo intermedio y un tercer grupo que lo haría en un plazo máximo de 15 años” (*El País de Montevideo*, 4/2/04).

mayor; que es el agrícola” (*La Nación*, 6/2/04). También el delegado argentino Martín Redrado (secretario de Relaciones Económicas Internacionales y jefe de la Delegación Argentina por aquél entonces) se pronunciaba sobre este punto: “La Argentina tiene voluntad para flexibilizar sus posturas en materia de servicios e inversiones [pero eso] ocurrirá sólo si hay avances en agricultura” (*La Nación*, 6/2/04).

### **7.3.5 La (extraordinaria) Cumbre de las Américas de Monterrey (enero 2004): el enfrentamiento abierto entre la postura de Washington y sus opositores**

Esta vez la cita fue en Monterrey, México, una Cumbre de las Américas convocada por Estados Unidos en forma extraordinaria, con el intento de llegar mejor armado a la cumbre de 2005, tensando los alineamientos regionales e intentando sumar, en el corto plazo, países a su estrategia de subordinación a los TLC’s. A partir de allí se perfilarían claros alineamientos entre quiénes estaban de su lado y quiénes no. Éstos – los que no firmarían los convenios comerciales bilaterales– pasarían a estar en línea opuesta, siendo Estados Unidos el encargado de ubicar a Venezuela como el líder de esa voz discolpa en la región. En el largo plazo, esta táctica le daría la posibilidad de reagrupar a varios países para volver a reinstalar el ALCA en la forma más parecida a su formato original. La intención de Estados Unidos era dividir las aguas entre quiénes estaban o no alineados consigo y ubicar a estos últimos entre el bien y el mal, es decir, entre el ALCA y el eje Cuba/Venezuela. Pero los resultados no fueron del todo favorables. Chávez fue más protagónico de lo que los norteamericanos esperaban y, además, Venezuela estableció alianza política con el MERCOSUR, logrando no ser aislada, tal como lo pretendía el impulsor de la cumbre. Esto sentaba el precedente posterior de acción conjunta entre Venezuela y dicho bloque regional.

Asimismo, también quedó clara otra arista del escenario latinoamericano: el enfrentamiento con Estados Unidos y contra la imposición del ALCA no era homogéneo. El proceso político venezolano, a partir del año 2002, se identificó cada vez más con el llamado “Socialismo del siglo XXI”, estrechando lazos con Cuba, camino al que algunos años más tarde adherirían Bolivia y Ecuador. Claramente Argentina y Brasil, si bien estaban realizando algunos cambios en relación a las políticas implementadas en la década del noventa, no transitarían el mismo horizonte político que los otros países. Pero la alianza entre Venezuela y el MERCOSUR era indispensable para sumar fuerzas contra el ALCA. En ese piso común, no había desacuerdos.

En los días previos a la convocatoria de la extraordinaria Cumbre de Monterrey, el secretario de Estado Collin Powell había manifestado que la misma era para “estimular el crecimiento económico, promover el buen ejercicio del gobierno, luchar contra la corrupción e invertir en la gente, especialmente en educación y salud” (*La Nación*, 9/01/04). Pero la cumbre estuvo precedida por una serie de definiciones fuertes por parte de la administración republicana que señalarían el eje de la contienda. A mediados de diciembre, el secretario de Defensa norteamericano, Donald Rumsfeld, le había indicado lo siguiente al por entonces ministro de Defensa argentino, José Pampuro: “Queremos un gesto para saber si estarán con Chávez y Castro o con nosotros. Trasmítaselo a su presidente” (*La Nación*, 9/1/04). Más tarde, Otto Reich, subsecretario de Estado de Bush para los Asuntos de América Latina, sostenía que aproximadamente dos tercios de la población venezolana estaba en contra de Chávez, y que la oposición se encontraba reuniendo “posiblemente hasta cuatro millones de firmas válidas [y que en Venezuela había] cientos, si no miles de personas de edad y apariencia militar de Cuba” (*La Nación*, 9/1/04). Roger Noriega, subsecretario de Estado para el Hemisferio, asociaba a los líderes opositores de la región con la desestabilización de gobiernos democráticos y con el narcotráfico: “Para Bush, una línea de pensamientos y negocios une a Morales, Chávez y las FARC” (*La Nación*, 9/1/04).

Fuera de la hostilidad, Estados Unidos apenas tuvo algo que ofrecer a sus socios del NAFTA: a Canadá el ingreso de negocios en Irak y a México un nuevo régimen migratorio. Para el resto de la región, algo no tan tangible pero mucho más discutible: la perenne insistencia de Bush de que el ALCA era el camino contra la pobreza (*The Economist*, 17/1/04; *La Nación* 13/1/04). Así, solamente reiteró las viejas demandas de mayor apertura comercial. Frente a éstas, recibió dos tipos de respuestas: por un lado, que la apertura sea negociada, lo que se expresaba como la demanda de “justicia y beneficios mutuos” por parte de, entre otros, los gobiernos de Lula y Kirchner; y, por otro lado, el rechazo a todo tipo de apertura ligada al libre comercio mediante una propuesta de integración que apuntara a “invertir en la gente”, postura presentada por Hugo Chávez y que más tarde se plasmó en el ALBA.

De todas formas, Venezuela intentó actuar en bloque con sus vecinos y sumar fuerzas contra Washington. Las palabras de Hugo Chávez, en torno a que no era el único que estaba en contra del neoliberalismo, lo expresaban claramente:

El surgimiento de un nuevo liderazgo con un nuevo discurso muy claro y muy valiente, con una batería de propuestas: Lula, Kirchner y otros más (...). Ahí

está, ya hay un grupo, se está formando un bloque alternativo y eso no tiene vuelta atrás. Y no es que seamos nosotros cinco o seis nada más, es que representamos a millones que antes no tenían representación en estas cumbres. Creo que eso es lo más grande que ha pasado en esta cumbre. (*BBC News*, 9/01/04)

De esto se lamentaba el semanario liberal *The Economist*: “Desde América del Sur hubo muchas expresiones de desencanto hacia el liberalismo económico, exponiendo el abismo entre norte y sur” (*The Economist*, 17/1/04, *La Nación*, 17/1/04).

Al mismo tiempo, en esa cumbre el líder venezolano en su discurso oficial propuso declarar la emergencia social en el continente, para luego destacar los progresos de su país en materia de educación y salud: “un millón de alfabetizados en seis meses con la perspectiva de erradicar el analfabetismo en julio de 2004 y cobertura de salud para 95% de la población, frente al 40% en 1998” (*Clarín*, 9/01/04). Como contraste –y para consolidar la alianza regional– Chávez ilustraba la situación del Brasil de la época de Cardoso: “crecía el PBI pero también la pobreza” (*Clarín*, 9/01/04). Además, Chávez reiteraba ante los periodistas lo necesario del “apoyo y la participación de Cuba en los proyectos de alfabetización y salud” (*Clarín*, 9/01/04).

#### **7.4 La IV Cumbre de las Américas de Mar del Plata de noviembre de 2005: alineamientos enfrentados y derrota del ALCA**

En la IV Cumbre de las Américas se señalaron los claros límites a los deseos estadounidenses de apoderarse de los mercados latinoamericanos y de obtener una mayor influencia geopolítica. Si bien una cantidad de países se mostraron a favor del ALCA accediendo a algunos acuerdos parciales de libre comercio con Estados Unidos, la negativa de tres importantes mercados y fuerzas regionales: Argentina, Brasil (ambos en nombre del MERCOSUR) y Venezuela, impidieron concretar un acuerdo continental que, efectivamente, abriera los mercados a las apetencias del capital más concentrado, como estaba previsto para el año 2005. Por otro lado, más allá que Venezuela y el MERCOSUR se opusieron en conjunto a Estados Unidos, se delinearon tres posiciones respecto al ALCA que serán la base de los alineamientos regionales posteriores: a) la aceptación por parte de un grupo de países americanos; b) el rechazo parcial del MERCOSUR en alianza con Venezuela; c) el planteo de una integración alternativa por parte de Venezuela (en compañía de Cuba), el ALBA. Esta última propuesta tuvo su lugar en la Cumbre de los Pueblos y en la “Contracumbre”, realizadas en forma paralela también en Mar del Plata. A partir de allí el escenario regional cambiaría.

## **7.4.1 Los prolegómenos de Mar del Plata**

### **7.4.1.a La XV Cumbre Iberoamericana**

Si bien Estados Unidos no participaba de este espacio, las discusiones que se dieron en la XV Cumbre Iberoamericana realizada a mediados de octubre de ese año en Salamanca mostraban tensiones entre la región y Estados Unidos y pronosticaban las dificultades que iba a tener el país del Norte para concretar su proyecto del ALCA el mes posterior en Mar del Plata. No analizamos aquí toda la cumbre porque escapa al objetivo de este capítulo y de nuestro tema, pero sí la observaremos en lo que tiene que ver con los alineamientos políticos regionales, previos a Mar del Plata. Uno de los propios aliados comerciales de Estados Unidos en la región, Chile, criticó el mencionado Consenso de Washington de los años noventa. Lo hizo en defensa de los mercados, pero en defensa de una apertura de los mismos bajo el control del Estado en ciertas áreas. El presidente chileno Ricardo Lagos y el portugués Jorge Sampaio, remarcaban, al hablar de las políticas públicas, el papel central de éstas, ya que el “Propósito fundamental sea el impulso al crecimiento económico llevado adelante en concordancia con programas serios y eficientes de desarrollo y justicia social en una mirada que [...] complemente y vaya más allá de aquellas recetas entregadas por el Consenso de Washington” (*El País*, 14/10/05). Para agregar más adelante que “El mercado es indispensable para el funcionamiento de la economía [...]. Se puede estar a favor de una economía de mercado, pero es algo muy distinto impulsar una sociedad de mercado. Nuestra visión conjuga la libertad con la equidad, el crecimiento económico con la justicia social” (*El País*, 14/10/05).

En esa tónica se produjeron los principales debates, pero dos hechos obligaban a la diplomacia estadounidense a actuar, desde afuera de esta cumbre. Por un lado, la condena del Bloqueo a Cuba (Ley Helms-Burton), que si bien en cumbres anteriores se había condenado el embargo norteamericano, era la primera vez que se lo denominaba “Bloqueo”, generando descontento en la Casa Blanca. Por otro lado, la condena y el pedido de castigo para los responsables del atentado terrorista contra Cubana de Aviación realizado en 1976, por el que se acusaba a Posadas Carriles. Esta situación metía más presión a Estados Unidos, ya que el acusado estaba radicado en ese país y rechazaba su extradición a Venezuela –país cuya nacionalidad adoptó Carriles y desde donde partió el avión. Hechos simbólicos pero que adelantaban los enfrentamientos entre Estados Unidos y la región. Además, Venezuela era la contracara de la Cumbre en Salamanca, en palabras de su ministro de Relaciones Exteriores, Alí Rodríguez, quien

expresaba que su país iba a estar en contra de “Los proyectos hegemónicos e imperialistas y las intervenciones en los asuntos internos de los países” (*El País* 14/10/05). De esta manera, Estados Unidos avizoraba lo que empezaría a suceder en la Cumbre de las Américas de 2005.

#### **7.4.1.b El ingreso de Venezuela al MERCOSUR**

Al finalizar la XV Cumbre Iberoamericana, Hugo Chávez anunciaba el pedido de ingreso de Venezuela al MERCOSUR como quinto miembro pleno del bloque regional. Tiempo después, en la ciudad de Montevideo, el tema sería abordado en el marco de la cumbre anual de presidentes del bloque y se firmaría el protocolo de adhesión.

La incorporación de Venezuela al MERCOSUR constituía una novedad importante en la reconfiguración del proceso de integración regional de esa década. Venezuela formaba parte de la CAN –que tiempo después abandonaría–, pero ya comenzaba a entablar mejores relaciones políticas y comerciales con los miembros del MERCOSUR que con sus vecinos.<sup>243</sup> Además de profundizar con Argentina y Brasil las relaciones comerciales<sup>244</sup> y de infraestructura regional buscaba en los países del MERCOSUR, un aliado político. Por su parte, el MERCOSUR sumaría a sus mercados al quinto exportador mundial de petróleo y, además, desde el punto de vista táctico a Argentina y Brasil les convenía utilizar la fuerza de mayor oposición a Estados Unidos en ese entonces, sin cargar con un enfrentamiento tan abierto con la potencia del Norte, algo que sus clases dominantes no permitirían. Con el objetivo a largo plazo del ALBA y con pactos energéticos con la CARICOM, el ingreso de Venezuela al MERCOSUR era el puente que le faltaba para extender lazos de importancia –política y económica– en la región. Así, Hugo Chávez afirmaba: “La incorporación de Venezuela dará al

---

<sup>243</sup> Sobre todo porque la Colombia de Uribe era el principal socio estratégico de Estados Unidos en la región y, si bien todavía tenía con Venezuela, una relación comercial fluida –que se interrumpirá algunos años después con los conflictos diplomáticos entre ambos países por el asesinato del líder de las FARC Raúl Reyes, en suelo ecuatoriano–, en materia de alineamientos regionales constituían polos opuestos. Además, faltaban dos años para que llegara al poder Rafael Correa en Ecuador, y en Perú –también integrante de la CAN– había ganado Alan García ese año las presidenciales y prometía continuar la política de acercamiento con Estados Unidos que Alejandro Toledo había consolidado con, ni más ni menos, la firma de un TLC.

<sup>244</sup> Por ejemplo, el intercambio comercial entre Brasil y Venezuela crecía de 400 millones de dólares para el año 2003, a 6 mil millones de dólares para el año 2008. El intercambio comercial entre Argentina y Venezuela también daría un salto significativo, creciendo de 140 millones de dólares en 2004 a 1700 millones de dólares para fines de 2009. Datos extraídos de la Agencia Bolivariana de Noticias [http://www.abn.info.ve/go\\_news5.php?articulo=144616&lee=3](http://www.abn.info.ve/go_news5.php?articulo=144616&lee=3)

MERCOSUR una potencialidad formidable de un mercado que abarca desde el Caribe hasta Tierra del Fuego” (*Clarín*, 26/10/05).

De ahí en adelante habrá un muy buen entendimiento entre los gobiernos de Argentina, Brasil y Venezuela en materia de políticas regionales, que llevaría tiempo después a relanzar la CSN, bajo el nombre de UNASUR. De todas maneras, la entrada de Venezuela al bloque no fue fácil de digerir para los sectores del empresariado brasileño, quienes ejercieron una amplia presión para demorar por casi cuatro años en el senado de su país la aprobación de su ingreso.<sup>245</sup> Desde el punto de vista comercial, la incorporación tampoco sería tan rápida ya que el proceso de adopción por parte de Venezuela de la normativa vigente en materia comercial, especialmente del AEC existente en el MERCOSUR, llevaría años.<sup>246</sup>

#### **7.4.1.c Los posicionamientos previos a los alineamientos de Mar del Plata**

En los primeros días de octubre, la Casa Blanca y la embajada de Estados Unidos en Argentina confirmaban la presencia de George Bush para “ratificar el compromiso de su país con la región [y para] promover la consolidación de la Democracia y la expansión de la oportunidad económica y la prosperidad a través de los mercados abiertos y el libre comercio” (*Clarín*, 6/10/05). Dos días después, John Maisto, embajador norteamericano ante la OEA, afirmaba: “Para nosotros no va la noción de que el ALCA fracasó” (*La Nación*, 8/10/05). El mismo día, el sucesor de Roger Noriega, Thomas Shanon, decía: “Estados Unidos no había logrado hasta ahora

---

<sup>245</sup> La legislación del MERCOSUR establece que las cámaras legislativas de los países miembros deben aprobar la entrada de nuevos socios para que estos puedan convertirse en miembros plenos y tener voz y voto. La oposición política a Lula y las principales corporaciones empresarias de ese país levantaron su queja durante todos estos años en la aparente contradicción que un país que perseguía el “Socialismo del siglo XXI” quería ser parte del MERCOSUR. En el año 2007, el presidente Lula, defensor de la entrada de Venezuela, tuvo una dura batalla con la oposición y el empresariado. Un alto directivo de la Federación de Industrias de San Pablo (FIESP) y ex embajador ante Estados Unidos durante la era Cardoso, Rubén Barbosa cuestionaba el ingreso de Venezuela al MERCOSUR y las posturas del gobierno de Lula ante el tema. En este sentido, afirmaba “La incorporación de Venezuela y posiblemente Bolivia tendrá consecuencias serias para la eficacia del MERCOSUR y la consolidación de su poder decisorio (...) Venezuela representa otro polo de poder regional con medidas como el Banco del Sur, el mega gasoducto, y otras, todas de corte nacionalista y populista (...) la aparición de Venezuela como un líder competitivo representa desafíos que Brasil no está sabiendo resolver” (*Clarín*, 13/6/07). A fines de ese mes, tendría lugar una Cumbre del MERCOSUR en Asunción, donde se discutiría nuevamente el tema. El ánimo estaba caldeado desde varios días antes. El senador del opositor Partido Socialdemócrata de Brasil (PSDB), Arthur Virgilio, decía al respecto: “Venezuela no es buena socia de Brasil ni del MERCOSUR” (*Clarín*, 5/6/07).

<sup>246</sup> Proceso que al día de hoy todavía no está completo. La previsión, en 2005, era de al menos cuatro años para que el AEC comenzara a funcionar con Argentina y Brasil y paulatinamente con los otros miembros hasta el año 2013. Véase el Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR (MERCOSUR, 2006).



articular sus políticas para la región” (*Clarín*, 8/10/05). Con lo cual se pronosticaba una ofensiva en ese sentido. Esta ofensiva se materializaba en las declaraciones del secretario de Comercio de Estados Unidos, Carlos Gutiérrez, cuando señalaba que el ALCA: “Es el gran objetivo. Mientras tanto vamos a avanzar con otras negociaciones, ya sean multilaterales o bilaterales. Pero el objetivo siempre ha sido el comercio libre en las Américas” (*Clarín*, 15/10/05). Lino Gutiérrez, Embajador de Estados Unidos en Argentina, se expresaba en la misma dirección: “Seguimos expandiendo las fronteras del libre comercio. Además del NAFTA tenemos un acuerdo con Chile. Acabamos de firmar con Centroamérica. Perú, Colombia, Panamá y Ecuador están negociando. Nos gustaría que el ALCA pudiera retomar nuevo impulso” (*Clarín*, 27/10/05). El primer ministro de Canadá, Paul Martin, expresaba que en la Cumbre de Québec (2001) “Los líderes renovaron el compromiso de sus respectivos países para con el ALCA [Y que Canadá mantenía su postura de] Ser justos y honestos en el área fiscal para garantizar la existencia de un entorno que favorezca la actividad de los emprendedores locales y dé la bienvenida a la inversión y a un comercio más libre” (*La Nación* 29/10/05). Para completar el círculo de los integrantes del NAFTA, el presidente de México por ese entonces, Vicente Fox, completaba: “México buscará que se retome las negociaciones del ALCA con un renovado impulso, pragmatismo y flexibilidad de todos los países participantes” (*La Nación*, 29/10/05).

En el alineamiento opuesto, desde Argentina, en palabras de su canciller Rafael Bielsa, se daba una clara señal de cómo serían las negociaciones de ahí en más, tratando de evitar caer en las discusiones bilaterales sobre el ALCA: “Afortunadamente no lo suscribimos. Hemos manejado el ALCA en el marco del MERCOSUR” (*La Nación*, 8/10/05). Sobre si ésta sería la cumbre donde se terminaría de pactar el ALCA, el canciller respondía con un rotundo: “No. Imposible. Que hoy se cierre el ALCA es imposible [porque] enfrenta posiciones arancelarias contra una batería de subsidios a la producción, subsidios domésticos a la exportación y encubiertos, es que eso llega un momento en que se transforma en guarismo” (*La Nación*, 29/10/05). El propio presidente de Brasil, Lula Da Silva, anticipaba la posición y deslizaba una crítica, la misma que realizaría Kirchner en el acto inaugural:

La experiencia demuestra que el crecimiento económico, deseable e indispensable, no es suficiente para reducir las tasas de desempleo, de informalidad y de precariedad laboral. El derecho y el acceso a un trabajo que dignifique al ser humano son el punto de partida para una globalización socialmente justa y económica y políticamente sostenible. Nuestros esfuerzos de

liberalización comercial deben ser vistos con ese prisma. La apertura de mercados y la integración competitiva en la economía internacional constituyen un instrumento complementario de generación de crecimiento y de nuevas fuentes de trabajo, pero jamás un fin en sí mismo. (*La Nación* 29/10/05)

El presidente de Venezuela, Hugo Chávez, expresando la oposición más clara al ALCA y a la apertura comercial indiscriminada, enfatizaba días antes de la cumbre, en su programa televisivo dominical “Aló presidente”: “El ALCA está muerto. Lo están enterrando los pueblos de este continente” (*La Nación*, 30/10/05). Para asegurar que: “Los que quieren irse al infierno que tomen el camino del capitalismo, del neoliberalismo. Los que como nosotros, la mayoría, queremos un mundo mejor, tenemos que ir buscando otro camino de integración. El ALCA es una propuesta hegemónica, imperialista y neocolonialista” (*La Nación* 30/10/05). El secretario general de la OEA, el chileno José Miguel Insulza (quién había ganado ajustadamente el cargo y no era el candidato de Estados Unidos, quien había optado primero por el ex presidente salvadoreño Francisco Flores y luego por el canciller mexicano Luis Derbez) vaticinó los resultados de la cumbre al pronosticar: “Creo que lo más que podemos llegar a esperar en esta cumbre es obtener un acuerdo sobre cómo impulsar la Ronda de Doha, pero no espero un acuerdo para la eliminación total de los subsidios o el desbloqueo regional del libre comercio” (*La Nación*, 2/11/05).

#### **7.4.2 La IV Cumbre de las Américas y el fracaso del ALCA**

De esta manera, se llegaba a la tan esperada IV Cumbre de las Américas, los días 4 y 5 de noviembre en la ciudad balnearia de Mar del Plata. La consigna de la cumbre, que había generado grandes discusiones, fue finalmente la que propuso el país anfitrión, Argentina: “Crear Trabajo para enfrentar la pobreza y Fortalecer la Gobernabilidad Democrática”. Pero rápidamente, con el correr de los días, las discusiones empezaron a girar sobre lo que realmente generaba tensiones entre los países, sobre todo con Estados Unidos, la conformación de plazos para establecer el ALCA.

La llegada del presidente norteamericano a tierras argentinas no hizo otra cosa que tensar las negociaciones entre los cancilleres y presidentes en el marco de la cuarta cumbre. El papel de primera potencia mundial y la agresiva política exterior de Bush después de los atentados a las Torres Gemelas, fueron factores claves a la hora de

negociar.<sup>247</sup> Ni bien llegado y antes de iniciarse la cumbre, Bush deslizaba algunos comentarios sobre el papel que debía tener la reunión:

Cuando se habla de pobreza, los créditos y las donaciones palidecen en comparación con el bien que puede hacer en todos los niveles de la sociedad el desarrollo del libre comercio. Voy a decirles a la gente, a los líderes y a todo el que quiera escucharme allí abajo que nuestros mercados están abiertos, siempre y cuando ustedes abran sus mercados. En otras palabras, vamos a abrir los mercados. (*La Nación*, 2/11/05)

La contrapropuesta del MERCOSUR no se hizo esperar:

Reconocemos que no se han dado las condiciones necesarias para lograr un acuerdo de libre comercio a nivel hemisférico equilibrado y equitativo, con acceso efectivo a los mercados, libre de subsidios y práctica de comercio distorsivas y que tome en cuenta las necesidades y sensibilidades de todos los socios, así como las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de nuestra economía. Instruimos a nuestros responsables de comercio a evaluar el proceso y presentar recomendaciones. (*La Nación*, 3/11/05)

El encuentro entre los presidentes Kirchner y Bush fue la previa a lo que sucedería en la cumbre. Tal como difundieron los medios de comunicación, el mismo fue cordial pero cargado de cruces, acusaciones y sorpresas. El presidente norteamericano enfatizaba que la Argentina tenía que negociar de manera independiente sus diferencias con el FMI (*La Nación*, 5/11/05).

En este contexto, se llegaba al momento de la inauguración de la cumbre, no solamente sin un documento marco para la firma de los presidentes sino con las negociaciones estancadas ante la disparidad de criterios sobre el ALCA. Durante el acto inaugural, en uno de los discursos más fuertes desde que Kirchner había llegado a la presidencia de Argentina, se sentaron las bases de la posición Argentina durante la cumbre, como así también la del MERCOSUR, en alianza táctica con Venezuela, quién además abogaba expresamente por el “entierro” del ALCA. Kirchner se despachaba contra los organismos internacionales de crédito:

Lamentablemente no contamos con la ayuda del FMI, que sí apoyó hasta semanas antes del colapso el sistema de convertibilidad. En un gesto perverso, se le dieron fondos a un gobierno que seguía gastando. Nosotros no hemos solicitado nuevos préstamos ni obviamente pensamos hacerlo. Para la Argentina que corría al abismo hubo ayuda. Para el país que quiere salir de la crisis cumpliendo sus obligaciones no. (*Clarín*, 5/11/05)

Sobre el papel de Estados Unidos en la región destacaba:

---

<sup>247</sup> “O están con nosotros o están con el terrorismo”, había afirmado Bush los días posteriores a los atentados del 11 de Setiembre de 2001 ante un Congreso que aplaudía cada intervención del presidente.

Su rol de primera potencia mundial es insoslayable. El ejercicio responsable de ese liderazgo en relación a la región, debe considerar necesariamente que las políticas que se aplicaron no sólo provocaron miseria y pobreza, sino que agregaron inestabilidad institucional regional que provocaron la caída de gobiernos democráticamente elegidos. (*Clarín*, 5/11/05)

Sobre la integración de todos los países de América, Kirchner recalca: “La integración posible será aquella que reconozca las diversidades y permita los beneficios mutuos. Un acuerdo no puede ser un camino de una sola vía de prosperidad en una sola dirección” (*Clarín*, 5/11/05). Hasta el final de la cumbre se expresaron, por un lado, los intentos desesperados de México, Canadá y Chile, más algunos países centroamericanos con Panamá a la cabeza, para salvar la propuesta del ALCA. Y, por otro lado, se manifestaron los países del MERCOSUR más Venezuela, donde si bien los cinco países no dieron la misma explicación del rechazo, sí se mantuvieron en unidad ante la otra postura. A raíz de esas diferencias, este bloque puede ser desdoblado entre el MERCOSUR y Venezuela, país que comenzó a delinear a nivel regional la iniciativa del ALBA.

Como saldo de la cumbre quedaron alineados regionalmente tres bloques de países. El primero conformado por México, Canadá, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú, Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana, Estados Unidos y los países del Caribe agrupados en la CARICOM. Este grupo estaba a favor de llevar adelante las negociaciones para la implementación del ALCA. La mayoría ya había entablado negociaciones de libre comercio con Estados Unidos, como México y Canadá a través del NAFTA, o Panamá y República Dominicana a través del Tratado de Libre Comercio con América Central (CAFTA), o los miembros de la CAN mediante la firma de TLC's (Colombia, Ecuador<sup>248</sup> y Perú), y los países del miembros de la CARICOM que también habían mantenido ese tipo de negociaciones con Estados Unidos. El presidente mexicano Fox era el que más defendía la posición de Estados Unidos y era el portavoz de este alineamiento. Así, invitaba a avanzar sobre el ALCA sin el MERCOSUR:

---

<sup>248</sup> De todas maneras, Ecuador no participaba activamente de la cumbre debido a la situación política de inestabilidad por la renuncia de Lucio Gutiérrez como consecuencia de la “Rebelión de los forajidos” que lo destituyera por sus políticas neoliberales de ajuste, entre las cuales se encontraba la firma del TLC con Estados Unidos. Situación similar ocurría en Bolivia, donde el presidente Carlos Meza –quien había asumido luego de la movilización popular que destituyera a Sánchez de Losada también por la aplicación de políticas neoliberales de ajuste– había renunciado a mediados de ese año dejando el poder en manos de la Corte Suprema de Justicia. Se descontaba por ese entonces, que el triunfo de Evo Morales en las elecciones de diciembre, llevaría a Bolivia a la oposición del ALCA y específicamente a integrarse al ALBA.

De no ser así [de no llegar a un acuerdo hemisférico] tendría que pensar esta mayoría [de países] en avanzar en esta configuración sobre el ALCA virtuoso porque quién bloquee un acuerdo como este, ciertamente está viendo por sus intereses y no por los intereses de los demás (...) la invitación al MERCOSUR y a Venezuela es que reflexionen y se sienten en la mesa. (*Clarín*, 5/11/05)

Días después de la cumbre, continuaba tocándole a los aliados de Estados Unidos marcar el terreno de esta posición para seguir dando disputa en la región. Ante el fracaso de Mar del Plata, Fox sentenciaba: “La impresión que nos llevamos varios ahí es que el pensamiento del conductor, en este caso el presidente [Kirchner], estaba más orientado a cumplir con la opinión pública argentina, y con la imagen del presidente ante los argentinos, que con el logro eficaz de una cumbre exitosa” (*La Nación*, 8/11/05). Kirchner respondía:

El presidente Fox que se ocupe de México, a mí me votaron los argentinos y yo me voy a ocupar de defender a los argentinos como corresponde (...) Con el MERCOSUR vamos a seguir trabajando con mucha fuerza, pero así me tocara quedarme solo, si eso significara entregar los intereses de los argentinos, me quedaría solo defendiendo esos intereses. (*Clarín*, 9/11/05)

Dos días después, ambos países cerraron el diferendo, que obviamente no puso en duda la relación bilateral entre ambos y los acuerdos comerciales alcanzados y por alcanzar, tal como lo confirmaba Rafael Bielsa: “Fox tiene una idea de unidad latinoamericana que no compartimos (...) Pero eso no perjudica las relaciones bilaterales en absoluto” (*Clarín*, 9/11/05).

El segundo bloque estaba conformado por el MERCOSUR y Venezuela. Su posición fue la de atar cualquier avance en las negociaciones con el ALCA a la eliminación de los subsidios agrícolas de los países centrales. El relanzamiento de la Ronda Doha en Hong Kong para finales de ese año era el lugar elegido para que la UE, Estados Unidos y Japón, retomaran las negociaciones de la liberalización de sus mercados agrícola-ganaderos con el resto del mundo. Según el canciller argentino, Rafael Bielsa: “Argentina, Uruguay, Brasil, Paraguay y Venezuela encuentran que no están dadas las condiciones para seguir negociando en términos equitativos (...) Hace 20 meses que no hay nuevas negociaciones del ALCA y si no hay condiciones pueden pasar muchos meses más” (*Clarín*, 6/11/05). El canciller brasileño, Celso Amorim, resaltaba:

No podemos discutir el acceso a los mercados americanos de nuestros productos agrícolas si no sabemos qué decidirá hacer Estados Unidos con los subsidios a las exportaciones y la producción agrícolas (...) No soy alérgico al ALCA, pero este proyecto no puede ser realizado por un mero acto de voluntad. Es un mero

acto comercial no ideológico. Y por lo tanto tenemos que ser muy prácticos: para que exista el ALCA éste debe representar ganancias concretas. (*Clarín*, 6/11/05).

El presidente brasileño, Lula Da Silva, afirmaba:

Esa historia del libre comercio es muy interesante si nosotros respetamos las asimetrías que existen entre los países, si tomamos en cuenta que precisamos ayudar y ser generosos con los más pobres y frágiles desde el punto de vista de sus economías (...) Yo fui invitado para esta reunión para discutir empleo. No estuvo escrito en ningún momento que el tema sería el ALCA. Es natural que alguien quiera introducir el tema, pero también es natural que otras personas no lo quieran. (*Clarín*, 6/11/05)

Días más tarde, el asesor político de Lula en temas internacionales, Marco Aurelio García, destacaba la importancia del MERCOSUR: “El MERCOSUR recuperó la fuerza de los mejores momentos” (*La Nación*, 7/11/05), y, al mismo tiempo, calificaba de “espectacular” el discurso de Kirchner en la cumbre. En la misma tónica, apuntaba posteriormente: “Hace mucho que defendemos la idea de que es necesario que los países ricos reduzcan los subsidios y las barreras al comercio” (*La Nación*, 8/11/05).

En el tercer lugar encontramos la posición de Venezuela que al igual que el MERCOSUR se oponía al ALCA pero al mismo tiempo impulsaba el ALBA en conjunto con Cuba. Este proyecto de integración tenía como principio los acuerdos de complementariedad e integración por sobre la competencia, y en sus ejes principales señalaba un claro rechazo al libre comercio como principio rector del proceso de integración.<sup>249</sup> El presidente Chávez elogiaba el papel de Kirchner en la defensa del MERCOSUR, pero volvía a remarcar: “EL ALCA ha muerto”. Días después, Venezuela también sería parte de las controversias diplomáticas posteriores a la cumbre que expresaban el nuevo escenario regional, como mostraron las tensiones de México con Brasil y Argentina. Chávez, respondía que Fox era un “Cachorro del imperio norteamericano (...) entreguista” (*Clarín*, 15/11/05). Para el canciller venezolano, Alí Rodríguez: “Fox falsificó la realidad cuando dijo que Venezuela se opone a la integración [y recordaba que] Caracas propone una integración que respete las

---

<sup>249</sup> El proyecto del ALBA comenzó a funcionar con los acuerdos entre Venezuela y Cuba en el año 2005, en donde se produjo el intercambio de petróleo venezolano por los servicios educativos y de salud que tenía la isla. En 2006, con la llegada al gobierno de Evo Morales en Bolivia, este país entraría al bloque a través de la firma del Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP). Sobre la propuesta del ALBA para la integración y el alcance de los primeros acuerdos, véanse Sader (2006), Andrés Serbin (2007), Fritz (2007).

asimetrías en la región” (*Clarín*, 15/11/05).<sup>250</sup> De ahí en más, Venezuela se manejará en el doble camino de lanzar una propuesta alternativa a los paradigmas del libre comercio y de abogar por la entrada al MERCOSUR y por mantener una relación armónica con Argentina y Brasil en la búsqueda de instancias de soberanía regional.

## 7.5 Conclusiones

En primer lugar, hemos analizado los cambios en la política exterior introducidos por el gobierno de Kirchner. Ellos se concentraron, principalmente, en un cambio en la relación con Estados Unidos, que ya Duhalde en algunos aspectos había implementado. A su vez, este cambio estaba enlazado con otros dos aspectos centrales política exterior: la reorientación de la relación con Brasil y del MERCOSUR y la prioridad de la integración latinoamericana. El documento Consenso de Buenos Aires elaborado por Lula y Kirchner fue un hito en el cambio de relación entre Argentina y Brasil. La relación mantuvo tensiones, sobre todo por las cuestiones comerciales, pero ambos mandatarios siempre privilegiaron la alianza estratégica regional. Los objetivos de ella estaban directamente relacionados con el frente de intervenciones y negociaciones, sobre todo ALCA, OMC, UE.

En segundo lugar, hemos observado la reconfiguración de la integración latinoamericana en general y sudamericana en particular. No se puede entender el rediseño de la política exterior argentina haciendo abstracción del rediseño regional. Nos concentramos en la reconfiguración del MERCOSUR como herramienta de cohesión política para negociar el ALCA, indiscutiblemente ligada a los cambios en la política exterior argentina ya señalados. Además, y como cuestión central, abordamos la derrota del ALCA en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata. Esta derrota tuvo las siguientes fases: la primera, los efectos sobre las negociaciones por el ALCA de los hechos analizados en la cumbre de Cancún (OMC); la segunda, las reuniones de Miami y Puebla (Minicumbres del ALCA) y las trabas en las negociaciones por subsidios y aranceles que daban paso del ALCA original al ALCA Light como alternativa posible de implementar en el mediano plazo; y la tercera, la reunión extraordinaria de Monterrey, que llevaron a un enfrentamiento mayor entre la postura de Estados Unidos y sus seguidores contra las posturas de rechazo al proyecto norteamericano. Luego de

---

<sup>250</sup> En una entrevista previa, el presidente mexicano había afirmado que “Chávez se dejó llevar por la euforia y la parafernalia [y que las opiniones de Chávez llegaron a] extremos de inconsistencia, de falta de tolerancia y de voluntad para llegar al acuerdo” (*Clarín*, 15/11/05). Esta situación generó un conflicto diplomático entre ambos países.

todas estas cumbres, hubo una cuarta fase donde las negociaciones quedaron estancadas y se empezaron a ordenar los agrupamientos políticos de los países latinoamericanos para el último intento de lograr algún acuerdo en las discusiones, que sería en Mar del Plata, en noviembre de 2005. En ese lapso, se aprecia el cambio de estrategia de Estados Unidos a través de los TLC's bilaterales, ante la imposibilidad de avanzar en el ALCA original y las dificultades en las negociaciones del ALCA Light. Sin embargo, Estados Unidos no abandonaría sus pretensiones de llegar a un acuerdo de libre comercio hemisférico y, a pesar de la derrota de su estrategia durante la segunda y tercera fase, durante esta cuarta fase continuó insistiendo en la posibilidad de implementar su proyecto de libre comercio, tensionando el escenario político regional; sin embargo, como resultado encontró una polarización aún mayor del mismo y una rechazo político y social cada vez mayor. La quinta y última fase, entonces, se dio en las IV Cumbre de las Américas, en Mar del Plata, donde el ALCA quedaría frenado en cualquiera de sus formas por la acción política conjunta de Venezuela y los países del MERCOSUR, con una destacada acción del gobierno argentino.

Luego de todo este proceso podemos afirmar que se produjo un rediseño de la integración regional latinoamericana en general y sudamericana en particular. El ALCA fue rechazado y el MERCOSUR reorientó su perfil netamente comercialista, bajo una nueva impronta dada por los gobiernos de Kirchner y Lula. A continuación, observaremos cómo en ese proceso de rediseño regional se desarrolló la relación entre gobierno y clase dominante en Argentina.



## **Capítulo 8: ENTRE EL MERCOSUR Y EL ALCA. LA RELACIÓN ENTRE GOBIERNO Y CLASE DOMINANTE EN LA RECONFIGURACIÓN REGIONAL**

### **8.1 Introducción**

Luego de los mencionados cambios políticos en la región y en la política exterior de Argentina, la recomposición del MERCOSUR favorecerá a los sectores perjudicados anteriormente. Estos cambios no significaron modificaciones en las condiciones básicas del acuerdo, el cual seguirá siendo una Unión Aduanera que favorece la apertura comercial entre sus socios y, por ende, los desequilibrios comerciales y sectoriales serán una constante durante la década. Sin embargo, desde el punto de vista geopolítico, el cambio en la relación entre Argentina y Brasil arrojó modificaciones en el tratamiento de la cuestión comercial. Las demandas de las cámaras sectoriales perjudicadas por la competencia brasileña serán escuchadas y el gobierno logrará acuerdos con Brasil tanto a nivel bilateral como en el marco del MERCOSUR, en pos de lograr una administración y regulación del intercambio comercial. A diferencia del período anterior, la UIA y varias de las cámaras empresarias que la componen serán las principales interlocutoras del gobierno. Al mismo tiempo, el gobierno de Kirchner llevará la postura de negociar el ALCA dentro del MERCOSUR, cuestionando la apertura indiscriminada que planteaba en sus orígenes el acuerdo de libre comercio, y terminará rechazando el ALCA en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata en 2005. En esta cuestión, el gobierno no solamente expresará la voz de esas cámaras industriales, sino que también será el portavoz de las cámaras patronales agropecuarias y de la agroindustria en general, expresadas en la postura argentina a favor de un “ALCA Light”, o “ALCA a dos niveles. Esta postura, como ya observamos en conjunto con Brasil, ponía como primer problema a destrabar –para avanzar en la liberalización comercial y en determinado grado de apertura– la eliminación de los subsidios a la producción agrícola norteamericana. Analizaremos las acciones y posicionamientos en general de la clase dominante sobre estos dos temas. En primer lugar, desde comienzos de año 2003 y hasta los primeros meses de 2004, donde desde la reunión de Cancún de la OMC, la de Miami del ALCA y hasta la de Puebla, quedaron trabadas las negociaciones por el ALCA y el MERCOSUR cambia de orientación. En segundo lugar, desde mediados de 2004 hasta la Cumbre de las Américas de Mar del Plata en 2005, donde se termina de reconfigurar el escenario regional.

## **8.2 ALCA y MERCOSUR entre Cancún, Miami y Puebla**

Como señalamos en el capítulo anterior, el año 2003 estuvo signado por una serie de cuestiones en torno a la política regional e internacional que, sumado al cambio de gobierno en Argentina y al reposicionamiento del país en ese escenario, arrojarán novedades sobre nuestra problemática. La reunión de la Ronda Doha de Cancún, las reuniones de cancilleres y secretarios de Comercio de Miami y Puebla para avanzar en los borradores del ALCA y el Consenso de Buenos Aires entre Lula y Kirchner que le imprimió otro carácter al MERCOSUR, son algunos de los hitos sobre los cuales consideramos que se comenzó a reconfigurar, por un lado, la integración latinoamericana en general y la del Cono Sur en particular, reconfiguración que se fue consolidando paulatinamente hasta la Cumbre de las Américas de Mar del Plata en 2005 y, sobre todo, como escenario resultante de ella (Kan, 2010). Por otro lado, se fueron reconfigurando las posturas de la clase dominante ante los temas regionales, cobrando importancia tanto el interés de las principales corporaciones y organizaciones empresariales sobre la problemática de la integración y el tipo de inserción regional que Argentina decidiría en ese período, como el diálogo e interacción con el gobierno para delinear los posicionamientos en los momentos claves de las negociaciones. El rediseño del MERCOSUR y el rechazo del ALCA en las condiciones que pretendía Estados Unidos, si bien ya tenían antecedentes que analizamos durante el año 2001 en torno a la Cumbre de Quebec y a su minicumbre previa de cancilleres y secretarios de Comercio de Buenos Aires en abril, constituyen claramente el posicionamiento mayoritario de la burguesía argentina por estos años. Claro está que no sin matices entre sus principales fracciones y sectores y, en algunos casos, los motivos son bien diferentes.

Las novedades más importantes en materia de negociaciones regionales e internacionales para la Argentina ocurrieron durante los últimos meses del año 2003, cuando en que la reunión de la OMC en Cancún del mes de septiembre y en la Minicumbre de Miami del ALCA del mes de noviembre, las negociaciones tomaban un curso crítico y, al mismo tiempo, quedaba desplegada la postura de los negociadores argentinos para los dos años posteriores. Por un lado, en la OMC se demandaría en conjunto con el ex Grupo Cairns una rebaja de los subsidios de Estados Unidos y Europa a sus productores agrícolas, que pusiera en mejores términos la exportación de la producción agropecuaria de Argentina a esos de destinos. Sobre ese piso, Argentina y otros países discutirían la rebaja de aranceles en otras áreas llamadas “sensibles” para las economías no centrales. Esto se enlazaba con los dos sectores más interesados en

esta problemática: el agroexportador, a quien le interesaba la rebaja de subsidios a los productores norteamericanos y europeos para que sus productos ganen nuevos e interesantes mercados; y el industrial, ya sea porque algunas pocas grandes empresas o grupos económicos podían ganar nuevos mercados en los países centrales, o porque una buena parte de los capitales industriales argentinos sufrirían una mayor competencia con una rebaja arancelaria general del comercio de bienes y servicios por lo que pretendían que ésta también sea escalonada y otorgase la posibilidad de utilizar elementos de protección.

En torno al ALCA varias cuestiones que venían asomando se corroboraban tanto a nivel gubernamental –como ya observamos en el capítulo anterior– como a nivel empresario: no existiría un rechazo a la iniciativa norteamericana, sino una visión diferente de la forma y los tiempos en implementar el acuerdo, que llevaría, en el mejor de los casos a la concreción de un ALCA “Light”, a “dos niveles” o “a la carta” y no del ALCA tal como lo proponía Estados Unidos. La utilización del MERCOSUR como bloque regional y la asociación para tales fines de Argentina con la postura de Brasil para negociar el ALCA en conjunto quedaba sellada en esas reuniones.<sup>251</sup> La clase dominante estará de acuerdo con esto. A partir de la reunión Cancún, en septiembre de 2003, los países del MERCOSUR lograrán como piso para continuar las negociaciones la atadura de éstas en la OMC –es decir, las discusiones arancelarias sobre la cuestión de los subsidios– a las que tendrían lugar por del ALCA, en la Minicumbre de Miami de fines de noviembre. Esto fue lo que posibilitó firmar en Miami un documento común sobre un ALCA menos pretencioso, el conocido “ALCA Light” con la siguiente contrapartida positiva para los dos grupos de países. Por un lado, como la discusión por los subsidios sería ardua en el marco de la OMC, para el grupo de Argentina, Brasil y el MERCOSUR, implicaba una rebaja en las pretensiones iniciales de Estados Unidos de que en 2005 pudiera firmarse el ALCA tal como fue propuesto originalmente. Por otro lado, para el grupo de Estados Unidos y los países que lo secundaban se establecía la posibilidad de desplegar acuerdos de libre comercio, al margen de las negociaciones por el ALCA. De esta forma, Miami no fue el fracaso de la Ronda Doha de la OMC en Cancún, cuestión celebrada por los empresarios argentinos, pero tampoco se avanzaba en las negociaciones por el tema de los subsidios, los que quedarían pendientes de

---

<sup>251</sup> Recordemos que entre las reuniones de Cancún y Miami, tuvo lugar el ya mencionado Consenso de Buenos Aires.

discusión en el marco de la OMC con la idea de ir quitándolos escalonadamente. Esto también fue celebrado por los empresarios argentinos.

Unos días antes del encuentro en Miami, un vasto sector de la clase dominante dará apoyo a la postura oficial de Argentina, y pondrá énfasis en la necesidad de apertura de los mercados norteamericanos pero utilizando el MERCOSUR para negociar<sup>252</sup>. Recorremos algunas voces de dirigentes importantes de las cámaras empresarias en torno a las negociaciones en Cancún de la Ronda Doha y en Miami por el ALCA. Por ejemplo, Monir Madcur, directivo de la Cámara de la Construcción, sostenía que “hay que acordar el ALCA pero con la idea de que sirva para poder negociar mejor dentro del Mercosur” (*El Cronista Comercial*, 17/11/03). Por el lado de la industria también había acuerdo en la principal estrategia:

‘Coincidimos con la posición del Gobierno porque siempre es más ventajoso negociar en bloque contra una potencia como Estados Unidos que hacerlo por separado’, decía uno de los principales directivos de la Unión Industrial, al mismo tiempo que aclaraba que ‘la Argentina no debe hacer fuerza para que el ALCA fracase porque Brasil se aprovechará de la circunstancia y dominará el Mercosur a su antojo’. (*El Cronista Comercial*, 17/11/03)

El poderoso grupo Techint, miembro tanto de la UIA como de AEA<sup>253</sup>, si bien en varias ocasiones se posicionaba por su cuenta ante el ALCA, lo hacía también en nombre de sus lugares dentro de la entidad industrial:

El Grupo Industriales, que lidera la Organización Techint, y que encarna la oposición a la actual conducción de la UIA, quiere un ALCA donde Estados Unidos verdaderamente termine de subsidiar a sus sectores industriales. ‘Es fácil impulsar un acuerdo de libertad comercial desde Alaska a Tierra del Fuego y luego proteger el mercado con barreras antidumping. El ALCA hay que negociarlo a favor del Mercosur y no como pretende Estados Unidos’, afirmó un dirigente de Techint y del Grupo Industriales”. (*El Cronista Comercial*, 17/11/03)

De la siempre influyente ADIMRA, su presidente Manfredo Arbeit, declaraba lo siguiente: “La Argentina debe ir con el Mercosur porque negociar en bloque le da más fuerza [pero el país no debe confiarse de Brasil porque] nuestro vecino siempre se corta

---

<sup>252</sup> “Los empresarios piden negociar el ALCA desde el MERCOSUR. Apuestan a que no se repita en Miami el fracaso de la última cumbre de la OMC: La industria, el comercio, los servicios y la construcción coincidieron en exigir la apertura del mercado de los Estados Unidos en el proceso de integración del ALCA (...) A pesar de las diferencias internas, los empresarios argentinos están conformes con la decisión que tomó el Gobierno de negociar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en conjunto con el Mercosur y no realizar directamente un acuerdo bilateral con Estados Unidos, al tiempo que pidieron hacer esfuerzos para que la cumbre de Miami no se convierta en un fracaso como lo fue la última reunión de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en Cancún” (*El Cronista Comercial*, 17/11/03).

<sup>253</sup> El CEA se había reconvertido en AEA.

sólo en las negociaciones al defender a su industria nacional con más énfasis que la Argentina” (*El Cronista Comercial*, 17/11/03).

En lo que respecta a las grandes empresas y grupos económicos, más allá del sector de la economía que representan, en la multisectorial y también influyente AEA, se posicionan también sobre la cuestión: “Están totalmente de acuerdo con la idea de llegar al ALCA en bloque. ‘La Argentina tiene más para ganar que para perder en el ALCA’, dijo un empresario asociado a la institución. ‘Pero en general, desde la Asociación, compartimos la idea de llegar a Miami desde el Mercosur’” (*El Cronista Comercial*, 17/11/03). Los bancos, en tanto, también decidieron acompañar la estrategia del Gobierno de negociar junto con el MERCOSUR: “‘Esa es la mejor negociación’, dijo Adeba, la entidad que agrupa a las entidades de capital privado argentino” (*El Cronista Comercial*, 17/11/03).

Transcurrida la reunión de Miami, los empresarios volvían a dar apoyo al gobierno y a la forma en que manejaba las negociaciones:

La mayoría de los hombres de negocios se mostró conforme con la cumbre del ALCA de Miami. Allí se cerró un convenio anoréxico que postergó los problemas gordos, como subsidios o barreras no arancelarias (antidumping o sanitarias) de Estados Unidos o la falta de liberalización de inversiones o de regulación de la propiedad intelectual de Brasil. (*La Nación*, 23/11/03)

Rápidamente el centenario diario reflejaba el estado de ánimo de los empresarios de diversos sectores:

‘Lo importante es seguir adelante’, destacó el vicepresidente de la Asociación de Fábricas de Automotores (Adefa), Cristiano Rattazzi. ‘No importa que sea light o heavy. Por lo menos no se paró la negociación como en Cancún’, dijo el titular de Fiat. El presidente de la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (Coninagro), Mario Raiteri, está en las antípodas: ‘El acuerdo light me da tranquilidad porque no es profundo. Está bien que no haya ALCA por ahora, hasta que no se fortalezca primero el Mercosur para después negociar como iguales con Estados Unidos’.

(...) Pero algunos empresarios de estos sectores tampoco se enamoran del ALCA. ‘Las ventajas de un continente unificado nos cambian poco’, observó el gerente de Bodegas de Argentina, Mario Giordano. ‘A nosotros nos modificaron el cambio de nuestros vinos, hace más de diez años, y los viajes al mundo para venderlos. El negocio con Estados Unidos ya lo tengo. Con Canadá, también. En México queremos mejorar el arancel del 12% para entrar en pie de igualdad con los vinos chilenos, pero no podemos. En Estados Unidos nunca vamos a corregir el impuesto del 33 % al mosto porque mueve mucho dinero.’

Los fabricantes de chocolates, como Arcor, tampoco predicen muchas más ventas, aunque ven algunas. ‘Nuestros productos entran en Estados Unidos sin aranceles por el sistema general de preferencias (SGP)’, explicó el coordinador

corporativo de Arcor, Román Bartomeo. ‘Para consolidar esa ventaja del SGP, del que Estados Unidos te puede meter o sacar, es necesario el ALCA.’

‘Últimamente se cerraron líneas de producción en Estados Unidos y se abrieron acá. La Argentina tiene una gran ventaja en alimentos con valor agregado’, enfatizó el gerente de relaciones corporativas de la empresa de los Pagani, Adrián Kaufmann. Con el ALCA se podrían vender golosinas en México, que impone aranceles de hasta el 18% y una tarifa adicional de US\$ 0,38 por cada kilo de azúcar contenido en el producto.

‘Bien negociado, el ALCA es una oportunidad’, destacó el presidente de la Cámara Argentina de la Industria Plástica (CAIP), Héctor Méndez. ‘Nosotros ya entramos en Estados Unidos, pero el acuerdo mejoraría nuestras posibilidades’, reconoció Méndez, vicepresidente primero de la UIA, satisfecho con lo firmado en Miami: ‘Es bueno porque se negociará sector por sector’. Los empresarios temen que los gobiernos ‘entreguen’ su industria a cambio de beneficios en otra. (*La Nación*, 23/11/03)

Como señala Morgenfeld (2005:10), en Argentina, ciertos grupos industriales exportadores no podían acceder al mercado estadounidense o lo hacían en condiciones desfavorables debido a las diversas formas de protección por parte del país del Norte. Por este motivo, tenían expectativas en las negociaciones con Washington. En esto se asemejaba a la postura de algunos grandes industriales de Brasil, que veían el ALCA como la oportunidad para acceder al atractivo mercado de Estados Unidos. El presidente de Arcor, por ejemplo, expresaba claramente la postura de los grandes industriales exportadores que sostenían que debía avanzarse en la negociación del ALCA, siempre y cuando se presionara a Estados Unidos para que abriera su mercado interno. En este sentido, Pagani señalaba: “Estados Unidos representa el 30% del PBI mundial y es un mercado muy atractivo, pero también pone muchas trabas para-arancelarias que deberían ser incluidas en la negociación” (*Clarín*, 26/08/03).

La situación del comercio exterior argentino difería de la brasileña. Las exportaciones de Argentina se orientaban fundamentalmente a los países del MERCOSUR, y sólo en Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile y Bolivia las compras de productos argentinos representaban un porcentaje significativo de las importaciones de dichos países hacia Argentina (en el caso de Estados Unidos, las importaciones provenientes de Argentina no llegaban al 0,5 % de las totales). Las exportaciones de Argentina hacia Estados Unidos eran mucho menos significativas que las brasileñas, lo cual generaba que hubiera menos sectores atraídos por un acuerdo del tipo ALCA. Esto se debía a que justamente los productos que Argentina exportaba eran aquellos que tenían protecciones arancelarias y/o para-arancelarias en Estados Unidos.

### 8.2.1 El sector agrario de Cancún a Miami

Los principales posicionamientos y posturas en el sector del agro sobre la Ronda de Cancún y las negociaciones por el ALCA emanarán de la Sociedad Rural, y en varias circunstancias serán acompañadas por CRA y, en algunas otras también, por la FAA. La postura de incrementar las exportaciones agropecuarias tenía el consenso de todas las entidades, incluso también en algunos casos de la COPAL que actuará en conjunto con SRA y CRA en algunas negociaciones internacionales. Por un lado, observaremos que el ALCA no generó rechazo en las corporaciones agrarias, sino más bien aceptación, en tanto se respetaran sus posicionamientos a favor de incrementar las exportaciones tanto de materias primas como manufacturas de origen agropecuario. Con ese fin, desde las principales representaciones corporativas del sector se demandará la eliminación de subsidios a sus productores agrarios por parte de Estados Unidos, para avanzar en las negociaciones por la liberalización del comercio en el marco de la Ronda Doha o en el advenimiento de un acuerdo de libre comercio continental como ALCA. Por otro lado, observaremos cómo se irá construyendo el entendimiento, en este aspecto comercial de la inserción regional, entre el gobierno y las corporaciones agrarias. Mientras que sobre las retenciones, la política económica en general y otras cuestiones como derechos humanos, habrá disidencias profundas ya durante los primeros meses del kirchnerismo, con respecto a la cuestión comercial y regional encontraremos apoyo, a tal punto que el posicionamiento de los negociadores gubernamentales argentinos será casi tal cual lo que reclaman las entidades patronales del sector agrario.

Si nos remontamos a comienzo de 2003, todavía sin Kirchner en el gobierno, la SRA daba a conocer un documento que se titulaba “ALCA: sin el agro no hay negociación posible” (SRA, 2003)<sup>254</sup>, y que apoyaba el ingreso de Argentina en el ALCA pero en determinadas condiciones. Desde los últimos meses del año 2002, cuando se había anunciado la realización de una nueva reunión de la Ronda Doha para septiembre de 2003 en Cancún, varios países y actores políticos y sociales con intereses involucrados en el comercio mundial comenzaron a posicionarse sobre el tema del comercio global y la rebaja de aranceles. Y, como ya señalamos, las discusiones por la rebajas arancelarias y panarancelarias en el marco de la OMC repercutieron en las negociaciones por el ALCA. Como afirma Morgenfeld, por esos años en Argentina los sectores agroexportadores también veían al ALCA como la posibilidad de negociar la rebaja de subsidios por parte de Estados Unidos. La SRA, por ejemplo, pretendía que se

---

<sup>254</sup> El documento lleva la firma de Luciano Miguens, presidente de la SRA por ese entonces.

llevaran a la mesa de negociaciones todos los temas que impedían el libre comercio de sus productos agrícolas. Esta entidad venía apoyando las posturas de Argentina, en el Grupo Cairns en conjunto con Brasil y países exportadores hacia los países centrales de otras partes del mundo, quienes pugnaban por el fin del proteccionismo agrícola de los países centrales, fundamentalmente Estados Unidos y la Unión Europea (Morgenfeld 2006:77). Las medidas reclamadas irán, entonces, en esta dirección de bregar porque las potencias dejen de subvencionar a sus productores agrícolas y permitieran ingresar libre de subsidios las exportaciones agrarias argentinas. Al igual que las otras organizaciones empresarias, la SRA apoyará la utilización del MERCOSUR –sin reparar tanto en su crisis interna como lo hará la UIA, más afectada evidentemente por ella– como estrategia de negociación de Argentina y tendrá interacción con funcionarios claves en momentos relevantes para las negociaciones.<sup>255</sup> Veamos en el documento mencionado cómo proponen avanzar en aquellas:

La relación entre el ALCA y el MERCOSUR están llegando a un punto crucial en relación al futuro comercio de bienes y servicios entre ambos bloques. La posición de la Sociedad Rural Argentina al respecto se sustenta en, al igual que en Cancún, llevar a la mesa de negociaciones todos los temas que impiden el libre comercio de productos agrícolas. Los aspectos que entendemos que se deberían abordar son en grandes líneas tres:

- Acceso a mercados: solicitud de ampliación de cuotas, reducción de aranceles, autorización de ingreso de nuevos productos, etc.
- Reducción de ayudas internas: solicitud de mecanismos compensatorios por producto.
- Eliminación de subsidios a la exportación: compromiso de reducción escalonada del presupuesto para estos fines. (SRA, 2003)

En el documento se afirmaba el carácter de Argentina como país agroexportador y el potencial impacto sobre las exportaciones agrícolas argentinas en caso de entrar al ALCA. Además, se retomaba una clásica idea de la Sociedad Rural Argentina, donde el libre comercio es la llave para erradicar los problemas de la economía argentina. Se impulsaba un modelo de país donde las exportaciones agroindustriales potenciadas por un crecimiento del intercambio comercial con Estados Unidos vía ALCA, conllevaría a la eliminación del desempleo:

Si bien somos conscientes de que estamos frente a una negociación multiproducto y multisectorial no se puede desconocer el potencial impacto positivo para las exportaciones de agroalimentos y para el país de lograr avances en los tres temas, teniendo en cuenta que el 60% de los envíos al exterior de la Argentina corresponden a productos del campo (...) Lácteos, carne ovina y bovina, cítricos, azúcar, maní, miel son algunos de los agroalimentos que

---

<sup>255</sup> También CRA y COPAL aunque con menos aparición pública sobre estos temas.



podrían verse beneficiados por la liberalización del comercio con el ALCA, lo cual implicaría una sustancial baja del desempleo, ya que todas estas producciones se tratan de actividades que requieren mano de obra intensiva. (SRA, 2003)

Algunos meses más tarde, ya con Kirchner en el gobierno, la SRA volvía a posicionarse a favor del ALCA y apoyaba la postura del gobierno argentino de utilizar el MERCOSUR como herramienta de cohesión regional para negociar en mejores términos el ingreso al ALCA. En su discurso de apertura de la 117 Exposición Rural de Palermo, en el marco de varias críticas a las primeras acciones de Kirchner como presidente (principalmente en torno a la continuidad de las retenciones a las exportaciones agropecuarias implementadas por Duhalde a la salida de la convertibilidad y a algunas políticas como la de derechos humanos que comenzaban a señalar contrastes entre el kirchnerismo y los anteriores gobiernos<sup>256</sup>), Miguens reafirmaba el ingreso al ALCA a través del MERCOSUR, cuestión en la que la entidad acompañará al gobierno de Kirchner: “Con referencia al Mercosur, dijo que ‘apoyamos la acción del Gobierno de respaldar el desarrollo del mercado regional’, para que desde ahí se pueda ‘negociar en el ALCA’” (*Clarín*, 3/8/03).

Unos días más tarde, acercándose la Cumbre de Cancún de la OMC, en la inauguración de la 68ª Exposición de Ganadería de la Sociedad Rural de Corrientes, el presidente de la entidad solicitaba que: “el agro no sea moneda de cambio en OMC. No debemos confiarnos, tenemos que asegurarnos que el tema agrícola no sea utilizado como históricamente se ha hecho, y debe quedar muy claro: el agro no es una moneda de cambio en las negociaciones internacionales” (*Ámbito Financiero*, 11/08/03).

---

<sup>256</sup> “El presidente de la Sociedad Rural, Luciano Miguens, reclamó ayer una ‘reforma profunda’ del sistema tributario, y cargó contra las retenciones a las exportaciones, que pidió reducir para que el campo ‘recupere competitividad’. También insistió con la necesidad de ‘reducir las retenciones’ que gravan a las exportaciones del sector, pues según ejemplificó: ‘de cuatro barcos con soja que exportamos, el Estado se queda con uno’. ‘Es impostergable reducir las retenciones para recuperar competitividad. No se puede pedir reducción de subsidios a los demás países cuando acá se mantienen las retenciones’, enfatizó”, (*Clarín*, 3/8/03, el subrayado es nuestro). Además, este matutino señaló algunos contrastes con otras medidas implementadas por Kirchner: “Miguens respaldó al plan ‘antievación’ que lanzó el Gobierno, pero se quejó por la alícuota diferencial del IVA que grava a la actividad agropecuaria, a la cual calificó de ‘discriminatoria’. El dirigente también reclamó una ‘profunda reforma del sistema financiero’ que permita ‘poner el crédito a favor de productores y consumidores’. El titular de la Sociedad Rural subrayó además que ‘ningún plan económico tendrá éxito sin seguridad jurídica, con emisión descontrolada y sin medidas de fondo que permitan un crecimiento sostenido de la economía’. A su criterio, ‘es indispensable que el Estado alivie los bolsones de pobreza de los cordones suburbanos’, ya que ‘no podemos aceptar que haya hambre en un país que produce alimentos para 300 millones de personas’” (*Clarín*, 3/8/03). Con respecto a la política de derechos humanos, se posicionarán en contra de las primeras medidas que el gobierno anunciaba: “Miguens cuestionó elípticamente la posibilidad de derogar las leyes de Punto Final y Obediencia Debida, para que sean juzgados en el país un grupo de militares vinculados con la represión ilegal durante la última dictadura militar. ‘No hay que mirar el pasado, sino apostar al futuro’” (*Clarín*, 3/8/03).

Asimismo, remarcaba que en el ámbito internacional se estaban realizando cambios moderados hacia una reducción en los montos para subsidiar, lo que “puede significar una buena señal para los países en desarrollo” (*Ámbito Financiero*, 11/08/03). Y explicaba que solicitaron al secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales, Martín Redrado, que “el tema agrícola sea prioritario en la próxima reunión de Cancún, organizada por la OMC” (*Ámbito Financiero*, 11/08/03).<sup>257</sup>

En la señalada postura de Argentina en el fracaso de la Ronda Doha de Cancún – que analizamos en el capítulo anterior– se expresaba, sin dudas, un entendimiento entre el gobierno argentino y las corporaciones empresarias en relación a eliminación de subsidios en países centrales y avance de la apertura argentina en los acuerdos internacionales. Se acercaba la reunión de Miami del ALCA y comenzaba a agilizarse comunión entre empresarios –sobre todo los del agro– y gobierno para avanzar en las negociaciones. El sector agroexportador era el principal interesado en concretar alguna negociación en estas condiciones, tal como se afirmaba en la prensa: “el sector [agroexportador es el] que tiene más intereses en juego en la reunión de Miami” (*El Cronista Comercial*, 17/11/03), y el que públicamente pedía negociar el ALCA si Estado Unidos eliminaba los subsidios a sus productores agropecuarios. Al respecto, Luciano Miguens declaraba: “Pensamos que el Mercosur debe pelear para que los Estados Unidos abran su comercio al azúcar, maní, carne y cítricos” (*El Cronista Comercial*, 17/11/03). Quedaba claro que Cancún había trabado las negociaciones y lo bueno de aquello era el piso de condiciones que se transferían a las negociaciones por el ALCA –y también a las de MERCOSUIR con la UE– en torno al reclamo por subsidios, pero lo negativo de aquello radicaba en la posibilidad de que no avanzaran en ningún tipo de negociación y que éstas también quedasen trabadas, como ocurrió en el marco de la OMC. Las principales corporaciones agrarias no eran partidarias de esto último, ya que veían como un mercado más que interesante a los Estados Unidos.

---

<sup>257</sup> Miguens aprovechaba esta demanda para posicionarse sobre otras cuestiones del sector empresario rural y la economía como: la rentabilidad del sector agrario, la mejora en transportes, la expansión de la frontera agrícola, entre otras cuestiones, sobre las que volvía a señalar la eficiencia para adecuarse al plano internacional del sector: “Miguens dijo, sin embargo, que para los productores argentinos ‘mejorar la competitividad empresaria se ha transformado en una estrategia fundamental para mejorar la rentabilidad y brindarle sustentabilidad a la empresa’. Para llegar a ese objetivo, Miguens consideró que se debe mejorar la infraestructura del transporte y todos los servicios que demandan los productores agropecuarios, y que esto debería constituir verdaderas políticas de Estado. Además exhortó a los productores a aumentar la productividad, expandir la frontera productiva y aprovechar al máximo recursos disponibles traerá aparejado una importante reactivación en todas las regiones productivas. ‘Nuestro productor es reconocido, como el más eficiente, dinámico y capaz, para adecuarse rápido a los vertiginosos cambios que se presentan en el ámbito internacional e interno’” (*Ámbito Financiero*, 11/8/03).

Días más tarde, mediante un comunicado oficial, la Sociedad Rural reclamaba la incorporación de “todos los temas que impiden el libre comercio de productos agrícolas a las negociaciones por el ALCA que se desarrollaban en la VII Reunión Ministerial en Miami” (*Infobae*, 21/11/03).<sup>258</sup> En este comunicado pedían nuevamente abordar el tema del acceso a los mercados, mediante la reducción de ayudas internas y la eliminación de subsidios a la exportación. En sus ya reiterados argumentos, Miguens explicaba la necesidad del sector de concretar algunos acuerdos en Miami:

No se puede desconocer el potencial impacto positivo para las exportaciones de agroalimentos y para el país de lograr avances en estos tres temas, teniendo en cuenta que el 60 por ciento de los envíos al exterior de la Argentina corresponden a productos del campo (...) Lácteos, carne ovina y bovina, cítricos, azúcar, maní, miel son algunos de los agroalimentos que podrían verse beneficiados por la liberalización del comercio con el ALCA, lo cual implicaría una sustancial baja del desempleo, ya que todas estas producciones se tratan de actividades que requieren mano de obra intensiva. (*Infobae*, 21/11/03)

En correspondencia, el mismo día el secretario de Relaciones Económicas Internacionales, Martín Redrado, aseguraba desde Miami que la Argentina insistiría para que “Estados Unidos y Canadá eliminen para los países del hemisferio los subsidios a la producción y exportación agrícola y termine con las prácticas que distorsionan el comercio” (*Infobae*, 2/11/03). El entendimiento entre campo y gobierno en este aspecto estaba consumado.

Como se señaló, si bien en Miami hubo un documento final y no hubo ruptura de las negociaciones, tampoco se plasmaron profundos avances, sino solamente el piso común de acuerdo para continuar negociando. La posterior Minicumbre de Puebla de secretarios de Comercio para continuar negociando la letra fina de los borradores, tampoco dejaría resultados o avances reales con miras a la concreción del ALCA en 2005. Las partes intentaron acercar posiciones sobre el tema de los subsidios y aranceles, pero los resultados fueron otros. Los viceministros de 34 países americanos, entre ellos la Argentina, intentaron avanzar en las negociaciones, pero viniendo del escenario de la extraordinaria cumbre presidencial de Monterrey convocada por Estados Unidos, como observamos en el capítulo anterior, el terreno no había quedado fértil para profundizar los acuerdos de Miami. Para esa XVII Reunión del Comité de Negociaciones del ALCA, el negociador argentino, Martín Redrado, llevaba a México una propuesta cerrada para retomar las negociaciones: Estados Unidos y Canadá

---

<sup>258</sup> “Entidades del agro reclaman que se incorpore la discusión de los productos agrícolas”, titulaba este diario.

deberían aceptar algún desmantelamiento de los subsidios a las exportaciones agrícolas hacia el continente<sup>259</sup>, y para el caso de los subsidios a su producción agrícola para el mercado interno norteamericano, también deberían ser negociados. No obstante, la posición de la Argentina intentaba, en pos de lograr un acuerdo, ser más flexible en esto último y discutirlo en el marco de la OMC.<sup>260</sup> El proyecto incluía un cronograma de hasta 15 años, con productos que podrían ser liberados en el año posterior, otros en 5 años y otros en 10 años. Para el plazo máximo estarían reservados los productos más sensibles como azúcar y textiles (*La Nación*, 2/2/04).<sup>261</sup>

Como señalaba el diario *La Nación*: “Quienes no se mostraron inhibidos para continuar negando la apertura del comercio agrícola reclamada por el Mercosur para el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) fueron los Estados Unidos y sus socios del G-14, integrado por Chile, México, Perú y otras naciones” (*La Nación*, 16/2/04). La postura del bloque “neoproteccionista” intentó una excepción a la desgravación arancelaria de los bienes agropecuarios que los negociadores del MERCOSUR no entendieron como satisfactoria. El diario destacaba que para avanzar o no en las negociaciones, hubo consultas directas al sector privado:

El secretario de Relaciones Económicas Internacionales, Martín Redrado, llamó por teléfono al presidente de la Sociedad Rural Argentina, Luciano Miguens, y al presidente del Centro Azucarero Argentino, Jorge Zorreguieta, para saber hasta dónde podía tensar la cuerda. La reunión fracasó porque el Mercosur no acepta un ALCA con la agricultura postergada. (*La Nación*, 16/02/04)

A partir de ahí las negociaciones quedarían estancadas, como sostenía el funcionario argentino, Gustavo Idígoras, director de Mercados Agroalimentarios de la Secretaría de Agricultura, de manera más protocolar: “Es evidente que habrá un relajamiento de la negociación” (*La Nación*, 16/2/04). A tal punto que las posteriores reuniones en Puebla programadas para el mes de marzo y luego para abril, como forma de continuar acercando las partes, fueron canceladas.

---

<sup>259</sup> Para las que el gobierno de George W. Bush destinaba aproximadamente 5.000 millones de dólares anuales.

<sup>260</sup> “Si este esquema no se respeta y EE.UU. no está dispuesto a negociar sus subsidios, la orden del gobierno de Néstor Kirchner es retrasar la apertura del mercado local y firmar en enero de 2005 una versión híbrida del ALCA” (*La Nación*, 2/2/04).

<sup>261</sup> Entre otros puntos se discutiría en Puebla el acceso a mercados, agricultura, inversión, servicios, compras del sector público, propiedad intelectual, política de competencias, subsidios, antidumping y derechos compensatorios, así como solución de controversias. Otro de los objetivos durante este encuentro será una evaluación del tratamiento relacionado con las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías. También se discutirá el Programa de Cooperación Hemisférica y los funcionarios recibirán un informe sobre el resultado de la última reunión temática sobre propiedad intelectual. En Puebla, además, se discutiría el cronograma definitivo para el resto de las reuniones que se mantendrán durante el año y donde debería ya cerrarse el acuerdo y el contenido del ALCA definitivo.

## 8.2.2 El sector industrial de Cancún a Miami

Encontrar una voz única en la UIA no es algo sencillo, sobre todo en tiempos de cambios políticos. Sin embargo, en las cuestiones de política exterior, inserción regional y negociaciones internacionales aparecieron en la UIA amplios consensos durante 2003, que difieren de los enfrentamientos sobre otros temas de política económica nacional que llevaron a una interna luego de 12 años de existencia del acuerdo de alternancia entre el MIA y el MIN para conducir la principal entidad industrial argentina. La UIA se venía preocupando con mayor ahínco que la SRA sobre las problemáticas del MERCOSUR y también –aquí con igual importancia aunque por diferentes motivos– sobre las posibles consecuencias del ALCA. Incluso, los referentes de los dos sectores que se enfrentaron en las elecciones internas del mes de abril, no distaban, en el momento de mayor tensión, sobre la postura ante el ALCA. Por ejemplo, Alvarez Gaiani, candidato por la lista “Consenso” (cercana a la conducción del MIA y la COPAL) y Guillermo Gotelli por la lista “Industriales” (cercana a gente del MIN y a grupos como Techint) declaraban sobre el ALCA, los días previos a los comicios. Alvarez Gaiani señalaba:

La misma que con todos los demás bloques o acuerdos de integración. Antes de entrar en el ALCA hay que hablar del Mercosur, que necesita ser reforzado porque hoy adolece de una falencia que hay que corregirla. Cuando se producen grandes diferencias de cambio hay que buscar algún tipo de salvaguardia o de correcciones dentro del Mercosur. Luego habría que negociar con los otros bloques desde el Mercosur, como bloque. (*Clarín*, 20/04/03)

Gotelli destacaba: “La clave pasa por la calidad de la negociación. Ahí el Mercosur es importante para integrar producciones. En las negociaciones internacionales se ha perdido más en la mesa de negociación que en la idea de integrarse” (*Clarín*, 20/04/03).

En el mes de agosto, luego de tres meses del gobierno de Kirchner, el anunciado viraje del MERCOSUR luego de su crisis era apenas una declaración todavía. Y, al mismo tiempo, se acercaban las reuniones de Cancún y Miami, que apuraban la definición de la estrategia regional argentina, con sus respectivas implicancias para los industriales.

Desde la UIA se le pedía acción al gobierno de Kirchner para contrarrestar los desequilibrios y asimetrías que existían en el MERCOSUR desde hacía años, y se profundizaron con la crisis del Real de 1999. Su presidente Alberto Alvarez Gaiani, sostenía que el Mercosur debería negociarse de presidente a presidente: “La postura de

la UIA es que el presidente Kirchner tome las riendas de las negociaciones y que Brasil mantenga el liderazgo político” (*Clarín*, 24/8/03). La UIA sacaba un comunicado donde anunciaba sus posiciones para cada uno de los acuerdos regionales donde manifestaba lo siguiente:

Mercosur: Revisar los efectos de las variaciones en los tipos de cambio y los subsidios internos que otorga Brasil a sus productores<sup>262</sup>.

ALCA: Negociar la eliminación de los subsidios al agro y las barreras paraarancelarias.

OMC: la postura es que se cumplan los acuerdos del GATT. Que se cumpla la igualdad de tratamiento de los productos agrícolas y sus derivados respecto de los industriales y que los aranceles desciendan a niveles similares (*Clarín*, 24/8/03).

Las Conferencias Industriales de la UIA tenían desde el año 2001 una importancia cada vez mayor para conocer la voz de los industriales. En las conferencias encontramos posicionamientos claros ante los variados temas de la coyuntura económica, política y social de corto y mediano plazo. Entre ellos, la situación del MERCOSUR y la relación con Brasil, las discusiones por el ALCA y la OMC, tuvieron un lugar destacado, al menos en la 9° Conferencia del año 2003 y la 10° Conferencia del año 2004.<sup>263</sup> Por otro lado, cabe volver a señalar que cuando en estas instancias se habla en nombre de la UIA, ya sea en algún discurso o en algún documento presentado por algunos de sus departamentos o institutos, se da por hecho que es la postura oficial de la entidad y que cuenta con el consenso de sus principales sectores, más allá de las opiniones a título individual, de sus dirigentes o de sus agrupamientos.

La 9° Conferencia se desarrolló los primeros días de diciembre de 2003, cuando ya se habían producido la reunión de Cancún de la Ronda Doha, el encuentro de Buenos Aires entre Lula y Kirchner, y la Minicumbre de Miami del ALCA. Enlazada con las discusiones en la OMC, la agenda del ALCA comenzaba a trabarse, mientras que Argentina y Brasil apostaban al MERCOSUR para reflotarlo como bloque regional y encarar las negociaciones de manera conjunta o como bloque en los otros dos ámbitos. Ante la relevancia del tema es que encontramos que uno de los ejes de la conferencia se denomina “Política exterior y negociaciones internacionales”. En él, además de las

---

<sup>262</sup> En una entrevista a *Clarín*, un dirigente de la UIA de una empresa extranjera con capacidad de exportar se explayaba sobre la relación con Brasil: “Desde el ala de las multinacionales, Oscar Vignat, presidente de Dow Química, propicia una política de alineamiento con Brasil para el sector químico y petroquímico, un sector que en 2002 exportó más de 2.100 millones de dólares. ‘Buscamos con Brasil posiciones comunes en las negociaciones internacionales. Pero son varios los temas que hay que resolver: el acceso a los mercados, las regulaciones paraarancelarias y las compensaciones’” (*Clarín*, 24/8/03).

<sup>263</sup> La conferencia del año 2005 se hizo un mes después de las Cumbre de las Américas y no habrá prácticamente referencias sobre el tema.

presentaciones especiales de los invitados sobre el tema, que incluía a funcionarios claves en el área, hay un posicionamiento oficial de la UIA leído por el presidente de la conferencia, Oscar Vignart, quien al comenzar reafirma: “Lo que les voy a leer es el documento oficial de la posición de la Unión Industrial Argentina sobre el tema del MERCOSUR y negociaciones internacionales”.<sup>264</sup>

A través de la conferencia repasamos entonces la postura de la UIA a fines del 2003. En las primeras líneas de aquel documento encontramos un balance del MERCOSUR, en el cual se tiene en cuenta la situación que atravesaba el bloque por ese entonces, luego de su período de crisis:

El MERCOSUR es un gran proyecto de integración política, económica y social. Los logros alcanzados hasta el presente no son menores y quedan evidenciados con el incremento del comercio alcanzado y la superación histórica de la hipótesis de conflicto entre los países miembros. Sin embargo, la ausencia de una armonización de las políticas macroeconómicas entre los países miembros, permitieron que la crisis económica que azotara la región profundizara sus consecuencias sobre los sectores industriales y, en particular, de la Argentina. (UIA, 2003:136)

Con respecto a las causas que llevaron al MERCOSUR a la crisis, se señalan algunas de ellas y, aunque sin nombrarlo explícitamente, el documento deja en claro el problema de la asimetría con Brasil:

El desfase entre la apertura arancelaria alcanzada y la armonización de las reglas y disciplinas comerciales necesarias para el perfeccionamiento de un mercado común, es evidente. El MERCOSUR aún carece de las herramientas adecuadas para proteger a la industria local de una competencia desleal o de un crecimiento abrupto o desmedido de las importaciones. (UIA, 2003:136)

Luego se hace mención a la validez del MERCOSUR como herramienta para las negociaciones en otros ámbitos regionales y globales como el ALCA o la UE. Aunque también se hace mención a que la prioridad es resolver los problemas internos que aquejan al bloque:

Por otra parte, el MERCOSUR es el gran instrumento de los países que lo componen para enfrentar las negociaciones internacionales, tanto con el ALCA como con la Unión Europea. La Argentina, particularmente, tiene mucha más para ganar en esas negociaciones, junto con Brasil que sola, y Brasil, a su vez, puede obtener mayores ventajas si es acompañado en la negociación por sus socios del MERCOSUR (...) Un mejor MERCOSUR es indispensable para la concreción de tales objetivos. Sin embargo, para aprovechar estas ventajas debemos, primero, resolver las asimetrías constitucional y macroeconómicas

---

<sup>264</sup> Dentro del eje mencionado el documento con la postura de la UIA se llamaba “La UIA frente al MERCOSUR y las negociaciones económicas internacionales”.

existentes y crear los mecanismos que permitan la solución de los recurrentes conflictos comerciales intrabloque. (UIA, 2003:137)

Con respecto a la agenda a fijar, se observan dos grandes parámetros. Por un lado, algunos aspectos institucionales y políticos y, por otro lado, la cuestión comercial, sin duda, una de las cuestiones más críticas para los industriales, donde ahora sí la queja con Brasil, aunque respetuosa, es clara:

La UIA siempre ha alertado sobre la asimetría constitucional entre los miembros del MERCOSUR. Argentina y Paraguay otorgan una jerarquía superior a los tratados en su ordenamiento jurídico, pero Brasil y Uruguay no. En este sentido, la agenda para una correcta institucionalización del MERCOSUR, debería comenzar por la asignación de jerarquías superior a los tratados en aquellos países en que aún no lo tienen o, en su defecto, mediante el establecimiento de mecanismos para que las normativas del MERCOSUR entren en vigencia efectiva, simultáneamente, en los cuatro países miembros.

La creación de organismos supranacionales con competencias legislativas, por ejemplo, el parlamento del MERCOSUR, y de jurisdicción, por ejemplo, el tribunal arbitral del MERCOSUR, sólo será posible una vez resuelta tal asimetría. Avanzar en el proceso de institucionalización sin ese paso previo, sólo logrará generar, en el futuro, más conflictos y mayor decepción.

Las asimetrías macroeconómicas intrabloque son motivo de preocupación para la Unión Industrial. La liberación comercial en el MERCOSUR debería haber sido acompañada por la armonización macroeconómica y sectorial, tal como lo dispone el tratado de Asunción y si bien es cierto que algo se ha avanzado en los últimos tiempos, el camino por recorrer en este sentido también es largo.

Habría que reconocer que el MERCOSUR está aún en transición pero sin disponer de los instrumentos característicos de esos períodos. Mientras tanto, resulta indispensable la creación de mecanismos ágiles, eficientes y operativos para la resolución de conflictos comerciales entre los países miembros. (UIA, 2003:136. El subrayado es nuestro)

Las propuestas que lanzaba la UIA no eran novedad ya que a varias de ellas las venía reclamando durante los últimos años: cláusulas de salvaguardia, cupos, aranceles, y acuerdos sectoriales bajo un acuerdo macro para todos los sectores. Cuando repasamos el pedido de ellos, observamos como novedoso el reclamo de intervención del gobierno al más alto nivel para encarar las negociaciones de los acuerdos sectoriales:

Por un lado, hay que poner cláusulas de salvaguardia debidamente reglamentadas que permitan a la autoridad competente aplicar cupos, cuotas o aranceles frente al crecimiento súbito de las importaciones en relación del consumo aparente interno y la capacidad de abastecimiento local.

Por otra parte, y en vista a incentivar las soluciones entre privados y la integración de las cadenas productivas, se deberá arbitrar la sanción de un acuerdo marco que permita regular los acuerdos sectoriales. Este acuerdo deberá constituir un compromiso formal de los Estados partes para hacer cumplir, en



origen de las mercaderías, los acuerdos sectoriales que se hayan establecido. De lo contrario, sin una institucionalización en un marco de seguimiento y control de los organismos aduaneros, tanto de origen como de destino, los esfuerzos privados no pasan de ser meras expresiones de deseos.

La ausencia de mecanismos que permitan la solución de conflictos comerciales, solo lleva a producir daños innecesarios en los entramados productivos de los países miembros y a la creación de innecesarias fricciones en los más altos niveles políticos.

Para obtener todos los beneficios del MERCOSUR, necesitamos de un mejor MERCOSUR, que promueva el desarrollo de la región y su integración en el mundo. Para ello, se requiere seguir avanzando en la superación de asimetrías constitucionales y macroeconómicas e instituir de herramientas que permitan resolver conflictos comerciales de un modo eficiente y operativo.

Con la finalidad de lograr que se detecten primero y efectivicen luego los cambios imprescindibles a la normativa MERCOSUR hoy vigente, para mejorar su funcionamiento la UIA sugiere la constitución de un grupo de trabajo mixto, público-privado, con representantes de los cuatro países miembros, que se expida en un plazo no mayor a 90 días corridos a su constitución y antes del 31 de marzo de 2004, respecto a las modificaciones aquí sugeridas y a un programa concreto de implementación de las mismas, que no deberá superar el 30 de junio de 2004. (UIA, 2003: 137. El subrayado es nuestro)

En la Conferencia hacía una presentación el Centro de Estudios para las Negociaciones Internacionales (CENI) de la UIA, sobre temas afines a la política internacional y al lugar de la UIA en ella. Nos detenemos en las intervenciones del CENI porque nos parece importante señalar que, si bien la UIA ya tenía sus Departamentos de MERCOSUR y de Negociaciones internacionales, en ese contexto de cambios regionales creaba un centro de estudios dedicado íntegramente al tema de la inserción regional, lo que demostraba la preocupación de la entidad industrial por este tema.<sup>265</sup> Alejandro Mayoral, encargado de hacer la presentación del CENI, hablando de

---

<sup>265</sup> El CENI había sido creado en enero de 2003 por la UIA. Era un organismo de la entidad industrial y tanto su sede como sus integrantes pertenecían a aquella, sin embargo la creación del mismo se encontraba en el marco de un acuerdo con el Ministerio de la Producción (a cargo de Juan Ignacio de Mendiguren) y la Cancillería Argentina. Su primer presidente fue Alejandro Mayoral y a partir de 2005 ocuparía su conducción la economista ligada a la UIA, ex secretaria de Industria del gobierno de la Alianza y futura ministra de Industria del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, Débora Giorgi. El CENI desarrollaba investigación y opinión sobre las negociaciones económicas internacionales y alentaba la interacción entre el ámbito privado y público en las negociaciones externas. Constituía otro canal más para escuchar la voz de la entidad industrial en materia de política exterior comercial. Según la propia UIA, el CENI fue creado con la finalidad de “estudiar, debatir y capacitar en los temas, las disciplinas, la teoría y la práctica de la economía internacional a los efectos de recomendar políticas y poner a disposición de los industriales, en particular, y de la Nación, en general, sus conclusiones (...) El Centro interactuará con el sector público y con las Universidades y Fundaciones a los efectos de ampliar su base académica y el alcance de su trabajo (el CENI) pretende que los resultados y conclusiones a las que arribe el Centro contribuyan a un mejor y mayor conocimiento recíproco y sinergia entre el sector público y privado, no sólo el industrial (...) El objetivo del Centro es también recomendar con amplitud y aportar su parte al debate que implica las relaciones internacionales de la Argentina con el objetivo de contribuir al desarrollo económico y humano de nuestro país” (UIA/CENI, 2003).

la interacción público-privada en las gestiones y negociaciones de las relaciones económicas internacionales, exponía una encuesta sobre la opinión de los empresarios en cuanto a la opción de proyectos de inserción regional y global, quedando demostrada una mayor aceptación de reorganizar el MERCOSUR y mayor cautela con el ALCA y las negociaciones con la UE. Al respecto, Mayoral señalaba:

Lo que voy a presentar es una idea de cómo están organizados distintos países para las negociaciones internacionales. Y, en relación con esto, dos casos tipo (...) de cómo una cooperación entre el sector público - sector privado es fructífero a los efectos del desarrollo de mecanismos institucionales y de las negociaciones; y en eso, tiene mucho de parecido con lo que nos han ido exponiendo nuestros panelistas anteriores. Las encuestas que se han realizado recientemente entre empresas adheridas a la Unión Industrial, PyMEs y no PyMEs, nos muestran que existe interés por parte de las empresas industriales en profundizar el Mercosur: en gran medida en un 59%, en ampliarlo el 29% y en disolverlo el 13. Quiere decir que esta opinión coincide con el documento que se ha leído en el sentido de tener un Mercosur mejor y más profundo.

Estas opiniones difieren algo respecto de cómo los propios empresarios industriales ven tanto el ALCA, como la Unión Europea, aunque ven en la Unión Europea unas ciertas oportunidades comerciales mayores que en el ALCA. En el caso del ALCA, solamente el 15 está por la constitución inmediata, mientras que el 47 % prefiere una incorporación paulatina y el treinta y tantos por ciento prefiere no constituirlo.

En el caso de la Unión Europea, hay una adhesión mayor hacia una constitución inmediata, del 23 %, de una paulatina constitución del 59 % y de una no constitución del 19 %. Quiere decir que se demuestra la preferencia sobre mercados abiertos, pero priorizando los bloques regionales, aunque sin descuidar una lenta y progresiva integración al mundo a través de acuerdos como los que han sido mencionados. (UIA, 2003:149. El subrayado es nuestro)

Este nos corrobora lo que desde 2001 el grueso de la industria, más allá de algunas grandes empresas en particular, venía sosteniendo: la preferencia arreglar primero los problemas del MERCOSUR y luego desde él negociar el ALCA. La inserción regional para la industria debía respetar ese orden.

Las Conferencias Industriales reunían disertaciones tanto de hombres de la UIA, como de académicos, funcionarios e invitados de otras organizaciones empresariales. Sobre la temática que nos interesa, una de las más destacadas fue la de Julio Nogués, un economista dedicado a las negociaciones económicas internacionales que trabajaba para varios organismos empresariales (entre ellos AEA) asesorando sobre temas la inserción regional y global de la Argentina y de sus empresarios. Reproducimos algunos de sus comentarios, que si bien no reflejan en esta ocasión la posición de alguna entidad empresarial, manifiestan la opinión de un sector del empresariado, sobre todo de los

sectores más propensos a la apertura, que coinciden en la asociación con Brasil para reflotar el MERCOSUR y negociar el ALCA, pero poniendo algunos matices sobre ese horizonte.

En primer lugar, señala la posición de Brasil y llama la atención sobre la falta de una postura sólida del gobierno argentino:

Vayamos brevemente al ALCA. Brasil ha definido su posición negociadora en el ALCA y ha dicho, por lo menos es lo que reflejan los medios de comunicación: o se ponen los tres pilares de la agricultura sobre la mesa de negociaciones, es, decir acceso a mercados, subsidios a las exportaciones y subsidios presupuestarios directos, o se sacan: propiedad intelectual, compras gubernamentales, inversiones y servicios. Y yo me pregunto: bueno, y la Argentina, dónde está parada?

Y yo creo que faltan análisis, faltan análisis de preguntas tales como: ¿Cuáles son los costos y beneficios de otorgar concesiones en propiedad intelectual, en compras gubernamentales, en servicios? Es decir, hasta qué punto estamos siguiendo a Brasil de una manera mecánica y hasta qué punto tenemos nosotros nuestros propios análisis, nuestro propio debate económico, debate político, debate social, de estos temas?

Y hasta donde yo sé, el debate político, el debate económico, el debate social, de los temas de propiedad intelectual, compras gubernamentales y servicios, es prácticamente nulo. Entonces, estamos entrando a la etapa final de las negociaciones del ALCA y solamente tenemos una idea, y creo que es una idea bastante vaga, de cuáles pueden ser los impactos en términos de comercio de bienes. Bueno, el Banco Mundial ha dicho que pueden ser 6000 millones; hay un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo sobre el ALCA, para el comercio agrícola y agroindustrial, que dice que puede aumentar 18 % las exportaciones a este mercado. Es decir, pero nosotros sabemos, nosotros hemos hecho nuestras propias estimaciones, tenemos una idea sectorial, global. Después lo otro que quiero señalar es la importancia de tener en cuenta la relación entre comercio y finanzas. Hay un tema escondido que ha pasado desapercibido, pero para la Argentina no es lo mismo en términos financieros, no es lo mismo que exporte 30.000 millones de dólares que 50.000/60.000 millones de dólares. Un país que exporta una cantidad superior es más solvente a los ojos de las agencias que califican los riesgos, estamos hablando Argentina post negociación de la deuda, que un país que exporta la cantidad que está exportando la Argentina con una serie de productos muy concentrados. Por eso yo vengo insistiendo hace un tiempo en la importancia que el país empuje la negociación de deuda por exportaciones y el Canciller Bielsa tomó este tema en la reunión de Cancún y hoy en día no sé dónde está parada, espero que el Canciller siga empujando este tema. (UIA, 2003:158. El subrayado es nuestro)

Luego realiza algunas apreciaciones sobre el MERCOSUR y la opción del ALCA, de la que Nogués es claramente partidario como forma de inserción exterior y regional de la Argentina:

Diseñar un programa de convergencia macroeconómica con pasos y que sea creíble a la sociedad, a los empresarios, etc. Mientras esto esté ausente, me parece que la idea de profundizar el Mercosur, me parece a mí, como una utopía. Habiendo dicho esto, quiero terminar con esta reflexión: que la historia reciente, la que yo describí de ciertos fracasos en profundizar Mercosur, fracasos en no poder cerrar acuerdos con socios que estábamos buscando con ahínco, sugiere que, para la Argentina, la alternativa al ALCA es un mundo crecientemente proteccionista, donde los desvíos de comercio y otros efectos negativos del regionalismo continuarán erosionando su competitividad internacional. Apoyo fuertemente las negociaciones del ALCA y simplemente quiero acá recalcar lo que dijo el director de la mesa, cuando enfatizó, al comienzo de su gestión, la importancia de que todo, en todo momento, esté el interés nacional por encima de las negociaciones que se están realizando. Muchas gracias. (UIA, 2003:159-160)

En torno al MERCOSUR quedaban claras las críticas a la historia más reciente de la situación con Brasil. Con respecto al ALCA, en la UIA, podían convivir tanto la cautela señalada por el informe del CENI como la voz de Nogués, quizá minoritaria en cantidad, pero que expresaba un sector de peso dentro de la UIA, en general ligado al MIA y a COPAL, básicamente empresas con un alto grado de concentración en su rama y también con capacidad exportadora, varias de ellas miembros de AEA también, como eran el caso Fiat –una multinacional– y de Arcor –un grupo económico de origen local.<sup>266</sup>

Ahora recorreremos algunas voces de los industriales luego de las Minicumbres del ALCA para corroborar la mirada de la 9<sup>o</sup> Conferencia. En ellas encontramos que

---

<sup>266</sup> La AEA mantendrá posturas aperturistas y liberales como su antecesora CEA. En 2003 la entidad empresaria elabora un documento –confeccionado también por este lobbysta, Julio Nogués, aunque lleva la firma de AEA– sobre el estado de situación de las negociaciones internacionales y el lugar de Argentina en ellas. Sintetizamos algunos de sus pasajes, que muestran la visión aperturista de este sector de la gran burguesía argentina. Sobre la Ronda Doha: “Es importante que la Argentina se mantenga aliada con los grupos que demandan una liberalización importante del proteccionismo agrícola. Hasta hace poco era el grupo Cairns y ahora, es el grupo G-20. Argentina es un país altamente endeudado y es probable que sea tentado a dejar este grupo; aceptar esta invitación, sería un error. (AEA, 2003b: 2). Sobre el MERCOSUR: “El MERCOSUR no podrá avanzar mientras no exista credibilidad en la convergencia macro-económica y principalmente entre la Argentina y Brasil. Los países miembros tienen que dar mayor prioridad a la fortaleza de las instituciones económicas incluyendo la lucha contra la corrupción, la independencia de los bancos centrales, el respeto por los contratos, y gobiernos eficientes, etc.. Varios estudios recientes incluyendo para América Latina, muestran de manera convincente, una importante contribución de instituciones políticas y económicas al crecimiento económico. Finalmente, es necesario fijar prioridades para la implementación de políticas comunes tales como: salvaguardias, medidas antidumping, regulaciones sanitarias y fitosanitarias, etc.” (AEA, 2003b: 4). Sobre las negociaciones con UE: “No caben dudas de que entre todas las negociaciones regionales que esta encarando el MERCOSUR, ninguna sería tan valiosa como un acuerdo de libre comercio con la UE” (AEA, 2003b:5). Sobre el ALCA: “es importante resaltar algunos canales a través de los cuales el ALCA puede generar importantes beneficios que parecen no estar incorporados en el debate político. Algunos de estos incluyen: i. Mejora de la calidad sanitaria y fitosanitaria de nuestra producción, ii. La creación de fuerzas de convergencia, iii. La disminución de los efectos negativos de centros (hubs) de integración y, iv. La armonización de reglas de origen”. (AEA, 2003b: 7).

nadie niega el ALCA abiertamente, pero se ponen varios reparos. Todos quieren que continúen las negociaciones, pero coinciden en que la estrategia a seguir es a través del MERCOSUR. Sin embargo, a éste último le reclaman algo más que los gestos presidenciales. Veamos entonces:

‘Es una oportunidad o una amenaza si no se negocian las restricciones para arancelarias’, advirtió el presidente de la Cámara Argentina de Fabricantes de Herramientas e Instrumentos de Medición (Cafhim), Julio Cordero. ‘Necesitamos plazos más largos para adaptarnos a las diferentes capacidades de producción. Hay oportunidades de entrar en Estados Unidos en productos que hoy compra de Europa. El problema del ALCA es que haya triangulación desde el sudeste asiático.’ Pero el presidente de Fiat Auto, Cristiano Ratazzi, profesa la fe en el ALCA: ‘Sería espectacular. En el costo horario tenemos ventajas comparativas infernales y tenemos fábricas de última generación. Vendemos autopartes a todo el mundo y podemos vender vehículos, pero tenemos que ser confiables y hacer las cosas bien’. Y observa que los autos argentinos pueden entrar en determinados nichos. El presidente de la Asociación de Fabricantes Argentinos de Componentes (AFAC) de automóviles, Rodolfo Achille, es más cauteloso. ‘El ALCA será bueno o malo, dependiendo de cómo lo negociemos. La Argentina necesita acceso a otros mercados para tener escala. Podríamos entrar en México y Canadá, captar nichos en Estados Unidos. El riesgo no está en la competencia del Nafta, sino en que Brasil concentre la industria del Mercosur’, opinó Achille. El presidente de la Fundación Pro-Tejer, Aldo Karagozian, pide que se negocie el acceso al ALCA como Mercosur. ‘Aprovechemos el ALCA para hablar de la industria textil con Brasil y después negociemos juntos. La apertura de mercados es favorable’, sorprendió Karagozian, representante de un sector al que se suele tachar de proteccionista. ‘La Argentina debe producir manufactura con alto valor agregado y va a entrar en Estados Unidos. Está sucediendo con las marcas como Kosiuko u Ona Sáez. México es una amenaza porque tiene una confección muy fuerte en maquilas, pero es una oportunidad para nuestras materias primas, tejidos, hilados y ropa de marca.’ (...) ‘En principio, tenemos más dudas que esperanzas’, reconoció Eduardo Miller, gerente general de la Cámara Argentina de Industrias Electromecánicas (Cadiem), que reúne a fabricantes de lámparas, artefactos de iluminación, interruptores y equipos para distribuidoras de energía. ‘Hay muchas asimetrías con Estados Unidos y México. Hay temor de que no se disminuyan las barreras del Nafta y de que ellos puedan competir porque tiene financiaciones. Nosotros ni tenemos crédito. Ellos tienen escala. Nosotros vendemos en América del Sur y tenemos oportunidades en el ALCA si hay una apertura recíproca’, admitió. (*La Nación*, 23/11/03)

Sobre la situación con Brasil reproducimos las siguientes declaraciones que bien dejan entrever las todavía persistentes tensiones con el gigante sudamericano. Todos los industriales concuerdan que las posturas del gobierno en los diferentes frentes externos tenían que ser en conjunto con su principal socio regional, Brasil, pero en tanto no se reviertan las tensiones existentes, continuaba la desconfianza sobre el país vecino. Luego de la reunión de Miami, declaraban directivos importantes de la UIA:

‘Coincidimos con la posición del Gobierno porque siempre es más ventajoso negociar en bloque contra una potencia como Estados Unidos que hacerlo por separado’, dijo uno de los principales directivos de la Unión Industrial Argentina (UIA), al mismo tiempo que aclaró que ‘la Argentina no debe hacer fuerza para que el ALCA fracase porque Brasil se aprovechará de la circunstancia y dominará el Mercosur a su antojo’.

Manfredo Arbeit, presidente de la Asociación de Industrias Metalúrgicas de la República Argentina (Adimra), está convencido que lo bueno es poder llegar a un ALCA equilibrado. ‘La Argentina debe ir con el Mercosur porque negociar en bloque le da más fuerza’, dijo el empresario, al tiempo que advirtió que el país no debe confiarse de Brasil porque ‘nuestro vecino siempre se corta sólo en las negociaciones al defender a su industria nacional con más énfasis que la Argentina’. (*El Cronista Comercial*, 17/11/03)

La comitiva gubernamental que viajaba a las reuniones ministeriales o minicumbres estaba integrada también por empresarios. En el caso de la reunión de Puebla, José María Fumagalli, un directivo de la UIA, luego de participar en las reuniones señaló: “la posición de la central fabril es que se alcance un acuerdo equilibrado. El debate interno hay que comenzar ahora y no cuando el ALCA ya esté en marcha” (*La Nación*, 4/2/04).

De de esta forma, el registrado temor en las declaraciones a que Brasil juegue su propia carta siempre estaba presente en los industriales, porque de hecho ya lo venía haciendo desde 1999 en relación con Argentina al interior del MERCOSUR más que en las negociaciones regionales. Eso llevaba a algunos a plantear si, en caso de continuar tal cual estaba la relación con Brasil, no sería conveniente un acuerdo con Estados Unidos sin Brasil. Por un lado, algunos que lo señalaban no les afectaba realmente el problema con Brasil y tenían oportunidades en entrar a Estados Unidos vía ALCA, pero varios otros que lo demandaban –en general las cámaras que producían para el mercado interno eran las más perjudicados por Brasil– corrían riesgos aún mayores por el tipo de apertura comercial que potenciaba el ALCA. Sin embargo, constituía ésta una estrategia de presión para demandar las ansiadas soluciones a la relación con Brasil. Estas tensiones son las mismas que llevaron en 2001 a pensar en la posibilidad, dentro de algunos sectores de la UIA, de avanzar en un acuerdo con Estados Unidos sin Brasil y sin el MERCOSUR, alentado por Cavallo en ese entonces, como observamos en el Capítulo 6.

Sin embargo, más allá de posturas sectoriales que se manifestaban a favor del ALCA por el problema con Brasil y más allá que existían algunos grandes grupos económicos a los que el ALCA les interesaba, como observamos, en la posición oficial

de la UIA, quedaba claro para el conjunto de los industriales, que si bien no había rechazado el ALCA se negociaría dentro del MERCOSUR. Además, que los plazos no estaban dados para que el acuerdo original se firmara en 2005, y que se reclamaba una mayor interacción entre gobierno y empresarios para entablar las negociaciones con Brasil, el MERCOSUR y las negociaciones internacionales en general. Compartían con el agro, sobre todo SRA y CRA, la táctica posición de resolver primero en OMC la cuestión de los subsidios y luego avanzar con el ALCA, sin embargo, la preocupación de la UIA por el cambiante escenario regional tenía orígenes diferentes a los de la SRA si lo analizamos estratégicamente. La SRA alentaba la posibilidad de acuerdos de libre comercio porque tenía capacidad exportadora a nivel global, entonces sus reparos en la OMC o en el ALCA eran para avanzar en mejores términos la forma de su inserción. En cambio, para la UIA, salvo para algunas de sus grandes empresas –que tendrán en AEA la posibilidad de expresar su apoyo estratégico a la apertura comercial– el ALCA se constituía en un problema en el mediano y largo de igual o mayor tenor que los que existían con Brasil. En lo táctico el gobierno de Kirchner sintetizará los intereses de ambos sectores.

### **8.3 Sobre el MERCOSUR y el ALCA camino a Mar del Plata**

Luego de Cancún, Miami y Puebla, las negociaciones para la conformación del ALCA quedaron estancadas debido a las diferencias entre los diferentes bloques regionales. Los temas en discusión, denominados “sensibles”, continuaban siendo la agricultura para los países integrantes del MERCOSUR y las compras gubernamentales y apertura de los servicios públicos para Estados Unidos. Al respecto, el funcionario argentino, Martín Redrado, decía: “los Estados Unidos quieren tener la posibilidad de reintroducir los subsidios, y para nosotros deben eliminarse por completo. Ese es el concepto que nos separa” (*La Nación*, 1/4/04). No obstante, Redrado admitía que “los Estados Unidos están dispuestos a tratar las distorsiones de sus subsidios internos” y remarcaba que en ese sentido “hubo un acercamiento, pero todavía falta” (*La Nación*, 1/4/04).<sup>267</sup> Regis Arslanian, uno de los negociadores por parte de Brasil, señalaba también que el panorama no era prometedor, en aras de concluir algún tipo de acuerdo en el mediano plazo: “la voluntad del MERCOSUR es concluir las negociaciones, pero

---

<sup>267</sup> A la propuesta llevada por Redrado a Puebla de discutir escalonadamente la quita de subsidios, Estados Unidos accedía en parte al aceptar revisarlos, pero dejando una cláusula que posibilite reintroducirlos en caso de que la Unión Europea introduzca productos subsidiados en el continente americano.

no hay manera de imaginar un acuerdo con tarifas cero y con subsidios al agro” (*La Nación*, 2/4/04). En esta sintonía, Eduardo Duhalde, que en la Cumbre del MERCOSUR de Montevideo de diciembre de 2003 fue nombrado en Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (un cargo político-ejecutivo de alto rango dentro del bloque, creado por Kirchner y Lula para darle un mayor dinamismo), acusaba a los Estados Unidos de sostener un criterio “muy egoísta” respecto al mantenimiento del proteccionismo agrícola en el proceso de creación del ALCA: “Ellos quieren el ALCA para que sus empresas no tengan ningún tipo de obstáculo para ingresar en el comercio de bienes y servicios, pero nunca piensan que tiene que ser una cosa de ida y vuelta” (*La Nación*, 11/4/04.). La discusión por los subsidios y la protección produjo la suspensión de las negociaciones que iban a tener nuevamente continuidad en la ciudad Puebla, previstas primero para marzo y luego para el mes de abril, que fueron postergadas sin fecha.

En ese contexto florecieron a comienzos de 2004 las posibilidades de un acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea, sobre el que había conversaciones desde hacía tiempo. En un encuentro técnico en Bruselas, ambos bloques hicieron la presentación de las propuestas comerciales sobre los productos y aranceles que serían establecidos para lograr un futuro acuerdo comercial. La agroindustria, los servicios y las inversiones públicas eran los principales rubros donde se estaban poniendo de acuerdo para lanzar a partir de octubre de ese año la liberalización del comercio entre los bloques. El MERCOSUR esperaba que la UE mejorase las ofertas agrícolas, mientras que la UE esperaba que se mejoraran las ofertas en bienes industriales y servicios: “Tenemos intereses ofensivos en agricultura, agroindustria, servicios, inversiones y compras gubernamentales”, apuntaba Arancha González, vocero del comisario europeo de Comercio, Pascal Lamy. Se proponía avanzar en las negociaciones en el marco de la Cumbre Iberoamericana que tendría lugar a fines de mayo de ese mismo año, y luego a partir de una propuesta que haría la UE para intentar darle forma al acuerdo. Estancadas las negociaciones en Puebla por el ALCA, el MERCOSUR se mostraba interesado en avanzar con la UE. Era nuevamente Duhalde el que con sus dichos dejaba en claro parte de la estrategia del MERCOSUR:

Nuestros países aislados difícilmente puedan hacerse escuchar por la mayor potencia mundial. Los Estados Unidos de América, a fuerza de ser la mayor nación del planeta, han ignorado siempre a sus vecinos continentales (...) nosotros queremos el ALCA pero no el que define Colin Powell. Mientras se demora el ALCA nuestra voluntad integradora avanza en las negociaciones con



la UE, (...) cuyo paradigma de integración logrado luego de cincuenta años es el camino a seguir por nuestros países. (*La Nación*, 25/4/04)

En la ciudad de Río de Janeiro, se firmaba en marzo de 2004 el Acta de Copacabana, sobre el que nos hemos referido en el capítulo anterior, dando continuidad al Consenso de Buenos Aires. Entre otras cuestiones de la estrategia en común, por ejemplo para renegociar deudas con el FMI, se buscó reflatar el acuerdo entre MERCOSUR y UE para octubre de este año. Hasta ese momento se tenían en forma aislada algunas negociaciones con los europeos, pero esta vez los dos líderes más importantes de los países que integraban el MERCOSUR decidieron buscar como alternativa la ruta europea. En torno a esa reunión y por las asimetrías y tensiones existentes en el bloque, los europeos provocaron a los mercosureños haciendo notar algunas de esas debilidades del MERCOSUR. En palabras del jefe de la misión negociadora de la UE, Karl Kolfenberg: “el MERCOSUR es más visión que realidad (...) ¿cómo la UE va a confiar en el MERCOSUR si sus miembros no confían entre sí?” (*La Nación*, 10/3/04). En realidad, lo que le preocupaba a los europeos era que todavía cada país tenía su propia política comercial y que un producto que llegaba de Europa no podía circular libremente de un país a otro del MERCOSUR sin pagar el ACE en cada país. En este contexto, Eduardo Duhalde anunciaba que el MERCOSUR y Sudamérica se encontraban más cerca de lograr un acuerdo comercial con la UE que de terminar de manera positiva las negociaciones con Estados Unidos por el ALCA:

En estas condiciones pareciera que hoy el asociacionismo es, para EE.UU., una avenida de una sola mano: una cuestión meramente comercial y de apropiación de mercados sin ofrecer contrapartidas suficientes que hagan provechosa para nuestras economías dicha integración (...) Todos los factores, que están sobre la mesa de las negociaciones, son los que nos conducen a pensar que podemos estar más próximos a un acuerdo fructífero y provechoso con la Unión Europea que con el ALCA. (*Clarín*, 18/3/04)

Ahora bien, la situación resultante de las negociaciones por el ALCA, por un lado, dieron un nuevo impulso a las negociaciones con la UE, pero, por otro lado, volvieron a poner sobre la mesa las limitaciones de un acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y los países centrales, en este caso los europeos. La postura del bloque regional continuará siendo la misma que para con el ALCA: eliminación o reducción de subsidios a la producción agrícola a los productores de aquellos países para entablar negociaciones de rebajas arancelarias locales, compras gubernamentales e inversiones.

En pocos meses las negociaciones con la UE quedarían igual de trabadas que las de ALCA por los desacuerdos en materia de subsidios y aranceles.

Con respecto al interior del MERCOSUR, los años 2004 y 2005 serían, por un lado, de consolidación de la asociación estratégica entre Argentina y Brasil. En la relación bilateral entre los dos principales socios del MERCOSUR, se privilegió el diálogo y el entendimiento buscando soluciones coyunturales ante este tipo de tensiones que causaba la protección y reencausando permanentemente la relación, de manera que no corriera riesgo el entendimiento común regional, sobre todo ante el ALCA o la UE. Pero, por otro lado, continuarían los desequilibrios comerciales y las tensiones producto de algunas medidas del gobierno argentino, principalmente implementadas por el ministro de Economía, Roberto Lavagna, como cláusulas de salvaguardias, cupos y otras medidas de protección, que respondían a la necesidad de los industriales de emparejar el desequilibrio comercial con Brasil.

Señalamos algunos ejemplos de la asociación estratégica y de la permanente tensión. En ese encuentro de Río de Janeiro entre Kirchner y Lula de marzo de 2004, principalmente se acordaron estrategias en común para la renegociación de las deudas de ambas economías con el FMI y otros organismos como el BID. Pero además, volvían a sellar el entendimiento común para las otras negociaciones regionales en curso y reafirmaron sus intenciones de avanzar en las negociaciones con la Unión Europea. Sin embargo, en el interior del bloque esa solidez mostrada por los dos principales socios del MERCOSUR tuvo que pasar, unos días antes del encuentro de Río, por intensas negociaciones entre los ministros de Economía de ambos países y sus respectivos funcionarios para ponerse de acuerdo en el comercio bilateral. Luego de varias reuniones, los equipos técnicos de ambos ministerios llegaban a un acuerdo que afectaba principalmente el área textil, donde se eliminaron las licencias de importación no automáticas que había impuesto Lavagna dos meses atrás, pero también se pusieron límites a la entrada de telas denim (para jeans) –se redujo un 25 %– y a la de los tejidos acrílicos –se redujo un 28 %–, entre otros productos brasileños que le disputaban mercado a los textiles argentinos (*Clarín*, 13/03/04). Así será la constante, ante el desequilibrio comercial y las asimetrías, los gobiernos aplicarán –o amenazarán con aplicar– sin previo aviso, diversas medidas de protección y luego las negociarán para no entorpecer el entendimiento que ambos países tenía en política regional.

A fines de ese año, como ya hemos adelantado en el capítulo anterior, con motivo de cumplirse una década de los acuerdos de Ouro Preto, tuvo lugar una nueva

Cumbre del MERCOSUR en esa misma ciudad, bautizada como Ouro Preto II. Pero más allá del aniversario y los varios relanzamientos del bloque desde que Kirchner y Lula habían llegado al gobierno, la intención fue contener otra de las constantes la crisis entre Argentina y Brasil, que se desencadenó cuando en el mes de septiembre de ese año el ministro de Economía argentino, Roberto Lavagna, había anunciado un proyecto de implementación de salvaguardas y cuotas de importación, con el objetivo de frenar la competencia brasileña en aquellas mercancías declaradas “sensibles” por los productores argentinos, como línea blanca, automotrices, textiles, calzado y televisores. Además, desde el lado argentino se propuso implementar mecanismos para proteger a todos los sectores ante los desequilibrios comerciales, equiparando los subsidios y ayudas que propicien los gobiernos, integrando las cadenas productivas e implementando un “código de buenas prácticas”, para evitar desequilibrios.<sup>268</sup> El intento de aplicar salvaguardas (la posibilidad de subir aranceles y establecer barreras no dando licencias automáticas de importación a empresas extranjeras) básicamente en el sector textil recibía rechazos de los funcionarios brasileños porque atacaba los principios básicos del MERCOSUR, los de ser una Unión Aduanera que estimulaba el intercambio comercial sin trabas entre sus miembros adheridos. Durante 2005 seguirán las negociaciones con la propuesta de Lavagna de la Cláusula de Adaptación Competitiva – que posteriormente cambiará de nombre para llamarse Mecanismo de Adecuación Competitiva– que fue, no sin tensiones, aceptada por Brasil. Aquella consistía en establecer determinados topes para la entrada de productos de Brasil que, en caso de ser sobrepasados se podían establecer protecciones hasta volver a la cifra permitida.

A continuación observaremos la conducta de la clase dominante ante el escenario previo a Mar del Plata, donde como señalamos, ante la crisis de las negociaciones por el ALCA, se tornan importantes las negociaciones con la UE y las tensiones en el MERCOSUR en lo que hacía a la inserción regional del país

---

<sup>268</sup> Estas medidas se denominaron “medidas Lavagna”, sobre todo en Brasil, donde la reacción del empresariado brasileño no se hizo esperar. El presidente de Eletros (Asociación Nacional de Fabricantes de Productos Electrónicos), Paulo Saab, afirmaba que “es fundamental que el gobierno brasileño deje su postura de pasividad y solicite la revocación inmediata de la resolución argentina, que impuso esas cuotas” (*Folha de Sao Paulo*, 15/12/04). Al mismo tiempo, otros sectores ejercían presión sobre algunos productos agrícolas. Según Mario Mugnaini, titular de la Cámara de Comercio Exterior de Brasil, declaraba: “si los argentinos tienen problemas con los productos brasileños, nosotros también los tenemos con los argentinos” (*Folha de Sao Paulo*, 13/12/04). Hasta el canciller, Celso Amorim, descartaba una jugada del gobierno de Lula en ese sentido: “Si finalmente se optara por instituir salvaguardas, Argentina deberá aceptar que Brasil también las aplique. Porque hay muchos sectores productivos que nos piden que lo hagamos (...) como los productores de trigo, arroz y vino, entre otros” (*Clarín*, 17/12/04).

### 8.3.1 El sector agrario rumbo a Mar del Plata

Luego del estancamiento ocurrido en las negociaciones por el ALCA a partir de Puebla, el sector agrario argentino centró sus estrategias en dos caminos. Por un lado, estrechar los ya existentes vínculos con sus pares de la región para consensuar las posturas que de ahí en más tomaría el MERCOSUR en conjunto, y ya no Argentina por separado, en las negociaciones por los subsidios norteamericanos y el ALCA. Por otro lado, también se concentró en encarar las negociaciones con la UE, que si bien se trabarán rápidamente, ocuparon bastante atención para la SRA, CRA y COPAL, por estar en discusión las mismas cuestiones que los aquejaban ante la OMC y el ALCA: subsidios estatales a los productores agrícolas europeos y existencia de barreras paraarancelarias. El diálogo y entendimiento con el gobierno, en torno a continuar con el pedido de eliminación de subsidios por parte de los países centrales en cualquiera de los ámbitos regionales y globales, continuó durante todo este período.

En el mes de marzo de 2004 se desarrollaba una reunión de la Federación de Asociaciones Rurales del Mercosur (FARM), entidad que agrupaba a las principales cámaras agropecuarias de los cuatro países miembros del bloque. De sus deliberaciones emergieron las siguientes posturas con varias cuestiones relevantes que nos ilustran las posiciones de los sectores agroexportadores de los cuatro países<sup>269</sup>, entre ellos de Argentina, posturas que se expresaron con tono prescriptivo para con los gobernantes. En primer lugar, la reafirmación lo que había manifestado la SRA a comienzos de 2003, que sin el agro no había negociación posible: “La FARM apoya las actuales negociaciones externas del bloque que integran Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en el marco del ALCA y con la Unión Europea, que transitan por su etapa decisiva, pero sólo si se mantiene sobre la mesa el tema agrícola” (FARM, 2004).

En segundo lugar, el pedido que en las negociaciones en torno al acceso a los mercados y rebaja de aranceles, el MERCOSUR modere también parte de su estructura arancelaria, posibilitando avanzar en las negociaciones. Esta cuestión afectaría de rebote a los sectores industriales, ya que serían los posibles perjudicados de la rebaja arancelaria local y de la llegada de las inversiones extranjeras. Aquí se observa que el agro compartía la táctica con la industria de negociar los acuerdos comerciales escalonadamente en el tema subsidios, pero como estratégicamente le interesa un

---

<sup>269</sup> “Las entidades agropecuarias del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) reunidas en la ciudad de Montevideo el día 25 de marzo de 2004, solicitamos a nuestros Ministros de Agricultura y Ganadería, miembros del Consejo Agropecuario del Sur (CAS) tengan a bien considerar las siguientes cuestiones vinculadas a políticas comerciales del bloque regional” (FARM, 2004).

modelo de inserción global que privilegie sus intereses como agroexportadoras, ponía en segundo plano las implicancias de sobre bienes no agrícolas, servicios, inversiones y compras gubernamentales. En estos aspectos comerciales, el documento de la FARM era claro y afirmaba:

Las entidades que conforman la FARM someten a consideración de los señores Ministros las siguientes propuestas:

ALCA. Las negociaciones referentes a la agricultura deben priorizar los aspectos referentes a acceso a mercado. La FARM entiende que el Mercosur debe impulsar la completa eliminación de aranceles en todo el universo arancelario, pudiendo ser admitida alguna flexibilidad relacionada a los períodos de desgravación no siendo admitidas exclusiones.

Con relación al subsidio a las exportaciones, la FARM entiende que el Mercosur debería posicionarse en el sentido de la eliminación total de los mismos dentro del comercio hemisférico.

Con relación a las ayudas internas a la producción, se deberán buscar mecanismos de compensación para neutralizar sus efectos distorsivos. Se deberá tener en cuenta, por ejemplo, una desgravación arancelaria más acelerada para aquellos productos que estén afectados por estas prácticas.

Con el fin de lograr progresos concretos en el tema agropecuario, se hace necesario que el Mercosur mejore sustancialmente su oferta en el área de bienes tanto agrícolas como no agrícolas, servicios, inversiones y compras gubernamentales. Se debe negociar en la búsqueda de un acuerdo equilibrado que contenga un mayor contenido de los capítulos bajo negociación. (FARM, 2004)<sup>270</sup>

Respecto a las negociaciones con la Unión Europea, en el mes de abril aquélla iba a presentar una propuesta de negociación concreta sobre todo en las cuestiones de acceso a mercados, aranceles y productos agrícolas. Ante ellos el agro regional se anticipaba:

FARM interpreta que ante el interés manifestado recientemente por la Unión Europea en lograr progresos en la negociación de acceso a mercados de bienes agropecuarios, el Mercosur debería adoptar una posición de mejora de la oferta en el área de bienes, servicios, inversiones, compras gubernamentales, etc. Respecto a la oferta mejorada que será presentada por la Unión Europea el próximo 15 de abril, la FARM sugiere que el Mercosur evalúe conjuntamente

---

<sup>270</sup> Así se refería al encuentro la prensa uruguaya: “Esta postura la reflejó la declaración final del encuentro celebrado en la sede de la Asociación Rural del Uruguay y lo reafirmó el Dr. Luciano Miguens, titular de la Sociedad Rural Argentina, institución que presidirá este agrupamiento durante el próximo semestre. Los delegados de Uruguay, Paraguay, Argentina y Brasil (respectivamente Dr. Fernando Alfonso, Alberto Soljancic, Dr. Luciano Miguens y Dr. Carlos Rivaci Sperotto) consideraron que las negociaciones vinculadas con la agricultura deben priorizar los aspectos referentes a acceso a mercado y que el Mercosur debe impulsar la completa eliminación de aranceles en todo el universo arancelario, pudiendo ser admitida alguna flexibilidad relacionada con los períodos de desgravación, no siendo admitidas exclusiones. ‘Los subsidios nos pegan fuerte y encima se nos niega el acceso a mercados’, remarcó el Dr. Miguens a El País al término del encuentro” (*El País de Montevideo*, 26/3/04).

con los sectores productivos involucrados, la conveniencia de su aceptación. (FARM, 2004)

Este documento cierra diciendo:

Manifestamos nuestro punto de vista favorable en relación a todos los tipos de negociaciones comerciales, incluso bilaterales, siempre que el tema agrícola esté considerado en toda su amplitud. Asociación Rural del Uruguay, Dr. Fernando Alfonso – Presidente; Asociación Rural del Paraguay, Alberto Soljancic – Presidente; Sociedad Rural Argentina, Dr. Luciano Miguens – Presidente; Confederaciones de Agricultura e Pecuaria do Brasil- CNA, Dr. Carlos Rivaci Sperotto – Vicepresidente; Sociedad Rural Brasileira - SRB Dr. Carlos Rivaci Sperotto. (FARM, 2004).<sup>271</sup>

En función de esto último abordamos ahora un apartado sobre la postura del agro ante las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE, que si bien no es el objetivo central en esta investigación, las discusiones no distaban mucho de las del ALCA, particularmente sobre el acceso a mercados, los aranceles y el grado de apertura. Algo que llama la atención es que sobre el ALCA la entidad que siempre se posicionaba ante las negociaciones era la SRA, hablando fiel a su costumbre del “campo” y del “agro” como algo homogéneo. Para esta ocasión, elaborarán un documento en conjunto con la CRA y la COPAL titulado: “Posición de COPAL, Sociedad Rural Argentina y Confederaciones Rurales Argentinas frente a las condicionalidades planteadas por la Unión Europea para su negociación con el MERCOSUR”, que constituía la postura oficial de estas organizaciones empresariales ante las negociaciones con la UE, pero que además, sería expresamente entregado a las autoridades gubernamentales.<sup>272</sup> Aunque tiene un carácter más técnico que político, obsérvese el tono de dureza de con que manifiestan su disconformidad con las propuestas de la UE para avanzar en el acuerdo de libre comercio. Repasamos brevemente algunas de ellas. En primer lugar, el documento comienza, al igual que varios comunicados de la SRA por el ALCA,

---

<sup>271</sup> Un primer posicionamiento de importancia de la FARM sobre estos temas lo encontramos en la “1) Considerando la importancia para nuestro sector de las negociaciones multilaterales en la Organización Mundial del Comercio, como marco mas adecuado para la eliminación del proteccionismo y toda forma de subsidio al sector de la producción y comercio agrícola, reiteramos la necesidad de buscar los caminos para superar las divergencias reflejadas en la V Conferencia Ministerial realizada en la ciudad de Cancún, con vistas a concluir las negociaciones conforme el mandato de la Declaración Ministerial de Doha. 2) Destacamos que la actual posición negociadora del Mercosur, hasta el momento, no ha tenido el éxito esperado, según se desprende de las dos últimas reuniones del Comité de Negociaciones Comerciales del ALCA. Reiteramos nuestro compromiso con el desarrollo de una negociación ambiciosa y abarcante con vistas a concluir las mismas a más tardar en enero de 2005, con resultados justos y equilibrados. Obrando de esta manera, se logrará avanzar positivamente a favor del agronegocio y de los productores agropecuarios de la región. Instamos a nuestros gobiernos a negociar con posturas realistas que permitan superar las diferencias actualmente existentes” (FARM, 2003, el subrayado es nuestro).

<sup>272</sup> Antes del título, el documento contiene la siguiente inscripción: “Documento de la SRA, CRA y COPAL presentado al Vicecanciller Redrado y al Ministro Lavagna”, lo que señalaba que estas entidades exigían que el gobierno siguiera este camino en las negociaciones.

manifestando el apoyo de estas entidades hacia concretar un acuerdo de libre comercio, más allá de los diferendos y tensiones en sus negociaciones, en este caso con la UE:

Las Entidades manifiestan su decidido apoyo a las negociaciones con la U.E., en particular por el enorme esfuerzo realizado por el MERCOSUR para ampliar la base de su comercio, no obstante desea señalar que dicho esfuerzo no ha sido correspondido por la oferta realizada por la U.E., en términos de calidad, cantidad y generación de comercio. (SRA, CRA, COPAL, 2004:1)

Por ejemplo, con respecto a subsidios y restituciones a las exportaciones señalan que “Bajo ningún aspecto se puede aceptar la desgravación arancelaria de cualquier producto que sea exportado al MERCOSUR, con subsidios / restituciones a la exportación, por lo que la U.E. debe renunciar expresamente a las mismas para los productos que se negocien” (SRA, CRA, COPAL, 2004:2). De la misma manera, negaban la posibilidad que la UE introdujera “ayudas internas” a sus exportadores a cambio que el MERCOSUR eliminara sus instrumentos de defensa comercial:

Bajo ningún aspecto se puede aceptar la exigencia de vincular la oferta de Acceso al levantamiento de cualquier medida o instrumento legal de defensa comercial, a excepción que la U.E. acepte dismantelar las Ayudas Internas, aplicadas a sus productos. MERCOSUR deberá mantener todos los instrumentos de promoción y defensa comercial vigentes no renunciando expresamente a nada, siendo en todo caso un Tribunal Arbitral quien determine si existe competencia desleal. (SRA, CRA, COPAL, 2004:2)

Sobre el manejo de cuotas el documento en su ítem N°6 señala que:

“Las cuotas serán administradas por el MERCOSUR, reconociéndose para su asignación el sistema que se defina por los sectores de sus países miembros. El desdoblamiento de las cuotas propuesto por la U.E. ("Single Pocket": una parte con la puesta en vigencia del Acuerdo y el saldo con posterioridad al cierre de la Ronda Doha) es inaceptable. Esta es una negociación independiente a la de la OMC. La cuantificación global de las mismas debería responder COMO MINIMO a un porcentaje entre 1 y 3% del consumo aparente de la U.E. 25, debiendo en todos los casos representar una expansión real del comercio, provocando la creación efectiva de comercio, no pudiendo en NINGUN CASO ser inferiores y/o equivalentes al comercio actual del MERCOSUR.”, (SRA, CRA, COPAL, 2004:3, el subrayado y la mayúscula son del original).

Con respecto a medidas de defensa comercial, el documento señala que el MERCOSUR deberá preservarse la posibilidad de aplicación a futuro, hasta tanto la UE continúe aplicando “ayudas internas”:

El MERCOSUR debe rechazar la solicitud de la U.E. con relación a la supresión de los derechos compensatorios vigentes en la actualidad para las importaciones de productos agrícolas provenientes de la U.E. (aceite de oliva, gluten, duraznos en almíbar). Mas aún, considerando que la U.E. continúa aplicando medidas de ayuda interna, el MERCOSUR deberá preservar su derecho a aplicar en el futuro

los mecanismos de defensa comercial definidos en la OMC. (SRA, CRA, COPAL, 2004:5)

Sobre los Productos Agrícolas Procesados se afirma que “En el marco del ‘Trato Especial y Diferenciado’ resulta inaceptable para el MERCOSUR que la U.E. aspire a la completa reciprocidad para este universo de productos, dados los diferentes niveles arancelarios base, los programas de subsidios a la producción europea, las asimetrías en las economías de escala, por mencionar sólo algunas situaciones” (SRA, CRA, COPAL, 2004:5). Y sobre los Productos Sensibles: “La lista ‘histórica’ de productos sensibles, que incluye entre otras bebidas espirituosas (Cap. 2205 / 2208), ciertos quesos y jamones, cualquier acción con relación a las ‘Denominaciones de Origen’ resulta totalmente inaceptable, toda vez que basados en Acuerdos Gatt/Trips se consagran los derechos adquiridos” (SRA, CRA, COPAL, 2004:6).

En síntesis, los grandes exportadores del agro y la agroindustria a través de sus asociaciones representativas, por un lado, apoyaban el acuerdo de libre comercio con UE ya que de concretarse, serían los más beneficiados del mismo, y se cumplía su rol estratégico de insertarse el mundo como productores y exportadores para los países centrales. Sin embargo, las trabas que ponía la UE eran las mismas que se discutían en los otros escenarios y estaban ligadas a los subsidios, tanto internos como a los exportadores de la UE. Además, cuestionaban la exigencia que el MERCOSUR eliminase aranceles y protección como moneda de cambio de eliminar ayudas internas en UE. El enojo del documento parecía mostrar cierta sorpresa de las entidades con la propuesta europea, sobre la que quizá, esperaban que hubiese sido más relajada, sobre todo ante el contexto crítico de las negociaciones por el ALCA. Observamos también, la necesidad que los gobernantes argentinos tomaran en cuenta esta posición, lo que finalmente ocurrió, ya que las negociaciones entre UE y MERCOSUR quedarían estancadas por varios a partir de allí.

Las negociaciones por el ALCA, durante el año 2005, debían afrontar una nueva Cumbre de las Américas, esta vez en la ciudad de Mar del Plata. Como ya señalamos, después de las Minicumbres de Miami y Puebla las negociaciones quedaron suspendidas y la posibilidad de concretar algún ALCA para 2005, eran ya más que ilusorias. Si bien en algunas reuniones técnicas los comités de negociaciones continuaron en conversaciones, aquellas no tenía avances concretos en el tema subsidios y aranceles. Y la coyuntura política de la región (véase Capítulo 7), no ayudaba a concretar la instalación de la iniciativa norteamericana. Algunos meses antes del



encuentro en Mar del Plata, se volvían a anunciar las posiciones que llevarían los negociadores argentinos a las reuniones previas de la cumbre. Aquellas no variaban de las que se venían manteniendo anteriormente,<sup>273</sup> de la misma forma que el apoyo empresario a las principales posturas tampoco variaba.

La Sociedad Rural mantenía el diálogo directo con la Secretaría de Relaciones Internacionales de la Cancillería para continuar asegurando la postura en favor de la quita de subsidios por parte de Estados Unidos para avanzar en alguna forma de ALCA. En una gacetilla de prensa de la SRA del mes de marzo de ese año, se informaba que:

El presidente de la Sociedad Rural Argentina, Luciano Miguens, hoy, recibió en la sede de la entidad, al Secretario de Comercio y de Relaciones Económicas Internacionales, Embajador Alfredo Chiaradía [El motivo de la reunión] fue analizar con las perspectivas de las negociaciones comerciales que está llevando adelante el país, y en particular las oportunidades que generarían para el sector agropecuario. Se analizó, la marcha del Mercosur, las negociaciones externas con la Unión Europea y en el ALCA, y las negociaciones multilaterales en el marco de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio. Acompañaron al Dr. Miguens, el Vicepresidente Dr. Hugo L. Biolcati, el Secretario Ing. Daniel Pelegrina, los Directores Ing. Esteban Takacs y Sr. Alejandro Delfino, y el Ing. Raúl Roccatagliata. Sociedad Rural Argentina (SRA, 2005)<sup>274</sup>

Los lazos entre gobierno y sector rural continuaron durante el 2005, en los meses previos a la reunión de Mar del Plata. En un encuentro de dirigentes agropecuarios de la región, organizado por la Federación Internacional Internacional de Productores Agropecuarios (FIPA) y auspiciado tanto por la SRA como por la FAA<sup>275</sup>, el gobierno argentino les garantizaba que no se movería el piso ya adquirido en las negociaciones, es decir, el reclamo de la eliminación de subsidios en Estados Unidos como moneda de cambio para avanzar en algún acuerdo. Las negociaciones “dependen de que haya un efectivo acceso para los agricultores del bloque suramericano (...) Hace falta neutralizar los efectos de distorsión que causan los subsidios agrícolas” (*La Nación*, 4/7/05), decía el subsecretario de Integración Económica para América y MERCOSUR de la Cancillería argentina, Eduardo Sigal, en el cónclave con los empresarios agropecuarios

---

<sup>273</sup> “Argentina insistió hoy en que las negociaciones del Mercosur con la Unión Europea (UE) y las del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) dependen de que EEUU y Europa eliminen sus millonarios subsidios a la agricultura” (*La Nación*, 4/7/05).

<sup>274</sup> Alfredo Chiaradía, diplomático de carrera que había ocupado varias embajadas y que oficiaba como embajador ante la OMC, había reemplazado a Martín Redrado en ese cargo durante octubre de 2004, cuando éste pasó a ocupar la presidencia del Banco Central.

<sup>275</sup> “El encuentro, auspiciado por la Federación Agraria Argentina y la Sociedad Rural, se lanzó bajo el lema “Visión por un desarrollo rentable y moderno de la agricultura en la región”. Véase comunicado de la cancillería argentina en <http://www.cancilleria.gov.ar/portal/prensa/comunicado.php?buscar=703>.

de América Latina y el Caribe realizado en Buenos Aires. Sigal volvía a señalar que la estrategia de Argentina a desplegar en Mar del Plata iría en conjunto con sus socios regionales: “Gracias a una estrategia en bloque de los cuatro socios del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), se logró cambiar el eje de las negociaciones del ALCA y poner sobre la mesa el tratamiento de los subsidios para alcanzar un acuerdo equilibrado entre los países americanos” (*La Nación*, 4/7/05). En el mismo encuentro, el presidente de la SRA, Luciano Miguens, comulgando con la postura oficial, sostenía que: “Los subsidios hacen que sean inútiles los esfuerzos comerciales de los productores del bloque suramericano, porque se enfrentan a un mercado desigual. Es fundamental terminar con los subsidios, para lograr acceder en forma equitativa a mercados externos” (*La Nación*, 4/7/05). Para sellar el apoyo del agro a la postura oficial argentina, el titular de la Federación Agraria, Eduardo Bussi, saludaba el espacio que la Cancillería Argentina otorgaba a las entidades rurales desde el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil; ámbito que destacaba “como necesario y fundamental para el diseño de las políticas que eviten la exclusión de los agricultores en nuestro país” (*La Nación*, 4/7/05).<sup>276</sup>

Sobre los resultados de la Cumbre de las Américas de Mar del Plata, donde quedarían congeladas todo tipo de negociaciones, el agro continuaría satisfecho con la postura oficial argentina. Sin embargo, a pesar de las trabas en las negociaciones, la SRA dejaba claro que le interesaba la posibilidad de que Argentina participara de acuerdos de libre comercio como el ALCA.<sup>277</sup> El titular de la entidad, Luciano Miguens, consideraba “que nuestro país ‘no debe desaprovechar la oportunidad de entrar al área de libre comercio’ y afirmó que el país ‘no debería desaprovechar la oportunidad de entrar al ALCA’, aunque admitió que antes ‘tendrían que discutirse algunas condiciones para ese ingreso como la eliminación de subsidios agrícolas de los Estados Unidos” (*Infobae*, 8/11/05). Al mismo tiempo, Miguens volvía a reafirmar que “la posibilidad de

---

<sup>276</sup> Este consejo funcionaba dentro de la Cancillería argentina y coordinaba la interacción entre funcionarios y organizaciones sociales de toda índole: “La Representación Especial para la Integración y la Participación Social (REIPS) coordina las actividades del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (CCSC), que funciona en la Cancillería argentina con el objetivo de generar un fluido intercambio de información entre funcionarios y representantes de la sociedad civil, en vista a fortalecer los procesos de integración regional en el marco del MERCOSUR y de América Latina en general. En este espacio se fomenta la participación de organizaciones comunitarias, empresas, sindicatos, organismos no gubernamentales, universidades, movimientos sociales, cooperativas y entidades intermedias con la intención de articular actividades y debates que permitan colaborar con el ejercicio de la política exterior de nuestro país” Extraído de <http://ccsc.mrecic.gov.ar/que-es-el-ccsc>.

<sup>277</sup> “La Sociedad Rural, a favor del ingreso de la Argentina al ALCA” destacaba un titular de *Infobae* (*Infobae*, 8/11/05).

entrar al ALCA debía darse desde el Mercosur, pero a diferencias de otros sectores, reconocía que ‘si no hay acuerdo para eso Argentina debería tener la posibilidad de entrar igual’” (*Infobae*, 8/11/05). En una rueda de prensa luego de la cumbre de Mar del Plata, también señalaba las tensiones en el MERCOSUR observando que “antes de alguna negociación con el ALCA tendríamos que hacerlo en el Mercosur porque todavía quedan asimetrías en ese bloque comercial” (*Infobae*, 8/11/05).

### **8.3.2 El sector industrial rumbo a Mar del Plata**

Pasamos a analizar ahora las posturas de la industria a través de su principal representación, la UIA. La 10° Conferencia Industrial tuvo lugar los días 23, 24 y 25 de noviembre de 2004. En ella encontramos un análisis del MERCOSUR realizado por el CENI titulado “Balance de la Integración. La enseñanza de la década. Propuesta para un mejor y viable Mercosur”, donde podemos apreciar un balance del bloque y también la situación de disparidad comercial entre Argentina y Brasil que ocasionaban las tensiones entre ambos países, que molestaba desde hacía años a la UIA. Presentado por Débora Giorgi, cumpliéndose por ese entonces casi una década de la formación de la Unión Aduanera, el documento además de balancear la crítica situación Brasil, planteaba algunas correcciones que debería tener el bloque para mejorar la situación de tensiones y desequilibrios comerciales que venían produciéndose.

Sobre el patrón comercial entre Brasil y Argentina en el marco del MERCOSUR, señalaba algunos datos que evidencian la situación que se desarrolló desde la crisis de 1999, como el crecimiento de las importaciones desde Brasil, el respectivo déficit comercial argentino –sobre todo en productos industriales–, el cierre de industrias, entre otras cuestiones, para concluir que los objetivos de Ouro Preto no se cumplieron:

Desde el punto de vista de las cuestiones comerciales, el patrón de comercio bilateral que tiene Argentina con Brasil, luego de haber tenido un mejoramiento relativo hasta el año 1998, en lugar de hacerse más intensivo en productos industriales, en cumplir aquel objetivo de especialización, integración, aumento de productividad para salir al mundo, está tendiendo a asimilarse a un patrón de comercio muy similar al que tiene Argentina con extrazona.(...) En 1998 el saldo comercial de intercambio era favorable a Argentina en casi 900 millones de dólares. En 2004, tenemos un intercambio desfavorable, estimado en alrededor de los 1.700 millones de dólares. Me gustaría solamente señalar algunas cuestiones (...) Fíjense cómo realmente hemos perdido fortaleza de saldo comercial en productos primarios. Se ha ganado superávit en aquellas manufacturas donde la relevancia de los recursos naturales es importante a la hora de determinar la rentabilidad. Pero, realmente, hemos avanzado poco en el

intercambio de manufacturas de baja tecnología. Hemos pasado de superávit a déficit en el sector automotriz en su conjunto, incluyendo vehículos y autopartes. Y en lo que es el resto de la industria de tecnología intermedia, hemos prácticamente aumentado en 50% el déficit. También ha sido un aumento de alrededor de un 30% el déficit en manufacturas de mayor tecnología. Otra forma de mirar esto, quizá un poco más novedosa, es decir cómo fue la evaluación de Argentina como proveedor de Brasil. En 1998 la Argentina le proveía el 13% de las importaciones que Brasil hacía. En 2004 Argentina provee sólo el 7%. No solamente hemos perdido capacidad de proveedores en productos primarios, reflejando el proceso de sustitución de importaciones que ha realizado Brasil en diferentes sectores agropecuarios, sino que también hemos perdido participación relativa respecto del '98, como proveedores a Brasil respecto a terceros mercados, en manufacturas de baja tecnología, donde casi estamos en la mitad, en manufacturas de tecnología intermedia y en manufacturas de alta tecnología. La contracara de esto es cómo ha sido la dinámica de Brasil como proveedor de Argentina. Y mientras que en 1998 Brasil era un abastecedor de importaciones hacia Argentina, equivalentes al 22% del total, en el 2004 es el 34% del total, aumentando su participación relativa en productos primarios. Pero, básicamente, quiero señalar el aumento en la participación relativa en sectores de tecnología intermedia, de alta tecnología, donde los valores casi se llegan a duplicar. También en los de baja tecnología han tenido un aumento relevante. Estos números dichos muy rápidamente reflejan dos cosas: los objetivos de Ouro Preto, respecto de la evolución y dinámica industrial, no se cumplieron. Se produjo una pérdida, una salida de industrias, un cierre de industrias, donde la localización de las mismas no está atada a la dotación de recursos naturales, sino donde la localización está atada a los beneficios de mercado y escala. (UIA/CENI: 2004:164, el subrayado es nuestro)

La futura ministra de Industria del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner ubicaba a la inversión como uno de los problemas estructurales del MERCOSUR y de la relación con Brasil y, además, relacionaba el problema de la falta y/o dinámica de la inversión con la productividad, señalando la diferenciación que se fue desarrollando en favor de Brasil, sobre todo en las áreas donde había producción de valor agregado. Giorgi llamaba la atención sobre “la dinámica o falta de políticas” cambiarias, tributarias, fiscales y de desarrollo que habían primado durante esos diez años y que llevaron a las recurrentes crisis externas y contribuyeron a esa situación en la inversión:

El problema profundo, estructural, de estas cuestiones, desde mi punto de vista, está en un tema que es el motor del crecimiento económico: está en la inversión. Claramente, a partir de 1998 el proceso de dinámica de inversión en ambos países miembros del bloque, fue realmente muy disímil. Por qué fue disímil? La diferencia en la dinámica de la inversión, desde mi punto de vista, tiene tres pilares: primero, y no hay que desconocerlo, el efecto de las políticas nacionales propias: cambiaria, tributaria, fiscal, de inversión en investigación y desarrollo, pero también la dinámica que estas políticas o falta de políticas generaron en las administraciones de las recurrentes crisis, externas generalmente, que hemos vivido en los últimos 10 años.

Pero este no sólo es el único determinante de esta evolución diferente de la inversión. En una Unión Aduanera que a partir del 1° de enero de 1995 funcionaba, la falta de convergencia macroeconómica regional, seguramente también, generó sesgos de la inversión.

Uds. Son empresarios, no les tengo que decir. La contraparte de la inversión es la productividad. Y la primera consecuencia general es, que a nivel agregado, la producción de la industria argentina, desde 1998, creció a un ritmo mucho menor que la brasileña. Cuando nosotros nos metemos arañando dentro de los sectores, vemos justamente que la productividad nos refleja las diferencias de patrones de comercio. Las productividades en aquellos sectores donde el recurso natural es abundante, Argentina tiene crecimientos mayores que Brasil.

Donde el valor agregado generado por la mano de obra, por la escala, por el mercado, es el determinante de la rentabilidad, la productividad de Brasil es mayor que la de Argentina. Esto nos lleva a plantear propuestas que solucionen estos problemas; que solucionen las cuestiones desde el punto de vista productivo, vinculando inversión y productividad; que solucionen las cuestiones macroeconómicas e institucionales.

Desde el punto de vista de las cuestiones de soluciones de productividad, es importante la creación de un sector de categorías sensibles; aquellos sectores que desde el inicio sufrieron los efectos negativos de inversiones sesgadas. Esto requiere un aporte de limitación de comercio, eliminación de incentivos a las exportaciones y creación de foros nacionales y regionales para la integración de cadenas.

También se debe atender la distribución asimétrica de las inversiones, disciplinando los incentivos, orientando las inversiones entre los países socios, fortaleciendo los requerimientos de origen. Y se debe crear un Banco de Inversión y Fomento. (UIA/CENI, 2004: 165, el subrayado es nuestro)

Luego destacó la necesidad de convergencia y coordinación macroeconómica y señaló las debilidades institucionales que atravesaba el bloque:

En la cuestión institucional, los problemas institucionales del Mercosur se originan en la capacidad que hemos tenido de generar un sistema que acompañe institucionalmente la integración económica y política del bloque. Se llegó institucionalmente hasta donde se pudo, no hasta donde se debe. Y de esta forma tenemos un Mercosur a dos velocidades: pensamos en un Parlamento común o libre movilidad de personas y, por el otro lado, estamos con problemas claros en aduanas no se logra funcionar coordinadamente o tenemos deudas pendientes enormes que nos reclamaron en el acuerdo biregional, en negociaciones Mercosur-Unión Europea; en reconocimientos mutuos sanitarios y fitosanitarios. Es importante entender que las soluciones de orden institucional deben pasar, básicamente, como principio, en que no se va a conseguir una institucionalidad fuerte si las cuestiones de desequilibrios de desarrollo no pueden ser solucionadas. Tenemos que evitar el avance a velocidades diferentes. (UIA/CENI, 2004: 165, el subrayado es nuestro)

Más adelante, vuelve a señalar que los problemas del MERCOSUR necesitaban una respuesta orgánica, planificada que permitiera recuperar el espíritu inicial del MERCOSUR:

Conclusiones. El Mercosur no alcanzó los resultados planeados, aquellos que todos soñamos cuando se estableció.

Hay problemas de asimetrías en la distribución de costos y beneficios por incumplimientos. Las respuestas han sido específicas acentuando el modelo del Mercosur a dos velocidades, pero la situación requiere una respuesta orgánica, planificada, para lograr recuperar el espíritu inicial del Mercosur.

Cuando se habla de atender ajustes sectoriales, cuando se habla de moderar los impactos comerciales de asimetrías macro, cuando se habla de evitar el instrumento de incentivos no consensuados, estamos planteando la corrección que, a partir de inversiones sesgadas por políticas no coordinadas, se han generado en las productividades de los países de menor tamaño. (UIA/CENI, 2004:166, el subrayado es nuestro)

Como palabras finales expresa lo que la UIA estaba demandando del bloque regional: una opción estratégica para la inserción regional pero al mismo tiempo la revisión de las condiciones fundamentales en las que se desenvolvía el MERCOSUR para evitar los desequilibrios:

Como final, el Mercosur, en mi opinión, es más que un acuerdo comercial; representa para nosotros una opción estratégica que los países de la región han elegido para avanzar hacia el desarrollo y la integración. Solidaridad y el equilibrio de costos y beneficios son condiciones fundamentales para que todos los países del bloque puedan conseguir el objetivo que una vez soñamos. (UIA/CENI, 2004:166, el subrayado es nuestro)

En la misma conferencia, el discurso de Alvarez Gaiani, presidente por ese entonces de la entidad industrial, señalaba la posición de la UIA, en la cual se destaca el cambio de política implementado por el kirchnerismo en torno a la relación con Brasil y el MERCOSUR, donde el gobierno pasaba a ocuparse de defender a los industriales en las asimetrías comerciales. Además, señalaba que la industria argentina apostaba al MERCOSUR, pero abogaba por dejar de ser un país vendedor de “comoditties”, reclamando un crecimiento de las exportaciones industriales argentinas:

Hemos querido dejar para el final de nuestra breve reseña, el tema de las negociaciones internacionales, por su vital importancia en el desarrollo de la industria nacional y su trascendencia para el futuro de nuestra economía.

Corresponde reconocer que el actual gobierno desplegó una rápida y decidida acción en legítima defensa de nuestras manufacturas, frente a los desbalances provocados por asimetrías en el Mercosur. Sectores críticos, que corrían grave riesgo, contaron con la acertada decisión de las autoridades de Economía y Relaciones Exteriores, de adoptar adecuadas medidas de protección. Ello marcó el comienzo de una nueva etapa en nuestras relaciones con Brasil en el marco del Mercosur, lo que merece algunas reflexiones. La creación del Mercosur permitió que los países socios incrementaran su intercambio comercial, mejorando las relaciones políticas, culturales y turísticas de la región, consolidando un bloque de indudable gravitación internacional. Fue un proceso de enorme dinamismo construido en tan sólo diez años, razón por la cual

quedaron sin resolver cuestiones de fondo tales como las asimetrías económicas, financieras y laborales, muchas de las que aún hoy persisten. Hemos afirmado repetidamente nuestra posición como representantes de la industria argentina en favor del Mercosur. Tan solo pretendemos como esencial que las exportaciones de bienes manufacturados argentinos registren tasas crecientes constantes y superar, de esta forma, la condición de vendedores de “commodities”. (UIA/CENI: 2004:196, el subrayado es nuestro)

Paralelamente, apostaba al “diálogo” con los sectores privados para la implementación de políticas y se reivindicaban los acuerdos sectoriales alcanzados en otras ocasiones:

No dudamos que la vía más positiva es el diálogo entre los sectores privados, como base para la implementación de políticas convenientes para cada una de las partes, pues ello conduce a convenios duraderos y equitativos.

Ejemplos de ello son los acuerdos alcanzados entre algunos sectores como el textil, avícola y papelerero, algunos que se han renovado por varios años. Y ya que hemos mencionado algunas controversias con Brasil, justo es reconocer la buena voluntad de las autoridades de ese país hermano, representado por el Señor Viceministro de Relaciones Exteriores, Embajador Samuel Pinheiro Guimaraes y el Secretario de Desarrollo e Industria, Dn. Marcio Fortes, quienes nos han acompañado en un gesto que reconocemos cabalmente. Idéntico reconocimiento expresamos para la delegación empresaria de la FIESP. (UIA/CENI, 2004:196 el subrayado es nuestro)

Observamos así que, al término de 2004, la UIA muestra un mayor grado de consenso entre sus sectores internos que en el período de crisis del MERCOSUR y de replanteo de las políticas de la década del noventa. Si bien el MERCOSUR, a una década de Ouro Preto, tenía muchas objeciones para los industriales, sin duda, era el escenario a privilegiar para la inserción regional. Se señala, notoriamente, que ahora existía un gobierno que hacía esfuerzos por resolver las asimetrías con Brasil y se buscaba la armonía con el país vecino antes que el enfrentamiento<sup>278</sup>.

Durante el año 2005 continuarían los reclamos de protección por parte de los industriales argentinos ante el comercio con Brasil. En este aspecto, la relación de los industriales con el gobierno estará en el mejor de sus momentos para conciliar posturas en favor de la protección de la industria argentina. Por ejemplo, en el mes de mayo, en un encuentro entre Lula y Kirchner en el marco de una Cumbre Sudamericana con Países Árabes, el gobierno llevaba la propuesta de la Cláusula de Adecuación Competitiva. Era una propuesta que tenía el visto bueno de la UIA y que días antes de

---

<sup>278</sup> No es casual que funcionarios de primera línea por esos años en las áreas de economía e industria, como Roberto Lavagna, Miguel Peirano, Federico Poli, Débora Giorgi, entre los más destacados, habían desarrollado parte de su carrera profesional como economistas en la misma UIA o en estudios económicos que trabajan para ella.

presentarla ante los funcionarios brasileños en ese cónclave, fueron acordadas por la cúpula de la entidad industrial y los funcionarios del Palacio de Hacienda<sup>279</sup>. Tras una reunión en el ministerio, el secretario de Industria, Miguel Peirano (quién anteriormente de ocupar el cargo se desempeñaba como economista de la UIA), daba seguridad a los industriales sobre la continuidad en la defensa de los intereses del sector frente a la importación brasileña:

Así lo dejaron traslucir fuentes de la UIA al término del encuentro. Según reveló uno de los empresarios que concurrió a la reunión, la UIA recibió la promesa de Peirano del mantenimiento de la actual política de aplicación de restricciones a las importaciones en la medida en que el gigante sudamericano no acepte avanzar en la institucionalización del proceso de integración. (*La Nación*, 7/5/05)

“Vamos a defender la posición de que el Mercosur sirve, pero que tiene que asignar un papel industrial para la Argentina. El Gobierno se ha puesto del lado nuestro sabiendo que estamos perdiendo terreno” (*La Nación*, 7/5/05), destacaba Héctor Méndez<sup>280</sup> luego de la reunión con Peirano.<sup>281</sup> El entendimiento con el gobierno llegaba hasta el punto de entablar en conjunto las negociaciones con Brasil por estos acuerdos para la protección de la industria argentina. El presidente de la entidad, Héctor Méndez, encabezaba una delegación de la entidad en la comitiva que viajaba a Brasilia para reunirse con el canciller brasileño Celso Amorim y con los ministros Antonio Palocci de Hacienda, y Luiz Furlan de Desarrollo e Industria, para evaluar los temas conflictivos de la relación comercial bilateral. Además, el grupo de empresarios visitaría la sede de la Confederación Nacional de la Industria (CNI), donde serían recibidos por su titular, Armando de Queiroz Monteiro Netto.

La propuesta presentada por Argentina a Brasil se basaba en asumir que Brasil no abandonaría la batería de subsidios directos e indirectos que benefician los precios de sus exportaciones. En consecuencia, proponía el establecimiento formal de una cláusula de adaptación que diera lugar a restricciones a las importaciones, vía cupos o aranceles,

---

<sup>279</sup> “La UIA pide protección ante Brasil. Economía prometió medidas de defensa (...) Las relaciones entre los socios mayoritarios del Mercosur volvieron estar presentes en la reunión que mantuvo ayer la cúpula de la Unión Industrial Argentina (UIA) con funcionarios del Ministerio de Economía. Y nuevamente, el Gobierno prometió protección a la industria local frente a las importaciones brasileñas” (*La Nación*, 7/5/05).

<sup>280</sup> Méndez había reemplazado a Alvarez Gaiani a comienzos de 2005.

<sup>281</sup> “Méndez concurrió al Palacio de Hacienda acompañado por los ejecutivos Héctor Massuh (papeleros), José Ignacio de Mendiguren (textiles), Federico Nicholson (Ledesma), Juan Manuel Forn (Molinos), Adrián Kauffmann Brea (Arcor) y el presidente saliente de la UIA, Alberto Alvarez Gaiani. Además de Peirano, por el Gobierno estuvieron presentes el subsecretario de la Pequeña y Mediana Empresa, Federico Poli, y el de Programación Económica, Sebastián Katz” (*La Nación*, 7/5/05).



cuestión que debía consensuarse. La cláusula funcionaría automáticamente frente a dos circunstancias: cuando se produjeran desajustes macroeconómicos, tanto en el tipo de cambio como en el nivel de crecimiento del PIB, y cuando existieran desequilibrios objetivos en el comercio sectorial, es decir, cuando las importaciones brasileñas aumentasen en forma desmedida, tanto en términos absolutos como relativos en porcentajes del mercado local. Otro de los temas propuestos era un acuerdo que sirviera de marco para la localización de inversiones, pues Argentina consideraba que hubo una competencia desleal por parte de Brasil.

Del encuentro entre la primera plana de ambos gobiernos mantenido en el marco de la cumbre con los Países Arabes, el argentino se traía la promesa que Brasil estudiaría la propuesta diseñada por el ministro Lavagna.<sup>282</sup> La UIA afirmaba que el ministro de Hacienda, Antonio Palocci, les aseguraba que trabajaría para dar respuesta a los reclamos<sup>283</sup>. Desde la CNI contestaron que cualquier restricción comercial era “inadmisibles” y que ninguna relación puede construirse sobre “el llanto y los lamentos” (*Página 12*, 11/5/05). El presidente Kirchner aseguraba que: “La relación con Lula siempre ha sido buena, pero con Brasil siempre hubo y habrá discusión de intereses (...) Los argentinos debemos dedicarnos de lleno a la reconstrucción del país. Sería irresponsable de mi parte pelear liderazgos de cualquier tipo, ni con Lula ni con nadie... ni hegemonías, que son conceptos de otras épocas” (*Clarín*, 11/5/05). Finalmente, la Cláusula sería aceptada a comienzos del año 2006 luego de varias idas y vueltas y negociaciones entre ambos gobiernos.

#### **8.4 La clase dominante ante la Cumbre de las Américas de Mar del Plata**

Legamos así a los últimos meses del año 2005, a la Cumbre de las Américas de Mar del Plata, donde las negociaciones por el ALCA tendrían su estancamiento

---

<sup>282</sup> “El mensaje que intentó dejar Roberto Lavagna, en línea con las aspiraciones de la cúpula de la UIA, es que el país necesita recomponer su articulación industrial, no solo para reindustrializarse y crecer, sino también para evitar que el crecimiento se traduzca en déficit comercial vía aumento de las importaciones. Sin este desarrollo no podrá existir, a posteriori, una integración eficiente para ambas partes. En este camino la cooperación de Brasil sería indispensable y no puede esperarse que surja de la autorregulación del sector privado. A juzgar por las declaraciones públicas de Palocci, más atemperadas que las de su par de Desarrollo, Luiz Furlán, Brasil comprendería la situación argentina” (*Página 12*, 11/5/05).

<sup>283</sup> “UIA: de las quejas a las promesas. Los jefes de la UIA se quedaron sorprendidos por la buena disposición negociadora del ministro brasileño Antonio Palocci. En el encuentro que tuvieron con él, ayer a las 18, le escucharon la promesa de hacer concesiones para equilibrar el comercio bilateral y garantizar el crecimiento de ambos países. Estas precisiones de Palocci, un intocable en el gobierno de Lula, ocurrieron horas después de su encuentro con Roberto Lavagna, a las 14 horas en el Hotel Blue Tree Tower de Brasilia. Según Héctor Méndez, Héctor Massuh e Ignacio Mendiguren, Palocci les aseguró que no está interesado en trabar la relación con la Argentina. A Méndez le dijo: ‘No me imagino a Brasil sin la Argentina’” (*Clarín*, 10/5/05).

definitivo, y el proyecto de libre comercio norteamericano quedaría en el recuerdo. Desde ya que el desenlace de la coyuntura política en la región, como observamos en el capítulo anterior, fue determinante para el escenario marplatense. Observaremos, para cerrar el capítulo, cómo se posicionaron las asociaciones y corporaciones empresarias ante los hechos de Mar del Plata. La clase dominante argentina respondía consecuentemente a cómo venía tratando el tema durante los años previos:

Distintas voces del ámbito empresario elogiaron ayer la decisión de la Argentina y sus socios del Mercosur de no ceder ante la presión de Estados Unidos para relanzar las negociaciones por el ALCA en la Cumbre de Mar del Plata. Los empresarios coincidieron en que, tal como está planteado, ese acuerdo de libre comercio hemisférico sería perjudicial para los intereses de la región. (*Clarín*, 7/11/05).

El principal motivo de rechazo, que unió a las diferentes fracciones y asociaciones y corporaciones de la clase dominante, fue la cuestión de los subsidios en Estados Unidos, ya sea porque perjudicaba directamente a algunos sectores como el agro, o porque, como efecto rebote, no permitía terminar de negociar la apertura en otras áreas con la industria y los servicios o la banca:

Para la mayoría del empresariado nacional, el hecho de que los Estados Unidos no acepten la posibilidad de eliminar subsidios es el punto principal que impide continuar con las negociaciones para el desarrollo del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y que fue eje del debate en la IV Cumbre de las Américas que se desarrolló en Mar del Plata (...) Empresarios del agro, el comercio, la industria y las Pymes advirtieron que ‘no están dadas las condiciones’ para conformar el ALCA debido ‘a las asimetrías existentes con los Estados Unidos’, aunque no descartaron que más adelante se pueda avanzar en un mercado común en América. (*Clarín*, 7/11/05)

Recorremos ahora la manifestación de los diferentes sectores ante lo ocurrido en la Cumbre de Mar del Plata. Por el lado del agro, Luciano Miguens, presidente de la Sociedad Rural, señalaba las asimetrías existentes pero ponderaba la oportunidad de entrar en algún momento dentro de acuerdos de libre comercio de este tipo, por lo que no deseaba el ALCA:

‘Argentina no debería desaprovechar la oportunidad de entrar al ALCA (...) siempre es útil llegar a algún acuerdo comercial’ [aunque afirmaba que] ‘tendrían que discutirse algunas condiciones’ para ese ingreso como por ejemplo la eliminación de subsidios agrícolas por parte de los Estados Unidos (...) ‘la prioridad actual es consolidar el Mercosur como bloque regional, ya que no ha tomado la fuerza que debería tener y tenemos problemas internos, como asimetrías’. (*Clarín*, 7/11/05)

Fiel a los principios de su entidad, en torno a que la relación con las potencias desarrolladas podía traer las soluciones a los problemas de nuestra región, el dirigente rural lamentaba que por este tipo de discusiones comerciales la Cumbre de Mar del Plata no se hubiera puesto mayor un énfasis en el tema de “la lucha contra la pobreza” en Latinoamérica: “Pienso que se desaprovechó la presencia del presidente del país más poderoso (por George W. Bush) para haber logrado algunos compromisos en cuanto al problema de la pobreza y el desempleo” (*Clarín*, 7/11/05).

Otra entidad del agro, como la FAA, también manifestaba su conformidad con lo sucedido en la cumbre, aunque en contraste con Miguens, con un tono más crítico sobre el rol de Estados Unidos en la cumbre. Eduardo Buzzi, titular de FAA, se mostraba "muy conforme con la posición del MERCOSUR" frente a los embates de la diplomacia norteamericana, y ponderaba "la actitud de (Néstor) Kirchner y (Rafael) Bielsa en los momentos de tensión, en particular con la definición de 'no dejarnos patotear'" (*Clarín*, 7/11/05).

Por el lado de la industria, el rechazo era de todos los sectores pero cada uno, de acuerdo a sus intereses, lo expresaba con el correspondiente tono y con determinada valoración del proyecto norteamericano. José Ignacio De Mendiguren, vicepresidente de la UIA y hombre del MIN, sostenía que “si el ALCA avanza sin considerar las diferencias entre los países americanos se corre el riesgo de consagrar el actual escenario: el país más desarrollado queda así, y los pobres siguen pobres” (*Clarín*, 7/11/11). De Mendiguren, ex ministro de la Producción del gobierno de Eduardo Duhalde también señalaba que debía imitarse el modelo europeo, donde “la integración incluyó la reconversión de los países de menor desarrollo relativo, para lograr una mayor equidad” (*Clarín*, 7/11/11). Por su parte, el empresario textil, Teodoro Karagozian, afirmaba que “no me molesta el que no se haya llegado a una postura conjunta para avanzar en las negociaciones [aunque sí haber quedado] del lado crítico del presidente venezolano Hugo Chávez”. Asimismo señaló que “los empresarios conocemos muy bien eso de tener a alguien más presionando para firmar algo y muchas veces uno firma algo con lo que no está de acuerdo” (*Clarín*, 7/11/11).

Otro ex presidente de la UIA y hombre fuerte de la COPAL, Alberto Alvarez Gaiani, más cercano a su par de la SRA Luciano Miguens en avanzar con el ALCA, afirmaba que: “hay que avanzar con el ALCA, pero con la eliminación de las restricciones que proponen los Estados Unidos (...) el libre mercado en la región puede ser muy beneficioso pero si las condiciones son parejas” (*Clarín*, 7/11/11)

Por el lado de los bancos, para Carlos Heller, titular de ABAPRA, señaló: “el ALCA como está planteado, es pernicioso para nuestros países (...) la existencia de asimetrías no se puede ignorar [y agregó que] en ese contexto el libre comercio termina siendo una imposición de los poderosos” (*Clarín*, 7/11/11). Por el lado de la banca privada, su colega de ADEBA, Jorge Brito, aclaraba más en sintonía con Alvarez Gaiani y Miguens que “no se trata de patear el ALCA’. Pero puntualizó que ‘mientras Estados Unidos siga teniendo los subsidios agrícolas que tiene no se puede hablar de un acuerdo. Porque, en ese caso, ¿dónde está el libre comercio?’” (*Clarín*, 7/11/11).

Por el lado del comercio, el titular de la CAC, Carlos De la Vega, afirmaba que:

Si no se solucionan los problemas a los subsidios agrícolas y manufacturas, no tenemos destino (...) fue brillante la defensa de los intereses del país en lo que debe ser una negociación para una zona de libre comercio, ya que si lo que producimos eficientemente (materias primas y manufacturas elaboradas sobre esa base) no es admitido, ¿qué nos queda por vender? (*Clarín*, 7/11/11).

A su vez, agregaba que las naciones que adherían a la postura de los Estados Unidos “no son importantes exportadores en materias prima, como el caso de Chile, México y Panamá. Sin embargo, el empresario ponía reparos en cuanto a la “forma que el Gobierno utilizó para plantear su rechazo al ALCA, ya que fue un poco excedida” (*Clarín*, 7/11/05).

## 8.5 Conclusiones

En este capítulo pudimos observar que el ALCA fue rechazado por Argentina, tanto por su gobierno como por su clase dominante. Por diferentes motivos, las principales fracciones de aquella coincidieron en los planteos básicos del gobierno, cuando no fueron quienes guiaron al mismo. Por un lado, coincidieron en negociar primero la eliminación de subsidios norteamericanos a la agricultura para luego de discutir la apertura y la rebaja de aranceles en otras áreas. Por otro lado, coincidieron en utilizar el MERCOSUR –reconstrucción de la relación bilateral con Brasil mediante– para negociar el ALCA en conjunto sus los vecinos de la región. En estos dos aspectos coincidió el grueso de la clase dominante, tanto el agro (a través de SRA, CRA, e incluso FAA) como la industria a través de UIA (donde hubo bastante cohesión a su interior). También, coincidieron con esta postura general otras asociaciones como la COPAL y la AEA, que si bien ambas están integradas por empresarios tanto de la industria como del agro y también de otros sectores, tienen juego propio como asociaciones empresarias, expresando posiciones liberales y aperturistas de los capitales

más concentrados de la gran burguesía. Además, en el marco de la Cumbre de las Américas de Mar del Plata, donde las negociaciones por el ALCA tomaron estado más público –sobre todo por la disputa político-regional porque las negociaciones venían trabadas desde las Minicumbres de Puebla y Cancún–, se posicionaron otras asociaciones empresarias como la banca y del comercio.

Si bien los argumentos del rechazo fueron compartidos por el conjunto de la clase dominante, también observamos algunos matices. El agro, sobre todo SRA y CRA, que se caracterizan por exportar buena parte de su producción agropecuaria, defendieron siempre que las negociaciones pudieran llegar a algún resultado y que la posibilidad del acordar alguna forma de ALCA no se esfumara. Es que de haberse dado algún tipo de acuerdo, sobre todo si se destrababa el tema de los subsidios norteamericanos a la agricultura, sería el agro sin duda uno de los sectores más beneficiados en la posibilidad de colocar sus mercancías en ese mercado, debido a la productividad a nivel mundial de la agricultura y ganadería argentina. En tanto SRA y CRA representan a los productores rurales con capacidad de exportar a gran escala, esas dos organizaciones siguieron de cerca las negociaciones e interactuaron con el gobierno en cada momento clave. El interés en el seguimiento de las negociaciones en OMC, ALCA y UE, sobre todo de SRA a partir de su comunicado en enero de 2003 –y en menor medida de CRA y COPAL– dista de los escasos posicionamientos públicos sobre la temática, previos a ese período. Es que cuando tomaron estado público las negociaciones en OMC y ALCA, aquéllas comenzaron definirse y a interpelar la posición del gobierno. Entonces, el ALCA fue de conveniencia estratégica para estos sectores, por eso lo defendían, pero como estaban planteadas las negociaciones por parte de Estados Unidos, no podían aceptarlo.

La industria, por el contrario, si bien rechazó también el ALCA por la cuestión de los subsidios, lo que le interesaba en realidad era prolongar la discusión de la apertura arancelaria local para la entrada de los productos de los otros países de la región, sobre todo de Estados Unidos. En anteriores documentos sobre el ALCA –como el que analizamos en el Capítulo 6– solicitaban que la apertura fuera prolongada y que se mantuviera la posibilidad de aplicar todo tipo de medidas de protección: cláusulas de salvaguardias, medidas antidumping, cupos, reducción de aranceles escalonados en el tiempo, etc. Como las negociaciones en estos aspectos no avanzarían si primero no se destrababa la cuestión de los subsidios, a la industria le resultaba conveniente prolongar la instalación del ALCA. Cuando decimos industria, a diferencia del sector agrario,

como hemos remarcado en varios capítulos, hablamos de un sector con una composición mucho más heterogénea. La componen diferentes sectores o ramas económicas con grados distintos de concentración y centralización de capital, pero a diferencia del sector agrario (con la excepción con algunos sectores de FAA y de los llamados pequeños productores y explotaciones familiares) prima una gran diferencia de productividad en relación a la competencia extranjera, que hicieron siempre a este sector más sensible a los fenómenos de apertura. La composición de la UIA (con cámaras por actividad, empresas de afiliación directa, dos sectores políticos internos, la existencia en un mismo techo de la COPAL –más allá de que tenía su juego propio– y las Pymes) evidencian esa heterogeneidad. En síntesis, el ALCA les generaba un problema mayor que al agro.

Asimismo, es sobre el MERCOSUR que observamos mayor interés del conjunto de la fracción industrial de la clase dominante. Como analizamos, el cambio de perfil del bloque (su mayor politización, su mayor cohesión, su constitución en prioridad para las agendas de política exterior de sus dos principales socios) que tuvo lugar desde 2003 en adelante, terminó de convencer –a pesar de algún que otro sector que todavía le seguía teniendo desconfianza a Brasil– que era mejor primero resolver los problemas cercanos antes que apresurarse con otros de mayor envergadura como los que se vaticinaban con el ALCA. Los desequilibrios comerciales y las asimetrías con Brasil no tuvieron solución definitiva, pero sí un mayor entendimiento. El gobierno argentino llevó a la mesa de negociaciones con Brasil las propuestas de la UIA, y éstas –no sin tensiones y discusiones con el gobierno y los empresarios del país vecino– pudieron ser aplicadas, como por ejemplo las cláusulas de salvaguardias. Esta situación dista bastante de la ocurrida entre 1999 y 2001, donde cada gobierno tomaba las decisiones sin coordinación (Brasil devaluaba y Argentina intentaba alterar los acuerdos de la Unión Aduanera sin negociarlos con Brasil) y donde, además, la relación entre clase dominante y gobierno, en Argentina, era bastante caótica en torno a la inserción regional. Recordemos las amenazas de Cavallo sobre acordar con Estados Unidos por fuera del MERCOSUR, que encontraban al Ministerio de Economía y a la Cancillería en posiciones contrapuestas. Al mismo tiempo, podemos señalar como la UIA apoyaba medidas sectoriales contra Brasil y, a la vez, apoyaba el MERCOSUR como escenario principal de inserción regional del país. Diferente fue en estos aspectos regionales la gestión de Kirchner, tanto por la coherencia entre sus líneas de negociación como por la

armoniosa relación con la clase dominante (tanto industria y agro) para la cuestión regional.

## **Capítulo 9: CONCLUSIONES GENERALES**

¿Cómo fue la relación entre la clase dominante, los gobiernos y los proyectos MERCOSUR y ALCA para el período que transcurre entre 1990 y 2006? Es la pregunta central que en el desarrollo de los capítulos anteriores hemos dado algunas respuestas.

Como hemos señalado en el capítulo 1, esta temática, así formulada, tenía pocos abordajes y provenían desde variadas disciplinas y enfoques. Desde nuestra formación como historiador periodizamos nuestro lapso de tiempo en tres etapas, a partir de algunos momentos decisivos en el plano político, económico y social estructurantes de cada una de ellas. Recuperamos entonces los aportes de aquellas disciplinas y planteamos nuestra hipótesis en torno a que: ni los gobiernos por su cuenta en forma aislada, ni los fenómenos de expansión comercial, guían únicamente la política regional y comercial de un gobierno, ya que tratándose de la inserción en mercados externos (sean subregionales, regionales o más amplios) de un país capitalista, la clase dominante no está al margen de esas decisiones. Postulamos que existe una interacción con el gobierno y las instancias de integración, ya sea participando de las negociaciones de ellas, influyendo a través del posicionamientos, opiniones, rechazos o apoyos sobre el gobierno ante las decisiones en materia de política exterior que van modelando un tipo de inserción y de integración regional. Si bien los estados nacionales a través de sus gobiernos son los agentes jurídicos que acuerdan los proyectos de integración, sostenemos la importancia de analizar la relación entre la proliferación de esos acuerdos y las relaciones sociales que se desenvuelven en una formación económico-social concreta. En definitiva, ubicados en el materialismo histórico postulamos que un gobierno de un Estado no actúa por fuera de las sobredeterminaciones de la lucha de clases y las relaciones de fuerza que se dan en el marco de ella. Y en una sociedad capitalista, para su clase dominante, la burguesía, es de extrema importancia el tipo de vinculación con el mercado regional y mundial que pueden condensarse en la política exterior o en acuerdo de asociación con los países vecinos.

\*\*\*\*

¿Cómo emerge la integración comercialista?

La integración comercialista, que hizo eje en el aspecto comercial como vínculo fundamental de los países miembros de los acuerdos regionales que proliferaron a fines de los ochenta y comienzos de los noventa, compartió sus ciclos de origen, desarrollo y crisis con las políticas neoliberales en la región. La primera parte de esta tesis concentró el estudio de la relación entre la clase dominante, los gobiernos y los proyectos



MERCOSUR y ALCA en el contexto de esa apertura económica, donde proliferó aquella integración de carácter comercialista entre las naciones americanas, período que abarca desde 1990 hasta 1998. Así es que el tipo de inserción regional que tomó forma en aquellos años, estuvo entrelazado con las transformaciones implementadas ocurridas durante los primeros años del menemismo, de carácter neoliberal y orientadas en el Consenso de Washington, que como señalamos no fueron un fenómeno aislado, sino más bien constituyeron la expresión en Argentina de la restructuración capitalista a nivel regional y global. En ese contexto, Argentina cambió su tradicional posición en el mapa de las relaciones internacionales, adoptando el “realismo periférico” bajo la égida de Estados Unidos, dando lugar al “alineamiento automático” conocido como relaciones carnales. Esto marcaría una regularidad para el resto de la década.

En torno a la creación del MERCOSU y a la relación con Brasil, se desarrolló un proceso de integración entre ambos países que, no sin desencuentros, contrastó con todos los anteriores intentos de acercamiento. Sin embargo, los orígenes del MERCOSUR estuvo signado por aquél importante cambio en la política exterior argentina ocurrido a finales de la década del ochenta y comienzos de los años noventa. La combinación de esta nueva política exterior con la apertura económica tuvieron como saldo una inserción regional que privilegiaba la cuestión económica y, dentro de ella, la cuestión comercial. Ese alineamiento con Estados Unidos y la adhesión con fervor de Argentina primero a la Iniciativa Norteamericana y luego al ALCA generaron permanentes tensiones e la estabilidad del MERCOSUR y en la relación con Brasil, tornando a éstas en algunos momentos complementaria pero también en varios otros momentos contradictoria.

Ambos proyectos estuvieron amparados en la liberación comercial. En el caso del MERCOSUR –diseñado como Unión Aduanera en el marco del regionalismo abierto cepalino, para protegerse de los países extra zona y lograr una inserción mundial ventajosa– aunque con exenciones e imperfecciones, el Programa de Liberalización Comercial diseñado entre Argentina y Brasil fue la guía de la integración. Así, la primera etapa del proceso más profundo de integración entre los dos países más importantes del Cono Sur privilegió las áreas económicas por sobre otras áreas de integración, y dentro de aquella las exclusivamente comerciales y financieras. Este carácter comercialista no niega el avance en la integración en relación a los intentos previos, pero a su vez, observamos los límites de la construcción de una integración bajo los lineamientos de ese paradigma, límites que serán, entre otros, los causales de

las posteriores crisis. En el caso del ALCA, este intentó ser un proyecto de libre comercio pleno entre sus socios y sin protección extrazona. La Iniciativa para las Américas fue el puntapié del posterior ALCA que se comenzó a negociar en las Cumbres de las Américas reposicionando a Estados Unidos como interlocutor externo de América Latina. EL ALCA, un proyecto ambicioso de por sí, encontraría rápidamente tensiones con el mismo MERCOSUR y sus integrantes, por la incompatibilidad de ambos proyectos en los tiempos y la forma que tomaría la apertura comercial.

Otras aspecto importante que observamos en etapa de la integración comercialista es que ambas iniciativas, MERCOSUR y ALCA, privilegiaron un funcionamiento de carácter intergubernamental. Esto, sin duda, tuvo que ver con que en ese momento coincidían, en términos generales, todos los gobiernos de la región en la orientación política y económica inspirada en el Consenso de Washington y en el ideario neoliberal. Y, en pos de imprimir el sesgo comercialista a esos proyectos, la forma más eficiente de hacerlo fue adaptar rápidamente los esquemas aperturistas de las reformas liberales a los acuerdos de integración. El intergubernamentalismo de ambos proyectos y, sobre todo, el interpresidencialismo en el MERCOSUR contribuyeron a eso. Sin embargo, observamos que varias de las decisiones que tomaron tuvieron que ser discutidas, negociadas e interactuadas con diferentes sectores sociales. Nos ocupamos aquí de la clase dominante que, como hemos señalado, por tratarse de la inserción regional que los conecta con el mercado ampliado a nivel regional y mundial, no puede esta ajena. Esto contribuyó a demostrar que los abordajes tradicionales sobre política exterior, relaciones internacionales e integración, que abordan al Estado, sus funcionarios y su diplomacia en forma aislada de las relaciones sociales más generales, deben ser puestos en tela de juicio.

¿Qué actitud tuvo la clase dominante ante este escenario comercialista de la integración y cómo fue la relación con el gobierno?

La clase dominante, de conjunto, apoyó este rumbo económico de apertura, reformas y desregulación de la economía y fue beneficiada ampliamente como clase dominante de la reestructuración capitalista. Señalamos, incluso, el amplio consenso social que se fue construyendo entre 1989 y 1991 de la necesidad de las reformas y la apertura de la economía, que lograba no solamente el apoyo de las diferentes fracciones de la clase dominante, sino también de otras fracciones de clase. Dimos cuenta también que ese consenso, con matices y tensiones en algunas fracciones, será también

trasladado a la política exterior y de integración diseñadas por el mismo gobierno. Ambas opciones de integración fueron aceptadas en sus comienzos por las principales fracciones de la clase dominante, más allá de posibles implicancias (sean perjuicios o beneficios concretos pero diferenciados para cada sector) sobre el tipo de inserción regional que se proyectaba.

La firma del Acta de Buenos Aires, en 1990, constituyó la base sobre la que algunos meses después se fundó el MERCOSUR y observamos sobre ella algunas muestras de la conducta de los empresarios ante el principal proyecto de inserción regional que participaría Argentina desde allí en adelante. Encontramos sobre ese hecho las primeras manifestaciones de esa conducta que tuvo la clase dominante: apoyar pero demandar concesiones y reparos sobre los perjuicios ocasionados. Por ejemplo, apoyaron la firma del Acta de Buenos Aires y, al mismo tiempo, negociaron el protocolo de aranceles. La UIA, como asociación corporativa que expresa los intereses de una importante fracción de la clase dominante argentina, avaló la firma del Acta, pero al mismo tiempo pidió reparos por los posibles perjuicios que ocasionaría sobre una parte de sus sectores la apertura con Brasil. El apoyo o reparo a la apertura económica y a la integración regional diseñada en ese contexto de comienzos de los años noventa estuvo, en términos generales, en relación con el grado de competitividad de los diferentes sectores económicos que componen las principales fracciones. A mayor posibilidad de exportar y de poder resistir la competencia extranjera, mayor apoyo a la apertura y a la integración comercialista. Por ejemplo, SRA, CRA, CAC, CERA y COPAL apoyaron al gobierno en sus políticas de apertura e inserción regional sin grandes reparos. A menor grado de competitividad, encontramos el caso inverso. La UIA apoyará pero con los matices y reparos señalados, sobre todo de los sectores con menor capacidad de afrontar la apertura. Por ejemplo, las cámaras agrupadas tradicionalmente en el MIN siempre habían sido reacias a las políticas de apertura, ya que expresaban a sectores económicos que producían para el mercado interno y que su producción podría verse afectada por la competencia brasileña. Un caso significativo ocurrió con el CAA, organismo que expresa los intereses de las grandes empresas azucareras que, si bien expresan un sector con un alto grado de concentración en el mercado local, la apertura con Brasil les podía jugar en contra por la entrada de azúcar producida a menor costo. Justamente a raíz de este problema de falta de competitividad a escala regional, el azúcar siempre había estado protegido por el Estado y, ante la amenaza mínima que el azúcar comenzara a tener competencia brasileña, se montó una

gran oposición en los sectores que integran esa rama productiva y sus expresiones corporativas y políticas. Analizamos en este caso cómo operó su responsable gremial, Jorge Zorreguieta, logrando antes de la firma del Acta lo que otros sectores de la UIA lograrían en algunos casos puntuales con el correr de los años: continuar con algún tipo de protección estatal ante la apertura. Esto evidenció que, si bien el gobierno pretendió una apertura más rápida que la de los acuerdos previos al Acta de Buenos Aires habían diseñado, varios sectores pusieron reparos a la misma. En este caso, el acarreo de problemas políticos de gobernabilidad con una importante región del país y su posible traslación a niveles de conflictividad que trascendieran el ámbito regional, fueron medidos por el gobierno y prolongaron en el tiempo la eliminación de la protección del azúcar y su eliminación del protocolo de aranceles de importación a reducir. Influyó en la decisión gubernamental, un momento de búsqueda de consensos y estabilización política por parte del gobierno nacional. Y además de la presión política y social, hay que destacar que los dueños de los grandes ingenios azucareros eran parte de las principales cámaras empresarias (SRA, CRA, UIA, CEA), en general de los sectores que apoyaron el programa de reformas y apertura, con los cuales el gobierno tendrá mejor diálogo.

A partir de la firma del Tratado de Asunción, con el correr de los primeros años del MERCOSUR, tuvo lugar la implementación del Programa de Liberalización Comercial, cuyo propósito consistió en la eliminación de barreras aduaneras en pos de liberar el comercio, acordadas previamente en el Acta de Buenos Aires. Si bien los aranceles continuarán luego de 1995, la rebaja ocurrida en esa primera y corta etapa fue considerable en relación a toda la historia de la integración entre los países del bloque, previa a 1991. A pesar de los apoyos empresariales a la integración y de algunas concesiones sectoriales que introdujo el gobierno, el rápido desarancelamiento ocurrido luego de la firma del Acta de Buenos Aires en 1990 (materializado en el ACE 14) y del Tratado de Asunción en 1991 (materializado en el ACE 18), trajo consecuencias sobre diferentes sectores del empresariado argentino que serán una constante durante toda la década. Tanto quienes sufrieron por la competencia de una mayor productividad de la industria brasileña, como también sobre quienes cuyo horizonte era exportar a través del MERCOSUR y no encontraron las condiciones favorables para hacerlo. Sin embargo, entremezcladas con las demandas y concesiones en el marco del Plan de Convertibilidad, algunos grandes grupos económicos y cámaras empresariales lograrán concesiones del gobierno.

En estos reclamos y negociaciones específicas, observamos una situación heterogénea. En algunos casos, el pedido de protección fue de grandes empresas, líderes en su rama, que también eran lastimadas de alguna forma por la apertura. De ellas analizamos el caso Arcor, donde encontramos que la presión y negociación en este caso de un capital privado individual con el gobierno no se hizo a través de la UIA, sino en forma directa. Esto mostraba la capacidad de presión y llegada al gobierno de los sectores más concentrados de la economía y también que el gobierno tenía buena recepción con ellos, a excepción de quienes se enfrentaban a la política económica. A su vez, señalaba la importante injerencia que venían teniendo los llamados grandes grupos económicos desde finales de los años ochenta, ya sea en forma de capitales individuales o a través de agrupamientos interempresariales, como habían sido los Capitanes de la Industria, como era el CEA y la posterior AEA, que corroboraban el apoyo a la reestructuración económica de las de los sectores más aperturistas de las distintas fracciones de la clase dominante.

Otros efectos de la implementación del programa del PLC los recorrimos mediante un análisis de diversos acuerdos sectoriales, los cuales ofrecieron un panorama diverso. Por un lado, el beneficio que hacían del programa de liberalización las empresas transnacionales que operaban en ambos países. Por ejemplo, el caso de las automotrices, para regular su comercio intrafirma, la división y especialización regional como forma de abaratar costos en su producción y de adecuarse a los cambios en esa rama de producción a nivel global. Estas firmas internacionales como las automotrices utilizaron el MERCOSUR para lograr mayores niveles de productividad. Por otro lado, encontramos que en acuerdos sectoriales fue variada la participación del gobierno y de las estructuras institucionales del bloque. En el caso de sectores con un alto grado de concentración, como la química, petroquímica, o la siderurgia, más allá del origen del capital (nacional o extranjero) predominó cierta autonomía de los capitales privados como ordenadores del proceso de tránsito al mercado común. Ante las asimetrías que afectaban de manera desigual a los distintos sectores y, dentro de ellos, a las distintas empresas, se encontraba en los acuerdos sectoriales una forma para amortiguar el impacto de la integración a través de un ordenamiento jurídico más preciso y específico que el que brindaba el Tratado de Asunción y sus documentos anexos en sus primeros años.

El carácter comercialista con que nació el MERCOSUR, y la forma que tomó la implementación del PLC durante esta primera etapa de transición del bloque contrasta

en líneas generales con los acuerdos de la década del ochenta que, orientados finalmente a la apertura económica, tenían igualmente la preocupación por mejorar la competitividad de las industrias de ambos países por medio de una reconversión orientada a aumentar el grado de eficiencia mediante ganancias de escala, especialización, complementación. Esta situación repercutirá en el mediano plazo en la imposibilidad del MERCOSUR en convertirse, como los gobernantes lo presentaron en sus comienzos, en un estímulo para la producción y exportación de todos los sectores. Como observamos, el agro argentino sí fue uno de los sectores que encontró una mejor oportunidad para la exportación de su producción, mientras que para varios sectores de la industria, salvo algunas ramas y algunos casos de empresas específicas como las mencionadas anteriormente en el marco de los acuerdos sectoriales, se fue esfumando esa posibilidad. Para el agro, quién ya tenía una inserción internacional más vasta y ventajosa en líneas generales que la industria –sobre todo para los capitales con mayor capacidad de exportar nucleados en la SRA, CRA y la COPAL en el caso de la agroindustria– la apertura de un mercado como el de Brasil fue saludada y le servía para consolidar en un futuro una apertura mayor como la que proponía el acuerdo hemisférico de Estados Unidos.

Durante los primeros años del MERCOSUR, el gobierno mantendría la fuerte decisión de cumplir con el cronograma previsto por el Tratado de Asunción y los protocolos posteriores, desoyendo varios de los reclamos y pedidos de postergación por parte de los empresarios, sobre todo los industriales. En consecuencia, ese MERCOSUR comercialista será acaparado por los capitales extranjeros, los sectores de capital más concentrado en general y, dentro de ellos, los más competitivos a escala regional, dejando poco lugar para otras fracciones de capital más allá del apoyo en general dado. Desde ya, desatendería intereses de otras clases y capas de la población. Las tensiones de algunos sectores con el gobierno en alguna negociación o reclamo en torno a la implementación del PLC del MERCOSUR, los desequilibrios comerciales por la competencia brasileña (sobre todo en áreas sensibles de la industria) y las conveniencias o perjuicios del tipo de apertura comercial que implicaba la integración comercialista, no tuvieron la profundidad para constituir alineamientos y/o enfrentamientos entre las diferentes fracciones de la clase dominante, o al menos no se manifestaron de esa manera, ni tampoco enfrentamientos fuertes con el gobierno. Los apoyos más sólidos los encontramos en las corporaciones agrarias SRA y CRA y en la agroindustria la COPAL y sectores aperturistas de la UIA; y los apoyos más críticos como los de la UIA

en un comienzo, motivados por una parte de sus sectores internos, en general los menos aperturistas. Cuando observamos los documentos de la entidad industrial, pudimos dar cuenta que hablaban como expresión de todo el sector industrial. No obstante, algunas empresas o grandes grupos económicos (como el caso de Arcor) actuaron por su cuenta a la hora de pedir al gobierno algunas de las concesiones logradas para transitar positivamente la apertura.

Sobre la Iniciativa para las Américas no encontramos ninguna manifestación específica de la clase dominante. En nuestra opinión, esto se debió a que fue una conferencia que nada más sentó la estrategia de Estados Unidos para la región, pero en un marco exclusivamente intergubernamental y sin avances reales en la implementación de la iniciativa. Posteriormente, con las Cumbres de las Américas del ALCA, comenzarían las negociaciones específicas sobre la implementación del proyecto norteamericano, cuestión que traería implicancias para las diferentes fracciones de la clase dominante y, es por eso que algunos años, después encontraremos posicionamientos sobre ello.

\*\*\*\*\*

¿Cuándo y por qué comenzó el fraccionamiento de la clase dominante?

La modificación cambiaria de Brasil de 1999 abrió el lento pero firme camino en Argentina para el despliegue, al interior de la clase dominante, por un lado, de la discusión sobre la continuidad o no de la convertibilidad, por otro lado, un enfrentamiento interburgués que no tenía lugar desde fines de los años ochenta, y además, un comienzo de replanteo de las estrategias de integración regional que Argentina integraba. Ante la magnitud de la crisis originada por la devaluación del Real, que profundizó las tendencias recesivas del año 1998, las principales fracciones de la clase dominante priorizaron estratégicamente la unidad entre sí en pos de la descarga de la crisis sobre los trabajadores. Sin embargo, esta actitud de unidad cambiaría una vez pasado el cimbronazo y, si bien no abandonarían demandas como la rebaja de los aportes patronales y evitarían la discusión por la cuestión salarial, en un segundo momento observamos que se produce públicamente un fraccionamiento en la clase dominante haciendo cada vez más evidente una situación latente de conflicto, que tenía como principal eje de disputa la continuidad o no de las políticas implementadas por la apertura que se ordenaban en torno a la convertibilidad, que llevará al quiebre del G-8. En el transcurso del año 1999, precisamente, comenzó la construcción de una salida devaluacionista, pero sin una clara definición acerca de la forma y el momento

oportunos para su aplicación; fue la crisis de 2001 la que, finalmente, desencadenó una tormentosa implementación. El Grupo Productivo fue su principal artífice, orientado por el sector de la UIA menos aperturista, que asume la conducción de la entidad fabril en abril de 1999. El otro polo de disputa estuvo constituido por los defensores de la convertibilidad, corporizados en la otra parte del G-8: el sector de las finanzas (los bancos y la Bolsa) y los intereses de los grandes exportadores e importadores de la CAC. Esto nos permite acercarnos a la idea de que, más allá de los avatares de la manera en que fue implementada posteriormente la devaluación, ésta se debió en parte a un resultado de esta puja en la clase dominante, en el marco de una profunda crisis social y política donde entraron en movimiento todas las clases sociales. Fue un camino que se construyó solapadamente apelando a otras instancias previas a la modificación del tipo de cambio, como el reclamo de protección industrial, el lanzamiento del “compre argentino”, la defensa de la industria “nacional”, la movilización en conjunto con sectores del movimiento obrero.

¿Cómo repercutió este fraccionamiento en la relación entre clase dominante y gobierno ante la integración?

Como derivación de los conflictos que implicaban mantener el esquema de la convertibilidad, la relación entre la clase dominante, el gobierno y la integración se vuelve dificultosa. Los conflictos giraron sobre cómo el gobierno manejó la relación con Brasil luego de la crisis del Real, que puso en evidencia las debilidades del MERCOSUR ante un cambio mínimo de reglas para coordinar políticas macroeconómicas entre sus socios a casi una década de su creación. Pero, además, giraron también sobre qué tipo de respuestas dio y cómo eligió el gobierno relacionarse con los sectores más afectados por la devaluación del Real, lo que contribuyó al fraccionamiento de la clase dominante.

El análisis del año 1999 nos permitió corroborar la señalada crisis del MERCOSUR donde, ante el cambio mínimo de las reglas por alguno de sus integrantes, el bloque quedaba expuesto a la extinción. Es de vital importancia relacionar esta crisis del tratado iniciada en el año 1999 con las principales estrategias de inserción regional defendidas por vastos sectores luego del año 2002. Ante una apertura mayor –como la que implicaría adherir al ALCA en los términos originales que proponía Estados Unidos–, deshacerse del MERCOSUR podría implicar la pérdida de una valiosa herramienta a la hora de negociar con los más grandes. Sin embargo, la crisis del Real puso al MERCOSUR en ese estado de extinción por la imposibilidad no solamente de



armonizar políticas o grandes decisiones macroeconómicas, sino también por llegar a un estado cotidiano de enfrentamiento y tensión que nunca se había manifestado. El gobierno de Menem, se encontró ante la disyuntiva de, o dejar fluir la situación con el costo de profundizar los conflictos internos con una fracción de la clase dominante y las alianzas que ésta estaba acarreado, o responder a algunas de las demandas de este sector y entrar en una mayor tensión con Brasil. La puesta en práctica de las salvaguardias y su retiro luego, constituye una muestra de este zigzagueo. Por otro lado, cuando el conflicto tuvo tratamiento presidencial o en cumbres de alto rango, en la mayoría de los casos se apeló a la retórica integracionista sin soluciones concretas. Esto será una característica de aquí en adelante.

El gobierno de la Alianza, en líneas generales, continuó con la política exterior implementada a comienzos de los noventa. Si bien el alineamiento con Estados Unidos no fue “automático” tampoco hubo alteraciones en algunos hechos básicos que caracterizaban a aquél, como el voto en contra de Cuba en la ONU. Un cambio que sí pudimos observar fue la actitud de proyectar un “Relanzamiento del MERCOSUR”, aunque dimos cuenta también que, rápidamente, se convirtió más en anuncios que en hechos reales. Sobre todo cuando, primero Machinea y luego Cavallo, alentaron públicamente –contrariando al canciller Rodríguez Giavarini– la posibilidad de acercarse a Estados Unidos y al ALCA por fuera del MERCOSUR. Estos desacuerdos en el gobierno argentino generaron una mayor tensión en la relación con Brasil. La llegada de Cavallo al Palacio de Hacienda profundizaría esta tensión. El anuncio de medidas “reactivadoras” y “productivistas” para levantar la economía de la recesión, pusieron en jaque al MERCOSUR ya que proponían la alteración del arancel extrazona a los bienes de capital. Entre ellos se incluyeron dos sectores específicos, telecomunicaciones e informática, que causaron una crisis con Brasil, teniendo que retroceder Cavallo la aplicación de la medida para estos sectores. El MERCOSUR transitó varios momentos críticos donde se puso en tela de juicio su existencia como Unión Aduanera. Desde la Cancillería, e incluso desde la presidencia, se apeló a su defensa, pero la implementación de varias de las medidas económicas durante la gestión de Cavallo en el Palacio de Hacienda ahondó la crisis en la relación bilateral con Brasil y del MERCOSUR.

En líneas generales bajo el gobierno de la Alianza, los alineamientos en la clase dominante que se habían configurado en 1999 perduraron hasta diciembre de 2001, por un lado el Grupo Productivo con la UIA y la CACon como los sectores más activos de

él, y por otro lado, el sector finanzas, las empresas privatizadas, los grandes exportadores de la CAC y las empresas transnacionales. Sin embargo, la coyuntura crítica de la convertibilidad y los intentos por corregirla dentro de sus marcos, arrojaron posicionamientos diversos. La asunción de Cavallo fue saludada por toda la clase dominante, pero el Grupo Productivo y la UIA fueron las organizaciones que dieron los principales apoyos a la vuelta del creador de convertibilidad. Claramente, el discurso reactivador encontraba seguidores en quienes venían demandando diversas correcciones a la convertibilidad, como la reevaluación de la moneda, protección arancelaria y planes de promoción. Por fuera de los momentos de implementación de nuevas medidas, el Grupo Productivo y, sobre todo la UIA, continuaban buscando ampliar sus alianzas con fracciones de otras clases en pos de un acuerdo más amplio, de carácter “nacional” que, por su discurso, su programa y sus alianzas, se encontraba estratégicamente más cercano de devaluar la moneda que de intentar continuar corrigiéndola. Porque continuar con esto implicaba más ajustes, contrarios a las medias reactivadoras que exigían. Cuando el gobierno introdujo el Déficit 0 a mitad de año, el apoyo más importante provino del otro alineamiento de la clase dominante: el sector servicios, finanzas, empresas privatizadas y transnacionales. El Grupo Productivo y la UIA se llamaron a silencio por las implicancias que tenía el ajuste. Sin embargo, la CACon por cuestiones sectoriales apoyaba al gobierno, por fuera de su alineamiento, esperando que se ejecuten los planes de infraestructura.

¿Qué conductas tuvo la clase dominante ante la crisis de la convertibilidad y del MERCOSUR?

Con respecto a la integración, estos posicionamientos en la clase dominante tendrán variaciones, debido a las ambigüedades y contradicciones entre necesidades sectoriales y otras de mayor alcance como la inserción regional en el mediano y largo plazo. Desde la devaluación del Real de 1999 la UIA criticaba que Brasil actuaba por su cuenta sin coordinación de la política macroeconómica, sin embargo, cada medida de Cavallo también era tomada sin ningún tipo de coordinación macroeconómica con el principal socio. Y la UIA apoyó la mayoría de ellas, sobre todo las que afectaron a Brasil y el MERCOSUR (modificación del AEC, aranceles y salvaguardias en áreas sensibles). No obstante, en los momentos de negociaciones por el ALCA cuando Cavallo anunció la posibilidad de avanzar en un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos por fuera del MERCOSUR, el conjunto de la clase dominante, y sobre todo el alineamiento encabezado por la UIA, se puso en contra de ello, entendiendo que en el

mediano y largo plazo una apertura comercial como la que planteaba el ALCA no era tan conveniente si no se negociaban algunas condiciones. Así, la clase dominante y la UIA en particular acompañaron la defensa del gobierno argentino (Cancillería y Ejecutivo) en priorizar las negociaciones con Estados Unidos y el ALCA a través del MERCOSUR y negociar en el marco del bloque regional. Ese mismo MERCOSUR que estaba languideciendo y al que en la coyuntura la UIA solicitó “suspenderlo”.

¿Y con respecto al ALCA?

Destacamos que, a pesar de las tensiones entre clase dominante y gobierno sobre cómo manejar la relación con Brasil y el MERCOSUR, existió consenso en las principales posturas sobre el ALCA. Tanto en la forma de encarar las negociaciones dentro del MERCOSUR como también de negociar plazos para la desgravación arancelaria y exigir la quita de subsidios como se venía discutiendo en OMC.

Por otra parte, encontramos que la UIA, en forma temprana, era una de las asociaciones empresarias más preocupadas por la apertura comercial a la que conllevaría el ALCA. Si bien otras asociaciones participarían de los Foros Empresariales del ALCA, la UIA sería la que llegaría más armada con una propuesta discutida al interior de la entidad y que expresaría los acuerdos internos. El análisis de la Reunión Ministerial y del Foro Empresarial de principios de abril de 2001 evidenció un adelanto de la postura de la clase dominante argentina en torno al ALCA: no habría rechazo pero se discutirán los términos de su implementación, estrategia que se iría aceptando en el período 2003-2005. Las reuniones ministeriales de Buenos Aires llevarían a la Cumbre de Quebec el mensaje de que el ALCA estaba siendo cuestionado, “por abajo” en las calles, pero también “por arriba” en las negociaciones, tanto por el gobierno como por las clases dominantes de la región.

Entonces, en año 2001 la integración comercialista, tanto la del MERCOSUR como la del ALCA, eran cuestionadas y se encontraban en crisis. Con respecto al MERCOSUR la recesión, el problema fiscal y, en definitiva, el sostenimiento de la convertibilidad argentina, hacían muy difícil coordinar las políticas macroeconómicas con Brasil, sobre todo a partir de la devaluación del Real de 1999 y de las progresivas devaluaciones que continuaron durante 2000 y 2001. Además, la falta de instituciones para solucionar controversias y el esquema intergubernamental de funcionamiento terminaban atando la marcha del MERCOSUR a la coyuntura de cada uno de los dos socios principales del bloque. La implementación del Protocolo de Solución de Controversias (Protocolo de Olivos) en 2002, el recambio de gobernantes en ambos

países que produjo cambios en la relación bilateral en 2003, y la creación de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR en 2004, aliviarán los efectos de un bloque que había nacido bajo el esquema comercialista. Esto tendrá impacto en las discusiones por el ALCA, ya que si la apertura con los vecinos era conflictiva, una apertura económica mayor centrada también en la cuestión comercial, implicaría un perjuicio mayor. Así, el MERCOSUR sería contagiado de la repolitización del conjunto de la región.

\*\*\*\*

La etapa de rediseño de la integración se inició en 2003. Los cambios en la política exterior introducidos por el gobierno de Kirchner se concentraron, principalmente, en un cambio en la relación con Estados Unidos, que ya Duhalde en algunos aspectos había implementado. A su vez, este cambio estuvo enlazado con otros dos aspectos centrales de su política exterior: la reorientación de la relación con Brasil y del MERCOSUR y la prioridad de la integración latinoamericana. El documento Consenso de Buenos Aires elaborado por Lula y Kirchner fue un hito en el cambio de relación entre Argentina y Brasil. Si bien, la relación mantuvo tensiones, sobre todo por las cuestiones comerciales, ambos mandatarios siempre privilegiaron la alianza estratégica regional. Los objetivos de ella estaban directamente relacionados con el frente de intervenciones y negociaciones, sobre todo ALCA, OMC, UE. Pudimos observar la reconfiguración de la integración latinoamericana en general y sudamericana en particular para entender el contexto en el que tuvo lugar el rediseño de la política exterior argentina pos 2001.

En este contexto regional de cambios, la derrota del ALCA en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata tuvo las siguientes fases: la primera, los efectos sobre las negociaciones por el ALCA de los hechos analizados en la de Cancún (OMC); la segunda, las reuniones de Miami y Puebla (Minicumbres del ALCA) y las trabas en las negociaciones por subsidios y aranceles que daban paso del ALCA original al ALCA Light como alternativa posible de implementar en el mediano plazo; y la tercera, la reunión extraordinaria de Monterrey, que llevaron a un enfrentamiento mayor entre la postura de Estados Unidos y sus seguidores contra las posturas de rechazo al proyecto norteamericano. Luego de todas estas cumbres, hubo una cuarta fase donde las negociaciones quedaron estancadas y se empezaron a ordenar los agrupamientos políticos de los países latinoamericanos para el último intento de lograr algún acuerdo en las discusiones, que sería en Mar del Plata, en noviembre de 2005. En ese lapso, se

aprecia el cambio de estrategia de Estados Unidos a través de los TLC's bilaterales, ante la imposibilidad de avanzar en el ALCA original y las dificultades en las negociaciones del ALCA Light. Sin embargo, Estados Unidos no abandonaría sus pretensiones de llegar a un acuerdo de libre comercio hemisférico y, a pesar de la derrota de su estrategia durante la segunda y tercera fase, durante esta cuarta fase continuó insistiendo en la posibilidad de implementar su proyecto de libre comercio, tensionando el escenario político regional; sin embargo, como resultado encontró una polarización aún mayor del mismo y una rechazo político y social cada vez mayor. La quinta y última fase, entonces, se dio en las IV Cumbre de las Américas, en Mar del Plata, donde el ALCA quedaba frenado en cualquiera de sus formas (original y Light) por la acción política conjunta de Venezuela y los países del MERCOSUR, con una destacada acción del gobierno argentino. Luego de todo este proceso podemos afirmar que se produjo un rediseño de la integración regional latinoamericana en general y sudamericana en particular. El ALCA fue rechazado y el MERCOSUR reorientó su perfil netamente comercialista, bajo una nueva impronta dada por los gobiernos de Kirchner y Lula.

¿Cómo operó la clase dominante ante estos cambios que llevaron a reconfiguración del MERCOSUR y a la derrota del ALCA?

Entre 2003 y 2005 el ALCA fue rechazado por Argentina, tanto por su gobierno como por su clase dominante. Por diferentes motivos, las principales fracciones de aquella coincidieron en los planteos básicos del gobierno, cuando no fueron quienes guiaron al mismo. Por un lado, coincidieron en negociar primero la eliminación de subsidios norteamericanos a la agricultura para luego de discutir la apertura y la rebaja de aranceles en otras áreas. Por otro lado, coincidieron en utilizar el MERCOSUR – reconstrucción de la relación bilateral con Brasil mediante– para negociar el ALCA en conjunto sus los vecinos de la región. En estos dos aspectos coincidieron el grueso de la clase dominante, tanto el agro (a través de SRA, CRA, e incluso FAA) como la industria a través de UIA (donde hubo bastante cohesión a su interior). También, coincidieron con esta postura general otras asociaciones como la COPAL y la AEA, que si bien ambas están integradas por empresarios tanto de la industria como del agro y también de otros sectores, tienen juego propio como asociaciones empresarias, expresando posiciones liberales y aperturistas de los capitales más concentrados de la gran burguesía. La disputa político-regional de las negociaciones, que venían trabadas desde las Minicumbres de Puebla y Cancún, politizaron más el intento de salvarlas,

tomando un estado más público todavía en el marco de la Cumbre de las Américas de Mar del Plata, produciendo que el conjunto de la clase dominante se exprese ante el tema.

¿Hubo fraccionamientos en la clase dominante ante integración regional en este contexto de reconfiguración?

Si bien los argumentos del rechazo fueron compartidos por el conjunto de la clase dominante, también observamos algunos matices que merecen ser destacados, pero que no podemos trasladarlos a un fraccionamiento. El agro, sobre todo SRA y CRA defendieron siempre que las negociaciones pudieran llegar a algún resultado y que la posibilidad del acordar alguna forma de ALCA no se esfumara, coincidiendo con su ferviente apoyo a la apertura económica de comienzos de los noventa. En tanto SRA y CRA representan a los productores rurales con capacidad de exportar a gran escala, esas dos organizaciones siguieron de cerca las negociaciones e interactuaron con el gobierno en cada momento clave. El interés en el seguimiento de las negociaciones en OMC, ALCA y UE, sobre todo de SRA a partir de su comunicado en enero de 2003 –y en menor medida de CRA y COPAL– dista de los escasos posicionamientos públicos sobre la temática, previos a ese período. Es que cuando tomaron estado público las negociaciones en OMC y ALCA, aquéllas comenzaron definirse y a interpelar la posición del gobierno. Entonces, el ALCA fue de conveniencia estratégica para estos sectores, por eso lo defendían, pero como estaban planteadas las negociaciones por parte de Estados Unidos, no podían aceptarlo.

La industria, por el contrario, si bien rechazó también el ALCA por la cuestión de los subsidios, lo que le interesaba en realidad era prolongar la discusión de la apertura arancelaria local para la entrada de los productos de los otros países de la región, sobre todo de Estados Unidos. Desde 2001 venían solicitando que la apertura fuera prolongada y que se mantuviera la posibilidad de aplicar todo tipo de medidas de protección: cláusulas de salvaguardias, medidas antidumping, cupos, reducción de aranceles escalonados en el tiempo, etc. Como las negociaciones en estos aspectos no avanzarían si primero no se destrababa la cuestión de los subsidios, a la industria le resultaba conveniente prolongar la instalación del ALCA. Cuando decimos industria, a diferencia del sector agrario, como hemos remarcado en varios capítulos, hablamos de un sector con una composición mucho más heterogénea. La componen diferentes sectores o ramas económicas con grados distintos de concentración y centralización de capital, pero a diferencia del sector agrario (a excepción con algunos sectores de FAA y

de los llamados pequeños productores y explotaciones familiares) prima una gran diferencia de productividad en relación a la competencia extranjera, que hicieron siempre a este sector más sensible a los fenómenos de apertura. La composición de la UIA (con cámaras por actividad, empresas de afiliación directa, dos sectores políticos internos, la existencia en un mismo techo de la COPAL –más allá de que tenía su juego propio– y las Pymes) evidencian, en parte, esa heterogeneidad. En síntesis, el ALCA les generaba un problema mayor que al sector agrario.

En el corto y mediano plazo encontramos al conjunto de la fracción industrial de la clase dominante más preocupada en torno al MERCOSUR. Como observamos, el cambio de perfil del bloque (su mayor politización, su mayor cohesión, su constitución en prioridad para las agendas de política exterior de sus dos principales socios) que tuvo lugar desde 2003 en adelante, terminó de convencer –a pesar de algún que otro sector que todavía le seguía teniendo desconfianza a Brasil– que era mejor primero resolver los problemas cercanos antes que apresurarse con otros de mayor envergadura como los que se vaticinaban con el ALCA. Los desequilibrios comerciales y las asimetrías con Brasil no tuvieron solución definitiva, pero sí un mayor entendimiento. El gobierno argentino llevó a la mesa de negociaciones con Brasil las propuestas de la UIA, y éstas –no sin tensiones y discusiones con el gobierno y los empresarios del país vecino– pudieron ser aplicadas, como por ejemplo las cláusulas de salvaguardias. Esta situación dista bastante de la ocurrida entre 1999 y 2001, donde cada gobierno tomaba las decisiones sin coordinación (Brasil devaluaba y Argentina intentaba alterar los acuerdos de la Unión Aduanera sin negociarlos con Brasil) y donde, además, la relación entre clase dominante y gobierno, en Argentina, era bastante caótica en torno a la inserción regional (amenazas de Cavallo sobre acordar con Estados Unidos por fuera del MERCOSUR, que encontraban al Ministerio de Economía y a la Cancillería en posiciones contrapuestas y la propia UIA apoyaba medidas sectoriales contra Brasil y, a la vez, apoyaba el MERCOSUR como escenario principal de inserción regional del país). Diferente, entonces, fue en estos aspectos regionales la gestión de Kirchner, tanto por la coherencia entre sus líneas de negociación como por la armoniosa relación con la clase dominante (tanto industria y agro) para la cuestión regional. Para el caso de la industria, la política de integración fue, en conjunto con otras políticas implementadas desde 2003, uno de los ejes de una relación profunda entre el kirchnerismo y su organismo de representación corporativa, la UIA.

Varios años después de Mar del Plata, de 2011 y con un mandato casi entero de Cristina Fernández de Kirchner en el gobierno, José Ignacio de Mendiguren, al frente nuevamente de la UIA, con motivo de la celebración del Día de la Industria realizado en la megamuestra Tecnópolis a comienzos de septiembre hacía balance de una década del kirchnerismo en el gobierno y el lugar de la industria y decía:

Señora Presidenta, los industriales reconocemos la importancia que tiene la aplicación de políticas adecuadas para favorecer nuestros esfuerzos al interior de las empresas. Por mayor capacidad empresaria que se tenga, si el marco general no es favorable, los esfuerzos microeconómicos se vuelven estériles. Es necesario revalorizar la estrategia que su gobierno tiene en las negociaciones internacionales, la importancia que se le adjudica al crecimiento del mercado interno, al rol de la obra pública y el comercio nacional, a la existencia de medidas de estímulo sectorial para limitar el impacto de la crisis internacional, a la reformulación del Mercosur en un sentido positivo para la Argentina. Cómo no valorar también la posición de Argentina en la ronda de Doha, en las negociaciones con la Unión Europea, y tiempo atrás en planteos como el ALCA. Por estas y otras razones, vemos claramente en sus concepciones el valor que tiene la industria para el actual proyecto de país. Hace exactamente una década, cuando nos encaminábamos a un nuevo extremo del péndulo argentino, era difícil imaginar un tiempo como el actual. El presente de esa crisis nos había borrado el pasado y nos impedía imaginar el futuro. En estos años, recuperamos la gobernabilidad de nuestra política y de nuestra economía. Demostramos que nuestra fuerza productiva estaba intacta, que sólo necesitaba las condiciones adecuadas y la capacidad de creer. Fue así que volvimos a tener la voluntad de Ser y de Pensar por nosotros mismos, a recuperar una visión nacional. Lo de Argentina no fue un milagro sino una confirmación de nuestra potencialidad histórica. (De Mendiguren, 2011, el subrayado es nuestro)

\*\*\*\*

¿Y después de Mar del Plata qué?

Hemos identificado el rediseño de la forma de integración regional luego del 2001, específicamente a partir de 2003, como de mayor politización, diferente de la comercialista imperante en la década de los noventa. Asimismo, aquella forma neoliberal y comercialista que los procesos de integración adoptaran en los noventa ha sido modificada tanto por los gobiernos que expresaron las luchas sociales contra las políticas neoliberales, como por otros de los sustentos de esa expresión gubernamental, que tuvo lugar “desde arriba”: la redefinición de la clase dominante ante las opciones de integración y asociación, que nosotros hemos abordado.

Si bien escapa al período abordado por la tesis podemos señalar algunas de las implicancias que trajo este rediseño, sobre todo en el bienio 2006-2008. El escenario de la integración regional se modificó después de la IV Cumbre de las Américas realizada en la ciudad de Mar del Plata. La derrota del proyecto norteamericano ALCA,



constituyó un antes y un después para la integración latinoamericana. La imposibilidad de sancionar la estrategia regional y comercial norteamericana –basada en el paradigma del libre comercio– contribuyó a profundizar la pérdida de influencia que venía teniendo Estados Unidos en la región desde que las políticas neoliberales inspiradas en el Consenso de Washington comenzaron a ser cuestionadas a fines de la década del noventa<sup>284</sup>. Así, luego de la Cumbre de Mar del Plata, a Estados Unidos le quedaría como la alternativa más viable para expandir sus intereses comerciales y geopolíticos los Tratados de Libre Comercio (TLC's) bilaterales, que correrían la suerte de poder instalarse solamente en países que contaran con gobiernos afines a las políticas norteamericanas.

El cambio en la relación de fuerzas entre la región y Estados Unidos cristalizado luego de Mar del Plata profundizó la tendencia al rediseño de las políticas exteriores y a la reubicación de varios países en los alineamientos regionales. Este rediseño perseguía la búsqueda de una mayor autonomía de la región en el conjunto de las relaciones internacionales y la proliferación y consolidación de nuevas instancias de integración, tales como UNASUR, con la novedad de su Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), y la lenta formación de la Comunidad Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) a través de las Cumbres de América Latina y el Caribe (CALC). También, el escenario pos Mar del Plata contribuyó a que el rediseño contenga propuestas como el ALBA, por parte de Venezuela, como un modelo de integración alternativo a los acuerdos de apertura comercial.<sup>285</sup>

Por el lado del MERCOSUR, los debates en la cumbre realizada en el año 2006 en la ciudad de Córdoba –que tuvo como invitado al todavía primer mandatario de Cuba por ese entonces, Fidel Castro– evidenció la mayor dimensión política del bloque. Si bien las disputas comerciales entre Argentina y Brasil continuaron –y el reclamo de los socios pequeños, Paraguay y Uruguay, aún persiste–, el perfil de unidad y cohesión regional demostrado, sobre todo ante instancias externas a él, es resultado de la derrota marplatense del ALCA, donde la actuación en conjunto de sus cuatro socios fundadores pusieron en jaque la iniciativa norteamericana. De esta manera, quedaba en el Cono Sur

---

<sup>284</sup>Protestas sociales que condujeron a la destitución de los presidentes Bucarám (1997) y Mahuad (2000) y Gutiérrez (2005) en Ecuador; Fujimori en Perú (2000); De La Rúa en Argentina (2001); Sánchez de Lozada en Bolivia (2003).

<sup>285</sup>Podríamos mencionar otras instancias que han aparecido en ese nuevo escenario de la integración, como el Banco del Sur, los proyectos de infraestructura regional (Gasoducto del Sur), TELESUR; ente otras situaciones que no tenían lugar bajo las políticas del Consenso de Washington y bajo el reinado de los paradigmas aperturistas y comercialistas de la integración.

un nuevo piso de condiciones: ningún miembro del MERCOSUR puede aceptar la tentación de un TLC con Estados Unidos, como pareció suceder con Paraguay y Uruguay, porque para concretarlo tendrían que abandonar el MERCOSUR. A partir de allí se afianzó una tendencia: la actuación conjunta de todos los miembros del bloque en instancias globales y multilaterales, como la OMC<sup>286</sup>, ONU, OEA o cumbres de presidentes. En ese sentido, el bloque se ha afianzado a pesar de sus desequilibrios internos y el horizonte comercialista de su primera etapa ha cambiado, intentando ensayar un esquema más regulado de capitalismo regional. A todo esto, por ese entonces Venezuela, mientras construía el ALBA, pedía su ingreso como miembro pleno al MERCOSUR.

El lanzamiento de la UNASUR reforzó la tendencia a desarrollar instancias con capacidad autónoma de decisión sobre aspectos geopolíticos en la región, sin la presencia de Estados Unidos, a contramano de lo que habitualmente sucede en la OEA donde su injerencia es recurrente. A través del nuevo organismo comenzó a idearse la planificación de la defensa de la región, proyectando la creación del CDS, detrás del cual está Brasil por las conocidas razones referidas al ejercicio de su liderazgo regional, y también Venezuela –aunque por diferentes motivos– quién con el lanzamiento de la IV Flota Norteamericana a las aguas de la región se terminó encolumnando detrás de la iniciativa. Pero quizá el hecho significativo donde UNASUR tuvo un rol destacado y mostró su potencial fue ante la situación política de Bolivia durante mediados del año 2008, donde el gobierno de Evo Morales transitó una amenaza destituyente por parte de la oligarquía cruceña, allí se pudo observar la rápida acción de UNASUR apoyando al primer mandatario. Posteriormente, el posicionamiento de UNASUR contrario a la instalación de las bases militares norteamericanas en Colombia, el rechazo al golpe de Estado cívico-militar en Honduras y la actuación como bloque político ante otras instancias mayores, solidificaron esta unión. La agenda de UNASUR comenzó a evidenciar que los ejes rectores de la integración ya no transitan exclusivamente por la cuestión comercial y que, en detrimento de las instancias del poder global, la región alcanzó grados de autonomía y soberanía política que no tenían lugar en la década anterior. Así, los aspectos geopolíticos se volvieron prioritarios sobre los aspectos comerciales, y además, en los primeros Estados Unidos denota una menor injerencia.

---

<sup>286</sup> En algunas ediciones de la Ronda Doha hubo algunas tensiones entre Argentina y Brasil, pero no generaron crisis en la relación bilateral ni en el MERCOSUR.

¿Cómo fue la relación entre la clase dominante y el gobierno ante este nuevo escenario? Ya no estando el ALCA, ¿aceptaron ese rol más político del MERCOSUR y la repolitización de la integración en general? ¿Cómo fueron las demandas de las fracciones de la clase dominante afectadas ante la continuidad de los desequilibrios comerciales y las asimetrías con Brasil? ¿Qué dirían la SRA, COPAL, CRA y UIA de negociar el ingreso de la Venezuela de Chávez al MERCOSUR? Si la relación entre las corporaciones agrarias y el gobierno de kirchnerista ante la política regional y comercial fueron armoniosas, ¿cómo repercutió en ellas el conflicto del 2008 entre el gobierno y las patronales agrarias? ¿Qué intereses defendería el gobierno a partir de allí en la Ronda Doha? Si ese conflicto tuvo un alto grado de enfrentamiento en la clase dominante, sobre todo entre las corporaciones agrarias de un lado y en el otro el gobierno respaldado por la UIA, ¿la cuestión regional pasó a ser motivo de conflicto interburgués, sobre todo en un el período 2008-2009 con las implicancias de la crisis global? Son algunas de las preguntas que se aparecen para continuar trabajando la temática.

\*\*\*

Dos cuestiones más nos interesa señalar para concluir. Por un lado, si bien estudiamos la relación entre clase dominante, gobiernos y los proyectos de integración MERCOSUR y ALCA en Argentina, entendemos que para inferir los cambios en el conjunto de la integración desde esta mirada, desde el “por arriba”, sería de importancia indagar el mismo problema en otros países claves de la región. Por la cercanía geográfica, por la historia del Cono Sur, por los aspectos económicos, políticos y sociales en común, pero también por sus diferencias, la comparación con Brasil, sobre todo del período 2003-2006, resultaría de gran utilidad. Cómo fue en Brasil la relación entre las corporaciones empresarias y el gobierno de Lula y las opciones de integración MERCOSUR y ALCA, creemos que constituye una pregunta válida para comparar con lo abordado a lo largo de toda esta tesis. Pero, por otro lado, para dar cuenta de un abordaje más acabado sobre nuestro problema, y porque como afirmamos desde nuestro cuerpo teórico que en las sociedades hay dos grandes grupos sociales, la clase dominante y las clases subalternas y el Estado en la sociedad capitalista expresa la dimensión política de esa relación de dominación, es conveniente avanzar sobre la relación entre otras clases sociales, el gobierno y la integración regional. Es decir, abordar el problema “desde abajo”: ¿Cómo la influyó la protesta social contra las políticas neoliberales y las luchas directas contra el libre comercio y el ALCA en la

reconfiguración de la integración? ¿Qué demandas sociales expresó el gobierno de Kirchner en este aspecto? ¿Cuál fue la posición del movimiento obrero organizado sindical y políticamente ante la crisis del MERCOSUR y las negociaciones por el ALCA desde 2001 en adelante?

Sobre algunos aspectos de estos problemas avanzaremos en nuestro tema de investigación durante los próximos dos años, bajo la asignación de la Beca Posdoctoral de CONICET, cuyo tema aborda la comparación con Brasil, la integración de las clases subalternas a la problemática de la integración regional y se aboca a un período mucho más acotado, 2003-2006, el del rediseño de la integración.<sup>287</sup>

---

<sup>287</sup> El tema propuesto y beneficiado por la Beca Posdoctoral de CONICET es: “Entre el MERCOSUR y el ALCA: cambios de gobiernos, centrales sindicales y corporaciones empresarias en Argentina y Brasil durante la reconfiguración de la integración regional (2003-2006)”.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Acuña Carlos (1994): “El análisis de la burguesía como actor político”, en Ricardo Tirado (comp.) *Los empresarios y la globalización*. México D.F.: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM / Instituto de Investigaciones Legislativas.
- Acuña Carlos (1996): “Las contradicciones de la burguesía en el centro de la lucha entre el autoritarismo y la democracia (1955 - 1983)”, en *Realidad Económica*, N° 138, febrero-marzo, pp. 18-48, Buenos Aires.
- Anderson Perry (2003): “Neoliberalismo: un balance provisorio” en Sader Emir y Gentili Pablo (comp): *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. Buenos Aires: CLACSO.
- Arceo Enrique (2002): *ALCA, neoliberalismo y nuevo pacto colonial*, Buenos Aires: IEF–CTA.
- Astarita Rolando (2010): *Economía política de la dependencia y el subdesarrollo*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Avellaneda Ma. Belén, Araya Ma. Elena, Lic. Talia Terrera, Cecilia Brennan, Adriana Escobedo, Laura Pérez (2006): *MERCOSUR Automotriz: desafíos y dilemas*, Buenos Aires: CAEI. Disponible en:  
[http://www.caei.com.ar/sites/default/files/working\\_paper\\_ndeg\\_11.pdf](http://www.caei.com.ar/sites/default/files/working_paper_ndeg_11.pdf)
- Azpiazu Daniel, Basualdo Eduardo y Khavisse Miguel (1986): *El nuevo poder económico en la argentina de los ochenta*. Buenos Aires: Legasa.
- Basualdo Eduardo (1999): “Tendencias y transformaciones de la cúpula empresaria argentina durante los noventa”, en *Realidad Económica*, N° 168, Buenos Aires.
- Basualdo Eduardo (2000): *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del '90*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Basualdo Eduardo (2001): *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Basualdo Eduardo (2004): “Notas sobre la burguesía nacional, el capital extranjero y la oligarquía pampeana”, en *Realidad Económica*, N° 201. Buenos Aires.
- Baudino Verónica (2009): *El ingrediente secreto. Arcor y la acumulación de capital en la Argentina (1950-2002)*. Buenos Aires: Ediciones RyR.
- Beltrán Gastón (2006): “Acción empresaria e ideología. La génesis de las reformas estructurales”, en Pucciarelli, A. (coord.): *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Beltrán Gastón (2011): “Las paradojas de la acción empresaria. Las asociaciones del empresariado argentino y la persistencia de las reformas estructurales”, en Pucciarelli Alfredo (coord.): *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bernal Meza Raúl (2002): “La política exterior de Brasil 1990-2002”, en *Revista Brasileira de política internacional*, Año 45, N° 1, pp. 36-71, Brasilia.
- Bernal Meza Raúl (2005): *América Latina y el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: GEL / Nuevo Hacer.
- Bernal Meza (2008a): “Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 51, N° 2, pp. 154-178, Basilia.
- Bernal Meza Raúl (2008b): “La política exterior de Brasil. Claves para entender las diferencias con Argentina” en *Revista Densidades*, N° 2, Buenos Aires.
- Bernal Meza Raúl (2010): “Los vínculos con las potencias hegemónicas, el regionalismo y los paradigmas de política exterior”, en *Surmanía*, N° 4, Bogotá.
- Bieler Andreas y Morton Adam (2004): “A critical theory route to hegemony, world order and historical change: Neo-gramscian perspectivas in internacional relations”, en *Capital & Class*, (82), Spring, 85-113.
- Bonnet Alberto (2008): *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*. Buenos Aires: Prometeo.
- Bonnet Alberto (2012): “Riñas en la cofradía. Los conflictos interburgueses en las crisis argentinas recientes”, en *Conflicto Social*, Año 5, N° 8, diciembre 2012. Disponible en [http://webiigg sociales.uba.ar/conflictosocial/revista/08/06\\_bonnet.pdf](http://webiigg sociales.uba.ar/conflictosocial/revista/08/06_bonnet.pdf)
- Bonnet Alberto y Piva Adrián (comps.) (2009): *Argentina en pedazos. Luchas sociales y conflictos interburgueses en la crisis de la convertibilidad*. Buenos Aires: Peña Lillo / Continente.
- Borón Atilio, Gambina Julio y Minsburg Naum, (1999): *Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO /EUDEBA.
- Botto Mercedes (2001): “La participación de la sociedad civil en los procesos de integración comercial TLCAN, MERCOSUR, ALCA”, *Serie BRIEF, Cumbres de las Américas N° 2*. Buenos Aires: FLACSO.

- Botto Mercedes (2006) “Gobernancia regional: notas para un análisis sobre el MERCOSUR”. *Revista Estudios Avanzados*, N° 18. Córdoba: CEA/ Universidad Nacional de Córdoba.
- Botto Mercedes y Tussie Diana (2002): “La agenda del ALCA: patrones nacionales y tendencias regionales de participación” en *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe Nro. 5*, pp 73-83, Caracas.
- Botto Mercedes y Tussie Diana (2003): *El ALCA y las cumbres de las Américas ¿una relación público privada?* Buenos Aires: Biblos / FLACSO.
- Bouzas Roberto (1995): “Integración económica e inversión extranjera: la experiencia reciente de Argentina y Brasil”, en De la Balze Felipe (comp.) (1995): *Argentina y Brasil. Enfrentando el siglo XXI*. Buenos Aires: ABRA / CARI.
- Bouzas Roberto (1996): “La Agenda Económica del Mercosur: desafíos de política a corto y mediano plazo”, en *Integración y Comercio*, N° 0, Año 1, enero-abril, Buenos Aires.
- Bouzas Roberto (1997): “Mercosur y liberalización comercial preferencial en América del Sur: resultados, temas y proyecciones”, en Meller Patricio y Lipsey Richard (eds.) (1997): *NAFTA y MERCOSUR: un diálogo canadiense-latinoamericano*. Santiago de Chile: CIEPLAN / Dolmen Edición.
- Bouzas Roberto (1999): “El MERSOSUR y la devaluación del real”, en *Nueva Sociedad*, N° 161. Caracas.
- Bouzas Roberto (2001): “El Mercosur diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o deja vu?”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 41, N° 162, julio-septiembre, Buenos Aires.
- Bouzas Roberto (2002): “MERCOSUR: ¿Crisis económica o crisis de la integración?”. Disponible en <http://www.cei.gov.ar/userfiles/bouzas.pdf>
- Bouzas Roberto (2003) “¿Puede sobrevivir el MERCOSUR?”, en *Perfiles Latinoamericanos*, N° 23, diciembre, México D.F.
- Bouzas Roberto y Fanelli José María (2001): *MERCOSUR: integración y crecimiento*. Buenos Aires: Fundación OSDE / Altamira.
- Bouzas Roberto, Veiga da Motta Pedro y Ríos Sandra (2008): “Crisis y perspectivas de la integración en América del Sur”, en Lagos Ricardo (comp.): *América Latina ¿integración o fragmentación?* Buenos Aires: Editorial Edhasa.
- Brenta Noemí (2002): “La convertibilidad argentina y el plan real de Brasil: concepción, implementación y resultados en los años ’90”, en *Ciclos*, N° 23. Buenos Aires: IIHES/FCE/UBA.

- Brieger Pedro (2009): *La política exterior en la era Kirchner*, texto presentado en el seminario “Política externas dos governos progressistas do Cone Sul: convergencias e desafios”, Organizado por la Fundación Friedrich Ebert, Sao Paulo. Disponible en <http://pedrobrieger.blogspot.com.ar/2009/10/brieger-la-politica-exterior-en-la-era.html>
- Bulmer Thomas Víctor (1998): “El Área de libre comercio de las Américas”, en *Revista de la CEPAL* (número extraordinario). Disponible en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/19384/bulmer.htm>
- Burnham Peter (1996): “El Estado y el mercado en la Economía Política Internacional: una crítica marxiana”, en *Doxa* 16. Buenos Aires.
- Busso Anabella (2006): “La presidencia de Kirchner y los vínculos con Estados Unidos. Más ajustes que rupturas”, en la edición preparada por CERIR, *La política exterior del gobierno de Kirchner*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario Editora Argentina.
- Caballero Santos Sergio (2008): El papel de las ideas en el proceso de integración regional en el Cono Sur: ¿redefinición del Mercosur tras la crisis de 2001? Diploma de Estudios Avanzados, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid.
- Caetano Gerardo (coord.) (2011): *MERCOSUR 20 años*. Montevideo: CEFIR.
- Castellani Ana (2004): “Gestión económica liberal-corporativa y transformaciones de los grandes agentes económicos de al Argentina durante la última dictadura militar”, en Pucciarelli Alfredo (coord.): *Empresarios tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Castellani Ana (2006): “Los ganadores de la ‘década perdida’. La consolidación de las grandes empresas privadas privilegiadas por el accionar estatal. Argentina 1984-1988”, en Pucciarelli Alfredo (coord.): *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Buenos Aires: Siglo XXI.
- Castellani Ana y Gaggero Alejandro (2011): “Estado y grupos económicos en la Argentina de los noventa”, en Pucciarelli Alfredo (coord.): *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Castellani Ana y Schorr Martín (2004): “Argentina: convertibilidad, crisis de acumulación y disputas en el interior del bloque en el poder económico”, en *Cuadernos del CENDES*, vol.21, N°57. Caracas.
- Castellani Ana y Szkolnik Martín (2011): “‘Devaluacionistas’ y ‘dolarizadores’. La construcción social de las alternativas propuestas por los sectores dominantes ante la



crisis de la Convertibilidad. Argentina 1999-2001”, en *Documento de Investigación Social N° 18*. Buenos Aires: UNSAM / IDAES.

–Colacrai Miryam (2006): “La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y la política en el MERCOSUR”, en Borón Atilio y Lechini Gladys (comps.): *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

–Corazza Gentil (2008) “Integracao e Nacionalismo na América Latina: o caso de Mercosul”, ponencia presentada en *IV Coloquio Internacional de la SEPLA*, Buenos Aires, 22 al 24 de octubre. Publicación en CD ROM.

–Cox Robert (1988): “Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: más allá de la teoría de las relaciones internacionales”, en Jhon Vasquez (Ed): *Relaciones Internacionales: Pensamiento de los Clásicos*. Barcelona: Limusa.

–Cox Robert (1996): Gramsci, hegemony, and international relations: an essay in method, en *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press.

–Crivelli Agustín (2006): “MERCOSUR y Unión Europea”, en Morgenfeld Leandro (comp.): *El MERCOSUR en cuestión. Integración económica e inserción internacional*. Buenos Aires: Ediciones cooperativas.

–Cuneo Dardo (1967): *Comportamiento y crisis de la clase empresaria*. Buenos Aires: Pleamar.

–Chighizola Horacio (2000): “Opinión de Negociador. Argentina y el ALCA”, en *Archivos del Presente*, Año 6, N° 21, julio-septiembre. Buenos Aires.

–De la Balze Felipe (1995): *Argentina y Brasil enfrentando el siglo XXI*. Buenos Aires: ABRA / CARI.

–De Novion, Jacques (2005): “Imperialismo, Mitalirizacao e Intervencao na America Latina”, en *Ni calco ni copia*. Revista del Taller de Problemas de América Latina, Año1, N° 1, Primavera de 2005. Buenos Aires.

–Dossi Marina (2010): “La acción colectiva de la Unión Industrial Argentina en el período 1989-2002. Un análisis desde su dinámica organizativa-institucional”, en *Documento de Investigación social N° 10*. Bs As.: UNSAM / IDAES.

–Escudé Carlos (1992): “Cultura política y política exterior: el salto cualitativo de la política exterior argentina inaugurada en 1989 (o breve introducción al *realismo periférico*)”, en Roberto Rusell (comp.): *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*. Buenos Aires: FLACSO / GEL.

- Escudé Carlos (2009): “Realismo periférico. Una filosofía política exterior para Estados débiles”, *Documento de Trabajo N° 406*. Buenos Aires: Universidad del CEMA.
- Eskenazi Matías (2009) “El espectro de la dolarización: discutiendo las interpretaciones sobre la disputa interburguesa en el origen de la crisis de la convertibilidad”, en Bonnet, A. y Piva, A. (comps.): *Argentina en pedazos. Luchas sociales y conflictos interburgueses en la crisis de la convertibilidad*. Buenos Aires: Peña Lillo / Continente.
- Estay Jaime (2005): “América Latina en las negociaciones comerciales multilaterales y hemisféricas”, en Estay, Jaime (comp.): *La economía mundial y América Latina. Tendencias, problemas y desafíos*. Buenos Aires: CLACSO.
- Estay Jaime y Sánchez Daza Germán (comps.) (2005a): *El ALCA y sus peligros para América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Estay Jaime y Sánchez Daza Germán (2005b): “Una revisión general del ALCA y sus implicaciones”, en Estay Jaime y Sánchez Daza Germán, (Comps): *El ALCA y sus peligros para América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Ferrer Aldo (1997): “El Mercosur entre el Consenso de Washington y la integración sustentable”, en *Revista de Comercio Exterior*, Vol. 47, N° 5. México D.F.
- Ferrer Aldo (2005): “Prólogo” a Bernal Meza Raúl: *América Latina y el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: GEL / Nuevo Hacer.
- Ferrer Aldo (2007): “El éxito del Mercosur posible”, en *Revista de Economía Política*, vol. 27, N°1, Febrero-marzo, São Paulo.
- Ferrer Aldo y Jaguaribe Helio (2001): *Argentina y Brasil en la Globalización. ¿Mercosur o ALCA?*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fritz Thomas (2007): *ALBA contra ALCA. La Alternativa Bolivariana para las Américas: una nueva vía para la integración regional en Latinoamérica*. Berlín: FDCL.
- Gaggero Alejandro y Wainer Andrés (2004): “Crisis de la convertibilidad: el rol de la UIA y su estrategia para el (tipo de) cambio”, en *Realidad Económica*, N° 204. Buenos Aires.
- Galvao Flores Maria Candida (2005): *O Mercosul nos discursos do governo brasileiro 1985-1994*. Río de Janeiro: Editora FGV.

- Gálvez Eduardo (2011a): “La construcción de una nueva hegemonía en Argentina durante la crisis de 2001-2002”, en *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. Disponible en <http://nuevomundo.revues.org/pdf/62157>
- Gálvez Eduardo (2011b): “Las ideas económicas dominantes en la clase dominante argentina a fines del siglo XX (1989-2001)” en *Realidad Económica*, N° 258. Buenos Aires.
- Gambina Julio (2001): “El ALCA y la resistencia a la globalización neoliberal”, en *ALCA y dolarización*, Cuadernillo N° 8. Buenos Aires: Federación Judicial Argentina.
- García Delgado Daniel (2001): “Integración y neoliberalismo en Argentina ¿ALCA o MEROCSUR?”, en *Nueva Sociedad*, N° 176, noviembre/ diciembre. Caracas.
- Giacalone Rita (1999a): “Los actores sociales en la integración regional. Algunas reflexiones acerca de su participación en el G-3 y en el MERCOSUR”, en *Aldea Mundo*, Merida.
- Giacalone Rita (1999b): *Los empresarios frente al Grupo de los tres*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Giacalone Rita (2005): “La Comunidad Sudamericana de Naciones: una alianza entre izquierda y empresarios”, en *Nueva Sociedad*, N° 202, Caracas.
- Gudynas Eduardo (2005a): “El ‘regionalismo abierto’ de la CEPAL: insuficiente y confuso”, en *Observatorio Hemisférico*, International Relations Center. Disponible en <http://www.cipamericas.org/es/archives/1324>
- Gudynas Eduardo (2005b): “Desde la integración blanda y el comercio rígido al regionalismo autónomo”, en *Revista Ecuador Debate*, N° 65, Quito.
- Gramsci Antonio (2003): *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Guiñazú María Celia (2003): “La sociedad civil en el proceso de integración comercial. El caso argentino”, en Botto Mercedes y Tussie Diana: *El ALCA y las cumbres de las Américas ¿una relación público privada?*. Buenos Aires: Biblos / FLACSO.
- Heredia Mariana (2004): “El Proceso como bisagra. Emergencia y consolidación del liberalismo tecnocrático: FIEL, FM y CEMA”, en Pucciarelli Alfredo (coord.): *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Hirst Mónica (1992): “Avances y desafíos en la formación del MERCOSUR”, en *Serie Documentos e informes de investigación*, N° 130. Buenos Aires: FLACSO.

- Hirst Mónica (1996): *Democracia, seguridad e integración*. Buenos Aires: Norma.
- Holloway John y Picciotto Sol (1994): “Capital, crisis y estado”, en John Holloway: *Marxismo, Estado y Capital. La crisis como expresión del poder del trabajo*. Buenos Aires: Editorial Tierra del Fuego.
- Iñigo Carrera Nicolás y Cotarelo María Celia (2004): “La insurrección espontánea. Argentina diciembre 2001. Descripción, periodización, conceptualización” en *PIMSA, Documentos y comunicaciones 2004*. Buenos Aires: PIMSA.
- Iñigo Carrera Nicolás y Podestá Jorge (1997): “Las nuevas condiciones en la disposición de fuerzas objetivas. La situación del proletariado”, en *PIMSA, Documentos y Comunicaciones 1997*. Buenos Aires: PIMSA.
- Itzcovitz Victoria (1985): *Organizaciones corporativas del empresariado argentino: la Cámara Argentina de Comercio*. Buenos Aires: CISEA.
- Itzcovitz Victoria y Schvarzer Jorge (1986): *Organizaciones corporativas del empresariado argentino: ADEBA*. Buenos Aires: CISEA.
- Itzcovitz Victoria y Schvarzer Jorge (1989): *Organizaciones corporativas del empresariado argentino: la Cámara Argentina de la Construcción*. Buenos Aires: CISEA.
- Jaquenod Alejandro (2012): “El realismo y el liberalismo internacionalista. Una introducción crítica a las teorías clásicas de las relaciones internacionales”, Ponencia presentada en las 2º *Jornadas de la Acumulación y Dominación en la Argentina: Relaciones internacionales e integración regional: perspectivas críticas del presente latinoamericano y mundial*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 1-2 noviembre.
- Kan Julián (2003): “El conflicto interburgués en Argentina desde 1976 hasta hoy”, ponencia presentada en las *IX Jornadas Interescuelas Departamentos de Historia*, Córdoba, UNC / FFyH / EH. Publicación en CD-ROM.
- Kan Julián (2007): “Las clases dominantes de América Latina ante las estrategias de integración regional, ALCA, MERCOSUR y ALBA. Reordenamientos actuales con respecto a la década del noventa”, ponencia presentada en las *V Jornadas de Sociología*, Buenos Aires, FCSOC / UBA.
- Kan Julián (2009a): “Crisis económica, burguesía industrial argentina e integración con Brasil. Una tríada clave en la historia reciente del MERCOSUR”, en *Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP)*, San Pablo. Disponible en [http://www.sep.org.br/artigo/1887\\_a57a805bffeda6e94284b1180383f5de.pdf](http://www.sep.org.br/artigo/1887_a57a805bffeda6e94284b1180383f5de.pdf)

- Kan Julián (2009b): “Vuelta previa al 2001. La devaluación del Real y algunas implicancias en la burguesía Argentina”, en Bonnet Alberto y Piva Adrián (comps.): *Argentina en Pedazos. Luchas sociales y conflictos interburgueses en la crisis de la convertibilidad*. Buenos Aires: Peña Lillo / Continente.
- Kan Julián (2010): “De Cancún a Mar del Plata. Las disputas y alineamientos entre los gobiernos de la región y Estados Unidos ante la derrota del ALCA”, en *Ciclos de la historia, la economía y la sociedad*, Año XX, vol. XIX, N° 37-38. Buenos Aires.
- Kan Julián (2011a): “Neoliberalismo e integración entre Argentina y Brasil en los orígenes del MERCOSUR. Desde la Declaración de Iguazú de 1985 hasta la crisis de 1999” en *Densidades, Revista de Integración Regional*, N°6. Buenos Aires.
- Kan Julián (2011b): “Clase dominante, gobierno e integración regional en la Argentina de los noventa”, ponencia presentada en las *XIII Jornadas Interescuelas /Departamentos de Historia*, S.F. del V. de Catamarca, Facultad de Humanidades / UNCa.
- Kan Julián y Campos Julia (2005) “Aproximación a la lucha interburguesa: configuración de alineamientos en la antesala de la hiperinflación de 1989”, ponencia presentada en las *X Jornadas Interescuelas Departamentos de Historia*, Rosario, UNR/FHA/EH. Publicación en CD-ROM.
- Kan Julián y Pascual Rodrigo (2011a): “Integración regional en América Latina y Argentina: ¿Solamente una cuestión de Estados?” En Bonnet Alberto (comp.): *El país invisible. Debates sobre la Argentina reciente*, Buenos Aires: Peña Lillo / Continente.
- Kan Julián y Pascual Rodrigo (2011b): “La política exterior argentina post 19 y 20 de diciembre”, *Revista Herramienta*, N° 46, Buenos Aires.
- Kan Julián y Socoloff Florencia (2012): “Desde abajo y desde arriba. Movimiento obrero y corporaciones empresarias durante la oposición al ALCA en la Argentina del 2001”, ponencia presentada en las *III Jornadas Internacionales de Problemas Latinoamericanos*, Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo. Publicación en CD-ROM.
- Katz Claudio (2006): *El Rediseño de América Latina, ALCA, MERCOSUR y ALBA*. Buenos Aires: Ed. Luxemburga.
- Katz Claudio (2008): “Integración o unidad latinoamericana”, en [http://lahaine.org/katz/b2img/katz\\_integ.pdf](http://lahaine.org/katz/b2img/katz_integ.pdf)
- Katz Claudio (2011): *Bajo el imperio del capital*. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg.

- Kosacoff, Bernardo; Forteza, Jorge; Barbero, María Inés; Stengel, E. Alejandro (2007): *Globalizar desde Latinoamérica. El caso Arcor*. Buenos Aires: McGraw-Hill Interamericana.
- Lander Edgardo (2004): “¿Modelos alternativos de integración? Proyectos neoliberales y resistencias populares”, en *OSAL* 15. Buenos Aires: CLACSO.
- Laredo Iris (coord.) (1992): *La integración latinoamericana en el escenario mundial: De la ALALC al Mercosur*. Rosario: UNR.
- Laredo Iris (1995): *Proyecto MERCOSUR y grupos económicos en la Argentina: posiciones y debates*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Lattuada Mario (2006): *Acción colectiva y corporaciones agrarias en la Argentina*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Lechini Gladys, Klagsbrunn Victor y Gonçalves Williams (comps.) (2009) *Argentina e Brasil. Vencendo os preconceitos. As várias aristas de uma concepção estratégica*. Río de Janeiro: Ed. Reván.
- Lopez Andrés, Lugones Gustavo y Porta Fernando (1993): “Comercio y competitividad en el MERCOSUR. Factores macroeconómicos, políticas públicas y estrategias privadas”, *Documento de Trabajo N°12*. Buenos Aires: CENIT.
- López Andrés y Porta Fernando (1994): “Acero, papel petroquímicos en el MERCOSUR. Reestructuración industrial e instrumentos de política”, *Documento de trabajo N° 14*. Buenos Aires: CENIT.
- López Andrés y Porta Fernando (1995): “Nuevas modalidades de inserción internacional: El MERCOSUR”, en Kosacoff Bernardo (editor): *Hacia una nueva estrategia exportadora. La experiencia argentina, el marco regional y las reglas multilaterales*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- López Maya Margarita (2003): “Movilización, institucionalidad y legitimidad en Venezuela”, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 9, N° 1, pp. 211-226, Caracas.
- Lucita Eduardo (2003): “Libre comercio, cambios en el estado y nueva soberanía. A propósito del ALCA” en *Cuadernos del Sur*, N° 36, Buenos Aires.
- Madrid Eduardo (2003): *Argentina - Brasil: La suma del sur*. Mendoza: Universidad de Congreso.
- Madrid Eduardo (2011): *Argentina, Brasil, la integración regional y las empresas automotrices*, ponencia presentada en las *XIII Jornadas Interescuelas /Departamentos de Historia*, S.F. del V. de Catamarca, Facultad de Humanidades / UNCa.

- Mackinnon Moira y Petrone Mario (1998): “Los complejos de la cenicienta” en María Mackinnon Moira y Petrone Mario (comp.): *Populismo y neopopulismo en América Latina. El problema de la cenicienta*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Marín Juan Carlos (2003): *Los hechos armados*. Buenos Aires: La Rosa Blindada / PICASO.
- Marx Karl (1987): *Miseria de la Filosofía*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Marx Karl (1999): *Formaciones Económicas Precapitalistas*. México: Siglo XXI.
- Marx, Karl (2006): *El Capital. Crítica de la Economía Política*. Siglo XXI: Madrid.
- Marx Karl y Engels Friedrich (1985): *La ideología Alemana*, Buenos Aires: Ediciones Pueblo Unido.
- Míguez María Cecilia (2006): “La UCR y el PJ y los proyectos de integración en la génesis del MERCOSUR”, en Morgenfeld Leandro (comp.). *El MERCOSUR en cuestión. Integración económica e inserción internacional*. Buenos Aires: Ediciones cooperativas.
- Míguez Pablo (2009): “El Estado capitalista, la crisis y el Nuevo Imperialismo” en *Herramienta Web*, N° 2. Disponible en <http://www.herramienta.com.ar/herramienta-web-2/el-estado-capitalista-la-crisis-y-el-nuevo-imperialismo>
- Minsburg Naum (1993): “Argentina y el MERCOSUR: ‘Proceso Complejo’”, en Minsburg Naum, Shilling Paulo, Monte Domecq Raúl, Couriel Alberto. *El MERCOSUR: un problema complejo*, Buenos Aires: CEAL.
- Moniz Bandeira Luiz Alberto (2002): “Las relaciones en el Cono Sur: iniciativas de integración” en Rapoport Mario y Cervo Amado Luis (comps.) *El Cono Sur. Una historia en común*. Buenos Aires: FCE.
- Morgenfeld Leandro (2005): “Sectores socioeconómicos y políticos que impulsan y obstaculizan la constitución del ALCA en Estados Unidos, México, Brasil y Argentina.” *Informe final del concurso: ALCA, procesos de dominación y alternativas de integración regional*. Programa Regional de Becas CLACSO.
- Morgenfeld Leandro (2006): *El ALCA, ¿a quién le interesa?* Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- Morgenfeld Leandro (2011): *Vecinos en Conflictos. Argentina y Estados Unidos en las Conferencias Panamericanas (1880-1955)*. Buenos Aires: Peña Lillo / Ediciones Continente.
- Morgenfeld Leandro (2012) *Argentina y Estados Unidos. Relaciones peligrosas*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

- Murillo Jorge (2009): “¿Hay un futuro para el Mercosur? Algunas reflexiones a partir del presente internacional y del pasado reciente”, en [www.fidr.com.ar/downloadFile.php?file=5090\\_0&section=editorial](http://www.fidr.com.ar/downloadFile.php?file=5090_0&section=editorial)
- Murmis Miguel y Portantiero Juan Carlos (2003): *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Musacchio, Andrés (2006): “Formas de integración económica y modelos de inserción internacional en el MERCOSUR: pasado, presente y perspectivas”, en Morgenfeld Leandro (comp.). *El MERCOSUR en cuestión. Integración económica e inserción internacional*. Buenos Aires: Ediciones cooperativas.
- Niosi Jorge (1974): *Los empresarios y el Estado argentino 1955-1969*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- O’Donnell Guillermo (1972): *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires: Ed. Paidós.
- O’Donnell Guillermo (1977): “Estado y alianzas en la Argentina 1975-1976” en *Desarrollo Económico*, vol. 16, N° 64. Buenos Aires.
- O’Donnell Guillermo (1982): *El Estado Burocrático autoritario*. Buenos Aires: Ed. de Belgrano.
- Ortiz Ricardo y Schorr Martín (2006): “Crisis del Estado y pujas interburguesas. La economía política de la hiperinflación”, en Pucciarelli Alfredo (coord.): *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Ortiz Sebastián, Tavormina Diego y Viegas Alejandro (2005): “De Remes Lenicov a Lavagna: un enfrentamiento particular en la lucha interburguesa reciente”, ponencia presentada en las *X Jornadas Interescuelas Departamentos de Historia*, Rosario, 20 al 23 de septiembre. Publicación en CD ROM.
- Otero Delia (2002): “Políticas e ideologías en los procesos de integración en el Cono Sur”, en Rapoport Mario y Cervo Amado Luis (comps.) (2002): *El Cono Sur. Una historia en común*. Buenos Aires: FCE.
- Palomino Mirta (1988): *Tradicición y poder: la Sociedad Rural Argentina (1955-1983)*. Buenos Aires: CISEA-GEL.
- Palomino Mirta (1989): *Organizaciones corporativas del empresariado argentino: CARBAP 1955-1983*. Buenos Aires: CISEA.



- Panitch Leo y Gindin Sam (2005): “‘Capitalismo global e imperio norteamericano’. El nuevo desafío imperial”, en *Socialist Register*. CLACSO: Buenos Aires.
- Pascual Rodrigo, Ghiotto Luciana y Lecumberri Dalia David (2007): *El libre comercio en lucha. Más allá de la forma ALCA*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Pascual Rodrigo (2012): “Pragmatismo y autonomía en la política exterior de Néstor Kirchner 2002-2005. De la exogeneización menemista a la endogeneización kirchnerista del antagonismo social de clases”, ponencia presentada en las *VII Jornadas de Sociología*, La Plata, UNLP.
- Peña Milciades (1986): *Industrialización y clases sociales en la Argentina*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Peralta Ramos Mónica (1973): *Etapas de acumulación y alianzas de clase en Argentina (1930-1970)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Piva Adrián (2009): “Vecinos, piqueteros y sindicatos disidentes. La dinámica del conflicto social entre 1989 y 2001”, en Bonnet Alberto y Piva Adrián: *Argentina en Pedazos. Luchas sociales y conflictos interburgueses en la crisis de la convertibilidad*. Buenos Aires: Peña Lillo / Continente.
- Portantiero Juan Carlos (1973): “Clases dominantes y crisis política en la Argentina actual” en Oscar Braun (comp.): *El Capitalismo argentino en crisis*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Portantiero Juan Carlos (1996): “Economía y política en la crisis argentina 1958-1973”, en Ansaldi Waldo y Moreno José Luis (comps): *Estado y sociedad en el pensamiento nacional*. Buenos Aires: Ed. Cántaro.
- Poulantzas Nicos (1975): “Las clases sociales” en *Las clases sociales en América Latina. Problemas de conceptualización (Seminario de Mérida)*. México: Siglo XXI.
- Poulantzas Nicos (1986), *Hegemonía y dominación en el Estado Moderno*. México: Siglo XXI.
- Poulantzas, N. (1990): *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*. México: Siglo XXI.
- Pucciarelli Alfredo (coord.) (2004): *Empresarios tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Pucciarelli Alfredo (coord.) (2006): *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Pucciarelli Alfredo (coord.) (2011): *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Ramírez Hernán (2007): *Corporaciones en el poder. Institutos económicos y acción política en Brasil y Argentina: IPES, FIEL y Fundación Mediterránea*. Buenos Aires: Lenguaje Claro Editora.
- Rapoport Mario (1984): “El factor político en las relaciones internacionales. ¿Política Internacional vs. Teoría de la dependencia? Un comentario”, en *Desarrollo Económico*, vol.23, N° 92, pp. 617-636.
- Rapoport Mario (1995): *Argentina y Brasil en el Mercosur. Políticas comunes y alianzas regionales*. Buenos Aires: GEL.
- Rapoport Mario (2002): “La Argentina entre el MERCOSUR y el ALCA”, en *Realidad Económica*, N° 191. Buenos Aires.
- Rapoport Mario (2005): “Relaciones internacionales e historia económica: un análisis sobre la historiografía reciente”, en Gelman Jorge (comp.): *La historia economía argentina en la encrucijada. Balances y perspectivas*, Buenos Aires: Prometeo.
- Rapoport Mario (2007): “Prólogo a Morgenfeld Leandro (comp.)”, en *El MERCOSUR en cuestión. Integración económica e inserción internacional*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- Rapoport Mario (2008): “Argentina y el MERCOSUR: ¿Dilema o solución?”, en *Revista CICLOS en la historia, la economía y la sociedad*. N° 33/34. Buenos Aires.
- Rapoport Mario y Cervo Amado Luiz (comp.) (2002): *El Cono Sur. Una historia en común*. Buenos Aires: FCE.
- Rapoport Mario y Madrid Eduardo (2002): “Los países del Cono Sur y las grandes potencias”, en Rapoport Mario y Cervo Amado Luiz (comp.) (2002): *El Cono Sur. Una historia en común*. Buenos Aires: FCE.
- Rapoport Mario y Madrid Eduardo (2011): *Argentina y Brasil. De rivales a aliados. Política, economía y relaciones internacionales*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Rapoport Mario y Mussachio Andrés (2003): “Hacia un nuevo Mercosur” en *Encrucijadas*, Revista de la Universidad de Buenos Aires, N° 24, diciembre.
- Rapoport Mario y Mussacchio Andrés (2006): “MERCOSUR o provincias del Imperio. Una opción de hierro”, en *Le Monde Diplomatique*, N° 76, enero. Buenos Aires.

- Russel Roberto y Tokatlian Juan Gabriel (2002): “De la autonomía antagónica a la autonomía relacional. Una mirada teórica desde el Cono Sur”, en *Perfiles Latinoamericanos*, diciembre, N° 21.
- Sábato Jorge (1991): *La clase dominante en la Argentina moderna*. Buenos Aires: Imago Mundi-CISEA.
- Emir Sader (2006): “El Lento y firme despuntar del ALBA” en *Le Monde Diplomatique*, marzo, Buenos Aires.
- Salvia Sebastián (2009): “Estado y conflicto interburgués en la Argentina. La crisis de la Convertibilidad (1999-2001)”, en Alberto Bonnet y Adrián Piva (comps.): *Argentina en pedazos. Luchas sociales y conflictos interburgueses en la crisis de 2001*. Buenos Aires: Peña Lillo / Ediciones Continente.
- Salvia Sebastián (2012): *Conflictos y alianzas de la burguesía Industrial en la crisis de la convertibilidad en argentina (1998-2002)*. Tesis de Doctorado. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Sastre Angelo (2005): “El ALCA y la política neoliberal: ¿hegemonía y dominación en América Latina”, en Estay Jaime y Sánchez Daza Germán (comps.) (2005a): *El ALCA y sus peligros para América Latina*. Buenos Aires, CLACSO.
- Schorr Martín (2001): “¿Atrapados sin salida? La crisis de la convertibilidad y las contradicciones en el bloque en el poder económico”, *Documento de Trabajo*. Buenos Aires: FLACSO.
- Schorr Martín y Wainer Andrés (2005): “A propósito de la crisis del MERCOSUR: Notas sobre el proyecto de país de la ‘burguesía nacional’ en la Argentina”, en *Realidad Económica*, N° 215, Buenos Aires.
- Schvarzer Jorge (1990): *Estructura y comportamiento de las grandes corporaciones empresarias argentinas (1955-1983). Un estudio ‘desde adentro’ para explorar su relación con el sistema político*. Buenos Aires: CISEA.
- Schvarzer Jorge (1991): *Empresarios del pasado. La Unión Industrial Argentina*. Buenos Aires: Imago Mundi-CISEA.
- Schvarzer Jorge (1993): *Situación de la industria alimentaria en Argentina y Brasil en el contexto del MERCOSUR*. Buenos Aires: BID-INTAL.
- Schvarzer Jorge (2001): “El MERCOSUR, un bloque económico con objetivos a precisar” en Sierra Gerónimo (comp.): *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires: CLACSO.

- Seoane José y Taddei Emilio (2003): “Movimientos sociales, conflicto y cambios políticos en América Latina”, en *OSAL* 9. Buenos Aires: CLACSO
- Serbin Andrés (2007): “Entre UNASUR y ALBA: ¿Otra integración (ciudadana) es posible?”, en *Anuario de la Integración regional de América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: CRIES.
- Serna Miguel (2001): “Desarrollo ‘desigual’ e integración: las múltiples asimetrías del Mercosur” en Sierra Gerónimo (comp.): *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires: CLACSO.
- Sierra Gerónimo (comp.) (2001): *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires: CLACSO.
- Simonoff Alejandro (2005): “Envío de Tropas y Política Exterior (1989-2005)”, en *Relaciones Internacionales*; IRI La Plata, N° 28, 2005, pp. 127-159.
- Simonoff Alejandro (2009): “Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner”, en *CONfines*, vol. 5, N° 10, agosto-diciembre. México.
- Toussaint Eric (2004): *La Bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos*. Buenos Aires: CLACSO.
- Varesi Gastón (2010): “La Argentina posconvertibilidad: modelo de acumulación.” en *Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*. México: Instituto de Investigaciones Económicas / UNAM
- Vázquez Federico, Damoni Emanuel y Flores Emiliano (2012) *Integración o dependencia. Diez tesis sobre el presente de América Latina* Buenos Aires: Ediciones Continente / Peña Lillo.
- Viguera Aníbal (1998): “La política de la apertura comercial en la Argentina 1987-1996”, ponencia presentada en *Latin American Studies Association (LASA)*, Chicago, Illinois, September 24-26.
- Viguera Aníbal (2000): *La trama política de la apertura económica en la Argentina 1987-1996*. La Plata: Ediciones Al Margen/ UNLP.
- Wainer Andrés (2010): *Clase dominante, hegemonía y modos de acumulación. La reconfiguración de las relaciones de fuerza en el interior de la burguesía durante la crisis y salida de la convertibilidad (1998-2003)*. Tesis de Doctorado. FLACSO, Buenos Aires.
- Wainer Andrés (2012): “Cambios en el bloque en el poder a partir del abandono de la Convertibilidad. ¿Una nueva hegemonía?”, en Grigera Juan (comp.): *Argentina después de la convertibilidad 2003-2011..* Buenos Aires: Ediciones Imago Mundi.

## **FUENTES DOCUMENTALES**

### 1. Diarios

Argentina

–Ámbito Financiero

–Clarín

–Cronista Comercial

–Infobae

–La Nación

–Página 12

Exterior

–BBC News

–El País (España)

–El País de Montevideo

–El Tiempo (Colombia)

–Estado do Sao Paulo

–Folha do Sao Paulo

–Gazeta Mercantil

–La Jornada de México

–The Economist

–The New York Times

### 2. Documentación de corporaciones y asociaciones empresarias

–ADEFA (1999): *Anuarios de la Industria Automotriz Argentina*. Disponible en [www.adefa.com.ar/](http://www.adefa.com.ar/)

–AEA (2003a): *El futuro de Argentina, el MERCOSUR y las negociaciones económicas internacionales*, documento elaborado por Beatriz Nofal. Buenos Aires, octubre de 2003.

–AEA (2003b) *La Argentina y las Negociaciones Comerciales: Elementos para Definir una Estrategia*”, informe elaborado por Julio J. Nogués. Buenos Aires, octubre de 2003.

–De Mendiguren José Ignacio (2011): *Discurso pronunciado en la Tecnópolis a raíz del Día de la Industria*. Buenos Aires, septiembre de 2011. Disponible en: [www.uia.org.ar](http://www.uia.org.ar)

–FARM (2003): *Declaración del Foro Privado del Sector Agropecuario del CAS*. Montevideo, octubre de 2003.

- FARM (2004): *Declaración de la FARM al CAS*. Montevideo, marzo de 2004.
- Grupo Productivo (1999): *Documento Fundamental*. Buenos Aires, septiembre de 1999.
- Grupo Productivo (2000): *Declaración de Tigre*. Buenos Aires, junio de 2000.
- SRA (2003): ALCA: Sin el agro no hay negociación posible. Buenos Aires, enero de 2003.
- SRA (2005): *Gacetilla de Prensa*. Buenos Aires, marzo de 2005.
- SRA, CRA y COPAL (2004): *Negociación UE / Mercosur*, documento presentado al Vicecanciller Redrado y al Ministro Lavagna. Buenos Aires, junio de 2004.
- UIA (1997): *ALCA - Area De Libre Comercio de las Américas III Foro Empresarial de las Américas - Belo Horizonte - Workshop: Acceso a Mercados Position Paper de la Unión Industrial Argentina*. Buenos Aires, mayo de 1997.
- UIA (1998): *Recomendaciones de la Unión Industrial Argentina para la Reunión de Ministros de Comercio de las Américas San José de Costa Rica - IV Foro Empresarial de las Américas*. Buenos Aires, marzo de 1998.
  
- UIA (1999): *Unión Industrial Argentina. V Foro Empresarial de las Américas Toronto - Canadá Noviembre de 1999 Recomendaciones para los Talleres de Trabajo*. Buenos Aires, septiembre de 1999.
- UIA (2001a): “Una estrategia de inserción internacional para el desarrollo”, 7° *Conferencia Industrial*. Intervención de Adalberto Rodríguez Giavarini. Buenos Aires, noviembre de 2001.
- UIA (2001b): *Suspender el MERCOSUR hasta nuevo aviso*. Comunicado de Prensa. Buenos Aires, septiembre de 2001.
- UIA (2001c): *Unión Industrial Argentina: Ponencia para los talleres de trabajo del VI Foro Empresarial de las Américas*. Buenos Aires, Argentina, abril de 2001.
- UIA (2003): 9° *Conferencia industrial*. Buenos Aires, diciembre de 2003.
- UIA/CENI (2003): *Fundamentación de la creación del CENI*. Disponible en <http://www.uia.org.ar>
- UIA/CENI (2004): “Balance de la Integración. La enseñanza de la década. Propuesta para un mejor y viable Mercosur”, 10° *Conferencia Industrial*. Buenos Aires, noviembre de 2004.
- UIA/IDI (1992a): *MERCOSUR. Reseña de lo acordado en la segunda reunión del Consejo del Mercado Común*, Nota N° 5 del IDI. Buenos Aires, julio de 1992.

–UIA/IDI (1992b): *Relación comercial Argentina-Brasil. Comentarios sobre su evolución*. Nota N° 20 del IDI. Buenos Aires, julio de 1992.

–UIA/IDI (1994): *Argentina -Brasil: Evolución del comercio y su composición*, Nota N° 44 del IDI. Buenos Aires, marzo de 1994.

### 3.Documentación sobre Integración Regional

–Acta de Buenos Aires (1990): Disponible en

<http://www.iadb.org/int/intradebid/DocsPdf/Acuerdos/ARGBRA-ACE14%20-%20Acta%20de%20Buenos%20Aires%20del%2090.pdf>

–Acta para la Integración Argentino-Brasileña (1986):

<http://www.iadb.org/int/intradebid/DocsPdf/Acuerdos/ARGBRA-ACE14%20-%20Acta%20de%20Buenos%20Aires%20del%2086.pdf>

–ACE 14 (1990): Acuerdo de Complementación Económica N° 14 entre la República de Argentina y la República Federativa de Brasil. Disponible en

[http://www.sice.oas.org/Trade/ARG\\_BRA/ARGBRA\\_ind\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/Trade/ARG_BRA/ARGBRA_ind_s.asp)

–Acta de Copacabana (2004): Disponible en

[http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integ/integ1B.asp?sub\\_base=BIBLIOGRAFIAS&az=1&za=1&desc=ACTA%20DE%20COPACABANA&orden=anioD&desc\\_tipo=and&origen=A&clase=](http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integ/integ1B.asp?sub_base=BIBLIOGRAFIAS&az=1&za=1&desc=ACTA%20DE%20COPACABANA&orden=anioD&desc_tipo=and&origen=A&clase=)

–ALCA (1994): “Declaración de Principios”, *Primera Cumbre de las Américas*. Miami, diciembre de 1994. Disponible en <http://www.summit-americas.org/miamidec-spanish.htm>

–ALCA (1998): “Declaración de Principios”, *Segunda Cumbre de las Américas*. Santiago de Chile, abril de 1998. Disponible en <http://www.summit-americas.org/chiledec-spanish.htm>

–ALCA (2001): “Declaración de Quebec”, Tercera Cumbre de las Américas. Quebec, abril de 2001. Disponible en

<http://www.summit-americas.org/Documents%20for%20Quebec%20City%20Summit/Quebec/Declaration%20of%20Quebec%20City%20-%20Span.htm>

–CEPAL (1994) El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.

–Consenso de Buenos Aires (2003): Disponible en <http://alainet.org/active/4878>

–Declaración de Iguazú (1985): Disponible en

[http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion\\_latinoamericana/documentos/110-Documentacion.pdf](http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_latinoamericana/documentos/110-Documentacion.pdf)

–MERCOSUR (1991): *Tratado de Asunción*. Asunción, marzo de 1991. Disponible en [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/97/1/tratado\\_assuncion\\_es.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/97/1/tratado_assuncion_es.pdf)

–MERCOSUR (1994): *Protocolo de Ouro Preto*. Ouro Preto, diciembre de 1994. Disponible en [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/99/1/ouro\\_preto\\_es.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/99/1/ouro_preto_es.pdf)

–MERCOSUR (1999): *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR*. Montevideo, diciembre de 1999. Disponible en [www.mercosur.int/.../1/cmc\\_1999\\_acta02\\_comunicado\\_es\\_mcs.doc](http://www.mercosur.int/.../1/cmc_1999_acta02_comunicado_es_mcs.doc)

–MERCOSUR (2006): *Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR*. Caracas, julio de 2006. Disponible en: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/1105/1/2006\\_protocolo\\_es\\_adhesionvenezuela.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/1105/1/2006_protocolo_es_adhesionvenezuela.pdf)

–MERCOSUR/CMC (1991): “Decisión N° 1/1991: Sistema de Solución de Controversias (Protocolo de Brasilia)”, *Decisiones del Consejo Mercado Común*. Brasilia, diciembre de 1991. Disponible en [http://www.mercosur.int/t\\_ligaenmarco.jsp?contentid=593&site=1&channel=secretaria](http://www.mercosur.int/t_ligaenmarco.jsp?contentid=593&site=1&channel=secretaria)

–MERCOSUR/CMC (1991): “Decisión N° 2/1991: Régimen de Sanciones y Falsificaciones en Certificados de Origen”, *Decisiones del Consejo Mercado Común*. Brasilia, diciembre de 1991. Disponible en [http://www.mercosur.int/t\\_ligaenmarco.jsp?contentid=593&site=1&channel=secretaria](http://www.mercosur.int/t_ligaenmarco.jsp?contentid=593&site=1&channel=secretaria)

–MERCOSUR/CMC (1994): “Decisión N° 24/1994: Régimen de Adecuación”, *Decisiones del Consejo Mercado Común*. Ouro Preto, diciembre de 1994. Disponible en [http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas\\_web/Decisiones/ES/CMC\\_DEC\\_1994-024\\_ES\\_Regimen%20de%20Adecuaci%C3%B3n.PDF](http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/ES/CMC_DEC_1994-024_ES_Regimen%20de%20Adecuaci%C3%B3n.PDF)

–MERCOSUR/CMC (2000): *Decisiones N° 22/00 a 32/00: “Programa de relanzamiento del MERCOSUR”*. Buenos Aires, junio de 2000. Disponible en [http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3189/1/secretaria/decisiones\\_2000](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3189/1/secretaria/decisiones_2000)

–*Tratado de Integración Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil* (1988): Disponible en <http://www.iadb.org/int/intradebid/DocsPdf/Acuerdos/ARGBRA-ACE14%20-%20Tratado%20de%20Integracion.pdf>

#### 4. Documentación de organismos gubernamentales



- Kirchner Néstor (2003): *Discurso de Asunción de Kirchner en el Congreso*, 25 de mayo. Disponible en: [www.presidencia.gov.ar](http://www.presidencia.gov.ar)
- MECON (1992a): “Competitividad del sector automovilístico argentino, Secretaría de Programación Económica/ Subsecretaría de Estudios Económicos-Proyecto ARG 91/020, “Competitividad de la producción argentina”. Buenos Aires.
- MECON (1992b): “Integración comercial, intercambio intra-industrial y creación y desvío de comercio. El intercambio comercial entre Argentina y Brasil en los años recientes, Secretaría de Programación Económica/Subsecretaría de Estudios Económicos-Proyecto ARG 91/019 ‘Integración Económica’, Documento de Trabajo No IE/01”. Buenos Aires.
- MECON (1992c): “Los acuerdos sectoriales en el ámbito del MERCOSUR, Secretaría de Programación Económica/ Subsecretaría de Estudios Económicos-Proyecto ARG 91/019 ‘Integración Económica’”. Buenos Aires.
- MRECIC (2000): “La PE mientras intenta profundizar las relaciones políticamente indispensables, pretende no dejar fuera a ningún país del mundo”, Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional y Culto, septiembre de 2000.

##### 5. Recursos en Internet:

- ABA: <http://www.aba-argentina.com/>
- ABAPRA: <http://www.abapra.com>
- ADEBA: <http://www.adeba.com.ar>
- AEA: <http://www.aenet.net/>
- ALCA <http://www.ftaa-alca.org/>
- APYME: <http://www.apyme1.com.ar>
- Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto: <http://archivo.cancilleria.gov.ar>
- Archivo General de la Nación: <http://www.mininterior.gov.ar/agn>
- Biblioteca del Congreso de la Nación: <http://www.bcnbib.gov.ar>
- Biblioteca Nacional: <http://www.bn.gov.ar>
- BID: <http://www.iadb.org>
- Cancillería: <http://www.cancilleria.gov.ar>
- Cámara Argentina de la Pequeña y Mediana Empresa: <http://www.redcame.org.ar/>
- CARI: <http://www.cari.org.ar>
- COPAL: <http://www.copal.com.ar/>

- CRA: <http://www.cra.org.ar>
- Embajada Argentina en Estados Unidos: <http://www.embassyofargentina.us/>
- FAA: <http://www.faa.com.ar/>
- Facultad de Filosofía y Letras de la UBA (Catálogo Colectivo de Bibliotecas).  
<http://opac.filo.uba.ar>
- INDEC: <http://www.indec.com.ar>
- Instituto del Servicio Exterior de la Nación: <http://www.isen.gov.ar>
- MECON: <http://www.mecon.gov.ar/>
- MERCOSUR: <http://www.mercosur.int/>
- MRECIC: <http://www.mrecic.gov.ar/>
- SRA: <http://www.sra.org.ar>
- UNASUR: <http://unasurg.org/>
- UNCTAD: <http://www.unctad.org>
- UIA: <http://www.uia.org.ar>

### **LISTADO DE SIGLAS**

- ABA: Asociación de Bancos de la Argentina
- ABAPPRA: Asociación de Bancos Públicos y Privados de la Argentina
- ABIA: Asociación Brasileña de Industria de Alimentos
- ABRA: Asociación de Bancos de la República Argentina
- ACE: Acuerdo de Complementación Económica
- ACIEL: Asociación Coordinadora de Instituciones Empresarias Libres
- ADEBA: Asociación de Bancos Argentinos
- ADEFA: Asociación de Fabricantes de Automóviles de la Argentina
- ADESPA: Asociación de Empresas de Servicios Públicos de la Argentina
- ADIMRA: Asociación de Industria Metalúrgica de la República Argentina
- AEA: Asociación Empresaria Argentina
- AEC: Arancel Externo Común
- ALBA: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
- ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración
- ALALC: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
- ALCA: Área de Libre Comercio para las Américas
- ANSA: Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
- APEGE: Asamblea Permanente de Entidades Gremiales Empresarias

APYME: Asamblea de Pequeños y Medianos Propietarios  
ASEAN: Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (por sus siglas en inglés)  
ATV: Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido  
BID: Banco Interamericano de Desarrollo  
BM: Banco Mundial  
CAA: Centro Azucarero Argentino  
CAC: Cámara Argentina de Comercio  
CACon: Cámara argentina de la Construcción  
CAFTA: Central America Free Trade Agreement (Tratado de Libre Comercio con América Central)  
CALC: Cumbre de América Latina y el Caribe  
CAME: Confederación Argentina de la Mediana Empresa  
CAN: Comunidad Andina de Naciones  
CARBAP: Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa  
CARI: Consejo Argentino de Relaciones Internacionales  
CARICOM: Comunidad del Caribe  
CAS: Consejo Agropecuario del Sur  
CCSCS: Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur  
CDS: Consejo de Defensa Sudamericano  
CEA: Consejo Empresario Argentino  
CEE: Comunidad Económica Europea  
CELAC: Comunidad Estados Latinoamericanos y Caribeños  
CEMA: Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina  
CENI: Centro de Estudios para las Negociaciones Internacionales  
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
CERA: Cámara de Exportadores de la República Argentina  
CGE: Confederación General Económica  
CGI: Confederación General de la Industria  
CGT: Confederación General del Trabajo  
CIRA: Cámara de Importadores de la República Argentina  
CMC: Consejo del Mercado Común  
CNA: Confederación Nacional de Agricultura  
CNC: Comité de Negociaciones Comerciales  
CNI: Confederación Nacional de la Industria

COM: Comisión de Comercio del MERCOSUR  
CONINAGRO: Confederación Intercooperativa Argentina  
COPAL: Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios  
CPM: Comisión Parlamentaria del MERCOSUR  
CRA: Confederaciones Rurales Argentinas  
CSN: Comunidad Sudamericana de Naciones  
CTA: Central de los Trabajadores Argentinos  
FAA: Federación Agraria Argentina  
FAIGA: Federación Argentina de la Industria Gráfica y Afines  
FAIT: Federación Argentina de Industrias Textiles  
FARM: Federación de Asociaciones Rurales del MERCOSUR  
FCES: Foro Consultivo Económico-Social  
FEDECAMARAS: Federación de Cámaras y Comercio de la República Argentina  
FIEL: Federación de Investigaciones Latinoamericanas  
FIESP: Federación de Industrias de San Pablo  
FIPA: Federación Internacional de Productores Agropecuarios  
FMI: Fondo Monetario Internacional  
FOMIN: Fondo Multilateral de Inversiones  
G-7: Grupo de los Siete  
G-8: Grupo de los Ocho  
G-20: Grupo de los 20  
GATT: General Agreement on Tariffs and Trade (Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles)  
GM: General Motors  
GMC: Grupo Mercado Común  
IDI: Instituto para el Desarrollo Industrial  
IED: inversión extranjera directa  
IMFC: Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos  
MECON: Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación Argentina  
MERCOSUR: Mercado Común del Sur  
MIA: Movimiento de Industria Argentina  
MIN: Movimiento de Industria Nacional  
MRECIC: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto

NAFTA: North American Free Trade Agreement (Tratado de Libre Comercio de América del Norte)

NOAL: Movimiento de Países No Alineados

OEA: Organización de Estados Americanos

OMC: Organización Mundial del Comercio

ONG: Organizaciones no gubernamentales

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PBI: Producto Bruto Interno

PICAB: Programa de Cooperación e Integración Argentina-Brasil

PICE: Programa de Integración y Cooperación Económica

PJ: Partido Justicialista

PLC: Programa de Liberalización Comercial

PND: Plan Nacional de Desestatización

PSDB: Partido Socialdemócrata de Brasil

SAM: Secretaría Administrativa del MERCOSUR

SELA: Sistema Económico Latinoamericano

SRA: Sociedad Rural Argentina TLC: Tratado de libre comercio

PAM: Política Automotriz del MERCOSUR

TCP: Tratado de Comercio de los Pueblos

TLC: Tratado de Libre Comercio

TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte

UAC: Unión Argentina de la Construcción

UCR: Unión Cívica Radical

UE: Unión Europea

UIA: Unión Industrial Argentina

UIPBA: Unión Industrial de la Provincia de Buenos Aires

UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas

UNCTAD: United Nations Conference on Trade and Development (Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo)