

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Políticas neoliberales y proceso de integración: la influencia del Consenso de Washington en el nacimiento del Mercosur

Gonzalo Gabriel Ghigino

Introducción

Los gobiernos democráticos surgidos en Argentina (1983) y Brasil¹ (1985) no solo tuvieron la tarea y el peso de reconstruir una sociedad democrática sino que también tuvieron que heredar la difícil situación económica que por la crisis de la deuda desatada en 1982 se cernía sobre toda América Latina. La complicada realidad obligó a replantear a los nuevos gobiernos una diferente concepción de relación regional especialmente entre ambos países, dadas las similitudes en las que se encontraban y el peso tanto histórico como geopolítico que ambos tenían en la región. Es así que las nacientes democracias comenzaron a redefinir su relación con el vecino, en donde la desaparición de la hipótesis de conflicto regional y la necesidad de conformar un bloque de peso a nivel internacional jugaron a favor para que comience a replantearse una nueva relación. Los presidentes Raul Alfonsín y José Sarney serán pioneros en la relaciones bilaterales argentino-brasileñas, rompiendo así con una indiferencia de más de ciento cincuenta años. Estas nuevas relaciones, sumado al éxito inicial que tuvieron (en gran medida gracias al PICE²), impulsaron un proceso de integración a nivel regional, que sin embargo se vería condicionado por los fracasos económicos de ambos gobiernos. Esto obligó a un replanteo del modo de encarar el mismo hacia fines de los ochenta que fue llevado a cabo por los nuevas administraciones de Carlos Menem y Fernando Collor de Mello, quienes darán el punta pie para ajustar ese proceso integración a las nuevas circunstancias internacionales que se vivían y que desde los centros de poder se pregonaban.

¹ * Las elecciones de 1985 en Brasil fueron indirectas. José Sarney fue elegido presidente por el congreso brasileiro luego del fallecimiento del electo presidente Tancredo Neves, de esta manera Sarney desplazó a los militares del gobierno luego de más de veinte años en el poder.

² * PICE siglas de Protocolo Integración y Cooperación Económica, mediante el cual se firmaron distintos protocolos sectoriales que por sus características dieron un fuerte impulso a la integración económica.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

En Argentina ya el gobierno de Alfonsín había modificado ciertos patrones tradicionales de inserción externa, y dadas las circunstancias en las que el país se encontraba inmerso hacia fines de la década de los ochenta (especialmente la crisis económica) obligaron a pensar en la necesidad de realizar importantes transformaciones en la materia. Esta necesidad, que adquirió presencia creciente en los debates teóricos que se produjeron en esos años, indudablemente marcó un camino a las nuevas autoridades³ que habían asumido a mediados de 1989 en medio de una caótica situación político-económica. En tanto que en Brasil la necesidad de superar la crisis y adaptarse al nuevo orden internacional que comenzaba a establecerse hacia comienzos de los noventa, siempre en su aspiración de no ser solamente potencia regional, le valió de un cambio en la política internacional e integracionista que comenzó a ser llevada adelante por la presidencia de Collor de Mello, y que fue en parte modificada una vez destituido este. Esto no impidió que se llevara adelante un proceso de integración argentino-brasilero influenciado por las reglas del Consenso de Washington.

El plan Brady y el Consenso de Washington

Para mediados de la década de 1980 las distintas mediadas para hacerle frente a la deuda externa de los países latinoamericanos fracasaron estrepitosamente, lo cual se tornó imprescindible el replanteamiento de un nuevo sistema de pagos. Los intereses de la deuda se hacían insostenibles para las economías y esta representaba a su vez el doble del valor de las exportaciones⁴, y de seguir en ese camino se presagiaba que difícilmente la región podía hacerse cargo de su pago. Llegado 1989 y ante la imposibilidad de poder cobrar la deuda, los países acreedores delegarán el cobro de la misma a la banca privada internacional, para ello el gobierno norteamericano presentará una nueva propuesta con este fin. Esta nueva propuesta conocida como el Plan Brady consistía principalmente en plantear para todo el complejo proceso de reducción de la deuda externa, el apoyo al Banco Mundial, con nuevos préstamos a los países deudores a fin de permitir su recuperación; y autorizar al FMI para financiar, en condiciones especiales, programas de ajuste, aun en el supuesto de que el país deudor no hubiese alcanzado previamente un acuerdo con la banca acreedora⁵.

Con estas medidas se pretendía reducir al menos el 20% de la deuda de estos países, y en cuanto a la cifra requerida, el plan se articuló en tres opciones diferentes a elección de

³ Souto Zabaleta, Mariana; *El sustento teórico de la política exterior de la administración Menem (1989-1999)*, Documento de Trabajo N° 2, Centro de Estudios Internacionales y de Educación para la Globalización CEIEG, Universidad del CEMA, p. 12

⁴ Tamames; Ramón; *Estructura económica internacional*, Begoña Gonzales Huerta (coautora), Alianza editorial, Decimonovena edición, Madrid, 1999. p 142

⁵ Ibid, p. 144

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

los acreedores, como la reducción principal de la deuda, la reducción de los intereses o bien una nueva financiación. La aplicación del Plan Brady obligó a los países de la región y en especial a Argentina y Brasil a conceder parte de sus negociaciones exteriores al acatamiento que suponía la puesta en práctica y los compromisos del plan. Si bien no tendrá la efectividad que se pretendía en un principio, obligó a los principales países de la región a responder con políticas económicas de ajuste con el fin de hacer frente a la deuda que el plan suponía. El Plan Brady no será el único condicionamiento exterior que aparecerá, ya que por esos años en Estados Unidos se gestaba un programa económico para implementar en América Latina, este programa económico contenía una serie de medidas económicas de corte netamente liberal o como será llamado después: neoliberal. La implementación de estas políticas económicas requería de una ausencia total del estado y una serie de recortes presupuestarios, superávit fiscal, reforma impositiva, liberalización de la tasa de interés así como una tipo de cambio que favorezca al sector financiero. La ejecución de estas políticas obligaba al estado a alejarse de la intervención en la economía y delegaba esta función en grupos económicos, haciendo sumamente rentable la especulación financiera en detrimento de la producción. El endeudamiento de los estados, la falta de fondos así como el fracaso de las políticas económicas implementadas durante el periodo anterior a 1990, facilitó la puesta en práctica de este programa económico. De esta manera la política económica neoliberal que había hecho su aparición a mediados de los setenta con la llegada de los gobiernos militares a la región (posteriormente a las crisis de Breton Wood en 1971 y del petróleo en 1973), volvía otra vez a la escena latinoamericana impulsada bajo gobiernos democráticos.

Estas propuestas tenían un fuerte consenso en Washington, tanto entre los miembros del congreso norteamericano y de la administración de George Bush padre así como entre los tecnócratas de las instituciones financieras internacionales y agencias económicas del gobierno estadounidense⁶. Este proyecto obtuvo un fuerte respaldo de los *lobbies* económicos y por ello será conocido públicamente como el Consenso de Washington, y sus recomendaciones apuntarán a la estabilización monetaria y al pleno restablecimiento de las leyes de mercado, sus principales puntos eran la disciplina fiscal, cambio de prioridades en el gasto público (reducción del gasto público), reforma tributaria, índices de cambio de acuerdo con las leyes de mercado, liberalización del comercio, fin de las restricciones a las inversiones extranjeras y privatización de las empresas estatales. Todas estas medidas debían ser implementadas con el objetivo de que los países le otorguen más protagonismo al mercado. Para algunos teóricos, las reformas fiscales tenían como objetivo paliar la crisis fiscal de los estados y al mismo tiempo contribuir a estabilizar la economía, ya que según estos, el modelo de sustitución de importaciones adoptado a lo largo de esos años demostró ser inadecuado, ya que, y citando

⁶Moniz Bandira, Luiz Alberto; *Argentina, Brasil y Estados Unidos de la Triple Alianza al Mercosur*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 2004, p. 423

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

textualmente, la sobreprotección del mercado interno fue lo que hizo que la industria nacional fuera cada vez más atrasada e ineficiente⁷. Serán estas teoría de ineficacia de la protección a la industria nacional propagada por toda América latina durante los noventa lo que facilitará la puesta en práctica de los pautas del llamado Consenso Washington.

Los presidentes Collor de Mello en Brasil y Menem en Argentina, contemporáneos en una primer etapa, serán los encargados de realizar el giro necesario en la política económica e implementarán al cabo de unos años las políticas neoliberales del consenso. Las reformas serán perjudiciales para la región, en este caso los efectos no los padeció Brasil como sí los sufrió Argentina⁸, teniendo resultados altamente negativos. Si bien, ciertamente había problemas con la estrategia de sustitución de importaciones y ésta hubiera tenido que evolucionar, pero fue la crisis de la deuda y no las falencias de la estrategia de desarrollo lo que puso fin al período de alto crecimiento. El éxito en el marco de las reformas fue aun más efímero –menos de una década- y el fin de ese éxito se relacionó directamente con las fallas de la estrategia de reforma; por ejemplo, la apertura de los mercados expuso a los países a la volatilidad de los mercados internacionales de capitales, lo cual tuvo consecuencias sumamente negativas durante la crisis financiera global de 1997-1998⁹. Con estos ejemplos es difícil suponer el alcance favorable del consenso, más aun cuando los principales beneficiarios fueron quienes insistieron en su implementación, como los grandes bancos internacionales y los organismos de créditos (FMI, Banco Mundial, Club de Paris, etc.). De todas maneras la responsabilidad final de la aplicación de estas políticas y sus consecuencias recae en los gobiernos que aplicaron indiscriminadamente los postulados del consenso.

Estas políticas no solo fueron perjudiciales para el caso de Argentina, sino que afectaron aunque de manera muy desigual a toda Latinoamérica repercutiendo en el seno de la integración. La aplicación del consenso evitó el ensayo de la institucionalidad política, ya que las perspectivas impuestas en los países se trasladaron automáticamente al proceso de integración, y de ninguna manera se permitió una integración basada en una institucionalidad que contradiga los postulados del consenso. Por ende es difícil hablar sobre el nacimiento del Mercosur y su relación con el llamado Consenso de Washington y los efectos que causó. Este caso se presenta como una clara variante externa que incide en la conformación del bloque.

⁷ Benecke, Dieter W y Nascimento, Renata; "El Consenso de Washington revisado", Dossier, Dialogo Político N°2, 2003, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, p. 16-17

⁸ La firme adopción en la Argentina del Consenso de Washington y el rechazo del mismo en Brasil, marcó las diferencias entre uno y otro país teniendo consecuencias fatales para la Argentina, en tanto que por el lado de Brasil la no adopción sistemática de las propuestas del consenso fue lo que le permitió conservar con su estructura industrial evitando caer así en la profunda crisis económica y política que vivió su principal socio

⁹ Stiglitz, Joseph; *EL Consenso Post-Consenso de Washington*, The Initiative for Policy Dialogue, Barcelona, Septiembre de 2004, p. 6

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Deuda externa Latinoamericana 1990-2001

País	Endeudamiento externo en miles de millones de U\$S		Endeudamiento externo en % del PBI				
	1990	1997	1989	1993	1997	1999	2001
Argentina	62,2	123,2	122,0	30,5	42,7	51,3	52,0
Bolivia	4,3	5,3	96,4	66,0	55,1	52,9	53,2
Brasil	119,9	193,7	34,9	33,1	24,8	45,6	43,4
Chile	19,2	31,4	72,2	44,2	35,7	47,6	57,7
Colombia	17,2	31,8	42,8	37,2	32,3	42,3	47,8
Costa Rica	3,8	3,6	85,6	41,6	24,1	23,3	23,5
Ecuador	12,1	14,9	108,9	95,3	76,4	118,9	80,1
Guatemala	3,1	4,1	31,9	20,6	18,0	20,9	20,0
México	104,4	149,7	47,6	32,4	37,1	34,6	23,4
Perú	20,1	30,5	69,5	78,8	48,6	55,2	52,1
Uruguay	4,4	6,6	53,2	23,8	21,9	24,8	30,1
Venezuela	33,2	35,5	75,6	68,0	35,3	32,2	25,8

Fuente: Banco Mundial

Como se puede apreciar en el cuadro, a fines de la década de 1990 los resultados de la aplicación del consenso para América Latina son evidentes, el gran desequilibrio en el presupuesto así como aumento de la deuda externa ya sea en millones de dólares o en cuanto al porcentaje en el PBI revela tanto las falencias como las incompatibilidades que la aplicación del consenso en estos países suponía. Demostrando que la aplicación de estas políticas lejos de solucionar los problemas de la deuda y el desequilibrio fiscal, los terminó agravando.

La aplicación de las políticas del Consenso y el cambio en el proceso de integración

Fueron los nuevos gobiernos de Argentina y Brasil, surgidos a fines de los ochenta y comienzos de los noventa, quienes dieron un giro en el rumbo a seguir en la integración argentino-brasilera. El nuevo orden mundial que comenzaba a surgir tras la caída del comunismo así como el fracaso de las políticas heterodoxas de los gobiernos anteriores, junto con el hundimiento de la política de sustitución de exportaciones, facilitarán la

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

puesta en práctica de políticas económicas del Consenso de Washington ligadas a la apertura comercial, las privatizaciones y la desregulación financiera.

En el ámbito de la reflexión teórica en torno a la inserción Argentina en el mundo hacia fines de los ochenta, existía algo más que un cúmulo de disensos retóricos, ya que desde el comienzo el nuevo gobierno intentó mostrar con claridad la firme intención de practicar un profundo corte con el pasado. Para la gestión de Menem, la política exterior debía concebirse en estrecha relación con las demás áreas de gobierno, en especial la política económica. Ello implicaba la necesidad de cambiar profundamente las características de la inserción Argentina en el mundo, y desde esta racionalidad comenzaron a ocupar un lugar destacado los aspectos comerciales, económicos y financieros de la política exterior¹⁰. Lo que el nuevo gobierno trazaba era la política del *realismo periférico*, en donde se asumía “plena conciencia de la realidad Argentina en el mundo” y a partir de allí se diseñaba la política exterior, en este caso una profundización de las relaciones con Estados Unidos desde una posición subordinada. De esta manera la Argentina comenzará a acercarse cada vez más a Estados Unidos al tiempo que comienza a diferenciarse de Brasil. Menem manifestó tempranamente los lineamientos de la futura política exterior siendo su concepción simple y clara signada por sobre todas las cosas por lo que su gobierno llamaba “realismo”, haciendo clara referencia a la situación del país, ya que entendía y argumentaba que sólo el crecimiento económico y el mayor bienestar de la población darían más presencia a la Argentina en el mundo¹¹. Se pretendía de esta manera, crear un clima favorable al libre comercio y movimiento de capitales, para las inversiones directas propicias para el crecimiento de la economía mundial y el aprovechamiento por parte de las economías nacionales, de la oportunidad que (supuestamente) ofrecía el nuevo contexto internacional. Pretendiendo de esta forma que la política exterior se constituya en un apoyo fundamental para la solución de los problemas económicos y sociales del país. De esta manera a partir de este lineamiento, se definió con claridad cual sería el foco en torno a las futuras relaciones preferenciales, asignándole en este marco gran importancia de las relaciones con Estados Unidos.

Aun así las premisas de la integración seguían siendo fundamentales pero con un profundo cambio en su estructura, si bien se entendió que en el nuevo contexto internacional que surgía resultaba imperante la integración regional, se concibió a su vez que se debían modificar muchos de los objetivos integracionistas y reajustarlo a las nuevas orientaciones de política económica y a los objetivos estratégicos de realineamiento de las relaciones exteriores de ambos países¹². Por otra parte pasó a ser entendido como fortalecedor de las transformaciones económicas internas que

¹⁰ Íbid, Souto Zabaleta, Mariana, p. 15

¹¹ Idem, p. 22

¹² Hirst, Mónica; “Avances y desafíos en la formación del Mercosur”, en Bouzas Roberto, ed. *Los procesos de integración económica en América Latina*, CEDEAL, Madrid, 1993, p. 156

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

intentaban llevarse a cabo¹³. Para el nuevo gobierno el aislacionismo y la excesiva confianza en los recursos propios como motor del desarrollo habían contribuido a que el país permaneciera al margen del flujo de inversiones destinadas a la producción. La captación de inversiones extranjeras adquiriría un interés esencial, como medio para impulsar el desarrollo de todo el potencial de la economía. La clave en materia de inserción internacional estaba entonces en el desarrollo de un sistema de alianzas que apuntalaran las posibilidades de desarrollo del país. El sistema de alianzas propuesto incluía cuatro grandes áreas: los países de Europa, los países del norte de América, los países emergentes del este de Asia, y una cuarta zona de referencia. Esta cuarta zona era definida como nuestra zona específica, que por un lado se la puede definir como el Grupo de Río de una manera diluida o como el Mercosur de una manera mucho más concreta¹⁴.

Por su parte en Brasil el presidente Collor de Mello intentará llevar cabo el más ambicioso programa de reforma del modelo desarrollista brasileño consistente en cuatro grandes reformas: sector externo, sector público, sistema de salud e institucionalidad fiscal. De todas las reformas emprendidas, solo en el sector externo se llevó a cabo el proceso de reforma, dada la sustantiva reducción de los aranceles externos del 32, 2% al 21,2% en 13.500 rubros lo que por cierto generó la fuerte resistencia y rechazo de la poderosa Federación de Industriales del Estado de San Pablo (FIESP), corazón de la Burguesía local desarrollada a partir de los años `40¹⁵. Por otro lado fueron mínimos los avances en materia de reforma del sector público, en primer lugar por restricciones de carácter constitucional, debido a que se establecía un tope del 40% para la participación del capital extranjero en las empresas nacionales, y en segundo lugar, por las fuertes resistencias que generaría este proceso de reforma en diferentes sectores de la vida social del Brasil tales como el Congreso Nacional, la burocracia estatal, las organizaciones sindicales y en sectores dentro del propio poder ejecutivo¹⁶.

El caso brasileiro se diferencia del argentino en que tras la destitución de Collor de Mello en 1992 por casos de corrupción impidieron en cierta medida que muchos de los postulados neoliberales se llevaran a cabo. Al no pertenecer a un partido tradicional en la política brasileira y no contar con un respaldo partidario y de parte de la sociedad, como si contó Menem en la Argentina, las reformas de Collor de Mello se vieron tempranamente condicionadas. Las reformas que alcanzaron a realizarse en el plano exterior se debió mas que nada a que el poderoso sector empresarial entendía que de

¹³Bouzas, Roberto y Fanelli, José María; *Mercosur: integración y crecimiento*, Fundación OSDE, con la supervisión académica y certificación de la Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, 2001. p. 157

¹⁴Souto Zabaleta, Mariana; op. cit. p. 19

¹⁵Leiras, Santiago; "Carlos Menem y Fernando Collor de Mello ¿Arquitectos del Mercosur? Algunas reflexiones sobre la calidad democrática e integración regional", Centro de Estudios Internacionales, Buenos Aires 2000. p 11

¹⁶Idem p 12

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

alguna manera correspondía haber un cambio en la política exterior pero no llegar tan lejos como el caso argentino. De esta manera el proceso iniciado en Brasil se reacomoda a los postulados del Consenso pero sin perjudicar el poderoso sector industrial y a aquellos sectores de la economía altamente importante, esto no quiere decir que la política encarada en el proceso de integración este ajena a los postulados del Consenso sino todo lo contrario ya que en algunos aspectos (por ser la mas grande de la región) beneficiaba a la economía brasilera.

En julio de 1990 Collor de Mello y Menem firmarán el Acta de Buenos Aires, en la cual se concretan los nuevos pasos a seguir en el proceso de integración, decidiéndose acelerar el plazo previsto originalmente para la puesta en marcha del mercado común adelantándolo para 1995. Por otra parte se abandonará la liberación gradual y selectiva que se mantenía hasta entonces por una liberación establecida por un sistema de rebajas arancelarias automáticas, generalizadas y lineales a las que se le sumaba el compromiso de la eliminación de las restricciones no arancelarias, hasta alcanzar, a fines de 1994, el 100% de preferencia para el total del comercio¹⁷ al tiempo que se redefinirán mecanismos institucionales creándose el Grupo del Mercado Común como un órgano ejecutivo y pautándose un cronograma de transición. Finalmente este acuerdo dejaba las puertas abiertas al ingreso al tratado a cualquier miembro de la ALADI.

En este marco, el 26 de Marzo de 1991, se firmará el tratado de Asunción al que se sumarán tanto Uruguay como Paraguay, quedando establecido el Mercado Común del Sur, el Mercosur. Este tratado extenderá los objetivos, mecanismos y procedimientos establecidos en el Acta de Buenos Aires. Los estados partes buscarán alcanzar la puesta en marcha del Mercado Común al cabo de un periodo de transición de cuatro años, en el que incluiría la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, la adopción de una política comercial externa común, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales, y la armonización de la legislación en áreas pertinentes¹⁸. Junto con estos puntos se establecieron la eliminación de aranceles que grababan el comercio de bienes, un régimen general de origen y un mecanismo de salvaguardas transitorios en prevención de un eventual aumento de las importaciones que terminaría perjudicando a alguna de las partes. No todos los aspectos fueron establecidos en el tratado de Asunción, este se complementó con el Protocolo de Brasilia de Diciembre de 1991 en el cual se establecía un sistema de solución de controversias así como la implementación de un Arancel Externo Común (AEC) que entraría en vigor el 1º de Enero de 1995.

En el periodo de transición, desde 1991 a 1995, se estableció un cronograma de rebajas arancelarias que alcanzarían una preferencia del 100% sobre los aranceles (previamente establecido en el tratado de 1990). El Programa de Liberación Comercial consistía en un

¹⁷ Worcel, Gloria; *EL MERCOSUR EN EL PERIODO DE LA TRANSICION Funcionamiento institucional, participación empresarial e impacto sobre el comercio*, DOCUMENTO DE TRABAJO N° 44 Comisión Económica para América Latina y el Caribe C E P A L, Oficina en Buenos Aires, LC/BUE/L.126, Mayo 1992, p. 2

¹⁸ Bouzas, Roberto y Fanelli, José María; op. cit. p. 159

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

cronograma de desgravación según el cual los estados parte aumentaban semestralmente el margen de preferencia regional para el universo de productos, excepto para aquellos bienes incluidos en estas listas nacionales de excepción. Estas excepciones comprendieron sectores transitoriamente excluidos de la unión aduanera (automóviles y azúcar), los bienes de capital, informática y telecomunicaciones. A su vez, el número de productos debía reducirse en un 20% por año de forma tal de eliminar todas las excepciones para el 31 de diciembre de 1994 para la Argentina y Brasil, y un año más tarde para Paraguay y Uruguay, estos dos países también fueron autorizados a incluir un mayor número de productos en sus listas nacionales¹⁹. En cuanto a la estructura y organización institucional para este periodo, el tratado se basó en las estructuras preestablecidas anteriormente entre Argentina y Brasil y no contó con una estructura sólida que le diera fortaleza y legitimidad al proceso, sino que se establecieron dos órganos de carácter intergubernamental, como el Consejo del Mercado Común (CMC) que actuaría como órgano principal del bloque en transición y llevaría adelante la conducción política del proceso y la toma de decisiones que permitieran asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos; y en cuanto al segundo órgano el ya mencionado Grupo del Mercado Común (GMC) que se encargaría de los ámbitos de ejecutivo en cuya orbita se crearon diferentes subgrupos de trabajos. En lo referente a la manera de proceder se estableció que el proceso de toma de decisiones en todos los órganos se haría en base al principio de consenso y presencia de todos los miembros del bloque sin excepción.

Se instituyó el compromiso de adoptar una forma definitiva de organización antes del 31 de diciembre de 1994, pero esa no pareció ser la premisa principal o importante dentro del tratado, sino que se encaminó lo más rápido posible a establecer las pautas comerciales para alcanzar cuanto antes la liberación comercial y afianzar el mercado común, con una visión más orientada a lo comercial, que a la integración de políticas productivas. Esta nueva estrategia de integración obedecía a diferentes realidades que coexistían en el momento; en este contexto la ISI había llegado a sus límites y esto a su vez exigía una nueva estrategia política, el problema de la deuda externa puso en evidencia al agotamiento de las estrategias de desarrollo emprendidas por la región, en consecuencia se perdió el andamiaje de los intentos de sustitución de importaciones a través de la integración, sumado a esto la crisis fiscal y financiera minó la posibilidad de continuar con el estado de bienestar²⁰. A ello se sumaron las dificultades externas, y los cambios en la tecnología y la lógica productiva en los centros, generando polémica respecto al rumbo que se debería adoptar.

En esta realidad, se comenzó a comprender que ni siquiera la economía brasileña se acercaba a la mínima dimensión requerida por la escala de la producción, y la demanda, en numerosas actividades modernas. Ante esto, el Mercosur crearía una base más sólida

¹⁹ *Ibid*, pp. 160

²⁰ Ondarts, Guillermo; "La nueva integración", INTAL N° 175, Buenos Aires, Abril 1992, p. 4

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

para acercarse a una potencial situación de despegue productivo. El bloque ofrecía, de esta manera, desde su inicio, una posibilidad cuyas dimensiones no se podrían alcanzar del mismo modo en un proceso de desarrollo normal en el corto plazo; por eso, su formación aceleró la posibilidad del éxito. Bastó que se firmaran los primeros acuerdos para que una cantidad de empresas comenzaran a penetrar en el mercado del país vecino, ya sea exportando o a través de inversiones directas²¹. Lo mismo hicieron numerosas multinacionales. Los criterios mencionados tuvieron distintos contenidos específicos en cada etapa del proceso de integración, pero lo notable es que transmitieron una poderosa señal a los agentes económicos. Los empresarios locales, así como numerosas empresas multinacionales, se convencieron de que el mercado común estaba en construcción, y no tardaron en responder con decisiones que, por su carácter, aceleraron el proceso²².

De esta manera el proceso de integración iniciado años atrás, no solo cambió el rumbo sino que también no contó con instituciones que impongan normas y permitan un desarrollo de la integración regional de manera tal que los actores involucrados – gobiernos, grupos empresariales locales y grupos transnacionales- coexistan en un marco regulado y controlado en el cual no se afecte a ninguna de las partes. Esto fue acompañado por una política económica de apertura comercial, privatizaciones, desregulación estatal y paridad cambiaria con el dólar, donde el estado delegó el rol de la intervención, al tiempo que cedió el control a los grupos económicos, dándole al bloque un fisonomía únicamente comercial, evitando los demás aspectos de la integración que si se tenían en cuenta hasta 1990. Resulta lógico el poder de los distintos grupos económicos en un determinado proceso de integración, pero también lo es (y mas importante) la instrumentación de políticas que eviten la competencia desleal que afecte a algunas de las partes, el bloque se convirtió así en una zona de libre comercio sujeto a los vaivenes de la economía regional y debido a la nueva apertura comercial, a los movimientos de la economía mundial.

El cambio de estrategia de alcanzar la integración con fines productivos cuyo ejemplo fue el protocolo N°1 sobre la producción de bienes a pasar a conformarse una zona de libre comercio, no solo obedeció a una cuestión puramente estratégica sino que se debió a los modelos de inserción mundial que pretendían los nuevos gobiernos (en especial de Argentina). Estas medidas de apertura unilateral que llevaron a cabo los países miembros en la década del '90, debido en parte a la presión que suponían los acreedores internacionales y la ideología dominante en los centros manifestada en el Consenso de Washington, provocó que en casi toda América Latina se adoptaran medidas de apertura unilateral de su economía, mediante el atraso cambiario, la reducción acelerada de tarifas arancelarias y el desarme de practicas proteccionistas no arancelarias, hasta

²¹ Schvarzer, Jorge; "Un bloque exitoso en crisis El Mercosur y un socio demasiado grande", Revista Nueva Sociedad N° 162, Buenos Aires, 2002, p. 95

²² Ibid, p. 96

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

permitir un verdadero aluvión de importaciones del resto del mundo²³. Estos cambios en la integración latinoamericana adquieren por lo tanto para muchos una “lógica evidente”, lo cual coloca al Mercosur en un contexto particularmente favorable a estas políticas y desfavorables a las políticas que habían dado inicio a la integración argentino brasileña. Por otra parte, como la apertura tuvo un fuerte sesgo importador, el bloque apareció como una posibilidad que se le daba a cada nación integrante para poder exportar. Estas nuevas políticas de relaciones interregionales, denominadas pragmáticas por sus impulsores, orientadas a la cooperación y/o integración económica en lugar de la concertación política, tan pregonada durante el decenio de 1980, obedece a su vez a que el desvanecimiento de la concertación política latinoamericana estuvo estrechamente ligada al fin de la guerra fría y los nuevos planteos geopolíticos²⁴. Por otra parte y como apunta Mónica Hirst, las negociaciones en torno a las posibilidades de cooperación y/o integración regional se convirtieron en el único espacio activo de las políticas exteriores latinoamericanas, constituyendo un campo de acción esencialmente diplomático²⁵.

En este sentido las consecuencias de la aplicación del Consenso de Washington fueron mas que adversas para la economía regional y en especial para la economía Argentina donde se conjugaron con la indisciplina fiscal y a las políticas implementadas durante el periodo²⁶, siendo difícil separar la crisis de la aplicación de las políticas del consenso. Sin duda que las malas políticas de los gobiernos de la época influyeron en el desastre económico de fines de los noventa, pero la mayoría de esas políticas estaban basadas en las propuestas del Consenso de Washington, el régimen de privatizaciones así como la apertura comercial y otros, fueron fundamentales para la debacle. En parte, el consenso fallará al no comprender las estructuras económicas de los países en desarrollo, al concentrarse en un conjunto de objetivos demasiado estrecho y en un conjunto de instrumentos demasiado limitado²⁷.

Esta situación permitió que se colara en bloque a mediados de la década el tema del ALCA, algo totalmente ligado a los postulados del consenso. Durante lo años del Plan Brady así como el Consenso de Washington, la administración de Bush padre proyectará una política comercial que abracaría a todos los países del continente a excepción de Cuba. Denominada en Estados Unidos como *The Enterprise for the Americas*, cuyo objetivo principal fue otorgar una nueva movilidad a las relaciones interamericanas en el nuevo contexto mundial y poder así reducir el desequilibrio de la balanza comercial norteamericana mediante la apertura de los mercados latinoamericanos. Esta iniciativa se enmarcaba dentro de las políticas impartidas desde Washington hacia Latinoamérica,

²³ Idem, pp. 97

²⁴ Hirst, Mónica; “Condiciones y motivaciones del proceso de integración y fragmentación en América Latina”, INTAL N° 175, Buenos Aires, Abril 1992, p. 20

²⁵ Ibid, p. 20

²⁶ Cachanosky, Roberto Horacio; “Argentina y el Consenso de Washington”, Dialogo Político N°2, 2003, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, p. 89

²⁷ Stiglitz, Joseph, Ibid p. 2

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

lo cual si bien son independientes unas con otras en su formación, resultan interdependientes en sus objetivos de dotar a América latina del marco necesario para la implementación de políticas de apertura comercial y desregulación financiera. Estas políticas convenían a los países desarrollados (en especial a Estados Unidos) puesto que contarían con las condiciones tanto jurídicas como políticas para poder llevar a cabo políticas de inversión y expansión comercial.

La irrupción del ALCA en un fecha tan temprana (1994) manifiesta claramente dos realidades inocultables del proceso de integración; una hacia adonde apuntaban parte de los objetivos del Consenso de Washington, que si bien no exigía explícitamente la conformación de un área de libre comercio a nivel continental, como se dijo si forma parte de este proyecto mucho mas abarcador ya que en sus postulados pregonaba por una apertura comercial, desregulación financiera y demás, preparando el terreno para la firma del tratado. Por otro lado se revelan las claras diferencias entre Argentina y Brasil que ya visiblemente se comenzaban a exteriorizar; una vez destituido Collor de Mello en 1992, la política exterior brasilera se orientó cautelosamente a aceptar los postulados del consenso pero manteniendo una postura independiente respecto a las potencias, en principal con Estados Unidos, en tanto que la Argentina continuaba por la vía de las relaciones carnales.

Estas diferencias entre Argentina y Brasil manifestadas en las relaciones carnales encaradas por Argentina llevarán a un distanciamiento con Brasil hacia finalizar la década. El interés argentino en priorizar las relaciones con Estados Unidos antes que con brasil, producto de la teoría del realismo periférico, dañará seriamente al bloque una vez iniciado su funcionamiento luego de 1995. Siendo una premisa dentro de la política exterior argentina enmarcada dentro de los postulados del Consenso de Washington, premisas que siguió hasta ultimo momento con el estallido económico del 2001. En este escenario Brasil por su parte también hizo su juego, viéndose perjudicado por las políticas del consenso opto por mantener una política devaluatoria al tiempo que en el escenario internacional comenzó a tener un papel mas preponderante como potencia regional, algo impulsado y fortalecido por su política exterior. En este marco el bloque comenzó al poco tiempo de tomar vida a caer en una profunda crisis en lo que solo los encuentros presidenciales y las reuniones protocolares funcionaron como herramienta para solucionar cualquier desentendimiento. La falta de institucionalidad y de voluntad política a la hora de llevar adelante un entendimiento que priorizara la salud del bloque fue producto de un proceso de integración que en su momento crucial de conformación estuvo impregnada por políticas neoliberales que respondieron los postulados del Consenso de Washington.

Conclusión

El cambio producido en el modelo de integración llevado durante los noventa, no puede remitirse a una única causante. Corresponde a dos factores fundamentales, tanto interno

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

como externo, que figuran como condicionantes y determinantes para el proceso de integración; uno (el interno) obedece al modelo de reinserción internacional que los gobiernos de Menem y Collor de Mello pretendían. Puesto que entendían que dadas las circunstancias en aquellos años era necesaria una revisión de la política exterior y acomodarlo al nuevo contexto internacional pero con una clara aceptación de las directrices que desde los centros se emanaban, como en este caso las políticas del consenso. Y en segundo lugar (el factor externo) fue la influencia que el consenso tuvo sobre la integración encarada por aquellos años, ya que la política económica neoliberal fue adoptada prácticamente sin restricciones y se reorientó tanto la política económica como la política exterior en este sentido, no es casualidad que para los postulados del consenso ambas políticas, exterior y económica, estaban indisolublemente ligadas y era necesario que así sea para que los postulados tengan éxito. Ambos factores se conjugaron y moldearon el proceso de integración durante los primeros noventa, de manera tal, que el Mercosur que surgió, con sus falencias y asimetrías, fue obra de un bloque formado por políticas neoliberales emanadas del consenso.

La caída del comunismo, la crisis latinoamericana y el nuevo escenario internacional surgido favorecieron a la implementación de esas políticas. En este caso la prioridad en la inserción internacional como premisa principal de la política exterior se llevó adelante de manera tal que el estado se desvinculara completamente de la economía y por ende las políticas necesarias para llevar adelante un proceso de integración, como se venía llevando hasta 1990, donde la articulación de políticas productivas acorde al modelo desarrollista, como los protocolos sectoriales, tenían prioridad. La apertura económica no solamente fue puesta en práctica como política económica, sino que como se nombró, fue inmediatamente trasladada al modelo integración que pretendían llevar a cabo. ¿Podría seguir llevándose a cabo un proceso de integración con la presencia de estados fuertes? En esta realidad no podría haberse llevado a cabo de otra manera, puesto que la destrucción del estado era totalmente necesaria para llevar adelante los postulados neoliberales del Consenso de Washington y para que esto sea posible era necesario concebir su descrédito. Y esto fue llevado adelante por los teóricos del momento como por la clase política dirigente y del sector empresarial, quienes transmitieron la idea de que los males que aquejaban a los países de la región provenían de un estado ineficiente, que se dedicaba a realizar funciones que debían cometer los privados. De esta manera las políticas desarrollistas (el ISI), así como la articulación y presencia del estado en cuestiones de suma importa en la economía nacional fueron duramente desprestigiadas, especialmente en la Argentina de los años noventa. Esto condicionó profundamente al naciente bloque regional, generando a su vez diferencias entre sus principales socios y provocando una profunda crisis lo que hará replantear su existencia hacia fines de la década de los noventa.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Bibliografía

Benecke, Dieter W y Nascimento, Renata; "El Consenso de Washington revisado", Dossier, Dialogo Político N°2, 2003, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires

Bouzas, Roberto y Fanelli, José María; *Mercosur: integración y crecimiento*, Fundación OSDE, con la supervisión académica y certificación de la Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, 2001

Cachanosky, Roberto Horacio; "Argentina y el Consenso de Washington", Dialogo Político N°2, 2003, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires

Hirst, Mónica; "Condiciones y motivaciones del proceso de integración y fragmentación en América Latina", INTAL N° 175, Buenos Aires, Abril 1992,

Hirst, Mónica; "Avances y desafíos en la formación del Mercosur", en Bouzas Roberto, ed. *Los procesos de integración económica en América Latina*, CEDEAL, Madrid, 1993, p. 156

Moniz Bandira, Luiz Alberto; *Argentina, Brasil y Estados Unidos de la Triple Alianza al Mercosur*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 2004

Leiras, Santiago; "Carlos Menem y Fernando Collor de Mello ¿Arquitectos del Mercosur? Algunas reflexiones sobre la calidad democrática e integración regional", Centro de Estudios Internacionales, Buenos Aires 2000

Ondarts, Guillermo; "La nueva integración", INTAL N° 175, Buenos Aires, Abril 1992

Schvarzer, Jorge; "Un bloque exitoso en crisis El Mercosur y un socio demasiado grande", Revista Nueva Sociedad N° 162, Buenos Aires, 2002

Souto Zabaleta, Mariana; *El sustento teórico de la política exterior de la administración Menem (1989-1999)*, Documento de Trabajo N° 2, Centro de Estudios Internacionales y de Educación para la Globalización CEIEG, Universidad del CEMA

Stiglitz, Joseph; *EL Consenso Post-Consenso de Washington*, The Initiative for Policy Dialogue, Barcelona, Septiembre de 2004

Tamames; Ramón; *Estructura económica internacional*, Begoña Gonzales Huerta (coautora), Alianza editorial, Decimonovena edición, Madrid, 1999

Worcel, Gloria; *EL MERCOSUR EN EL PERIODO DE LA TRANSICION Funcionamiento institucional, participación empresaria e impacto sobre el comercio*, DOCUMENTO DE TRABAJO N° 44 Comisión Económica para América Latina y el Caribe C E P A L, Oficina en Buenos Aires, LC/BUE/L.126, Mayo 1992