

## *Empresarios argentinos y orígenes del Mercosur. Interacciones y negociaciones con el gobierno en torno al Acta de Buenos Aires de 1990*

### *Argentine bussinesmen and the origins of Mercosur. Interactions and negotiations with the government around the Buenos Aires Act of 1990*

**Julián Kan**\*

#### RESUMEN

Es común abordar los orígenes del Mercosur desde el Tratado de Asunción de marzo de 1991. No obstante, unos meses antes del tratado, Argentina y Brasil negociaron el Acta de Buenos Aires, que constituyó la piedra angular del bloque regional, incorporando una concepción comercialista de la integración asociada a las reformas neoliberales. Este trabajo tiene como objetivo estudiar esas negociaciones en torno al Acta de Buenos Aires de julio de 1990, más allá de la dimensión intergubernamental. Se analiza el lugar de los empresarios en las negociaciones y sus interacciones con el gobierno argentino. La hipótesis sostiene que los intereses de los diversos sectores empresarios estuvieron presentes en las negociaciones del Acta, sobre todo en la discusión por el protocolo de aranceles. También se analizan los posicionamientos, acciones y negociaciones entre las principales asociación empresarias y los diferentes funcionarios gubernamentales.

Palabras clave: empresarios, gobierno, Acta de Buenos Aires, Mercosur.

---

\* Investigador del Instituto sobre Economía y Sociedad de la Argentina Contemporánea, Universidad Nacional de Quilmes y del Centro de Investigaciones en Historia Económica, Social y de las Relaciones Internacionales, del Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales Unidad Ejecutora en Red del Conicet, en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Docente de la Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Nacional de San Martín, Universidad Nacional del Sur y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Miembro del Grupo de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Integración Regional y unidad Latinoamericana.

## ABSTRACT

It is usual to address the origins of Mercosur since the Treaty of Asunción in March 1991. However, a few months before the treaty, Argentina and Brazil negotiated the Buenos Aires Act that constituted the cornerstone of the regional block, incorporating a commercial conception of the integration associated with neoliberal reforms. This work aims to study these negotiations around the Buenos Aires Act of July 1990, beyond the intergovernmental dimension. The role of business people in their negotiations and interactions with the Argentinian government is analyzed. The hypothesis of this article states that the interests of several business sectors were present in the negotiations of the Act, especially in the tariff protocol discussion. The positions, actions and negotiations between the main business associations and the different government officials are analyzed.

Keywords: business people, government, Buenos Aires Act, Mercosur.

Fecha de recepción: 23 de mayo de 2019

Fecha de aceptación: 5 de julio de 2019

## *Introducción*

Este trabajo tiene como objetivo analizar la relación entre los empresarios, el gobierno y los orígenes del Mercosur, específicamente en torno a las negociaciones por el Acta de Buenos Aires, firmada el 6 de julio de 1990 por los presidentes Menem y Collor de Mello. Ésta constituyó la piedra angular sobre la que se erigió el Mercosur en marzo de 1991 con la firma del Tratado de Asunción, en un contexto de transformaciones económicas y política en el plano local, regional y global. Observaremos aquí los posicionamientos, acciones y demandas de diversos sectores empresarios sobre la participación de Argentina en los diferentes acuerdos regionales de ese entonces, particularmente, sobre el Acta de Buenos Aires con Brasil. Nos detenemos en analizar la relación e interacción entre los diferentes sectores del empresariado y el gobierno respecto a las implicancias del proyecto, tanto sobre perjuicios o beneficios concretos como sobre el tipo de inserción regional que representaban para aquellos. La hipótesis de este trabajo es que en las negociaciones económicas y políticas regionales hay una mayor interacción entre las decisiones gubernamentales y los intereses de determinados sectores sociales que pueden verse perjudicados o beneficiados por los acuerdos. Tratándose de un acuerdo de integración económica con el

principal país de la región, Brasil, la conducta, los posicionamientos y la interacción entre empresarios y gobierno merece una mayor atención de los especialistas. La firma del Acta de Buenos Aires constituyó un paso importante en la conformación del Mercosur pero, sobre todo, en la adopción de un modelo comercialista de integración asociado a las políticas de reformas neoliberales modeladas en el Consenso de Washington que identificó la primera etapa del bloque regional.

En primer lugar, analizamos el contexto político y regional que rodeó las negociaciones y la firma del Acta. En segundo lugar, analizamos el posicionamiento, las demandas y las interacciones con el gobierno de las principales cámaras y representaciones empresarias. Para esto, dividimos el análisis en el sector agrario y en el sector industrial y nos detenemos en las controvertidas negociaciones sobre el protocolo de aranceles, particularmente, en la relación entre el gobierno argentino y el sector azucarero, sus múltiples demandas y representaciones. Por último, esbozamos conclusiones. Las fuentes utilizadas son los documentos de los tratados de integración, documentos de las asociaciones y diarios.

### *El Acta de Buenos Aires en el contexto de reformas neoliberales a nivel global, regional y local*

Los cambios en el escenario geopolítico mundial como la caída del Muro de Berlín en 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 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 América Latina, orientadas bajo el decálogo del Consenso de Washington, produjo la apertura de las economías en este nuevo escenario internacional, lo que provocó un reordenamiento de las relaciones internacionales en varios países de la región, en particular de la Argentina.

En ese contexto, a partir de 1989 el gobierno de Carlos Menem desarrolló una estrategia múltiple en relación a la inserción económica internacional. Un decidido vuelco al apoyo de iniciativas de libre comercio como eje rector de la vinculación de la región y de Argentina con los países centrales y en

los espacios de negociación económica internacional.<sup>1</sup> Esto se observó en diferentes hechos, como el alineamiento con Estados Unidos celebrando la Iniciativa para las Américas lanzada en junio de 1990 y, posteriormente, en las negociaciones por el ALCA. En llevar posturas a favor de reducir aranceles a la Ronda del GATT como así también a ALADI. Por otro lado, 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 el Acta se erigirá el Mercosur en marzo de 1991, sumando a Uruguay y Paraguay. Bajo el esquema que luego la CEPAL teorizaría como de “Regionalismo Abierto” (CEPAL, 1994), este proyecto fue 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 o luego de otras alternativas como las negociaciones con la Unión Europea (UE). Aunque técnicamente no es lo mismo un área de libre comercio que una Unión Aduanera bajo el esquema del regionalismo abierto, ambas iniciativas estuvieron moldeadas por un ideario comercialista y aperturista de los vínculos externos (Kan, 2018). 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).

En consecuencia, los años 1990 y 1991 fueron claves para las transformaciones económicas de la Argentina, tanto para la política interna como para la externa. En la interna, la consolidación del menemismo, primero en la conducción del justicialismo y luego en el escenario político, mediante de la imposición de un rumbo en favor de la apertura económica – rumbo algo turbulento todavía pero siempre en la misma dirección–, 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

---

<sup>1</sup> Acerca de la relación entre el Partido Justicialista y el ideario de política exterior adoptado en ese contexto de cambios, véase Míguez (2013).

económica (Kan, 2015), la 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. Sin duda, ese consenso se afianzará con la implementación del Plan de Convertibilidad a comienzos de 1991 (Viguera, 2000). Estas transformaciones contribuyeron a instalar la idea que la participación de Argentina en proyectos de integración o bloques regionales ligados a alguna forma de apertura comercial, constituían un eslabón más de la apertura económica.

Así, en el plano externo comenzaron los virajes en la dirección señalada más arriba. La apertura comercial a nivel mundial se manifestó entre otras cosas en la proliferación de bloques regionales y comerciales adquirían relevancia y en el curso de las discusiones comerciales en la Ronda Uruguay del GATT<sup>2</sup> que intentaban lograr un consenso en torno a la eliminación de trabas al comercio, ya sean aranceles, subsidios o cualquier impuesto de tipo proteccionista. 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>3</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

---

<sup>2</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.

<sup>3</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.

y las políticas de apertura que se venían implementando en detrimento de la protección arancelaria. El gobierno argentino participaba en las reuniones de ALADI con una postura a favor de la reducción de aranceles en pos de facilitar el libre comercio (*La Nación*, 29/6/90).

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.<sup>4</sup> 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 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.<sup>5</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).

Desde 1985 Argentina y Brasil tuvieron un proceso de acercamiento que contrasta con los intentos anteriores. La Declaración de Iguazú de ese año constituyó el paso inicial de una serie de acuerdos que fueron profundizando los vínculos económico-comerciales y también geopolíticos entre ambos países hasta la creación del Mercosur en 1991. El Tratado de Integración, Cooperación, y Desarrollo de 1988 profundizaba la decisión de construir gradualmente un mercado común entre los dos países en el plazo de diez años, preconizando la armonización y la coordinación de las políticas monetaria, fiscal, cambiaria, agrícola e industrial (Moniz Bandeira, 2002:317). Este tratado avanzaba en aspectos de la integración económica anunciada previamente en Iguazú y en el Acta para la Integración Argentino-

---

<sup>4</sup> Memen: “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 las 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).

<sup>5</sup> Unos días después de la Conferencia y más cerca de la reunión por el Acta de Buenos Aires, el canciller Cavallo volvía a apoyar la iniciativa de Bush y afirmaba que esa estrategia no era excluyente con la integración con Brasil, sino que eran estrategias complementarias (*La Nación*, 1/7/90). Sobre la Iniciativa para las Américas de Goerg Bush (padre), véase Morgenfeld (2018).

Brasileña de 1986.<sup>6</sup> En estos acuerdos, si bien lo económico era lo predominante, aún no tendrían la impronta posterior de comienzo de los noventa donde lo económico, además de ser predominante, estuvo 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. 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), aceleró 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. Este viraje en el proceso de integración entre Argentina y Brasil se produjo en el Acta firmada el 6 de julio de 1990, la que tuvo una impronta neoliberal donde el mercado y la circulación de bienes constituyeron los aspectos centrales del vínculo entre ambos países. Como afirma Moniz Bandeira, “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). Así, el Acta dejó instalada una finalidad estrictamente comercialista, dentro las opciones del regionalismo, que posteriormente adquirió y profundizó el Mercosur, cuando en 1991, se firmó el Tratado de Asunción al que se sumaron Uruguay y Paraguay.<sup>7</sup>

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

---

<sup>6</sup> Acta donde se había implementado el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) que daba origen a los primeros acuerdos sectoriales.

<sup>7</sup> Los lineamientos principales del acercamiento que Argentina y Brasil constituyeron la piedra angular del Mercosur, que se extendería a los dos vecinos que rodean la Cuenca del Plata: Paraguay y Uruguay, quienes no tuvieron 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.

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 observar esa finalidad estrictamente comercial que adquirió luego el Mercosur al calor de la apertura económica, como señalaron los análisis de Kan (2015), Rapoport (2008), Botto (2016).<sup>8</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>9</sup> El contenido del proceso de integración con Brasil sellado en el Acta 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, como observaremos, desde el mismo momento de la firma del Acta de Buenos Aires se proyectaba de difícil realización a raíz de las negociaciones que tuvo el protocolo de aranceles que incluía el Acta.

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

---

<sup>8</sup> 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. Un análisis más detallado de los acuerdos anteriores comparados con el Acta de Buenos Aires hemos realizado en Kan (2011).

<sup>9</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).

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 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).

### *El sector agrario y su apoyo 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 Sociedad Rural Argentina (SRA) y Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y la política económica habitual de los 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, fue parte del diseño de los posicionamientos de las delegaciones argentinas, recibiendo más de una vez 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. También, tanto Alchouron como otros funcionarios de la dirigencia rural integraron varias comitivas negociadoras del gobierno argentino.<sup>10</sup>

Tanto SRA como CRA 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>11</sup> Sin

---

<sup>10</sup> “Juntos 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

<sup>11</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 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

embargo, no 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>12</sup>

Es de destacar que el comunicado llevaba también la firma de la Federación Agraria Argentina (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, apoyaron 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

---

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>12</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).

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 los posteriores gobiernos de De la Rúa, Duhalde y Kirchner), profundizó un discurso aperturista de la economía que se distanciaría de todos los gobiernos anteriores.<sup>13</sup> Este discurso, como las medidas tendientes e 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, como así también 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).

### *El sector industrial ante la política regional y comercial del gobierno: entre apoyos y reparos*

Cerca de la llegada de Collor de Mello para la cumbre presidencial 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 Unión Industrial Argentina (UIA) y la Coordinadora de Industria de Productos Alimenticios (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

---

<sup>13</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.

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>14</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 –de tendencia liberal y aperturista– y también al Movimiento Industrial Argentino (MIA), más propenso a la apertura dentro de la entidad industrial (Viguera, 2000), en este caso hablaba en nombre de toda la UIA, como titular de ella que era por ese entonces. Esta distinción no

---

<sup>14</sup> “Cavallo precisó en la UIA el esquema del acuerdo con Brasil” (*La Nación*, 4/7/90).

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 que se afilian de manera directa. 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 Movimiento de la Industria Nacional (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>15</sup>

---

<sup>15</sup> Sobre la elección interna de la UIA véase *Clarín*, 17/3/91. Un detallado análisis de las disputas políticas internas y de la formación de consensos en la entidad industrial puede verse en Viguera (2000) y Dossi (2014). En general, la UIA se manejaba por acuerdos de alternancia entre los dos grandes sectores, el MIA y el MIN. Estas elecciones, como también las posteriores de 2003 serían excepciones porque su existencia se debe a 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 había algunos enfrentamientos que venían desde 1999, con motivo de la política económica, el manejo de la relación con Brasil y entrado el año 2001 por la forma en que podía desenvolverse la salida de la convertibilidad.

## *Las negociaciones por el protocolo de aranceles del Acta de Buenos Aires: 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 sobre todo en los grandes ingenios de Salta (La Tabacal) y Jujuy (Ledesma) y en algunos de Tucumán, lugar donde históricamente una producción más diversificada. No obstante, desde la formación del Estado argentino fue un sector protegido y de poca competitividad a escala regional, por ejemplo con Brasil. La posibilidad de eliminar esa protección estatal debido a la posible inclusión del azúcar en el protocolo de aranceles del Acta, 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 tuvo que negociar luego de la presión de los 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-álcohol, 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 luego la primera etapa del Programa de Liberalización Comercial. El ejemplo de la conflictiva relación entre algunos sectores y fracciones del empresariado y el gobierno ante las negociaciones y las implicancias de un acuerdo de integración, en este momento inicial, será constante a lo largo de todo la historia del Mercosur, 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 (Kan, 2015).

En torno a azúcar, 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>16</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>17</sup> (encargado del departamento interno de la UIA para las economías regionales y de conexión con el negocio agroazucarero) 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

---

<sup>16</sup> El CAA es miembro de la UIA.

<sup>17</sup> Dueño del Ingenio El Tabacal de Salta, de la familia Patrón Costas.

inclusión en el protocolo.<sup>18</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).

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>19</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>20</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

---

<sup>18</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).

<sup>19</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>20</sup> Detrás de los fabricantes de bebidas, Arcor era el segundo consumidor del azúcar producido por el ingenio Ledesma.

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>21</sup> Además, Zorreguieta era un 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,

---

<sup>21</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.

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>22</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 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 (Kan, 2015; López, Lugones y Porta, 1993).

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:

---

<sup>22</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.centroazucarero.com.ar/zafra1990.html>

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).

### *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.<sup>23</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>24</sup> Ante esto,

---

<sup>23</sup> Menem declaraba que “No hay incompatibilidad entre los dos temas” (*La Nación*, 6/7/90) “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>24</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

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*, 5/7/90).<sup>25</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

---

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).

<sup>25</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).

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).

### *Conclusiones*

La aplicación del recetario del Consenso de Washington de inspiración neoliberal, moldeó no sólo las políticas económicas sino también los proyectos de integración como la iniciativa del Acta de Buenos Aires y el Mercosur. En este sentido, no reviste casualidad que en el mismo momento que se aplicaron las reformas que llevaron a la apertura económica, proliferaron los acuerdos regionales inspirados en el comercialismo. De esta forma, las fracciones del empresariado 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 un amplio abanico del empresariado argentino, 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 estuvo, 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 reparos a la misma.

Ante estas situaciones particulares es importante analizar la relación entre los gobiernos y las diferentes representaciones de los empresarios ante el proceso de negociaciones en materia de política exterior e inserción 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 todo el empresariado y su relación con el gobierno en términos más amplios, sobre todo en un contexto de búsqueda de consensos a un programa de reformas profundas. 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. Un ejemplo de ello ocurrió con varios sectores de la UIA.

Ante una idea de que el Mercosur, en este caso sus primeros pasos como el Acta de Buenos Aires, se negoció estrictamente a nivel intergubernamental, hemos podido observar la fuerte interacción entre diversos sectores del empresariado y el diseño, negociación e implementación de la política externa y regional del gobierno de Menem. Que el esquema organizativo del acuerdo regional sea intergubernamental, reproduciendo lo que suele ocurrir en las negociaciones externas de los países, no implica que determinados actores sociales, intereses sectoriales domésticos o locales hayan sido ajenos. Ya sea manifestando posición, intentando influir sobre diversas instancias de gobiernos o participando de algunas de las negociaciones, estuvieron presentes. La importancia de esta interacción no debe ser soslayada en los estudios de las negociaciones de política exterior o regional, por el contrario, su estudio puede contribuir a dar cuenta que aquellas son más complejas de lo que habitualmente se cree y tienen un proceso previo y arduo de negociaciones que involucra actores no gubernamentales.

### *Lista de referencias*

- Botto, M. (2015). *La integración regional en América Latina: quo vadis? El Mercosur desde una perspectiva sectorial y comparada*. Buenos Aires: Eudeba.
- Dossi, M. (julio-diciembre 2014). La formación de consensos en las asociaciones empresarias bajo contextos de crisis. El caso de la Unión Industrial Argentina en los períodos 1989-1991 y 1999-2003. *H-indsutri@*, 8, 15.
- Hirst, M. (1992). Avances y desafíos en la formación del Mercosur. *Serie Documentos e informes de investigación*, 130. Buenos Aires: FLACSO.
- Kan, J. (2011). Neoliberalismo e integración entre Argentina y Brasil en los orígenes del Mercosur. Desde la Declaración de Iguazú de 1985 hasta la crisis de 1999. *Densidades, Revista de Integración Regional*, 6.
- Kan, J. (2015). *La integración desde arriba. Los empresarios argentinos ante el Mercosur y el ALCA*. Buenos Aires: Ciccus-Imago Mundi.
- Kan, J. (2018). El modelo de integración regional asociado a las reformas neoliberales. Un análisis de las iniciativas regionales de los años noventa y de la

- coyuntura actual. En C. Silva Flores, A. Noyola, A. y J. Kan, *América Latina: una integración fragmentada y sin rumbo*. Buenos Aires: CLACSO, IADE, MEGA2.
- López, A., Lugones G. y Porta F. (1993). Comercio y competitividad en el Mercosur. Factores macroeconómicos, políticas públicas y estrategias privadas. *Documento de Trabajo N°12*. Buenos Aires: CENIT.
- Míguez, M. (2013). *Los partidos políticos y la política exterior argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- Moniz Bandeira, L. (2002). Las relaciones en el Cono Sur: iniciativas de integración. En M. Rapoport y A. Cerro (comps.), *El Cono Sur. Una historia en común*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas.
- Morgenfeld, L. (2018). *Bienvenido Mr. President: De Roosevelt a Trump. Las visitas de presidentes estadounidenses a la Argentina*. Buenos Aires: Octubre.
- Rapoport, M. (2008). Argentina y el Mercosur: ¿Dilema o solución? *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 33/34.
- Rapoport, M. y Mussachio, A. (diciembre, 2003). Hacia un nuevo Mercosur. *Encrucijadas*, 24.
- Viguera, A. (2000). *La trama política de la apertura económica. La Argentina 1987-1996*. La Plata: Al Margen/ Universidad Nacional de La Plata.