

Brasil en el MERCOSUR: costos y beneficios*

Monica Hirst**

Resumen

La autora analiza la participación de Brasil en la constitución del MERCOSUR, para lo cual toma en consideración la posición de este país en cuanto actor unitario, a la vez que destaca los condicionamientos estructurales, políticos y económicos de esa participación. Señala la incidencia de esos condicionamientos en la formulación de la política internacional de Brasil y de los demás países miembros del MERCOSUR.

Se refiere también al proceso desencadenado en Brasil a partir de la firma del Tratado de Asunción y a la dinámica expansiva de interacciones que se generan entre los actores brasileños, tanto gubernamentales como no gubernamentales, con sus socios del Cono Sur.

Por último, la autora analiza el tipo de politización que se origina en Brasil en función de ese proceso y evalúa brevemente en qué medida los mencionados condicionamientos estructurales y los factores procesales inciden en la participación de Brasil en el MERCOSUR.

Introducción

El proceso de integración del MERCOSUR constituye hoy el principal campo de actividad de la política exterior de Brasil. La iniciativa política que en los años precedentes se encontraba en manos de las autoridades argentinas —principalmente en el período del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE)— es asumida actualmente, de forma muy visible, por la contraparte brasileña. Para el proceso de integración del MERCOSUR, este cambio no es necesariamente positivo: todavía se debe encontrar un punto de equilibrio entre los intereses políticos y económicos de sus miembros. De todas formas es notoria la mayor energía manifestada por Brasil en la constitución del MERCOSUR.

El objetivo de este trabajo es analizar la participación de Brasil en la constitución del MERCOSUR a partir de dos enfoques complementarios. Un primer enfoque tendrá en cuenta la posición de Brasil en cuanto actor unitario, destacándose los factores estructurales, políticos y económicos —internos y externos— que afectan esta participación. Se pretende, además, poner de relieve el impacto que dichos condicionamientos tienen en la formulación de la política internacional de Brasil y de los otros socios del MERCOSUR, particularmente Argentina. El segundo enfoque se refiere al proceso desencadenado en Brasil a partir del Tratado de Asunción.* En este caso interesa

* Trabajo preparado para el Seminario "Transformaciones internacionales y reestructuración hemisférica", organizado por FLACSO/Chile y por la University of Miami, 7 y 8 de diciembre de 1992.

** Investigadora brasileña en Ciencias Políticas, coordinadora de Relaciones Internacionales en FLACSO/Argentina.

* N. del Ed.: Véase el texto de este documento en *Integración Latinoamericana*, N° 167, mayo de 1991, págs. 111-116.

destacar los factores procesales activados en el desenvolvimiento de este proceso, ya sea en el ámbito del Estado (a nivel federal y estadual) y de la sociedad (a nivel empresarial y sindical) que generan una dinámica expansiva de interacciones de actores brasileños —gubernamentales y no gubernamentales— con sus socios del Cono Sur. Se tratará de analizar también el tipo de politización que se está generando en Brasil en función de este proceso. Por último se hará una breve evaluación de cómo inciden los condicionamientos estructurales y los factores procesales en la participación de Brasil en el proceso del MERCOSUR y se destacarán sus aspectos positivos y negativos.

Los condicionamientos estructurales

La constatación de que Brasil dispone de menores recursos de poder *vis à vis* el sistema internacional, constituye un punto de partida básico en la actual estrategia de inserción externa del país. La dirigencia política y económica brasileña se revela cada vez más consciente de las limitaciones del país para enfrentar los nuevos desafíos creados por la velocidad de las transformaciones tecnológicas mundiales, los nuevos bloques geoeconómicos en formación, y las nuevas tendencias del sistema político internacional a partir de la finalización de la Guerra Fría.¹ En este contexto, la asociación con Argentina primero y la iniciativa MERCOSUR después, son percibidas como instrumentos importantes pero no suficientes para la redefinición de la inserción internacional brasileña.

La visión que actualmente predomina entre los diferentes segmentos del Estado y de la sociedad brasileña es que el país debe transformar su destino estratégico a partir de la construcción de un nuevo proyecto nacional. Esto de ninguna manera significa un consenso en cuanto al contenido de dicho proyecto. Así, es necesario reconocer, por un lado, el carácter obsoleto de su modelo económico, pero al mismo tiempo es importante evaluar las ventajas de poder contar con una estructura industrial compleja y diversificada. Sin abandonar totalmente sus atributos de Estado territorial, el país intenta, en el presente, reforzar su identidad de Estado comercial invirtiendo

en forma creciente en la vocación exportadora de su economía.² Sin embargo, la expansión de esta vocación ya no cuenta con los incentivos que desempeñaron un papel crucial para el crecimiento del parque industrial brasileño durante el medio siglo de vigencia del modelo de sustitución de importaciones, particularmente la acción del Estado como agente económico y la garantía de un mercado protegido.³ Al mismo tiempo, la interrupción del proceso de crecimiento basado en el modelo desarrollista ha profundizado diferencias regionales que día a día dificultan la construcción de un nuevo proyecto nacional.⁴

La dicotomía globalización/regionalización que condiciona las tensiones del sistema de comercio internacional constituye actualmente una variable externa decisiva para tornar viable la vocación antes mencionada. En Brasil, muchos analistas y autoridades del gobierno coinciden en cuanto a los mayores beneficios para el país propiciados por la vigencia del sistema multilateral de comercio internacional. No se trata de una preferencia idealizada sino de la opción adecuada a la estructura ya consolidada del comercio exterior del país.⁵ Este consenso lleva a dos constataciones: la primera se refiere al ámbito global, y la segunda al regional. La primera es que los intereses brasileños están orientados a reforzar los regímenes de comercio que aseguren prácticas no discriminatorias entre los Estados. La segunda constatación es que, en función de estos intereses, los esfuerzos asociativos regionales emprendidos por el país serán tanto más valorizados cuanto mayor sea su funcionalidad para defender el funcionamiento con pleno acatamiento de las reglas establecidas por estos regímenes.

En lo que se refiere a los condicionamientos políticos externos, es importante destacar las consecuencias que tiene para Brasil el conjunto de transformaciones en marcha a partir de la erosión del orden bipolar. A pesar de la afirmación de la supremacía político-militar de Estados Unidos, manifestada particularmente en el Golfo Pérsico, la comunidad internacio-

² Los conceptos de Estado territorial y comercial son desarrollados en Rosecrance (1986).

³ Para la discusión acerca del agotamiento del modelo sustitutivo y sus implicaciones para la inserción internacional de Brasil véase Lima (1992).

⁴ El tema de la creciente desarticulación regional del modelo económico brasileño es tratado por Furtado (1992).

⁵ Véase Florencio (1992).

¹ Para un análisis sintético de estas limitaciones véase, por ejemplo, Velloso (1992).

nal parece orientar gran parte de su atención hacia los temas de la seguridad económica. En la medida en que esta tendencia se profundice, la multipolaridad económica que caracteriza a una de las facetas del sistema mundial se podrá consolidar por medio de una multipolaridad política. En este caso, la otrora fuerza determinante de la geopolítica será sustituida por la fuerza dominante de la geoeconomía. De acuerdo con este enfoque, la formación de bloques económicos encontraría, además, una expresión política. Un dato fundamental de este nuevo escenario es la reducida importancia que se le asigna al poderío militar de los Estados.⁶ Así, la fuente de poder externo de los Estados actualmente proviene de la articulación entre la economía y la política, establecida a partir de las condiciones de previsibilidad, estabilidad y prosperidad. Al ser estos los elementos que dan seguridad a los Estados, la asociación entre mercado y democracia constituye la base de sustentación de un orden internacional multipolarizado.

La constelación de los factores mencionados coloca a Brasil en una situación particularmente vulnerable. En el plano estrictamente económico, el país aún presenta atributos relativamente ventajosos ya que es miembro activo del sistema de comercio internacional. Sin embargo, sus ventajas frente a las nuevas tendencias políticas mencionadas son limitadas. El hecho de que Brasil se haya acercado más al modelo de país territorial que al de país comercial le impide beneficiarse del proceso de regionalización que se está esbozando desde el norte del hemisferio. Por otra parte, las dificultades que enfrenta para superar la crisis producida por el agotamiento de su modelo sustitutivo, sumadas a los vaivenes de su proceso de consolidación democrática, limitan su poder de negociación externa en un momento crucial de redefiniciones del sistema internacional.

La integración subregional, y particularmente la asociación con Argentina, adquiere en este contexto una especial importancia. De ninguna manera se estima que esta será la opción que permitirá al país vencer los desafíos recientemente mencionados. Sin embargo, la construcción de este proyecto es percibida como un instrumento que le permitirá enfrentarlos en mejores condiciones, ya sean políticas o económicas. En la actual coyuntura, su viabilización tendría un efecto revitalizador para Brasil en sus relaciones económicas externas y también en su posicionamiento político en el sistema mundial.

El interés de Brasil por una aproximación a sus vecinos del Sur fue motivado originalmente por preocupaciones de índole política. A partir de 1979, este país ha concedido una importancia prioritaria a las relaciones con Argentina, dando continuidad a la idea de que una vinculación estable y consolidada con este vecino mejoraría las condiciones de estabilidad de la región y ampliaría los márgenes de previsibilidad sobre la acción internacional argentina. Se trató, por lo tanto, de un interés estratégico crucial para la inserción internacional brasileña.

Iniciada como un proyecto de convergencias políticas en el plano internacional, la aproximación al país vecino adquirió también un sentido económico a partir de la iniciativa argentina —a fines de 1985— de desarrollar un Programa de Integración y Cooperación Económica. Para Brasil, sin embargo, durante el período de vigencia de este Programa las negociaciones con Argentina fueron motivadas por *premisas políticas*. Es a partir del nuevo conjunto de entendimientos iniciados con este país después de la asunción de Collor de Mello que la asociación con Argentina pasó a estar motivada por las *premisas económicas* de la política internacional brasileña.

Desde la negociación del Acta de Buenos Aires (julio de 1990),* cuando ambos países se comprometieron con el establecimiento de un mercado común, el diálogo brasileño-argentino se vio estimulado por dos elementos básicos: primero, la identificación percibida entre las líneas de acción económica interna de ambos países, y segundo, la decisión de desarrollar una estrategia defensiva conjunta frente a las tendencias de regionalización del comercio mundial. El hecho de que los dos países intentaran crear una articulación positiva entre sus políticas económicas de liberalización y el desarrollo de una agenda no conflictiva con Estados Unidos, otorgó un impulso particular a la aproximación bilateral en los primeros tiempos de esta nueva etapa. Se destacan, en el caso de Brasil, el conjunto de medidas económicas que tendían a promover la apertura comercial unilateral, a la desregulación de la economía, un proceso acelerado de privatización de empresas estatales, la mayor flexibilización de las posiciones del país en el ámbito del GATT, principalmente en referencia a los "nuevos temas".

Vale mencionar que esta aproximación no contó con el conjunto de convergencias en política exterior

⁶ Un interesante análisis sobre el reordenamiento del sistema internacional con posterioridad a la Guerra Fría vinculado a la cuestión de la seguridad económica es el realizado por Krasner (1992).

* N. del Ed.: Véase el texto en *Integración Latinoamericana*, N° 159, agosto de 1990, págs. 67-68.

observadas en el decenio de 1980. Por el contrario, las políticas exteriores argentina y brasileña pasaron a estar motivadas por premisas marcadamente diferentes.⁷ Mientras que Argentina reforzó su alineamiento político con Estados Unidos revelando su preferencia por la consolidación de un orden unipolar, Brasil mantuvo un bajo perfil en sus relaciones políticas con el gobierno estadounidense.

A pesar de la importancia que el MERCOSUR adquirió para la política exterior de Brasil y de sus vecinos del Sur, la política internacional como tal no ingresó en la agenda de negociaciones de los cuatro países. Cada país mantuvo su camino, y tuvo como única preocupación evitar que las diferencias mencionadas repercutieran negativamente sobre los entendimientos intergubernamentales. Al mismo tiempo, los avances logrados en la cooperación bilateral en temas de seguridad (particularmente el nuclear) crearon un espacio fundamental de convergencia y limitaron el potencial conflictivo de los desencuentros mencionados. Recientemente las diferencias entre Brasil y Argentina ya no aparecen sólo en el campo político; también se manifiestan en el terreno de las relaciones económicas externas.

Las dificultades que la economía brasileña enfrenta no favorecen la posición del MERCOSUR vis a vis otros bloques geoeconómicos. La prolongada recesión de su economía limita el crecimiento equilibrado del comercio intrazonal e impide que el país pueda asumir el papel dinamizador que le corresponde, teniendo en cuenta el tamaño y el potencial diferenciado de su economía en el ámbito subregional. Frente a este contexto se fortalece la percepción de que a diferencia de otras agrupaciones geoeconómicas, el MERCOSUR tiende a ser más dependiente de sus articulaciones con polos dinamizadores externos. De alguna forma se aproxima más al modelo de interacción asiático que al europeo o norteamericano. Esto es particularmente cierto para Brasil en la medida en que el mercado intrarregional no constituye la principal motivación económica de su participación en el MERCOSUR.

Al mismo tiempo, la menor importancia de las vinculaciones intrarregionales "...lleva al proceso de integración de los cuatro países entre sí a convivir (y tal vez disputar) continuamente con la alternativa de privilegiar las relaciones de cada uno con otras referencias externas ponderables, en especial con Estados Unidos. Para buena parte de los empresarios y

burócratas del gobierno, la integración con los Estados Unidos aparece siempre como una opción a ser considerada, a la cual podría ser subordinado el interés por el MERCOSUR".⁸ En la actualidad, esta afirmación es particularmente correcta para el caso argentino. A nivel concreto, las negociaciones del MERCOSUR con Estados Unidos—en conjunto o aisladamente—pertenece más al terreno de las especulaciones políticas que al de las negociaciones económicas concretas.⁹ En el ámbito del MERCOSUR, Brasil será, ciertamente, el país más interesado en retrasar estas negociaciones. La rápida identificación y difusión por parte del gobierno brasileño del impacto económico negativo que para el país tendrá la vigencia del NAFTA en términos de desvío de comercio e inversión es un importante indicador en esta dirección.

Al mismo tiempo, los operadores de la política exterior brasileña están intentando ampliar sus espacios de actuación en el campo de la política económica externa a través de una mayor articulación con el empresariado nacional. Aquí, el principal objetivo es que el Itamarati y el sector privado actúen de forma más coordinada frente al conjunto de transformaciones en curso en el sistema económico internacional, y las nuevas reglas de juego que se están estableciendo en el ámbito subregional. Este tipo de iniciativa está vinculado al esfuerzo que este ministerio desarrolla para ampliar su diálogo con los diferentes segmentos de la sociedad brasileña, en sintonía con el proceso de consolidación democrática del país. En el caso de un proceso vivo como el de una integración regional, desarrollado en un contexto político de creciente pluralismo, se van revelando los costos de decisiones puramente burocráticas. Así se explica la decisión de la cancillería brasileña de participar, en el ámbito del Congreso Nacional, juntamente con empresarios y legisladores, de una reunión de seguimiento permanente del proceso MERCOSUR.

Se debe destacar que la vinculación de Brasil con sus socios del MERCOSUR se inserta cada vez más en su reactivada estrategia exportadora. Las exportaciones brasileñas dirigidas a los países de ALADI aumentaron su participación, en el total de las exportaciones de Brasil, de 14,4 por ciento en el primer semestre de 1991 a 20,4 por ciento en el mismo período en 1992. Una parte de este aumento (4 por ciento) se debió a las exportaciones hacia los países del MERCOSUR (de 6,6 por ciento a 10,7 por ciento).

⁷ Para un análisis de las nuevas premisas de la política exterior argentina véase Russell (1992).

⁸ Carvalho (1992): 18-19.

⁹ Véase Bouzas y Lustig (1992).

Al mismo tiempo, más del 50 por ciento de estas exportaciones están formadas por productos industrializados, lo cual contrasta fuertemente con el hecho de que en este mismo período, las importaciones brasileñas de productos primarios provenientes de sus socios supere el 65 por ciento.

La tarea de adecuar su economía a una estrategia predominantemente comercial implica para Brasil una revisión estratégica profunda. Se observa un creciente distanciamiento del país de un modelo territorialista, basado anteriormente en un proyecto de crecimiento desarrollista que había permitido extender sus fronteras internas. La profundización de tendencias internas de fragmentación geoeconómicas que, aunque resulten del desmantelamiento de este modelo, podrán terminar reforzadas por el proceso de formación del MERCOSUR. El proceso de integración subregional podrá contribuir, por lo tanto, a agravar desigualdades regionales ya profundizadas por la crisis del modelo de desarrollo y la ausencia de un proyecto nacional que esta crisis ha provocado.

Cuando se analiza a Brasil desde el conjunto de regiones que reúne su territorio, se constata rápidamente que los cuatro estados del sur (Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná y Mato Grosso do Sul) constituyen su principal "fuerza viva" de la participación en el proceso MERCOSUR. En su conjunto, estos estados corresponden aproximadamente a 23 por ciento del PBI del país. Al reflexionar sobre las opciones en cuestión en este proceso, se podría afirmar que mientras los estados del sur están lanzados a la formación de un mercado común, los estados del centro sur (San Pablo, Río de Janeiro y Minas Gerais) presentan mayor disposición para la formación de un área de libre comercio con los otros socios del MERCOSUR. Para las restantes regiones del país, la integración subregional no constituye un punto de interés ni político ni económico.

Los factores procesales

Poder contar con una burocracia previamente experimentada en el campo de la diplomacia económica permitió a Brasil disponer de un "capital técnico" crucial para las negociaciones con sus vecinos del Cono Sur.¹⁰ La principal dificultad enfrentada en este

caso fue el carácter "solitario" de este trabajo en el ámbito del Estado brasileño. Desde la época del PICE, no fue fácil para el Itamarati movilizar las agencias económicas de su gobierno con miras a un mayor apoyo en temas de integración subregional. Este hecho, naturalmente, tornó más remoto que se pudieran lograr compromisos por parte de la burocracia económica para avanzar en el campo de la coordinación de políticas macroeconómicas.

A partir de 1990, la mayor simpatía de esta burocracia económica por el proyecto de integración subregional estuvo asociada a la sintonía generada entre este proyecto y las demás medidas de reforma económica puestas en marcha por el gobierno brasileño. No obstante, en estas circunstancias esta sintonía fue insuficiente, asimismo, para dar inicio a la coordinación macroeconómica necesaria para viabilizar las decisiones establecidas por el Tratado de Asunción.

Prevalece todavía la tendencia de que la conducción política y técnica de la participación brasileña en el proceso de integración subregional se concentre en las manos de los sectores diplomáticos. La articulación interburocrática alrededor de este proceso es limitada. Este desarrollo político está produciendo dos tipos de resultados en Brasil: primero, una proyección más importante del proceso del MERCOSUR en el ámbito de sectores privados que en el ámbito del Estado, y segundo, una mayor disposición de las burocracias económicas estatales (de la región sur) de sintonizar sus programas de gobierno con la integración subregional que por parte de la burocracia económica federal.

En el ámbito de las actividades productivas brasileñas, el sector más sensible frente al proceso de integración subregional es el agroindustrial. En las dos últimas décadas, las cadenas agroindustriales adquirieron una importancia creciente en la economía brasileña. A partir de un proceso acelerado de modernización de su agricultura —fuertemente apoyada por el Estado— se observó una creciente integración entre la agricultura y la industria como consecuencia de la acción de grandes cooperativas y grandes grupos agroindustriales tanto en el campo de la producción como en el de la comercialización. Se destaca el particular dinamismo alcanzado en el campo del procesamiento e industrialización de la producción agropecuaria impulsado por estrategias exportadoras (ejemplos son los sectores de cítricos, soja y carnes).

En el sector de la producción de granos fueron particularmente importantes las transformaciones ocurridas en la producción brasileña de trigo gracias a la política de subsidios al consumo e incentivos a la producción que pretendían asegurar el autoabaste-

¹⁰Véase, por ejemplo, Barbosa (1991). Este autor es, a la fecha de presentación de este trabajo, el encargado de la subsecretaría general de temas de integración, de economía y de comercio exterior de la cancillería brasileña.

cimiento. Entre los estados participantes de estas transformaciones se destacó el de Paraná por los índices de productividad y nivel de calidad alcanzados —por las condiciones de los suelos y la estructura productiva—, que actualmente responde por más del 50 por ciento de la producción nacional. En el presente, la productividad promedio de la producción de trigo en Brasil es entre 10 y 20 por ciento inferior a la desarrollada en Argentina. La región productora más afectada por el proceso del MERCOSUR es, en este caso, la que se localiza en Rio Grande do Sul, ya que la producción triguera de Paraná presenta mejores condiciones de competitividad internacional.¹¹ La principal amenaza para este estado no es la oferta Argentina, pero sí la oferta subsidiada norteamericana. En este caso, la adopción de medidas compensatorias atendió intereses argentinos y paranaenses.

En términos políticos, desde sus primeras negociaciones el proyecto de integración con Argentina causó diferencias entre Itamarati y el Ministerio de Agricultura con respecto al tema del trigo. La política agrícola de este último defendía el proyecto de autoabastecimiento en este sector y era contraria a crear dependencia de la provisión argentina. A pesar de las negociaciones argentino-brasileñas, estas diferencias interburocráticas perduraron hasta el inicio del gobierno Collor, cuando se decidió liberalizar la comercialización de este cereal. Actualmente Brasil mantiene el compromiso de comprar 2 millones de toneladas de trigo por año, lo que corresponde aproximadamente a 30 por ciento del consumo interno del país. Algunos (reducidos) segmentos burocráticos y económicos brasileños aún cuestionan la conveniencia de este acuerdo por razones de seguridad económica.

La plantación de soja brasileña, aunque en un grado menor, también se ve desfavorecida por la producción de su vecino. En este caso, la competencia surge en el mercado internacional. El productor argentino, además de una mayor productividad, cuenta con menores costos de transporte gracias a su proximidad física a una estructura portuaria adecuada.

Existe aun otra gama de productos brasileños en el sector agroindustrial (segmentos lácteos, harina, uvas, durazno, ajo, ganado de corte) cuya supervivencia en un proceso de integración subregional es incierta, aun más en un cuadro de recesión continuada en el país. Además, las exportaciones primarias

argentinas hacia Brasil se vieron favorecidas en el período reciente por el abaratamiento de los fletes resultantes de las medidas de desregulación del transporte entre ambos países.

A pesar de los costos mencionados, el proceso de integración ha generado expectativas positivas en los estados del sur. Se suman, en este caso, los intereses de segmentos industriales de esta región (maquinaria agrícola, textiles, maderas, alimentos procesados) y las nuevas percepciones de la dirigencia política regional. El MERCOSUR representa para estos estados un nuevo espacio de proyección política interno y externo. La utilización del CODESUR (Comisión que agrupa los cuatro estados del sur) para el debate y la promoción de reuniones interestatales, y que se dedica a la negociación de una plataforma común frente a la integración subregional, constituye un claro ejemplo en este sentido. En el caso de los cuatro gobiernos estaduais, existen segmentos burocráticos especialmente dedicados al tema de la integración. Estos sectores buscan transformar esta problemática en un activo político de sus relaciones con los sectores empresariales y sindicales. En esta misma dirección comienzan a ser canalizados, a través de la red financiera estadual y privada, recursos y programas destinados a la reconversión de sectores agrícolas, la promoción de las exportaciones y el desarrollo de emprendimientos conjuntos con los países vecinos. La expresión a nivel estadual del embate político-partidario que caracteriza la acción política cotidiana de la presente etapa de consolidación democrática brasileña abrió un espacio especial para el MERCOSUR en esta región. Se percibe, por lo tanto, una dinámica expansiva de intereses entre y dentro de estos estados con la creciente participación de los sectores políticos, empresariales, sindicales, económicos, intelectuales, propios de un proceso de integración regional.

En el espacio centro-sur, el estado de San Pablo representa el actor de peso en el proceso MERCOSUR. En este caso, la integración subregional está despertando intereses en el medio empresarial, y poco a poco en el sindical y el oficial. Fue establecido recientemente un grupo MERCOSUR en el ámbito del Foro de Desarrollo (espacio de aglutinación empresarial del gobierno de San Pablo), con objetivos de crear canales propios para la expresión de los intereses paulistas en el proceso. Sobresale la percepción de que el mercado mercosureño podría ocupar un lugar estratégico para la actividad industrial de este estado. En el medio empresarial paulista esta parece ser una idea clara: "... para las industrias brasileñas la incorporación de Argentina y del resto del MERCOSUR significa sumar un estado de San Pablo más a Brasil. Esto significa, en realidad, duplicar nuestro

¹¹ IPARDES (1991).

mercado' que tiene poder de compra".¹² De acuerdo con esta percepción, el mercado argentino debe ser más valorizado y aprovechado por la industria brasileña.

En la actual coyuntura brasileña, este tipo de visión se ve reforzada por el hecho de que la recesión interna posterga la presión importadora causada por la mayor apertura de la economía. En este sentido, el MERCOSUR, y en particular Argentina, podría cumplir el papel de financiar en parte el proceso de reajuste y mejora de la competitividad de la industria paulista. También se reconoce que profundizar la solución exportadora permite que los problemas sociales del país, que actualmente se reflejan en la retracción del mercado interno brasileño, encuentren formas de compensación, tornando menos urgente la revisión de las condiciones socioeconómicas en la cual se apoya el modelo de crecimiento brasileño.

De hecho, las exportaciones industriales brasileñas hacia el mercado argentino aumentaron en más de 130 por ciento en 1992. Favorecidas por las diferencias cambiarias y estimuladas por la recesión brasileña, estas exportaciones se concentran en los sectores de alimentos procesados, bienes de capital, material de transporte y productos químicos. Las condiciones en que este comercio se realiza en la actualidad han dificultado la creación de una dinámica interdependiente entre el parque industrial brasileño y el argentino. Desde el ámbito gubernamental, los acuerdos sectoriales representan el principal instrumento para estimular este tipo de interacción. Sin embargo, además de las dificultades generadas por las asintonías de políticas macroeconómicas, estas asociaciones se ven perjudicadas por los efectos políticos causados por el creciente déficit comercial de Argentina con Brasil. También es cierto que la idea de que el MERCOSUR se debe construir a partir de una estrategia común de expansión de la competitividad internacional de la región se torna difícil de realizar sin un incremento de las asociaciones interempresariales.

Los costos y beneficios del proceso del MERCOSUR que se proyectan desde los sectores productivos brasileños —agrícolas e industriales— también empiezan a despertar atención en el ámbito sindical brasileño. En este caso emergen dos tipos de preocupación: la primera —y más obvia— se relaciona con los efectos de este proceso sobre el mercado de trabajo, y la segunda —la más sutil— se refiere a los

horizontes que se abren para la proyección de modelos políticos de organización sindical mediante una mayor interacción en el ámbito subregional. Naturalmente ambas preocupaciones se articulan, ya que la proyección externa depende fundamentalmente del tipo de actuación que se pueda asegurar en las negociaciones domésticas atinentes al proceso de integración.

En Brasil, esta problemática adquiere importancia si se tienen en cuenta las transformaciones registradas en los últimos años en su movimiento sindical y sus reflejos sobre los desarrollos políticos nacionales. El "nuevo" sindicalismo brasileño, encarnado en la Confederación Única de Trabajadores (CUT) y proyectado políticamente por el Partido de los Trabajadores (PT), comienza a identificar en la formación del MERCOSUR un campo de actuación internacional. Con las transformaciones ideológicas recientemente observadas en el escenario internacional a partir del fin de la Guerra Fría, este nuevo horizonte posibilita dar un sentido más práctico e inmediato a la proyección internacional de dicho sindicalismo. Este proceso es estimulado por las interacciones con las autoridades gubernamentales que conducen el proceso de integración y por el contacto con las dirigencias sindicales de los otros países socios del MERCOSUR. El punto de culminación de ambas interacciones se produce actualmente en las negociaciones desarrolladas en el ámbito del Subgrupo 11 (dedicado a temas laborales) del Grupo Mercado Común (GMC).

Los riesgos de que el proceso de integración reduzca los puestos de trabajo, estimule prácticas de dumper social, realmente el desempleo causado por las políticas recesivas son las principales preocupaciones de las dirigencias sindicales brasileñas frente a la integración subregional. También constituye fuente de inquietud la posibilidad de que otras experiencias de la región puedan ser ejemplos perjudiciales para los intereses de las clases trabajadoras del país, destacándose como paradigma el modelo chileno, ya que se teme que un modelo parecido pueda ser adoptado en Argentina. Para esta dirigencia, la implementación de prácticas que flexibilicen los derechos laborales podría profundizar el desempleo estructural ya existente en el caso brasileño.

Otro elemento de preocupación se refiere a la posibilidad de que en la medida en que el proceso de integración favorezca a las empresas transnacionales, el ámbito de las negociaciones colectivas se reduzca al universo de las empresas, disminuyendo las ventajas de negociaciones abarcadoras y unificadas nacionalmente como proponen las centrales sin-

¹² Baptista (1992): 157.

dicales del país.¹³ Entre las mayores preocupaciones de las organizaciones sindicales brasileñas está la de los impactos del proceso MERCOSUR sobre los trabajadores agrícolas. El hecho de que éste es un sector ya per se perjudicado por un proceso prolongado de expulsión de mano de obra y de baja calificación limita el desarrollo de una acción sindical en este ámbito.¹⁴

El proceso de integración también es percibido como una oportunidad para incentivar una politización en el medio sindical que va más allá de las problemáticas salariales. Son generadas mayores necesidades de conocimiento de los procesos productivos y de las implicaciones de la introducción de nuevas tecnologías. El avance de este proceso también está estimulando debates y primeros entendimientos sindicales subregionales en el campo de la tutela jurídica. La solución consensual encontrada es la de ampliar los compromisos de los cuatro países con las Convenciones de la OIT (Uruguay es el único país de la subregión al día con estas convenciones), y comenzar a analizar la elaboración de una Carta Social para el MERCOSUR.

Consideraciones finales

La participación de Brasil en el proceso del MERCOSUR revela un impacto importante tanto en las dinámicas internas como en las relaciones externas de este país. La identificación de situaciones beneficiosas y perjudiciales en esta participación produce una gradual politización entre sectores gubernamentales, empresariales, laborales e intelectuales brasileños. Al creciente nivel de contradicciones se van sumando dinámicas expansivas, alimentadas por intereses que prevén ventajas de mediano plazo.

Como ya fue mencionado, estas dinámicas expansivas son actualmente generadas en los estados del sur de Brasil, a los cuales se suma una participación fundamentalmente comercialista del parque industrial de la región centro-sur —en especial el de San Pablo—. Son claras, en este sentido, las diferencias cualitativas del compromiso de las distintas partes del país en este proceso. En el primer caso, tanto los agentes económicos como los actores políticos con-

templán la formación de un mercado común, ajustando con dificultad las estructuras productivas (particularmente en el sector agrícola) a los plazos establecidos por el Tratado de Asunción, posteriormente detallados en el Cronograma de Las Leñas. En la región centro-sur los sectores más ágiles *vis à vis* la formación de un mercado ampliado son las empresas transnacionales. Aquí los beneficios han sido inmediatos y permitieron una renovación de las respectivas estrategias productivas para toda la subregión.

No se pueden realizar evaluaciones lineales de suma cero sobre las ventajas y/o desventajas que tiene para Brasil su participación en la formación del MERCOSUR. De todos modos, cualquiera que sea la circunstancia, su compromiso en el proceso será gradual, asimétrico y desigual internamente. A pesar del cuadro de dificultades que enfrenta Brasil, preserva la identidad de un país continental que se mueve con lentitud y prudencia, lo que algunos llaman país-ballena.

Desde la óptica del proceso del MERCOSUR, sin embargo, sólo la presencia de Brasil otorga fundamento económico a esta iniciativa. Sin las ventajas que ofrece el mercado brasileño este proyecto carece de justificación para los demás países de la región. También desde el punto de vista de los intereses económicos extrarregionales, sea en el ámbito privado o gubernamental, los atractivos del MERCOSUR y de la subregión per se desaparecen si Brasil no asume el papel dinamizador que le corresponde en el proceso.

Hay que destacar que la posibilidad de que esto ocurra no depende sólo del futuro económico brasileño. Una expectativa medianamente optimista de Brasil no implica necesariamente una expectativa medianamente optimista del MERCOSUR. Si bien es cierto que este país tiene un papel clave a desempeñar en la creación de un espacio económico integrado, el proceso que podrá conducir a su concreción depende esencialmente de cómo evolucione el eje argentino-brasileño. Aunque la economía de Brasil expanda su capacidad importadora, el MERCOSUR se podrá volver inviable por la imposibilidad de que se genere una asociación dinámica e interdependiente entre las economías de Argentina y Brasil. Actualmente, la situación de la economía brasileña es tan adversa a un proceso de integración como la rigidez de las líneas de acción de la política económica argentina.

"Last but not least", la ausencia de un marco de convergencia en el campo de la política internacional también dificulta el proceso. Por un lado, la creación de paliativos diplomáticos permitiría reducir los efec-

¹³ Véase Moraes (1992).

¹⁴ Véase Mattei (1992).

tos de la politización anti-MERCOSUR que se observa en Argentina. Por otro, la identificación de intereses comunes en un sistema internacional en plena mutación daría un nuevo impulso a la voluntad política de ambos países frente al proceso del MERCOSUR. Esta posibilidad podría representar un ingrediente esencial para que el proyecto tome vuelo y se pueda conducir a partir de un margen más amplio de consensos políticos y económicos, tanto en Argentina como en Brasil.

Bibliografía

- Abreu, M. P., **O Brasil e o GATT: 1947-1991**, PUC/RJ, mimeo, mayo de 1992.
- Baptista, L. O., "O impacto do MERCOSUL sobre o sistema legislativo brasileiro", en **Revista da Indústria**, año 1, N° 1, enero-marzo de 1992.
- Barbosa, R., **América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica à realidade**, San Pablo, Ed. Aduaneira, 1991.
- Bouzas, R. y Lustig, N., "Apertura económica, integración subregional y la Iniciativa para las Américas", en **Serie Documentos e Informes de Investigación**, N° 132, Buenos Aires, FLACSO, 1992.
- Carvalho, C. E., **Integração e blocos econômicos: referências para a análise do MERCOSUL**, San Pablo, CUT, mimeo, octubre de 1992.
- Florencio, S. A. L., "O perfil multilateral do comércio exterior brasileiro e construção do MERCOSUL", en **Boletim de Integração Latino-Americana**, N° 7, octubre de 1992.
- Furtado, C., **A construção Interrompida**, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.
- Hirst, M., "El MERCOSUR y las nuevas circunstancias para su integración", en **Revista de la CEPAL**, N° 46, abril de 1992.
- IPARDES, **O Paraná no MERCOSUL - Análise preliminar de setores mais sensíveis**, Curitiba, octubre de 1991.
- Krasner, S., "Regional Economic Blocs and the End of the Cold War", en **Integração Econômica Regional**, San Pablo, USP, julio de 1992.
- Lima, M. R. S., "Estratégias de desenvolvimento e política externa: o caso brasileiro", Seminario Internacional Estratégias Liberais de Refundação", IUPERJ, agosto de 1992.
- Moraes, L. C., **Alteração das relações trabalhistas no processo de Integração**, San Pablo, CUT, mimeo, octubre de 1992.
- Rosecrance, R., **The Rise of the Trading State. Commerce and Conquest in the Modern World**, Nueva York, Basic Books, 1986.
- Russell, R., compilador, **La política exterior argentina en el nuevo orden mundial**, Buenos Aires, GEL, 1992.
- Veiga, P. M., **A evolução do MERCOSUL no período de transição. Hipóteses, alternativas e cenários**, Rio de Janeiro, IPEA/GESEP, marzo de 1992.
- Velloso, J. P., "Como evitar uma nova 'década perdida' ", en Velloso, J. P., coordinador, **Estratégia Industrial e retomada do desenvolvimento**, Rio de Janeiro, José Olimpio Editora, 1992.