

Economías regionales, gobiernos e integración sudamericana.

Dr. Damián Paikin¹

Resumen

A partir de los años '90, pero con más fuerza en este nuevo siglo, Sudamérica parece haber emprendido un decidido camino hacia la integración. Este proceso, particularmente el MERCOSUR, ha tenido entre sus fundamentos la constitución de una unión aduanera, lo que generó, a nivel de las economías regionales, profundos cambios en su organización y modelo de desarrollo.

En este sentido, el presente trabajo busca analizar el devenir de dos sectores claves en términos de economías regionales, como son el azúcar y el complejo vitivinícola, centrando la mirada en las respuestas políticas que construyeron los gobiernos provinciales (tucumano y mendocino respectivamente) frente a sus demandas, incorporando asimismo el debate sobre los límites existentes en la acción internacional de las provincias argentinas.

Introducción

La creación del MERCOSUR y los cambios en las lógicas comerciales intrarregionales generaron profundas modificaciones en la estructura económica nacional. En este contexto, algunas economías regionales, como el caso del azúcar y la vitivinicultura, que aquí estudiaremos, encontraron en la constitución del mercado ampliado desafíos y oportunidades que obligaron a ambos sectores a buscar mecanismos de adaptación capaces de hacer frente a dichas circunstancias.

En particular, la demanda de generación de políticas de protección o acompañamiento por parte de los gobiernos provinciales como portavoces de los intereses sectoriales, fue sin dudas, uno de los mecanismos más utilizados, buscando a través del accionar político influir en las determinaciones no sólo del Estado nacional, sino también del propio bloque regional.

¹ Centro de Estudios Urbanos y Regionales – Unidad Ejecutora CONICET

Justamente, el presente trabajo busca repasar lo actuado a nivel de los gobiernos provinciales, observando en que medida pudieron dar respuesta a las demandas nacidas de sus estructuras productivas, poniendo el énfasis en el hecho de que debían actuar en un terreno sumamente desconocido, como es el de las relaciones internacionales. Porque aquí, ante la concreción del MERCOSUR, la presión provincial no podía sólo dirigirse hacia el gobierno nacional, sin antes tomar en cuenta la existencia de otros actores, como por ejemplo el resto de los países del bloque, cuyos intereses también debían ser puestos en la balanza.

En este marco, nos concentraremos, tras una breve conceptualización sobre los cambios que genera la integración regional en la lógica política provincial, en el análisis de dos casos puntuales, como son el del gobierno tucumano y el mendocino, cuyo accionar se halla directamente relacionado con el devenir del sector azucarero, en el primer caso, y del vitivinícola, en el segundo, aunque allí vale la pena mencionar que otros productos como el ajo y las cebollas también han sido de nodal importancia para el desarrollo de la política mendocina en relación al MERCOSUR.

De esta forma, en definitiva, lo que se busca aquí es describir y analizar el impacto que tuvo la integración sudamericana en el marco de las mencionadas economías regionales y cuales fueron las acciones políticas concretas que realizaron los gobiernos provinciales para dar respuesta a estas nuevas demandas.

Los gobiernos provinciales ante el desafío de la integración

Desde la constitución misma del Estado Nacional, la definición de la política internacional apareció como una de las pocas áreas que, explícitamente, eran cedidas al gobierno central por parte de las provincias. De hecho, el artículo '99, inciso 11 de la Constitución menciona taxativamente que el Poder Ejecutivo Nacional *“Concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras”*.

La razón, parecía obvia. La multiplicidad de voces frente al exterior, y la posible existencia de acuerdos contrapuestos por parte de las diferentes provincias con potencias extranjeras, podía poner en riesgo la unidad de la propia federación (Dalla Vía, 2004).

En este contexto, la voluntad provincial sólo podía hacerse oír institucionalmente en el marco del Senado Nacional, cuando los representantes provinciales debieran ratificar el tratado firmado, pudiendo en caso de disidencia, oponerse al mismo. Ciertamente, esta práctica fue muy poco utilizada, dado por un lado el fuerte enfrentamiento que esto supondría con el gobierno central y, por el otro,

por la lejanía que la mayoría de los tratados suponía para la realidad concreta de la vida provincial.

Ahora bien, siguiendo esta misma lógica, la firma de la participación nacional en el MERCOSUR tampoco fue consensuada con los gobiernos provinciales. De hecho, el entramado institucional fuertemente ejecutivista con el cual se lo dotó, generó, como afirma Bidart Campos (1997) un movimiento de “*mutación constitucional a través de la cual, por vías de tratados internacionales, el Estado Federal comenzó a regular materias que en el reparto interno son de competencia provincial*”, al tiempo que imponía pautas en términos comerciales que afectarían de plano el devenir de las economías regionales.

Así, la firma de la desgravación arancelaria tendiente a la constitución de la zona de libre comercio intrarregional enfrentó a numerosas provincias a la constitución de un nuevo escenario en cuya definición tenían necesariamente que intervenir.

Cerrados los caminos en los primeros años para la acción internacional, el inicio de estas gestiones se dio en el propio Congreso Nacional, con la presentación de proyectos de informe, en primera instancia, y luego con la búsqueda de creación de espacios de consulta necesaria por parte del gobierno nacional previa a la definición de acciones en el marco del bloque. Nace así la propuesta de formulación del Consejo Federal del MERCOSUR², iniciativa presentada por los senadores San Millán y Romero (Partido Justicialista, Salta) que estaba dirigida a crear un órgano que permitiera la participación de las provincias en la faz ascendente de la definición de la política del Estado nacional en relación al MERCOSUR, fomentando de esta manera el diálogo entre las unidades sub-nacionales con anterioridad a la toma de la posición nacional.

De esta manera, pensaban los firmantes del proyecto, se lograría un doble beneficio: una mayor consistencia de la posición nacional a la hora de la negociación con los otros Estados y – a su vez- una mayor predisposición por parte de las provincias al cumplimiento de las normas surgidas de los ámbitos decisorios del MERCOSUR.

El proyecto, que fue aprobado en el Senado, quedó, sin embargo, sin sanción de Diputados, quienes años después, con la firma de los diputados Stubrin (UCR-Cap. Fed.), Raimundi (Frepasso-Buenos Aires) y Negri (UCR-Córdoba) retomaron la idea, corriendo su proyecto la misma suerte que el predecesor³.

Sin embargo, pese a este traspíe, la presión sub-nacional logró comenzar a infiltrarse en el marco de las relaciones internacionales y regionales, siendo un

² Exp. 1282/94, Honorable Senado de la Nación, Dirección de Información Parlamentaria.

³ Exp. 801/00, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Dirección de Información Parlamentaria.

parteaguas de su actuación la reforma constitucional del año 1994, donde se incorpora en el art. 124, la posibilidad para que las provincias firmen autónomamente convenios internacionales, sumando así a la acción indirecta sobre estos temas, mediadas en su participación a través de los senadores en la definición de la política nacional, un nuevo tipo de iniciativas.

Son aquellas mencionadas como “directas”, ya que no precisan la mediación del gobierno central, sino que son las propias provincias las que directamente definen su política, en forma autónoma, o en conjunto con otras provincias, como puede ser el caso, para el terreno regional, de la región Centro (Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos), o la Comisión Regional de Comercio Exterior del Noreste Argentino (CRECENEA).

El desarrollo de las mismas, definida por la bibliografía como paradiplomacia (Aldecoa y Keating, 2000; Vigevani, 2004; Kugelmas, 2005) complejizó el escenario, y forzó en 2007 a la constitución del Foro Consultivo de Ciudades y Regiones del MERCOSUR (FCCR), como espacio reconocido institucionalmente de la participación sub-nacional en el bloque regional, permitiendo a las provincias construir su propia agenda regional, en conjunto con sus pares de los otros países.

Incipiente, este espacio sin embargo permitió, como veremos más adelante, para el caso tucumano forjar un escenario a partir del cual encontrar su lugar en la región, tras años de aislamiento, reforzando el perfil de la integración productiva, tal como quedó expresado en la Cumbre Presidencial del MERCOSUR realizada en dicha provincia en Julio de 2008.

Aislamiento, por cierto, autoimpuesto, ante la presión asfixiante proveniente del sector azucarero y extendida desde allí al conjunto de la sociedad tucumana que llevaba al sistema político provincial a sostener, en bloque, la protección del sector. Tal como afirma José Vitar, actual Secretario de Relaciones Internacionales provincial, cualquier otra posición era leída en términos de traición por la sociedad tucumana, donde el MERCOSUR, durante años, fue una mala palabra.

Esta mención nos permite comenzar entonces a desandar el camino de los casos elegidos, comenzando por el tucumano y las relaciones entre su representación política, el gobierno nacional, el MERCOSUR y su estructura socio-económica, centrada sobre todo, en los frutos nacidos de esa caña, la caña de azúcar.

Del miedo a la cooperación: el azúcar como sello de la política tucumana

“Para Tucumán, MERCOSUR era sinónimo de angustia, pobreza y desempleo”. Simple y concreta, la afirmación del Secretario de Relaciones

Internacionales de la provincia, José Vitar⁴, muestra cabalmente cuál era la mirada de la sociedad tucumana durante gran parte de la historia del bloque, sobre la denominada “única política de Estado”, dejando a las claras el profundo desinterés del gobierno central, en los años '90, por el destino de las economías regionales.

Tras esta respuesta, la siguiente pregunta no podía ser más evidente “Y entonces, ¿qué cambió para que hoy Tucumán haya sido sede de la Cumbre de Presidentes en 2008 y el gobernador se encuentre al frente del FCCR?”.

“La sensación de miedo se fue y de pronto este espacio geográfico, político, cultural denominado MERCOSUR, comenzó a verse como una oportunidad de colaboración y Tucumán empezó a pensar que tenía un lugar, su lugar, en el proceso de integración”⁵.

La sensación de miedo se fue. ¿Fueron los limones?, se le preguntó, sabiendo el peso que ha ganado este cítrico en los últimos años. “No, nada reemplaza al azúcar en la economía y en la mente de los tucumanos”, fue la respuesta. “Lo que se llevó el miedo fue el alcohol”, sentenció.

Efectivamente, tras siglos de depender del petróleo, su cercano agotamiento y la profunda inestabilidad de los países productores determinó que el propio Presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, aceptará finalmente comenzar a migrar la matriz energética hacia los biocombustibles, para lo cual se reunió en marzo de 2007 con el Presidente de Brasil, Lula Da Silva en pos de colaborar en el desarrollo de dicha industria con aquellos que desde hace años venían impulsando el uso de la alcohonafta como efectivo reemplazo de los combustibles fósiles⁶.

Así, de repente, el complejo sucroalcoholero brasileño comprendió que su demanda se había vuelto infinitamente flexible, por lo cual no sólo debía emplear al máximo su capacidad sino, además, incorporar a otros sectores para dar cuenta de la demanda y allí, el sector azucarero tucumano aparecía ahora como un socio sumamente importante.

Para el Tucumán, además, la transición hacia los biocombustibles había comenzado asimismo puertas adentro de su propio país, a partir de la Ley 26093, sancionada en 2006, que planteaba la obligación a partir del 1ro de Enero de 2010 de mezclar el total de las naftas fósiles del país con al menos un 5 por ciento de

⁴ Entrevista realizada en la ciudad de Buenos Aires, el día 3 de Noviembre de 2009.

⁵ José Vitar, en la misma entrevista realizada el 3 de Noviembre de 2009.

⁶ Ver Diario Clarín, Sección Política “Tras sellar una alianza con Lula por los Biocombustibles, Bush aterrizó en e Uruguay”, 9 de Marzo de 2007. Disponible en <http://www.clarin.com/diario/2007/03/09/um/m-01377003.htm>

biocombustible⁷, generando para el entramado productivo tucumano una importantísima fuente de ingresos.

Ahora bien, ha sido efectivamente una relación tan lineal en la relación Tucumán-MERCOSUR el componente azucarero o han existido otras variantes de tipo político o culturales que han determinado su comportamiento.

Para dar respuesta a este interrogante, tomaremos en cuenta entonces el análisis de los elementos que a lo largo de la historia del MERCOSUR fueron empleados por las provincias para hacer oír su voz en el marco de la política regional. Como fue mencionado, hasta el año 1994, la única acción posible se centraba en el Congreso Nacional, por lo que el primer punto a tomar en cuenta está relacionado con el análisis de los proyectos de ley presentados por los legisladores tucumanos.

Tras la reforma constitucional, a esa posibilidad, se le agregó la acción directa, por lo que se incorporaran como dato, la propia participación provincial a nivel regional, sus acuerdos con otros actores sub-nacionales y su propio discurso frente a la integración.

De este relato, entonces, se espera poder obtener un mapa de las motivaciones que llevaron al gobierno provincial a plantar su posición en relación al bloque y las políticas que desarrollo para impulsar dichas determinaciones.

El peso del azúcar en el Congreso Nacional

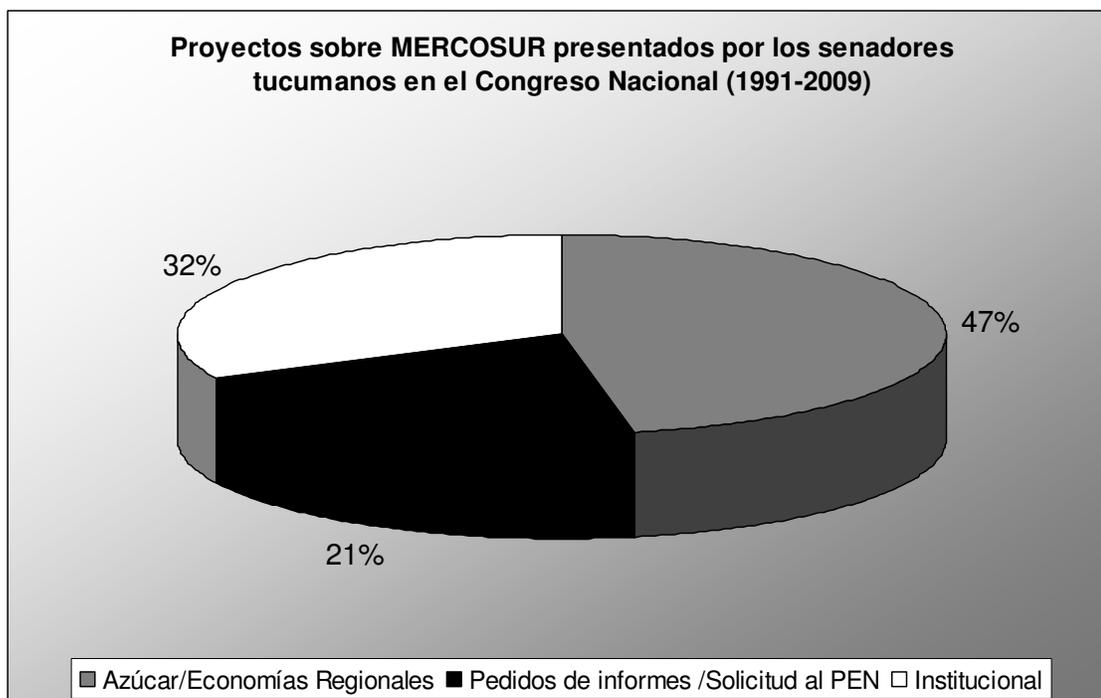
Llevando entonces nuestra mirada, en primer lugar, sobre el trabajo de los senadores tucumanos en relación al MERCOSUR desde la firma del Tratado de Asunción, podemos observar cómo el tema azúcar se convirtió en el tema excluyente de su preocupación. En números, si descontamos aquellos proyectos vinculados a saluciones y beneplácitos por la realización de tal o cual evento vinculado al bloque, como puede ser, por ejemplo, aquel formulado en motivo de la realización del XXII Congreso de Trabajo Social del MERCOSUR⁸, las iniciativas relacionadas con la defensa del azúcar representan por sí solas, para el período 1991-2009, cerca del 50 por ciento del total (Gráfico 1).

⁷ Ley 26093. ARTICULO 8. - Establécese que todo combustible líquido caracterizado como nafta -en los términos del artículo 4º de la Ley Nº 23.966, Título III, de Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones, o en el que prevea la legislación nacional que en el futuro lo reemplace- que se comercialice dentro del territorio nacional, deberá ser mezclado por aquellas instalaciones que hayan sido aprobadas por la autoridad de aplicación para el fin específico de realizar esta mezcla, con la especie de biocombustible denominada "bioetanol", en un porcentaje del CINCO POR CIENTO (5%) como mínimo de este último, medido sobre la cantidad total del producto final. Esta obligación tendrá vigencia a partir del primer día del cuarto año calendario siguiente al de promulgación de la presente ley.

⁸ Exp. 1200-S-03 presentado por la senadora Malvina Segui, HSN, DIRPA

Esta preeminencia habla a las claras del peso del sector azucarero, dado que, incluso, al hablar de economías regionales, en todos los casos, los tucumanos refieren únicamente a la situación de la caña.

Gráfico 1



Fuente: Dirección de Información Parlamentaria (HCDN)

Ahora bien, si distribuimos por año el presente gráfico, nos encontramos con algunos períodos donde la caña de azúcar no fue sólo una parte importante del interés provincial, sino directamente el único, situación en la que pueden mencionarse los años 1999, 2000 y 2001 (Gráfico 2).

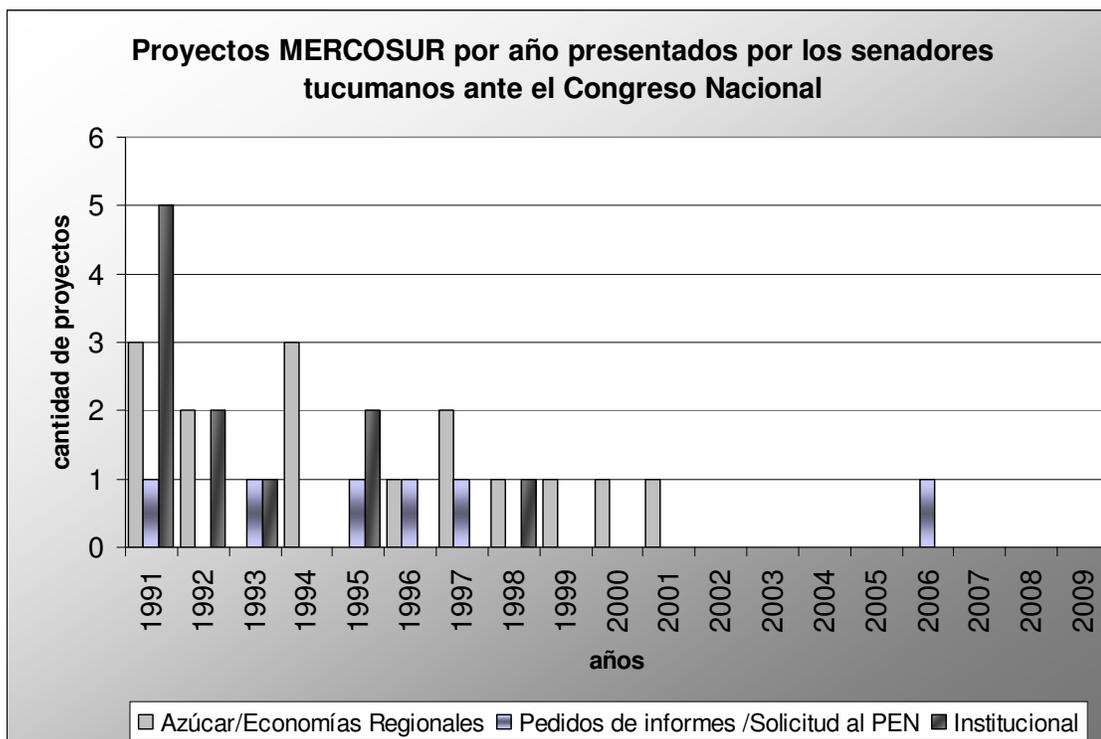
Entre los proyectos, el primero a mencionar es el presentado por la Senadora Olijuela del Valle (PJ) en 1994⁹ que buscaba propiciar pautas arancelarias diferenciadas para el azúcar, hecho que se concretó con la resolución ministerial 741/95 que propone sostener el régimen de excepción del sector hasta el año 1997¹⁰,

⁹ Exp 1300-S-94, HSN, DIRPA.

¹⁰ Exp. 0418-S-97, HSN, DIRPA.

año en el cual la propia Rivas y el senador Miranda, presentan otro proyecto, para extender la vigencia de la resolución.

Gráfico 2



Fuente: Dirección de Información Parlamentaria (HCDN)

Fue en este año, justamente, donde el debate por la extensión de esta excepción, llevó a la promulgación de la Ley del Azúcar, al veto presidencial, y a la posterior ratificación por parte del Senado de su iniciativa.

Finalmente, en el año 2000 la situación comienza nuevamente a desmadrarse ante el vencimiento del régimen de excepción acordado tras la crisis del '97 y es allí donde el senador Ortega (PJ)¹¹ propone la extensión del plazo hasta “*que el gobierno*

¹¹ Exp 1281-S-00, HSN, DIRPA.

de la República Federativa de Brasil elimine las asimetrías que provocan los subsidios que, a través de su complejo sucro-alcoholero, otorga al sector azucarero.”

Y así como el bloque peronista había confrontado con su propio gobierno en 1997 por la situación del azúcar, en esta ocasión fue el bloque de la Alianza el que debió enfrentar al Poder Ejecutivo para defender la industria. Sin senadores afines, los diputados tucumanos de la Alianza (UCR-FREPASO) fueron los que debieron asumir un rol protagónico en el conflicto. Como señala Vitar:

“En ese momento yo era, en términos de la Alianza, el número dos del bloque, y debí enfrentarme fuerte con la Cancillería por este tema. Es que si no, no podía volver más a Tucumán”¹².

Conflicto que no sólo se instaló en relación a los otros poderes del Estado, sino incluso al interior del propio Congreso, donde los legisladores de otras provincias veían, en el desarrollo de estas desavenencias, un mal antecedente para el MERCOSUR en momentos en que dicho proyecto regional se hallaba sumamente desafiado por la búsqueda de instalación del ALCA impulsado por los Estados Unidos.

Este era el caso, por ejemplo, de Carlos Raimundi, diputado de la Alianza por la provincia de Buenos Aires, quien en ese año ostentaba la presidencia de la CPC, y que encontraba en la situación tucumana un problema grave para el desarrollo del proceso de integración, provocando un cisma entre aquellos que apostaban por el mantenimiento de las medidas proteccionistas y aquellos que propugnaban su levantamiento.

Justamente, en esta última línea se ubicaba Raimundi, quien veía en la extensión del conflicto azucarero, un potencial motivo para la destrucción del bloque:

“... si para salvar una economía regional como el azúcar, ponemos trabas proteccionistas que después se pueden expandir a otros sectores del comercio bilateral como el trigo o lácteos, no es muy beneficioso para la Nación”¹³.

Sin embargo, finalmente, la posición proteccionista pudo más, logrando extender el plazo del régimen especial ante una realidad que no se modificaría,

¹² Entrevista oportunamente citada.

¹³ Cita extraída del trabajo realizado por el autor en el año 2000 y publicado bajo el título “El rol del Congreso Argentino en la construcción del MERCOSUR: Perspectivas y funciones de una institución relegada”, Documentos de Jóvenes Investigadores N°5, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires.

incluso, aunque se procediera a la eliminación de las subvenciones del complejo sucroalcoholero brasileño, ya que aunque dichos beneficios terminaran, los mismos habían permitido la propia constitución del sector y por tanto, se hallaban incorporados de hecho en la constitución de las lógicas de competitividad.

Pero de todas maneras, más allá de esta dificultad técnica para arribar a una solución, lo que más influyó fue la cerrazón total por parte de la provincia para aceptar otra salida por la gran hostilidad y el negativo clima social existente en la provincia en relación al MERCOSUR. Basta recorrer la prensa de la época para notar esa mezcla de temor y rechazo que provocaba el proyecto de integración sobre la sociedad tucumana.

Por ejemplo, tras el intento de veto de la ley del azúcar en 1997, el Diario La Nación reflejaba el clima del sector en la nota titulada “El azúcar se debate en el MERCOSUR”, donde con ánimos catastróficos el presidente del Centro Azucarero, Jorge Zorregueta augura ante la caída del régimen especial, la ruina de la industria y el inicio de la desocupación masiva en la provincia.¹⁴

En la misma línea, pero en el año 2000, nueva etapa de la ofensiva en relación a los aranceles del azúcar, el diario Clarín publicó el artículo titulado “Temores y advertencias por el azúcar” cuya primera línea textualmente plantea: “*En Tucumán, la palabra MERCOSUR sabe a miedo*”¹⁵. La nota, que se explaya sobre los distintos intentos de reconvertir la economía tucumana, sin embargo aclaraba que aún la fuerza laboral vinculada al azúcar en forma directa se encontraba en alrededor de 25 mil personas, en un contexto de altísimo desempleo y subocupación.

Apenas estos dos ejemplos que muestran la presión que ejercía la propia sociedad tucumana sobre sus representantes para defender un sector económico que define, como pocos en el país, a la provincia en su totalidad.

El cambio de modelo: el fin de la dulce dependencia

Finalmente, el año 2000 terminó con un nuevo acuerdo, impulsado por los representantes tucumanos, que extendió el régimen especial del azúcar hasta el año 2005, pese a lo cual en el año 2002 se ratificó la legislación que impide el ingreso del azúcar brasileña al país, con lo que la situación al día de hoy se mantiene en un inestable “*statu quo*”.

¹⁴ Diario La Nación, Sección Campo, 6 de Septiembre de 1997. Disponible en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=200228.

¹⁵ Diario Clarín, sección Economía, 11 de Septiembre de 2000. Disponible en <http://www.clarin.com/diario/2000/07/11/e-02007.htm>

Sin embargo, poco a poco comenzaron a aparecer señales de un principio de cambio en la relación. Tras la asunción de Lula en el año 2002, y el giro impuesto al propio MERCOSUR tras los acuerdos con el presidente Kirchner en 2003, el conflicto comenzó a perder intensidad. Actuaron allí dos factores claves. El primero, el político. Lula buscaba apostar a la construcción de una sólida alianza con Buenos Aires, a partir de la cual mostrarse como un líder regional. En este marco, el conflicto azucarero generaba, incluso para el propio Brasil, más inconvenientes que beneficios, sobre todo tomando en cuenta que el mercado argentino se había visto reducido drásticamente tras la crisis del 2001. De hecho, ya en el 2000 Brasil utilizó el debate sobre el azúcar principalmente como elemento de negociación para facilitar la entrada de otros productos, antes que por sí mismo (Cerro, 2006).

El segundo elemento, era el estratégico. Observando el rumbo que iba tomando el mundo, la factibilidad del bioetanol comenzaba en 2003 a perfilarse como una realidad cercana. De hecho, el propio Lula, en su primer mensaje vinculado directamente al conflicto azucarero, propuso a los ingenios tucumanos volcarse decididamente al etanol en asociación, antes que en confrontación, con el entramado sucroalcoholero paulista.

Sorprendentemente, o quizás a raíz de los años de conflicto pasados, la primera respuesta tanto del sector industrial como de la sociedad tucumana, fue un rotundo “no”. De hecho, la propuesta fue tomada como una nueva ofensa a la provincia tal como se puede observar en las cartas de lectores enviadas al diario La Gaceta de Tucumán¹⁶, y que por su virulencia, vale la pena reproducirlas aquí para palpar el sentir del momento:

Brasil y el azúcar (I)

“Lula quiere que Tucumán fabrique alcohol y no azúcar” ¡Qué buenitos son los brasileños! ¿Qué es esto? ¿No existe un funcionario que le haga una contrapropuesta y les diga que para acceder a lo solicitado ellos deben dejar la práctica del fútbol y dedicarse a la natación? Encima, dicen que nos ayudarán con los fondos públicos. Don “Gula”: no pretenda comernos la dignidad; si bien es cierto que estamos como Adán y Eva, este no es el modo de ayudarnos. Acá se necesitan convenios, mutua cooperación y fortalecimiento de lazos dentro del Mercosur que ayuden a toda la región.

Brasil y el azúcar (II)

El ex obrero metalúrgico que hoy es presidente del Brasil, haciendo gala de gran estadista y de sabelotodo, a pesar de su semianalfabetismo, parece pensar que tanto el pueblo como los industriales azucareros tucumanos carecen de las iniciativas necesarias para producir algo más que azúcar. Y desliza como si ya fuera el gran líder sudamericano que está por arriba de todos, que los ingenios de Tucumán se dediquen a producir Alconafta para venderle al

¹⁶ Ambas cartas fueron extraídas del Diario La Gaceta, de Tucumán, sección Cartas de Lectores del día 20 de Junio de 2003. Disponible en www.lagaceta.com.ar

Brasil. Hasta llega a ofrecer la financiación monetaria para el respectivo cambio. Total, si toman cuerpo esas iniciativas, las ganancias no serían para nuestro país, pero sí para los sabios brasileños. De esta forma es un alarde de dominio en sabiduría; ellos fijan todas las pautas y nosotros, mansos corderitos, a producir alconafita para ellos y comprarles azúcar ¿qué tal? Negocio redondo de verdad.

Como se ve, el sentimiento antibrasileño, ubicado en este caso en los ataques a la figura del presidente, se hallaba presente en Tucumán como quizás en ninguna otra parte del país. Más bien por el contrario, como afirma Grimson (2007) en su trabajo sobre la cultura y las relaciones entre Brasil y Argentina, la mirada de los argentinos hacia su vecino del norte es una mirada desprovista de negatividad – a excepción de ámbito deportivo -.

No hay, en su estudio, referencia ninguna que vincule en la mente de los argentinos a Brasil con actitudes soberbias o imperiales. *“Los argentinos tienden a ver a Brasil como un país más estable y, en general su mirada es positiva, pensándolo como un lugar diferente y hasta exótico, como una nación más diversa y alegre [...] Además, hay un amplio consenso en considerar al MERCOSUR y a la alianza con Brasil como un camino inexorable para la inserción internacional del país”* (Grimson, 2007: 610-611).

Evidentemente, entonces, por esos años, Tucumán se alejaba profundamente de la media nacional en su mirada hacia el Brasil. Sin embargo, con el tiempo, esta situación comenzará a cambiar a partir de dos hechos fundamentales. El primero, los propios expertos e industriales tucumanos empezaron a percibir que la propuesta brasileña no era sólo una expresión de deseos sino que se basaba en un cambio real de la matriz energética mundial, con lo cual el sostenimiento de la explotación cañera no sólo se hallaba asegurada, sino que se abría un interesante camino para su desarrollo futuro.

El segundo, la sanción de la ley de biocombustibles a escala nacional aportaba al ya de por sí creciente mercado externo, la posibilidad de encontrar importantes márgenes de rentabilidad en el propio país, probablemente más inestable pero a la vez más conocido y manejable que el marco internacional, donde las grandes compañías hacían dudar de sus capacidades a los ingenios tucumanos.

De este modo, poco a poco, incluso en la prensa provincial, la posibilidad del giro al alcohol comenzó a ser evaluada en términos positivos. Así, en marzo de 2007, por ejemplo, aparece en La Gaceta la nota titulada “Según un experto, el NOA es sinónimo de etanol”, donde el presidente de la Asociación Argentina de

Biocombustibles, Claudio Molina impulsaba el giro al alcohol a partir de las capacidades instaladas en las provincias de la región.¹⁷

Posteriormente, en la misma línea, otros especialistas, como el investigador Antonio Cerro, reafirmaban esta tendencia al plantear la necesidad de incorporar, en la mirada de la industria, el sector del etanol, para lo cual planteaba la necesidad de dejar de pensar en la producción de azúcar, para pasar al universo más amplio de la industria cañera, donde el azúcar es sólo uno de los productos a ser elaborados¹⁸.

En este marco, al ritmo que la mirada de la sociedad comienza a cambiar, también empieza a modificarse la visión del gobierno provincial sobre la temática, posibilitando un nuevo acercamiento con la región, no ya en carácter de confrontación, sino en términos de cooperación. Se organiza así, en Mayo de 2007 el encuentro entre Gobernadores del Nordeste Brasileño y el Noroeste argentino, donde el tema biodiesel estuvo presente¹⁹ y luego la ya mencionada Cumbre de Presidentes en Julio de 2008 y la incorporación de Tucumán como Coordinación del Comité de Gobernadores del FCCR, además de múltiples acuerdos con los Estados del Norte y el Sur de Brasil, impulsados por la Secretaría de Relaciones Internacionales.

De esta forma, parece advertirse con claridad como la mirada provincial sobre el MERCOSUR fue construida en el caso tucumano bajo la óptica del azúcar. La defensa del sector no sólo fue un punto más en la agenda, sino que tiño el conjunto de las relaciones provinciales tanto con el gobierno nacional, como con los gobiernos vecinos en torno al proceso de integración. Aquí, se opero una simbiosis profunda entre el nivel productivo y el nivel político, constituyéndose este último, así como el conjunto de la sociedad tucumana, en portavoz de la defensa del sector cañero, al punto de poner en peligro las propias relaciones del sistema político provincial con el gobierno central.

Por tanto, efectivamente, la respuesta acerca de la pregunta sobre si el azúcar es la razón de la política tucumana de cara al MERCOSUR, es afirmativa. Y hasta se podría pensar que es obvia. Sin embargo, el caso mendocino, descrito a continuación, refutará esta idea surgida del sentido común. No necesariamente el gobierno provincial construye una política de defensa de las bases de su economía regional o, al menos, no lo hace en forma tan consistente y continua como en el caso tucumano.

¹⁷ Diario La Gaceta de Tucumán, Sección Economía, 18 de Marzo de 2007. Disponible en www.lagaceta.com.ar

¹⁸ Diario La Gaceta de Tucumán, Sección Economía, 12 de Octubre de 2008. Disponible en www.lagaceta.com.ar

¹⁹ Ver Diario La Gaceta de Tucumán, Sección Política, 14 de Mayo de 2007 "Gobernadores del país y de Brasil se reúnen en Tucumán". Disponible en www.lagaceta.com.ar

Como veremos a continuación, el gobierno mendocino antes que plantear una posición frente al proceso de integración, lo que hizo fue ignorarlo, como si no existiera, posando su mirada en otros horizontes, y actuando recién en forma reactiva ante los perjuicios ya realizados. Una opción netamente opuesta a la tucumana y enfrentada a su propio entramado productivo.

Mendoza: Entre la complementación productiva, la mirada al Oeste y las retaliaciones

Mendoza es una provincia particular. Tanto su capital, como la provincia en su totalidad toman su nombre en honor de quien fuera Gobernador y Capitán General de Chile a mediados del siglo XVI, García Hurtado de Mendoza, quien promovió una expedición proveniente del lado occidental de la Cordillera de los Andes para incorporar dichos territorios a las posesiones españolas en las Américas.

De esta forma, desde tiempos tan tempranos, el vínculo de Mendoza con el Pacífico fluyó naturalmente, mientras que su relación con el Atlántico debió ser construida trabajosamente en el marco de la unidad nacional.

En este marco, la llegada del MERCOSUR como proceso de integración que no incorporaba a Chile entre sus miembros, fue visto en la provincia como algo lejano y ajeno, propio de la zona litoraleña más que de la región andina. Pero poco a poco, ese desinterés fue mutando hacia un mayor involucramiento al tiempo que se empezaban a vislumbrar las oportunidades que esta nueva asociación traía para la provincia.

Así, tras un primer momento de ausencia de trabajo a nivel parlamentario, ya en el año 1994, el senador Bordón se incorpora a la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y al debate en relación al MERCOSUR con la intención de involucrar a la provincia en el proceso de integración.

Y aquí es interesante notar que, a diferencia de Tucumán, Mendoza buscó permanentemente en el Congreso Nacional, la apertura de los mercados del MERCOSUR, antes que la protección de su producción. Un repaso rápido por los proyectos nos encuentra con expresos pedidos para que sean retirados de la lista de excepción al arancel "0", el vino, los duraznos²⁰, las frutas frescas y el ajo²¹, entre otros.

²⁰ Exp. 1524-S-94 presentado por el Senador Genoud (UCR), HSN, DIRPA.

²¹ Exp. 2281-S-99 presentado por el Senador Bauzá (PJ), HSN, DIRPA.

Competitivamente en ventaja sobre los otros países del bloque en la fabricación de productos que precisan de climas semi-secos y fríos para su desarrollo, Mendoza vio reiteradamente como sus productos eran incluidos en las listas de excepción y usados como moneda de cambio frente al pedido argentino de protección de otros mercados. Particularmente el caso del vino mendocino es interesante por haber sufrido en diversas ocasiones frenos a su exportación como retaliación por parte de Brasil frente a cierres temporarios del ingreso de productos como zapatos a la Argentina siendo en Octubre de 2009 el último episodio de este tipo.

Así, la política mendocina con respecto al MERCOSUR ha navegado entre su priorización, sobre todo a nivel político, de la relación con Chile y el Pacífico, la creciente dependencia de sus exportaciones hacia el bloque y las dificultades surgidas por las negociaciones de otros sectores que han revertido en restricciones a sus exportaciones.

De esta compleja tríada de razones surge un modo de relacionamiento extraño, donde la provincia sólo parece reaccionar ante el ataque directo a su comercio, para luego volver a una cierta distancia del tema en momentos de normalidad, adoptando una posición “reactiva-defensiva”. Extraño relacionamiento, decimos, porque el MERCOSUR es, por lejos, el principal destino de las exportaciones mendocinas y su capacidad de ampliación, dada la matriz productiva de la provincia, tan distinta al resto de los países de la región, se presenta como muy importante con sólo generar una política consistente en relación a ella.

Por otro lado, una presencia más permanente en la arena regional generaría, probablemente, mayores dificultades para que las retaliaciones cayeran sobre los productos provinciales. Sin embargo, esto no ha sucedido, por lo que profundizar en el análisis de la forma en que la política y la sociedad mendocina “ve” el MERCOSUR se convierte en una tarea obligatoria de esta investigación, para entender las causas profundas de esta situación.

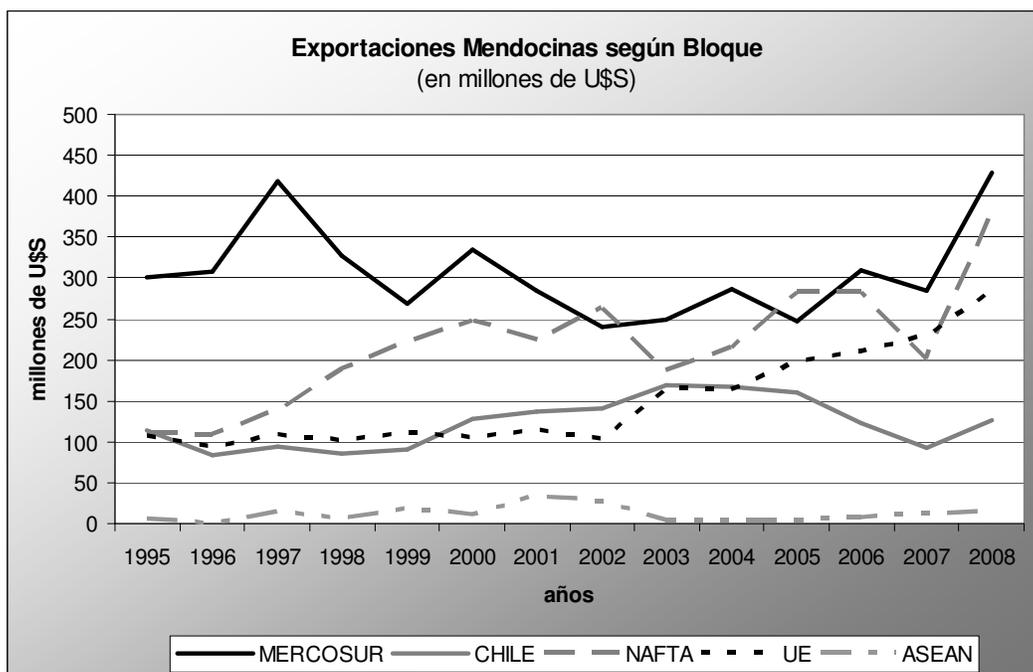
El desafío de Los Andes y la vista en el Pacífico: el sueño permanente de la política mendocina

Pese a estar a nada más que 360 kilómetros de Santiago de Chile (frente a los 1080 a Buenos Aires) y a 406 kilómetros del puerto de Valparaíso, la economía mendocina encontró en los mercados del interior de la región, un destino más acogedor para sus productos, aún cuando estos debieran atravesar grandes distancias (Gráfico 3). Y nos referimos aquí, por supuesto a Brasil, pero también al Paraguay, que con cerca del 20 por ciento del volumen exportado de vinos mendocinos

(principalmente vinos denominados “de mesa”) se fue convirtiendo a lo largo de las últimas décadas en un destino interesante y estable para dicha exportación (Gráfico 4).

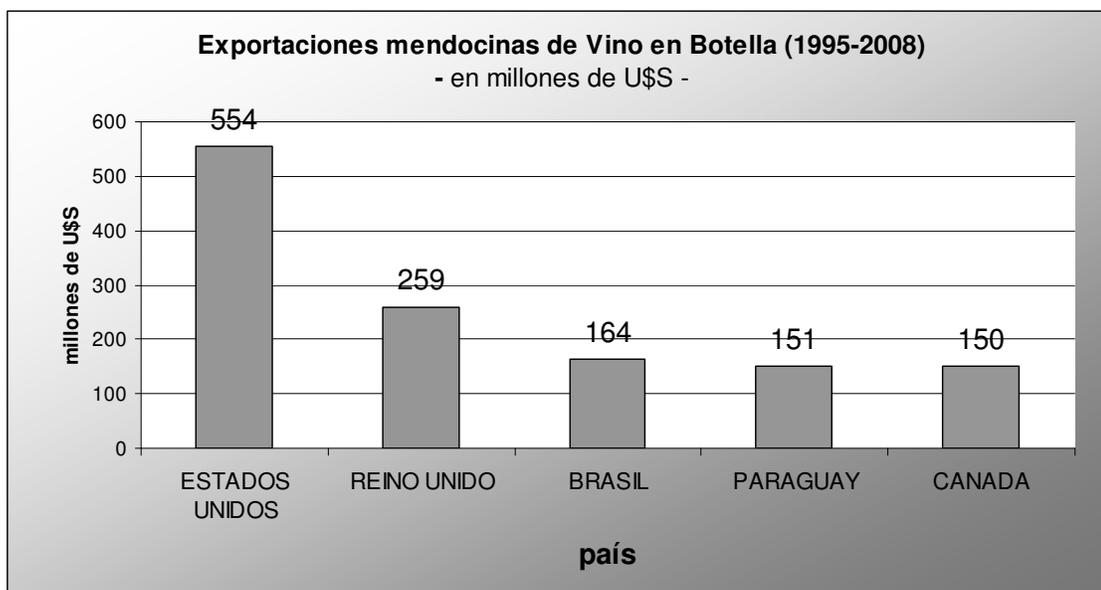
De hecho, el MERCOSUR, a excepción del año 2002 y 2005, cuando fue superado por el NAFTA, mantuvo permanentemente su condición de primer destino de las exportaciones provinciales, por lo cual la relación de Mendoza con la región contaba en este dato con un buen aliciente para su mantenimiento.

Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Fundación ProMendoza

Gráfico 4



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Fundación ProMendoza

Chile, por su parte, aún presentando un mercado pequeño, no dejó nunca de ser otra opción importante, ubicándose en una oportunidad como principal destino, si se trabaja ya no a nivel de bloques regionales sino de países aislados. Esto sucedió en el año 2003, cuando superó a Brasil (habitual primer destino) y a los EEUU²² como comprador de productos mendocinos, aunque en este caso, gran parte de las exportaciones (43 por ciento en el año 2006) se nuclean en el sector hidrocarburos, rama concentrada de la economía y con poca capacidad de generación de puestos de trabajo directos²³.

Es decir, que si bien el interés por Chile queda profundamente justificado, tanto por su comercio como, sobre todo, por su relación fronteriza, la ausencia de un vínculo más permanente con el MERCOSUR aparece como más confusa.

Y en este caso, esta situación aplicable a Mendoza, puede ser extendida a otras provincias de la región cordillerana que mantienen con el MERCOSUR relaciones aún más frías que la provincia cuyana. Por ejemplo San Juan, que no tiene ningún vínculo institucional con el bloque (CEI, 2007), ubica segundo al MERCOSUR como destino de su comercio exterior, luego del NAFTA. Así, según datos del Centro de Estudios Internacionales de la Cancillería Argentina, para el año 2007, las exportaciones sanjuaninas al MERCOSUR se ubicaban en los 79 millones de U\$S,

²² Fuente: Fundación ProMENDOZA.

²³ Fuente: Consultora Exportar Mendoza. Disponible en <http://www.exportarlosandes.com.ar/nota.php?id=36>

siendo superado este monto apenas por el bloque de América del Norte con 84 millones²⁴.

Claramente, entonces, para estas provincias cordilleranas, el volumen del comercio no ha sido motivo para generar una estructura sólida en relación al bloque, aunque sí ha habido una fuerte reacción, al menos en el caso mendocino, ante la alteración del flujo comercial.

Sin embargo, el no sentirse amenazadas por la competencia regional, implicó para Mendoza la inexistencia de un sentimiento antiMERCOSUR extendido a nivel social como en el caso tucumano. De hecho, uno podría hablar, amén del desinterés ambiente, de cierta frustración por lo que pudo ser y no fue, sin que ello se transformara en rechazo, señalando responsabilidades principalmente en el gobierno nacional, antes que en los representantes extranjeros.

En este sentido, se puede citar el artículo publicado en el diario Los Andes bajo el título "Pronóstico optimista para las exportaciones mendocinas a Brasil" donde se consigna que: "*Un sondeo informal de Los Andes entre algunos empresarios locales presentes reveló que las mayores críticas a las dificultades para exportar son hacia las políticas implementadas en nuestro país y no contra las medidas brasileñas*"²⁵. Incluso, en otra nota donde se da cuenta de la intención del gobernador provincial de comenzar acciones legales contra el presidente brasileño ante los impedimentos creados para el ingreso de productos mendocinos, el tono es más cercano a presentarlo como una acción disparatada antes que como una efectiva medida contra el abuso brasileño²⁶.

En definitiva, entonces, no hay una mirada provincial negativa hacia el bloque, sino cierta frustración por las oportunidades desperdiciadas y una activación concreta ante las dificultades para el comercio. Así se nota, claramente, en momento en que el comercio cae entre 2000-2005, un aumento de la acción provincial con respecto al tema, con mayor participación de los senadores y representantes en las instancias específicas. Luego, la vuelta a la calma y el alejamiento hasta los mencionados acontecimientos de 2009, donde nuevamente la situación requirió una activa participación provincial.

Pero más allá de estos embates esporádicos, para Mendoza la acción internacional permanente, cotidiana, es con Chile, principalmente a partir del trabajo

²⁴ Fuente CEI. Disponible en <http://www.cei.gov.ar/pdf/com/provin/pro3.pdf>

²⁵ Artículo fechado el día 12 de Febrero de 2009, disponible en el sitio de la Comisión Trasandina, MERCOSUR y Cooperación Regional e Internacional de la legislatura mendocina. http://www.comisionmercosur.hcdmza.gov.ar/pronostico_optimista_prensa.html

²⁶ Mención al ya citado artículo del Diario UNO "Jaque pataleó, Gioja lo hizo".

de sus dos Comités de Integración (ex comités de Frontera) como son el que se encuentra vinculado al paso del Cristo Redentor y el Paso Pehuenche.

Los mismos, más allá de trabajar en aspectos propios de frontera, como cuestiones fitosanitarias, de seguridad u impositivas, fueron generando con el correr de los años un entramado de espacios para el trabajo de diversas áreas que tienen que ver con la vida en la región y que densificaron enormemente la agenda común, generando numerosos tratados a nivel provincial.

Por caso, hoy el Comité de Frontera del Cristo Redentor organiza en sus encuentros reuniones vinculadas con Infraestructura y Transporte, Género, Medios de Comunicación, Salud, Universidad, Educación y Cultura, Comercio, Producción y Turismo, entre otros, en un marco donde concurren los gobernadores de la zona y los embajadores tanto de Chile en la Argentina, como de Argentina en Chile²⁷.

Esta puesta en valor de dichos espacios, que no sólo ocurre con el Comité de Integración del Cristo Redentor, principal ruta comercial con Chile, sino también con Pehuenche, habla a las claras del lugar que ocupa esta relación y del peso que tienen, para los mendocinos, los pasos fronterizos. Tal como afirma Lacoste (2007:6): *“Los pueblos de frontera han tratado de enlazarse mediante el aprovechamiento de los numerosos pasos o boquetes que existen a lo largo de la cordillera. Esta tendencia ha sido una constante, tanto en los tiempos de las culturas indígenas como en la época colonial y en plena modernidad. En el siglo XX, un papel singular cupo en este proceso a los actores no estatales de frontera, que en diversos lugares, intentaron abrir caminos a través de la montaña, con idea de promover la integración física entre Argentina y Chile”*.

Abrir caminos, entonces, aparece como el eje de la política internacional mendocina. Caminos al oeste, a través de los Andes, desde tiempos prehispánicos hasta el presente, buscando atravesar una frontera que supo ser conflictiva y hoy aparece como profundamente integrada, posiblemente por cuestiones de tipo nacionales que no respetan el recorrido que la propia provincia ha hecho sobre la cuestión.

La relación con Chile

Ubicada a la vera del camino principal que comunica Argentina y Chile, Mendoza fue durante sus primeros doscientos años de historia, el territorio chileno

²⁷ Según consta en las actas de la XXVIII reunión plenaria del Sistema Cristo Redentor, realizado en la ciudad de Mendoza, los días 26 al 28 de Septiembre de 2009. Disponibles en <http://www.mendoza.gov.ar/ComiteIntegracion/cr/index.html>

más cercano a Buenos Aires (1561-1776), hasta que la creación del Virreinato del Río de la Plata la incorporó a los dominios de la futura Argentina. Su situación geográfica y estratégica llevó a que en Mendoza, se realizará buena parte de las experiencias compartidas por argentinos y chilenos.

Así, Lacoste (2007:3) plantea que *“las tensiones y distensiones, los conflictos y la armonía entre ambos pueblos se constituyeron en buena medida, en Mendoza. Todo ello determinó que, en cierta forma, lo que sucedía en Mendoza contribuyera a condicionar la calidad de las relaciones entre Argentina y Chile.”*

Como se ha dicho, los vínculos provinciales con Chile se remontan a aquellos primeros tiempos coloniales, cuando la economía mendocina dependía casi exclusivamente de su relación con Santiago y Valparaíso. Orientados a la ganadería, y principalmente a la actividad de invernada, Mendoza se convirtió durante el período colonial en el abastecedor de proteínas de Chile, manteniéndose relativamente autónomo de los procesos de construcción del mercado nacional. Como plantea Collado (2006: 6): *“La dinámica económica provincial se sustentaba en una relativa autonomía de los procesos de configuración nacional, favoreciendo la integración con Chile con el eje Mendoza-Valparaíso”*.

De hecho, el modelo mendocino no fue distinto al modelo agroexportador nacional, sólo que en vez de orientar su producción hacia Europa, lo hacía hacia Chile, construyendo los lazos sociales y culturales de las élites con ese país, así como los bonaerenses lo hacían con París o Londres.

Sin embargo, para fines del siglo XIX, esta situación comenzó a cambiar. La crisis mundial de 1873, la guerra del Pacífico y los propios conflictos limítrofes con la Argentina, fueron provocando un creciente deterioro del comercio ganadero con Chile, que a partir de 1898 comenzará a imponer fuertes gravámenes a las importaciones provenientes de Mendoza (Liberti, 1968), al tiempo que la llegada del ferrocarril (1885) abría nuevas posibilidades para el comercio con el propio territorio nacional.

Esta nueva realidad generó un cambio en la matriz económica provincial, planteándose la necesidad de integrarse al mercado nacional con una producción complementaria y no competitiva con el territorio pampeano. Crece así el negocio vitivinícola, estando nuevamente Chile en los gérmenes de esta modificación, dado que desde sus tierras ingresaron los primeros viñedos que poblarían la provincia (Collado, 2006).

En este período, la relación comercial con Chile se enfría, aunque no la social, que varía según el ritmo de las relaciones diplomáticas entre ambos países, que pasan del acercamiento en la época del II Peronismo, en el marco de los encuentros entre Perón e Ibáñez (1953) en torno a la idea de la integración regional basada en el ABC

(Argentina-Brasil-Chile) a la máxima tensión durante los gobiernos militares de Videla y Pinochet, cuando por el diferendo del Beagle la guerra parecía destinada a estallar²⁸.

Finalmente, tras el retorno de la democracia y el fin de los desencuentros limítrofes firmado durante los '90, la relación comenzó a reencauzarse con una fuerte llegada de inversiones chilenas al país y el crecimiento del comercio binacional.

En este marco, Mendoza siguió, con sus particularidades, este mismo recorrido, aunque manteniendo siempre los lazos culturales con el país trasandino. Sin embargo, el fin de los conflictos, también trajo para Mendoza nuevos aires en su relación fronteriza que se vio reforzada con un nuevo espacio para la complementación económica a partir de la demanda creciente, por parte de un Chile en proceso de desarrollo, de hidrocarburos. Así, según el informe elaborado por ProChile de las relaciones comerciales entre ambos países, en el año 2006²⁹ se desprende que más del 30 por ciento de las exportaciones argentinas a ese país se ubican en el terreno de los combustibles, llegando este número al 56 por ciento en el caso de las exportaciones mendocinas³⁰.

De esta forma, la relación provincial con la nación del Pacífico vuelve a sumar el componente de complementación productiva perdido durante el período de la sustitución de importaciones, recobrando su sitio de honor en la mirada de los mendocinos, quienes encuentran en el país trasandino un modelo a seguir en torno a su forma de inserción al mundo.

Y este punto es también central para terminar de comprender la influencia de Chile en la relación mendocina con el MERCOSUR. Justamente, el proceso chileno de inserción internacional basado en el libre comercio y en la acción de ProChile, actúa como espejo para la dirigencia mendocina, que ha buscado en ProMendoza un émulo de la institución chilena. Nuevamente, sabedora de sus similitudes con el país trasandino, Mendoza responsabiliza a la Nación por su imposibilidad de competir en el mundo libremente como sus pares chilenos y observa decepcionada el limitado espacio regional que el Estado central construyó en el MERCOSUR.

Por eso, porque el espejo es Chile y su vibrante comercio con Asia y Estados Unidos, Mendoza aún dependiendo comercialmente preferentemente del MERCOSUR, sueña con las posibilidades que, aunque no concretadas, la esperan en el Pacífico.

²⁸ Para ampliar se puede ver la nota de Rosendo Fraga "Argentina y Chile un siglo de desencuentros presidenciales", publicada en el diario La Nación el día 25 de Abril de 1996. Disponible en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=175085

²⁹ Disponible en www.prochile.cl/doc2.php?file=comercio_argentina_2006.pdf

³⁰ Fuente: Exportar Mendoza, 2006. Disponible en <http://exportarlosandes.com.ar/nota.php?id=37>

En este contexto entonces, es entendible su actitud. Chile desde el comienzo dio la espalda al MERCOSUR. Mendoza, mirándose y reconociéndose allí, también.

Pero como no todo es simétrico, mientras Mendoza daba la espalda al MERCOSUR, el MERCOSUR y particularmente Brasil, enfocó en numerosas oportunidades su mirada sobre Mendoza, buscando compensaciones ante los frenos impuestos desde la Argentina a su producción, obligando a la provincia andina a abandonar por un momento el sueño de convertirse en un nuevo Chile para imbuirse en la pelea más práctica y terrenal de las salvaguardias y las licencias no automáticas de la región.

De frenos y retaliaciones: el costo de ser el “pato de la boda”

Como hemos dicho, particularmente el vino mendocino sufrió en numerosas oportunidades el freno en frontera de sus embarques a Brasil, incluso luego de que se pusiera en marcha el trabajoso acuerdo plasmado en 1996 bajo el título de Reglamento Vitivinícola del MERCOSUR que expresamente garantizaba, en su capítulo VIII, la libre circulación del bien, siempre y cuando lo hiciera en botellas de hasta cinco litros³¹. Sin embargo, para la industria del vino brasileña, la libre circulación equivalía prácticamente a su desaparición y por tanto buscaron por todos los medios evitar el ingreso del producto argentino al país, situación que se agravó tras la devaluación del peso, en el año 2002. Tan solo como dato, en 2002, el vino brasileño poseía el 50,6 por ciento del mercado de su país. Para 2005, este número había descendido al 42, contando ya para ese año con un presencia Argentina de un 20 por ciento³², momento en el cual, las restricciones al ingreso de vinos comenzaron a agravarse.

Pero en 2008, los números para la industria vitivinícola brasileña se convirtieron en catástrofe. Con sólo el 25,3 por ciento del mercado, la industria local había perdido en 6 años la mitad de su porción de mercado, siendo superada tanto por la industria argentina (con el 26,3) como por la chilena (con el 37,2)³³.

³¹ CAPITULO VIII

CIRCULACION DE PRODUCTOS VITIVINICOLAS ENTRE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR

8.1 -.A los efectos de preservar la identidad de los productos vitivinícolas de cada Estado Parte, los mismos solamente podrán circular en envases de hasta 5 litros de capacidad, salvo lo dispuesto para Uruguay en el párrafo siguiente: En virtud de desarrollarse en la República Oriental del Uruguay un proceso de reconversión vitivinícola, el vino importado solamente circulará en envases de hasta 1 litro de capacidad. La vigencia de la referida disposición será objeto de evaluación en el año 2010, o antes de esa fecha, en la medida que se concrete y ejecute el citado proceso.

³² Fuente: Exportar Pymes. Disponible en

<http://www.exportapymes.com/article2336-Supermercados-de-Brasil-quieren-vinos-argentinos.html>

³³ Fuente: Diario Los Andes, sección Economía, 7 de Agosto de 2008: “En Brasil dicen estar asustados por la avalancha de vinos locales”. Disponible en

Esta situación llevó al gobierno brasileño, enfrascado en una disputa comercial con Argentina, principalmente en rededor de la industria del calzado y la línea blanca, a utilizar la misma política y frenar unilateralmente el ingreso de vinos mendocinos al país en una estrategia de presión buscando mostrar decisión tanto frente al gobierno argentino como frente a su propio empresariado, quien lo acusaba de ser muy débil en la negociación con la Argentina.

Así, ante la imposición de trabas por parte del gobierno de Cristina Kirchner, Lula respondió de la misma manera, sobre aquellos productos donde la Argentina tiene ventaja competitiva, siendo principalmente afectados la harina de trigo, los ajos, las aceitunas y los vinos, siendo estos tres últimos productos provenientes mayoritariamente de Mendoza.

Mala suerte, se podría pensar, que justo se dirijan contra esos productos, pero evidentemente esta elección es resultado de al menos dos variables. La primera, que efectivamente son productos que compiten en forma favorable en el mercado brasileño, categoría en la cual seguramente se pueden encontrar muchos otros. La segunda, que la ausencia de una política provincial de vinculación con el MERCOSUR, con sus órganos ni con el Brasil, determinó que no existiera costo político para el gobierno brasileño al atacar esos sectores.

En tanto, para el gobierno mendocino, por su parte, sucedió todo lo contrario. Toda vez que Brasil frenó el ingreso de productos en la frontera, la indignación de los bodegueros, ajeros y demás cayó con fuerza sobre los funcionarios provinciales por no haber sido capaces de evitar esta situación. Situación, por cierto, que dada la distancia y la falta de una estructura permanente en relación al tema, nunca podían haber previsto.

Así, es muy interesante notar cómo son tratados por la prensa estos conflictos y cómo y hacia dónde se construyen los reclamos de los productores. Por tomar un caso, podemos observar lo sucedido en relación a la puesta en vigencia de la "porteria (resolución) 28", con la que Brasil puso freno a la entrega de licencias automáticas para el ingreso de determinados bienes entre los que se encontraban, los vinos, ajos y frutas frescas.

Esta situación llevó a que, en primer lugar, un grupo de legisladores y funcionarios provinciales, tras los reclamos de los productores, viajaran a Buenos Aires a reunirse con el Secretario de Industria, Eduardo Bianchi, de donde, según consta en el artículo publicado en el diario Uno del 27 de Octubre de 2009, "volvieron

pálidos” y “exigieron al gobernador Jaque que se ponga al frente de los reclamos de Mendoza y la región ante la Presidenta de la Nación”³⁴.

Aquí es interesante notar esta primera reacción. Más allá del tono del artículo, lo que queda claro es la idea de sorpresa con la que vuelven los funcionarios del encuentro. Sorpresa, primero y temor después, dado el peso que podría tomar esta crisis que se estimaba podía afectar a la provincia en cerca de 300 millones de U\$S.

Lo segundo a puntualizar es el pedido al gobernador para que se ponga al frente del reclamo, frente a la Presidenta, lo cual es válido. Sin embargo, parece faltar allí otro dato que es el hecho de que la crisis surge de una actitud del propio gobierno central que, en primer lugar, traba el ingreso de mercancías brasileñas, principalmente de origen industrial, encontrándose *a posteriori* con esta reacción, generando nuevamente sorpresa en el gobierno mendocino. En palabras del Ministro de la Producción, Raúl Mercau, esto era algo que “*no se podía prever*”³⁵.

Ante esto, vuelve a tomar fuerza el argumento que se venía desarrollando. La idea de la sorpresa y la imposibilidad de previsión, sólo es explicable en un contexto de una falta de trabajo sistemático sobre el tema. Las retaliaciones sobre los productos mendocinos no eran, en 2009, una novedad. A partir de la crisis de 2001, y particularmente tras la devaluación de 2002, en numerosas oportunidades Brasil llevó adelante este tipo de acciones en defensa de su mercado con mayor o menor extensión de las restricciones.

Sólo por citar otro artículo periodístico, en 2004 el Diario Los Andes titulaba “Amenaza de Brasil contra el vino y el ajo”³⁶, y refería a los frenos que el gigante sudamericano impondría al ingreso de dichos productos al mercado. Por tanto, efectivamente había antecedentes que podían mostrar que esta situación podía repetirse.

Pero aún aunque fueran desconocidos, la existencia de un área vinculada a la temática habría advertido, en diálogo informal directo con los propios funcionarios brasileños o, al menos con los responsables de la Secretaria de Industria y Comercio, de las trabas impuestas por la Argentina y la posibilidad de “revancha” que existían por parte de Brasil, sobre todo teniendo en cuenta la presión que los propios productores brasileños, como por ejemplo los vitivinícolas, venían ejerciendo sobre su gobierno por el gradual pero constante desplazamiento que sufrían por la importación de vinos argentinos.

³⁴ Diario Uno, Sección Política, 27 de Octubre de 2009. “Exigieron que Jaque se ocupe de la crisis comercial con Brasil”.

³⁵ Diario Uno, Sección Política, 3 de Noviembre de 2009 “A pesar de amenazar con acciones judiciales, Jaque dejó en manos de Cristina el conflicto con Brasil”.

³⁶ Diario Los Andes, Sección Economía, 15 de Diciembre de 2004.

Sin embargo, la respuesta fue que era una situación imprevisible, un rayo sobre un cielo despejado, cuando realmente, como vimos, había antecedentes, indicios, y hasta fuentes que podrían haberlo anunciado con tan solo preguntarles.

Pero no se hizo, y luego se actuó sobre los reclamos, que eran importantes, sobre todo por el hecho de que Brasil es el principal destino de los productos mendocinos. Tal como afirmara el propio gobernador representa el destino final del 25 por ciento de las exportaciones provinciales³⁷. Y aquí vuelve entonces a tomar importancia la idea de que la provincia sólo entiende sus relaciones internacionales cotidianas con Chile, dejando de lado, por ajeno a su historia y su tradición política y cultural, el espacio del MERCOSUR. Hipótesis ésta que en principio da cuenta de esta situación de imprevisión y sorpresa que, de otra manera, sería realmente muy difícil de analizar, sin caer en la idea de incapacidad de gestión por parte de los funcionarios mendocinos.

En definitiva, el peso de la Cordillera, la frontera, y la fascinación por un modelo de relacionamiento con el mundo que le ha traído a Chile algunas mejoras – menos de las promocionadas, dado el grado de inequidad social que aún conserva dicho país y la alta dependencia de una reducida gama de productos que sostiene su tejido productivo altamente especializado – generaron en Mendoza un desapego casi genético con respecto al MERCOSUR, que sólo los lleva a relacionarse en términos defensivos, para luego volver al distanciamiento.

Como se ha dicho también, este signo defensivo difiere en todo del modelo tucumano, pensado desde la lógica proteccionista y, por tanto, no ha generado un rechazo social sobre el bloque, por lo que la posibilidad de modificar esta conducta es relativamente sencilla. Sólo basta girar la mirada, despegarla de las montañas y entender que al oeste también hay un espacio de proyección para la provincia, no sólo en términos comerciales, sino también culturales. Evidentemente aquel pasado colonial (tanto durante el período que perteneció a la Capitanía General de Chile, como en el período del Virreinato del Río de la Plata) y sus primeros años de independencia aún ligados íntimamente a la relación trasandina, han quedado grabados a fuego en la lógica política y social de la provincia que se esmera, día a día, por convertir a la Cordillera en un mero límite administrativo, por encima del cual, la vida fluya sin contratiempos.

³⁷ Diario Uno, Sección Política, 3 de Noviembre de 2009 “A pesar de amenazar con acciones judiciales, Jaque dejó en manos de Cristina el conflicto con Brasil”.

Repensando la relación entre la defensa de la economía regional y el gobierno en el marco de la integración

La llegada del MERCOSUR no sólo produjo modificaciones en las lógicas productivas de las economías regionales, sino también en los gobiernos provinciales quienes se encontraron ante la necesidad de plantear su posición propia sobre asuntos que habitualmente eran delegados al gobierno central.

No se trató sólo de la aparición de un nuevo marco comercial, sino, sobre todo, de un nuevo tipo de formulación de la política pública donde, en algunas áreas, la lógica decisoria comenzó a mutar, migrando del terreno nacional, al internacional, generando en este tránsito una fuerte centralización de las decisiones a manos del ejecutivo nacional al tiempo que las políticas que emanaban de esta nueva arena afectaban profundamente el devenir de la economía y la vida de las provincias.

Esta situación llevó a los gobiernos provinciales al desafío de actuar en un terreno nuevo, como el internacional, en ocasiones incluso en enfrentamiento directo con el gobierno central, como fue el caso tucumano.

Ahora bien, esta potestad de acción internacional, incluida constitucionalmente a partir del año 1994 y reconocida en el entramado institucional del MERCOSUR desde 2007, fue utilizada en forma dispar por el conjunto de las provincias. Para algunas, significó un incentivo de acción, para otras, apenas una herramienta extraña que aún no valía la pena profundizar (Paikin, 2010). Pero su mera existencia dio cuenta de un nuevo campo, y es aquel comprendido por la acción internacional de los gobiernos sub-nacionales, que aquí han sido estudiados en relación a su vínculo con la defensa de las economías regionales.

Como se ha visto, tanto el complejo azucarero como el vitivinícola se han visto profundamente influenciados por la constitución del MERCOSUR, el primero en principio en términos de amenaza, y el segundo, como oportunidad. Sin embargo, a la hora de trasladar sus demandas a la esfera pública provincial, sus capacidades han sido muy distintas, obteniendo por tanto resultados casi opuestos en términos de construcción de mecanismos para la defensa de sus intereses.

En el caso del azúcar, la presión sectorial logró construir un mecanismo de excepción que mantuvo en pie a la industria de la mano de la protección del mercado local. Su fuerza se basó en llevar una política pro-activa que evitará la consecución de daños. Por su parte, el sector vitivinícola sólo encontró respuesta pública, tardía e ineficaz, cuando el daño ya estaba hecho.

Esta diferencia marca la mención en relación a los distintos caminos tomados por las provincias en su desarrollo internacional. Mendoza dio la espalda al bloque en

espejo de lo hecho por Chile, identificándose con el modelo de inserción internacional del país trasandino, comercial y afín al libre mercado. Tucumán, tras oponerse al proceso, reencauzo su relación en el marco de la integración productiva.

Dos modelos, dos resultados, un solo debate que es, en definitiva, acerca de cual es el modelo de integración que queremos y cuales los mejores caminos para la defensa de las economías regionales. Como muestran los casos estudiados, la integración es irrefrenable, aún aunque luchemos contra ella, o le demos la espalda. Repensarla como oportunidad parece ser el camino, en el marco de un proceso de asociativismo e integración productiva que permita entender a la región, como la plataforma común para pensarnos frente al mundo. Tal como se planteo en Tucumán, donde hoy, el MERCOSUR ya no significa miedo, sino desarrollo.

Bibliografía

- ALDECOA, F. y KEATING, M (2000). Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones. Madrid, Marcial Pons.
- BIDART CAMPOS, G. (1989). Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino. Tomo I. Buenos Aires, EDIAR.
- CALVO, C. (2006). El espacio azucarero de la provincia de Tucumán frente a la globalización. Trabajo presentado en el marco de la comisión de Economías Regionales del Plan Fénix, Universidad de Buenos Aires
- CARBAJALES, J.J. y GASOL, C. (2008) “La gestión internacional de las provincias en el marco del sistema federal argentino y a la luz de sus propias constituciones” en IGLESIAS, E.; IGLESIAS, V. ZUBELZÚ, G. (eds.) Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal. Buenos Aires, PNUD.
- CERRO, E. y CERRO, J. (2006). “Azúcar en MERCOSUR. Una visión desde Argentina”. Trabajo presentado en el XIV International Economic History Congress, Helsinki
- la política exterior”, en Boletín de Relaciones Internacionales, Número 11. Diciembre – Marzo.
- COLACRAI, M. y ZUBELZÚ, G. (2004) “Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales”, en Vigevani, T (comp.) A dimensao subnacional e as relacões internacionais . Sao Paulo, EDUSC.
- COLLADO, P. (2006). “Desarrollo vitivinícola en Mendoza – Argentina. Apuntes sobre su origen” en Revista Trabajo y Sociedad, Vol. III, N°8, Santiago del Estero, Caycit-Conicet.
- DALLA VIA, A. (2004) “El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Argentina”, en Revista Integración & Desarrollo, N° 21, Julio – Diciembre.

- GASOL VARELA, C. Reglamentación del art. 124 de la Constitución Nacional – Responsabilidad Internacional – Incorporación de un nuevo enfoque para el análisis, en <http://www.cari1.org.ar/spanish/comites/provincias.html>
- GRIMSON, A. (2007) Pasiones Nacionales. Política y cultura en Brasil y Argentina. Buenos Aires, Ed. Edhasa.
- KOSACOFF, B. (2004). Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del MERCOSUR. Una perspectiva desde los sectores productivos argentinos. Buenos Aires, CEPAL.
- LACOSTE, P. (2007). “Actores no estatales de frontera y relaciones internacionales: El caso de los Andes centrales argentino chilenos”, en Revista Parinas, vol 3, N° 1, Iquique, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad Arturo Prat.
- LIBERTI, S. (1968). “Relaciones comerciales chileno-argentinas hasta la firma de los pactos de Mayo”, en Revista Trabajos y Comunicaciones, N° 18, Bs. As.
- PAIKIN, D. (2010). “Integración Regional y nuevos pactos federal. El rol de los gobiernos subnacionales en el MERCOSUR”, Buenos Aires. Inédita.
- PASQUARIELLO MARIANO, K. y PASSINI MARIANO, M. (2005). “Governos subnacionais e integracao regional: consideracoes teóricas” en Vigevani, T (comp.) Governos subnacionais e sociedade civil. Integracao e MERCOSUL. Sao Paulo, EDUSC.
- PASQUARIELLO MARIANO, K.; PASSINI MARIANO, M. y ROSOLEN TESSARI, G. (2006) Os governos nao-centrais como novos atores no cenario internacional. San Pablo, CEDEC.
- SÁNCHEZ, R. (2004). “Las conformación federal del Estado y su implicación en los procesos de integración”, en Vigevani, T (comp.) A dimensao subnacional e as relacjoes internacionais. Sao Paulo, EDUSC.
- SOLDATOS, P. (1990). “An Explanatory Framework for the study of Federated States as Foreign-policy Actors” en MICHELMANN, H y SOLDATOS, P. (edits.) Federalism and international relations. The role of subnational units. Oxford, Clarendon Press.
- TUSIE, D. (2004). “La política comercial en un contexto de federalismo: notas para el estudio del caso argentino”, en Revista Integración & Desarrollo, N° 21, Julio – Diciembre.
- VANOSSI, J. (1964). Situación Actual del Federalismo. Buenos Aires, De Palma.
- VIGEVANI, T. y FIGUEREIDO PRADO, D. (2009) Acciones y problemas de la paradiplomacia en Brasil. Paper presentado en el XII Encuentro del Forum Universitario MERCOSUR (FOMERCO) 10-12 de Septiembre, Foz de Iguazú.