

## ECONOMÍAS REGIONALES, GOBIERNOS E INTEGRACIÓN SUDAMERICANA

*Damián Paikin*

### 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 los casos del azúcar y de 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 con el fin de influir, a través del accionar político, en las determinaciones no solo del Estado nacional sino también del propio bloque regional.

Justamente, el presente trabajo busca repasar lo actuado a nivel de los gobiernos provinciales, observando en qué 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 dirigirse solamente 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 ponerse en la balanza.

En este marco y tras una breve conceptualización sobre los cambios que genera la integración regional en la lógica política provincial, nos concentraremos en el análisis de dos casos puntuales: el accionar del gobierno tucumano, directamente relacionado con el devenir del sector azucarero; y las acciones del

gobierno mendocino en relación con el sector vitivinícola –aunque, en este último caso, vale la pena mencionar que otros productos como el ajo y las cebollas también han sido de nodal importancia en la política mendocina vinculada con el MERCOSUR.

En síntesis, 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 cuáles 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 fue una de las pocas áreas que las provincias, explícitamente, cedieron al gobierno central. 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 de las diferentes provincias con potencias extranjeras podían poner en riesgo la unidad de la propia Federación (Dalla Vía, 2004).

En este contexto, la voluntad provincial solo podía hacerse oír institucionalmente en el marco del Senado Nacional cuando los representantes provinciales debían ratificar el tratado firmado o, en caso de disidencia, oponerse al mismo. Ciertamente, esta práctica fue muy poco utilizada, por un lado, dado el fuerte enfrentamiento con el gobierno central que la oposición podía significar 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, tampoco fue consensuada con los gobiernos provinciales la firma de la participación nacional en el MERCOSUR. 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 para la acción internacional en los primeros años, 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 MERCOSUR,<sup>1</sup> iniciativa presentada por los senadores San Millán y Romero (PJ-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 con el MERCOSUR, fomentando de esta manera el diálogo entre las unidades subnacionales con anterioridad a la toma de la posición del país.

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 decisivos del MERCOSUR.

El proyecto, que fue aprobado en el Senado, quedó sin sanción de Diputados. Años después, se retomó la idea con la firma de los diputados Stubrin (UCR-Cap. Fed.), Raimundi (FREPASO-Buenos Aires) y Negri (UCR-Córdoba), pero su proyecto corrió la misma suerte que el predecesor.<sup>2</sup>

Sin embargo, pese a este traspié, la presión subnacional logró comenzar a infiltrarse en el marco de las relaciones internacionales y regionales. En tal sentido, un parteaguas de su actuación fue la reforma constitucional del año 1994 que, en el Art. 124, incorpora la posibilidad de que las provincias firmen autónomamente convenios internacionales, sumando así a la acción indirecta sobre estos temas –mediada con su participación a través de los senadores en la definición de la política nacional– un nuevo tipo de iniciativas, mencionadas como “directas” porque no precisan la mediación del gobierno central: 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 de la Comisión Regional de Comercio Exterior del Noreste Argentino (CRECENEA).

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

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

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

Aunque incipiente, este espacio, como veremos más adelante, permitió, 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. Ciertamente, ese aislamiento fue autoimpuesto, ante la presión asfixiante que, proveniente del sector azucarero, se extendió al conjunto de la sociedad tucumana de modo que el sistema político provincial se vio conducido 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, para la cual MERCOSUR fue, durante años, una mala palabra.

Esta mención nos permite empezar a desandar el camino de los casos elegidos, comenzando por el de Tucumán y las relaciones entre su representación política, el gobierno nacional, el MERCOSUR y su estructura socioeconómica, centrada, sobre todo, en los frutos nacidos de 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 Vitar,<sup>3</sup> muestra cabalmente cuál era la mirada, durante gran parte de la historia del bloque, de la sociedad tucumana sobre la denominada “única política de Estado”, dejando a las claras el profundo desinterés del gobierno central, en los años 90, respecto del destino de las economías regionales.

Tras esta afirmación, la subsecuente pregunta no podía ser otra que: “Y entonces, ¿qué cambió para que hoy Tucumán haya sido sede de la Cumbre de Presidentes en 2008 y que 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.” 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 determinaron que el propio Presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, aceptara finalmente comenzar a hacer migrar la matriz energética hacia los biocombustibles, para lo cual, en marzo de 2007, se reunió con el Presidente de Brasil, Lula Da Silva,

3 Entrevista realizada en la Ciudad de Buenos Aires, el día 3 de noviembre de 2009.

en pos de colaborar con aquellos que desde hace años venían impulsando el uso de la alcohonafta como efectivo reemplazo de los combustibles fósiles.<sup>4</sup>

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

Para Tucumán, la transición hacia los biocombustibles había comenzado ya puertas adentro del país con la Ley 26.093, sancionada en 2006, que planteaba la obligación, a partir del 1° de enero de 2010, de mezclar el total de las naftas fósiles del país con al menos un 5% de biocombustibles,<sup>5</sup> generando para el entramado productivo tucumano una importantísima fuente de ingresos.

Ahora bien, ¿ha sido efectivamente tan lineal el papel del componente azucarero en la relación Tucumán-MERCOSUR o han existido otras variantes de tipo político o cultural que han determinado el comportamiento provincial? Para dar respuesta a este interrogante, tomaremos en cuenta el análisis de los elementos empleados por las provincias a lo largo de la historia del MERCOSUR para hacer oír su voz en el marco de la política regional. Como se mencionó, 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. Luego, tras la reforma constitucional, a esa posibilidad se agregó la acción directa, por lo que, en el análisis, se incorporarán la propia participación provincial a nivel regional, sus acuerdos con otros actores subnacionales 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 plantear su posición frente al bloque y de las políticas que desarrolló para impulsar sus determinaciones.

4 Véase diario *Clarín*, Sección Política: "Tras sellar una alianza con Lula por los biocombustibles, Bush aterrizó en Uruguay", 9 de marzo de 2007. Disponible en: <http://www.clarin.com/diario/2007/03/09/um/m-01377003.htm>

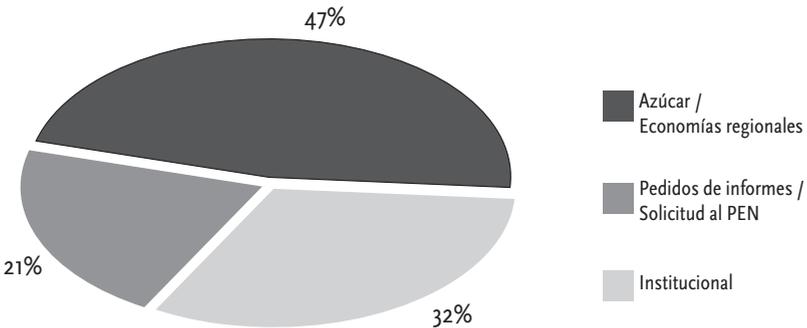
5 Ley 26.093. "Artículo 8: Establécese que todo combustible líquido caracterizado como nafta –en los términos del artículo 4° de la Ley N° 23.966, Título III, de Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones, o en el que prevea la legislación nacional 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."

## EL PESO DEL AZÚCAR EN EL CONGRESO NACIONAL

Concentrando nuestra mirada, en primer lugar, en el trabajo de los senadores tucumanos en relación con el MERCOSUR desde la firma del Tratado de Asunción, podemos observar cómo el tema del azúcar se convirtió en el asunto excluyente en sus preocupaciones. Si descontamos aquellos proyectos vinculados a saluciones y beneplácitos por la realización de tal o cual evento relacionado con el bloque –como, por ejemplo, la realización del XXII Congreso de Trabajo Social del MERCOSUR–,<sup>6</sup> para el período 1991-2009, las iniciativas relacionadas con la defensa del azúcar representan por sí solas cerca del 50% del total (Gráfico 1).

Esta preeminencia muestra a las claras el peso del sector azucarero. Incluso, al hablar de economías regionales, en todos los casos los tucumanos se refieren únicamente a la situación de la caña.

**Gráfico 1. Proyectos sobre MERCOSUR presentados por los senadores tucumanos en el Congreso Nacional. Años 1991-2009**

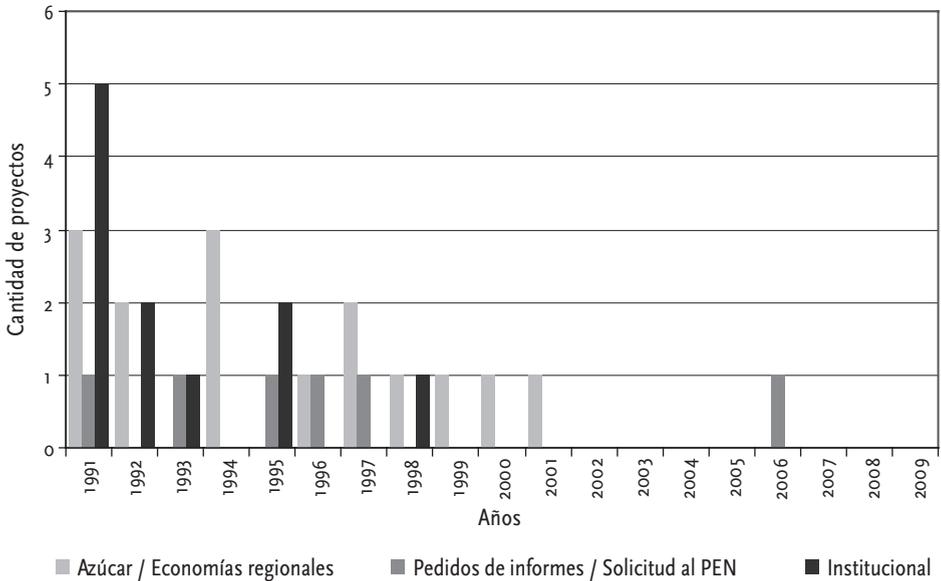


Fuente: Dirección de Información Parlamentaria (HCDN).

Ahora bien, si distribuimos el Gráfico 1 por año, encontramos algunos períodos donde la caña de azúcar ya no fue una parte importante del interés provincial, sino directamente el único. Es la situación observable en los años 1999, 2000 y 2001 (Gráfico 2).

6 Exp. 1200-S-03 presentado por la senadora Malvina Seguí, HSN, DIRPA.

**Gráfico 2. Proyectos sobre MERCOSUR por año presentados por los senadores tucumanos ante el Congreso Nacional. Años 1991-2009**



Fuente: Dirección de Información Parlamentaria (HCDN).

Entre los proyectos, el primero a mencionar es el presentado en 1994 por la Senadora Olijuela del Valle (PJ)<sup>7</sup> 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 1997,<sup>8</sup> año en el cual la propia Senadora Olijuela del Valle y el senador Miranda presentan otro proyecto para extender la vigencia de la resolución. 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 de 1997; es allí donde el senador Ortega (PJ)<sup>9</sup> propone la extensión del plazo hasta “que el gobierno de la República Federativa de Brasil elimine las asimetrías que provocan los subsidios que, a través de su complejo sucroalcoholero, otorga al sector azucarero.” Y así como el bloque peronista había confrontado

7 Exp 1300-S-94, HSN, DIRPA.

8 Exp. 0418-S-97, HSN, DIRPA.

9 Exp 1281-S-00, HSN, DIRPA.

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 tuvieron que 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”.

El conflicto se instaló no solamente en relación con los otros poderes del Estado, sino incluso dentro 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 enfrentaba el fuerte desafío que representaba el intento de instalación del ALCA impulsado por los Estados Unidos. Se produjo un verdadero cisma entre aquellos que apostaban por el mantenimiento de las medidas proteccionistas y aquellos que propugnaban su levantamiento.

Por ejemplo, Carlos Raimundi, diputado de la Alianza por la Provincia de Buenos Aires, quien, por entonces, ostentaba la presidencia de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), encontraba que la situación tucumana era un grave problema para el proceso de integración y que la extensión del conflicto azucarero era 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 (Paikin, 2000).

Sin embargo, finalmente, la posición proteccionista pudo más: se logró extender el plazo del régimen especial, una realidad que no se modificaría, incluso aunque se procediera a la eliminación de las subvenciones del complejo sucroalcoholero brasileño, porque, aun cuando dichos beneficios terminaran, habían permitido la propia constitución del sector y, por lo 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 Tucumán en relación con el MERCOSUR. Basta recorrer la prensa de la época para notar esa mezcla de temor y rechazo que provocaba en la sociedad tucumana el proyecto de integración.

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 Zorreiagua, ante la eventual caída del régimen espe-

cial, auguraba la ruina de la industria y el inicio de la desocupación masiva en la provincia.<sup>10</sup>

En la misma línea, pero en el año 2000, nueva etapa de la ofensiva en relación con los aranceles del azúcar, el diario *Clarín* publicó el artículo titulado “Temores y advertencias por el azúcar” cuya primera línea textualmente planteaba: “En Tucumán, la palabra MERCOSUR sabe a miedo”.<sup>11</sup> La nota, que se explicaba sobre los distintos intentos de reconvertir la economía tucumana, aclaraba que, a pesar de esa reconversión, la fuerza laboral vinculada al azúcar en forma directa todavía se encontraba en alrededor de 25 mil personas, en un contexto de altísimo desempleo y subocupación.

Estos dos ejemplos bastan para mostrar la presión que ejercía la propia sociedad tucumana sobre sus representantes para defender un sector económico que, como pocos en el país, define 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*.

Sin embargo, poco a poco empezaron 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 después de los acuerdos con el presidente Kirchner en 2003, el conflicto comenzó a perder intensidad. Actuaron allí dos factores clave. El primero de ellos fue el factor 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 reducido drásticamente tras la crisis de 2001. De hecho, ya en 2000 Brasil utilizó el debate sobre el azúcar, más que por sí mismo, principalmente como elemento de negociación para facilitar la entrada de otros productos (Cerro y Cerro, 2006).

El segundo elemento fue el estratégico. Observando el rumbo que iba tomando el mundo, en 2003 comenzaba a perfilarse como una realidad cercana la factibilidad del bioetanol. De hecho, el propio Lula, en su primer mensaje vinculado directamente al conflicto azucarero, propuso a los ingenios tucumanos

10 Diario *La Nación*, Sección Campo, 6 de septiembre de 1997. Disponible en: [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=200228](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=200228).

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

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 Tucumán*,<sup>12</sup> que, por su virulencia, vale la pena reproducir 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 les 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 produciralconafta para venderle al 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 produciralconafta 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. Por el contrario, la mirada de los argentinos en general hacia su vecino del norte –como afirma Grimson (2007) en su trabajo sobre la cultura y las relaciones entre Brasil y la Argentina– es una mirada desprovista de negatividad –a excepción del ámbito deportivo–. En dicho estudio,

12 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](http://www.lagaceta.com.ar)

Grimson señala que no hay en la mente de los argentinos referencia ninguna que vincule 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, pp. 610-611).

Evidentemente, 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: por un lado, los propios expertos e industriales tucumanos empezaron a percibir que la propuesta brasileña no era una expresión de deseos sino que se basaba en un cambio real de la matriz energética mundial, con lo cual no solo se hallaba asegurado el sostenimiento de la explotación cañera sino que se abría un interesante camino para su desarrollo futuro; por el otro, 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”, en la cual 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.<sup>13</sup>

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 resultaba preciso dejar de pensar en la producción de azúcar y pasar al universo más amplio de la industria cañera, donde el azúcar es solamente uno de los productos a ser elaborados.<sup>14</sup>

En este marco, al mismo tiempo 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. Es así que, en mayo de 2007, se organiza el encuentro entre gobernadores del Nordeste Brasileño y

13 Diario *La Gaceta de Tucumán*, Sección Economía, 18 de marzo de 2007. Disponible en: [www.lagaceta.com.ar](http://www.lagaceta.com.ar)

14 Diario *La Gaceta de Tucumán*, Sección Economía, 12 de octubre de 2008. Disponible en: [www.lagaceta.com.ar](http://www.lagaceta.com.ar)

del Noroeste argentino, donde el tema biodiesel estuvo presente,<sup>15</sup> y luego, en julio de 2008, la ya mencionada Cumbre de Presidentes y la incorporación de Tucumán como Coordinación del Comité de Gobernadores del FCCR, además de múltiples acuerdos con los Estados del Norte y del Sur de Brasil, impulsados por la Secretaría de Relaciones Internacionales.

De esta forma, se advierte con claridad cómo, en el caso tucumano, la mirada provincial sobre el MERCOSUR se construyó desde la óptica del azúcar. La defensa del sector no fue un punto más en la agenda, sino que tiñó el conjunto de las relaciones provinciales tanto con el gobierno nacional como con los gobiernos vecinos en torno al proceso de integración. Aquí se operó una simbiosis profunda entre el nivel productivo y el nivel político, el cual se constituyó, junto con la sociedad tucumana, en portavoz de la defensa del sector cañero, al punto de poner en peligro las relaciones del sistema político provincial con el gobierno central.

Por lo tanto, la respuesta a la pregunta de si el azúcar es la razón de la política tucumana de cara al MERCOSUR es afirmativa. Y hasta se podría pensar que ello debe ser obviamente así. Sin embargo, el caso mendocino, descrito a continuación, refutará esta idea surgida del sentido común, porque 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.

Como veremos, el gobierno mendocino, antes que plantear una posición frente al proceso de integración, lo que hizo fue ignorarlo; es decir, se comportó como si no existiera, posando su mirada en otros horizontes y actuando en forma reactiva ante los perjuicios provocados. Se trata, pues, de 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. Su nombre, como el de su capital, proviene del apellido de quien fuera Gobernador y Capitán General de Chile a mediados del siglo XVI, García Hurtado de Mendoza, quien promovió una expedición que partió 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 muy 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 contexto, el surgimiento del MERCOSUR como proceso de integración que no incorporaba a Chile entre sus miembros, fue visto en la provincia

15 *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](http://www.lagaceta.com.ar)

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 incorporó a la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) y al debate sobre el MERCOSUR con la intención de incluir a la provincia en el proceso de integración. Y en efecto, 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 muestra expresos pedidos para que se retiren de la lista de excepción al arancel “o”, el vino, los duraznos,<sup>16</sup> las frutas frescas y el ajo,<sup>17</sup> entre otros.

En clara ventaja competitiva respecto de los otros países del bloque en cuanto a la fabricación de productos que precisan de climas semisecos y fríos para su desarrollo, Mendoza vio reiteradamente cómo sus productos eran incluidos en las listas de excepción y usados como moneda de cambio frente al pedido argentino de protección de otros mercados. El caso del vino mendocino es particularmente interesante por haber sufrido en diversas ocasiones frenos a su exportación por parte de Brasil como retaliación frente a cierres temporarios del ingreso de sus productos –por ejemplo, zapatos–. El último episodio de este tipo se produjo en octubre de 2009.

Así, la política mendocina con respecto al MERCOSUR ha navegado entre la 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 parece reaccionar solamente 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 solo generar una política consistente en relación con 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 mendoci-

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

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

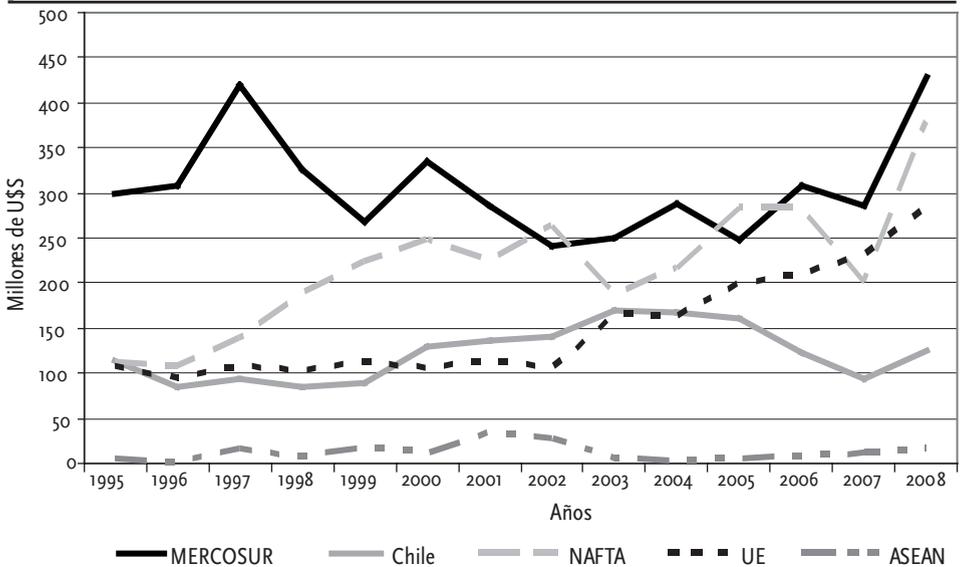
nas “ven” al MERCOSUR se convierte en una tarea obligatoria de esta investigación, para entender las causas profundas de esta situación.

## EL DESAFÍO DE LOS ANDES Y LA VISTA EN EL PACÍFICO: EL SUEÑO PERMANENTE DE LA POLÍTICA MENDOCINA

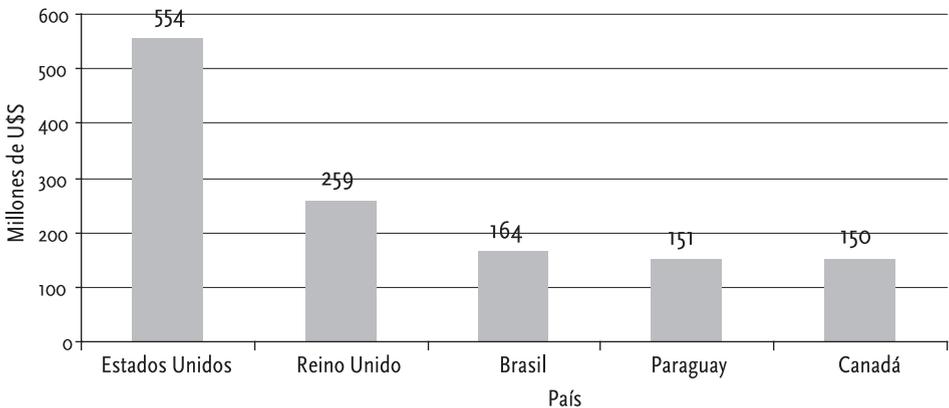
Pese a estar a nada más que 360 kilómetros de Santiago de Chile (frente a los 1.080 que la separan de Buenos Aires) y a 406 kilómetros del puerto de Valparaíso, la economía mendocina encontró en los mercados del interior de la región un destino más acogedor para sus productos, aun cuando estos debieran atravesar grandes distancias (Gráfico 3). Y nos referimos aquí, por supuesto, a Brasil, pero también al Paraguay, que con cerca del 20% 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, dato que representaba un buen aliciente para el mantenimiento de la relación de Mendoza con la región.

**Gráfico 3. Exportaciones mendocinas según bloque: MERCOSUR, Chile, NAFTA, UE, ASEAN. Años 1995-2008**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Fundación Pro Mendoza.

**Gráfico 4. Exportaciones mendocinas de vino en botella. Años 1995-2008**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Fundación ProMendoza.

Chile, por su parte, aun presentando un mercado pequeño, no dejó nunca de ser otra opción importante. Y si se trabaja ya no a nivel de bloques regionales sino de países aislados, se advierte que en el año 2003 llegó incluso a ubicarse como principal destino. Ese año superó a Brasil (habitual primer destino) y a los EE.UU.<sup>18</sup> como comprador de productos mendocinos, aunque en este último 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 directos.<sup>19</sup>

Es decir, que si, por un lado, el interés por Chile queda profundamente justificado tanto por su comercio como, sobre todo, por su relación fronteriza, por otro, la ausencia de un vínculo más permanente con el MERCOSUR aparece como más confusa, situación aplicable también a otras provincias de la región cordillerana que mantienen con el MERCOSUR relaciones aún más frías.

Es el caso, por ejemplo, de San Juan, que no tiene ningún vínculo institucional con el bloque y que ubica segundo al MERCOSUR como destino de su comercio exterior, luego del NAFTA. Así, según datos del Centro de Estudios Internacionales (CEI) de la Cancillería Argentina, para el año 2007, las exportaciones sanjuaninas al MERCOSUR se ubicaban en 79 millones de u\$s, monto superado apenas por el bloque de América del Norte con 84 millones de dólares.<sup>20</sup>

Claramente, entonces, para estas provincias cordilleranas, el volumen del comercio no ha sido motivo para generar una estructura sólida en relación

18 Fuente: Fundación ProMendoza.

19 Fuente: Consultora Exportar Mendoza.

Disponibile en: <http://www.exportarlosandes.com.ar/nota.php?id=36>

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

con el bloque, aunque sí ha habido una fuerte reacción, al menos en el caso mendocino, ante la alteración del flujo comercial.

Sin embargo, el hecho de no sentirse amenazada por la competencia regional implicó para Mendoza la inexistencia de un sentimiento anti-MERCO-SUR extendido a nivel social como en el caso tucumano. En verdad, además del desinterés ambiente, se podría hablar de cierta frustración general –sin llegar a un rechazo– por lo que pudo ser y no fue y cuya responsabilidad se atribuye principalmente al gobierno nacional antes que a 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”.<sup>21</sup> 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 de Brasil.<sup>22</sup>

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, cuando entre 2000 y 2005 el comercio cae, se nota claramente un incremento de las acciones provinciales con respecto al tema, con mayor participación de los senadores y representantes en las instancias específicas; luego, hay un regreso a la calma y al 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 de sus dos Comités de Integración (ex comités de Frontera), el que se encuentra vinculado al paso del Cristo Redentor y el del Paso Pehuenche.

Los mismos, más allá de dedicarse a aspectos propios de frontera, como cuestiones fitosanitarias, de seguridad u impositivas, con el correr de los años fueron generando un entramado de espacios para el trabajo de diversas áreas

21 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](http://www.comisionmercosur.hcdmza.gov.ar/pronostico_optimista_prensa.html)

22 Diario *Uno*, 28 de octubre de 2009. Sección Política “Jaque pataleó, Gioja lo hizo”. Vale la pena citar la bajada del artículo para comprender el título: “Mientras Jaque amagó con iniciar acciones legales al mismísimo Lula Da Silva por las restricciones que Brasil impuso a productos del agro argentino, el mandatario sanjuanino hizo diplomacia y destrabó las fronteras para los ajos de San Juan”. Disponible en: [http://www.diariouno.com.ar/contenidos/2009/10/28/noticia\\_0052.html](http://www.diariouno.com.ar/contenidos/2009/10/28/noticia_0052.html)

que tienen que ver con la vida en la región y que densificaron enormemente la agenda común y que dieron lugar a 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 la Argentina en Chile.<sup>23</sup>

Esta puesta en valor de dichos espacios, que no solo ocurre con el Comité de Integración del Cristo Redentor, principal ruta comercial con Chile, sino también con el de Paso 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:

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 (Lacoste, 2007, p. 6).

Abrir caminos, entonces, se revela 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 que 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 la Argentina y Chile, Mendoza fue durante sus primeros doscientos años de historia el territorio chileno 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 realizara buena parte de las experiencias compartidas por argentinos y chilenos.

Así, Lacoste (2007, p. 3) plantea que “las tensiones y distensiones, los conflictos y la armonía entre ambos pueblos se constituyeron en buena medi-

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

da 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. Orientada 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 autónoma de los procesos de construcción del mercado nacional. Como plantea Collado (2006, p. 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, solo 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: se planteó la necesidad de integrarse al mercado nacional con una producción complementaria y no competitiva con el territorio pampeano. Es así que comienza a crecer el negocio vitivinícola, una modificación de la estructura productiva en cuyos orígenes estuvo presente nuevamente Chile, 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 relación social, que varía según el ritmo de las relaciones diplomáticas entre ambos países, que pasan del acercamiento en la época del Segundo 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 difirriendo del Beagle la guerra parecía destinada a estallar.<sup>24</sup>

24 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](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=175085)

Finalmente, tras el retorno de la democracia y el fin de los desencuentros limítrofes superados durante los años noventa, 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 esa provincia nuevos aires en su relación fronteriza que se vio reforzada con un nuevo espacio para la complementación económica a partir de la creciente demanda de hidrocarburos por parte de un Chile en proceso de desarrollo. Así, según se desprende del informe sobre las relaciones comerciales entre ambos países elaborado por ProChile, en el año 2006<sup>25</sup> más del 30% de las exportaciones argentinas a ese país se ubican en el terreno de los combustibles, llegando este número al 56% en el caso de las exportaciones mendocinas.<sup>26</sup>

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 para 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 aquella institución. Nuevamente, sabedora de sus similitudes con ese país, 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 el país trasandino y su vibrante comercio con Asia y los Estados Unidos, Mendoza, aun dependiendo comercialmente preferentemente del MERCOSUR, sueña con las posibilidades que, aunque no concretadas, la esperan en el Pacífico.

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

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

25 Disponible en: [www.prochile.cl/doc2.php?file=comercio\\_argentina\\_2006.pdf](http://www.prochile.cl/doc2.php?file=comercio_argentina_2006.pdf)

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

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 litros. Sin embargo, para la industria del vino brasileña, la libre circulación equivalía prácticamente a su desaparición y, por lo 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% del mercado de su país; para 2005, este número había descendido al 42, contando ya con una presencia Argentina de un 20%.<sup>27</sup> Es en ese momento cuando las restricciones al ingreso de vinos comenzaron a agravarse.

Hacia 2008, los números para la industria vitivinícola brasileña se convirtieron en catástrofe: con solo el 25,3% 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).<sup>28</sup>

Esta situación llevó al gobierno brasileño, enfrascado en una disputa comercial con la Argentina principalmente en torno a la industria del calzado y a 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, que 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 en los que la Argentina tiene ventaja competitiva: se vieron afectados de modo especial la harina de trigo y tres productos provenientes mayoritariamente de Mendoza: ajos, aceitunas y vinos.

El hecho de que las restricciones se dirigieran hacia esos productos no es casual; tal elección es resultado de al menos dos variables: en primer lugar, efectivamente son productos que compiten en forma favorable en el mercado

27 Fuente: Exportar Pymes. Disponible en: <http://www.exportapymes.com/article2336-Supermercados-de-Brasil-quieren-vinos-argentinos.html>

28 Fuente: diario *Los Andes*, Sección Economía, 7 de agosto de 2008: “En Brasil dicen estar asustados por la avalancha de vinos locales”. Disponible en: <http://www.losandes.com.ar/notas/2008/8/7/economia-373593.asp>

brasileño –categoría en la cual, seguramente, se pueden encontrar muchos otros–; en segundo lugar, la ausencia de una política provincial de vinculación con el MERCOSUR, ni con sus órganos ni con el Brasil, determinó que no existiera costo político para el gobierno brasileño al atacar a esos sectores.

Pero el gobierno mendocino, por su parte, debió enfrentar la situación contraria: toda vez que Brasil frenó el ingreso de productos en la frontera, la indignación de los bodegueros, ajeros y demás productores cayó con fuerza sobre los funcionarios provinciales por no haber sido capaces de evitar esta situación –situación que, por cierto, nunca podían haber previsto dadas la distancia y la falta de una estructura permanente que se ocupara del tema.

Así, es muy interesante notar el modo en que trata 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 con la puesta en vigencia de la “portería [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, los ajos y las frutas frescas.

Esta situación llevó a que un grupo de legisladores y funcionarios provinciales, tras los reclamos de los productores, viajara 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 de la región ante la Presidenta de la Nación”.<sup>29</sup>

Aquí es interesante notar, en primer lugar, esa reacción inicial: más allá del tono del artículo, lo que queda claro es la idea de sorpresa con la que vuelven del encuentro los funcionarios. 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 dólares.

Lo segundo a puntualizar es el pedido al gobernador para que se pusiera al frente del reclamo frente a la Presidenta. Aunque se trata de un pedido válido, 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, que genera nuevamente sorpresa en el gobierno mendocino. En palabras del Ministro de la Producción, Raúl Mercau, esto era algo que “no se podía prever”.<sup>30</sup>

Ante esto, vuelve a tomar fuerza el argumento que veníamos desarrollando: la idea de la sorpresa y la imposibilidad de previsión solo se explican en

29 El Diario *Uno*, de Mendoza, en su Sección Política del 27 de octubre de 2009: “Exigieron que Jaque se ocupe de la crisis comercial con Brasil”.

30 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”.

un contexto de 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.

Solo por citar otro artículo periodístico, en 2004 el diario *Los Andes* titulaba “Amenaza de Brasil contra el vino y el ajo”,<sup>31</sup> y se refería a los frenos que el gigante sudamericano impondría al ingreso de dichos productos a su mercado. Por lo tanto, efectivamente había antecedentes que indicaban que esta situación podía repetirse.

Pero, aunque tales situaciones precedentes fueran desconocidas, 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 Secretaría de Industria y Comercio, sobre las trabas impuestas por la Argentina y sobre la posibilidad de “revancha” por parte de Brasil, sobre todo teniendo en cuenta la presión que los propios productores brasileños –como los de la industria vitivinícola– venían ejerciendo sobre su gobierno ante el gradual pero constante desplazamiento que sufrían por la importación de vinos argentinos.

Sin embargo, a pesar de los antecedentes, los indicios y hasta fuentes que podrían haberlo anunciado con tan solo preguntarles, la respuesta fue que era una situación imprevisible, un rayo sobre un cielo despejado. No se previno y luego se actuó sobre los reclamos, que eran importantes, sobre todo por el hecho de que Brasil es el principal mercado de los productos mendocinos: como afirmara el propio gobernador, representa el destino final del 25% de las exportaciones provinciales.<sup>32</sup> Y aquí vuelve entonces a adquirir relevancia lo que venimos planteando: que la provincia solo parece atender a sus relaciones internacionales cotidianas con Chile, dejando de lado, por ajeno a su historia y su tradición política y cultural, el espacio del MERCOSUR. Esta hipótesis, en principio, permite dar cuenta de esta situación de imprevisión y sorpresa que, de otra manera, sería realmente muy difícil de explicar sin apelar al argumento de la 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 –aunque menos que las promocionadas, dado el alto grado de inequidad social que aún conserva y la alta dependencia de una reducida gama de bienes que sostiene su tejido productivo altamente especializado– generaron en Mendoza

31 Diario *Los Andes*, Sección Economía, 15 de diciembre de 2004.

32 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”.

un desapego casi genético con respecto al MERCOSUR, que solo la lleva a relacionarse en términos defensivos, para luego volver al distanciamiento.

Como también se señaló, este signo defensivo difiere en todo del modelo tucumano, pensado desde la lógica proteccionista y, por lo tanto, no ha generado un rechazo social respecto del bloque, por lo que la posibilidad de modificar esta conducta es relativamente sencilla. Solo basta girar la mirada, despegarla de las montañas y entender que al Oeste también hay un espacio de proyección para la provincia, tanto en términos comerciales como culturales. Evidentemente aquel pasado colonial (durante el período que perteneció a la Capitanía General de Chile y en el 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.

## REPENSANDO LA RELACIÓN ENTRE LA DEFENSA DE LA ECONOMÍA REGIONAL Y EL GOBIERNO EN EL MARCO DE LA INTEGRACIÓN

La llegada del MERCOSUR produjo modificaciones no solamente 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 únicamente de la aparición de un nuevo marco comercial; significó sobre todo, un nuevo tipo de formulación de la política pública donde, en algunas áreas, la lógica decisoria comenzó a migrar del terreno nacional al internacional, generando en este tránsito una fuerte centralización de las decisiones en manos del Ejecutivo Nacional, al tiempo que las políticas que emanaban de esta nueva arena afectaban profundamente el devenir de la economía y de la vida de las provincias.

Esta situación llevó a los gobiernos provinciales al desafío de actuar en un terreno nuevo –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, el de la acción internacional de los gobiernos subnacionales, que aquí se analizó en función de su vínculo con la defensa de las economías regionales.

Como hemos observado, 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, en términos de oportunidad. Sin embargo, a la hora de trasladar sus demandas a la esfera pública provincial, sus capacidades han sido muy distintas, obteniendo resultados casi opuestos en cuanto la 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 proactiva que evitara la consecución de daños–; por su parte, el sector vitivinícola sólo encontró una respuesta pública tardía e ineficaz, cuando el daño ya estaba hecho.

Esta diferencia marca los distintos caminos tomados por las provincias en su desarrollo internacional: Mendoza dio la espalda al bloque en espejo respecto de lo hecho por Chile, identificándose con el modelo de inserción internacional comercial del país trasandino, afín al libre mercado; Tucumán, tras oponerse al proceso, reencauzó su relación en el marco de la integración productiva.

En síntesis, se trata de dos modelos y dos resultados, pero de un solo debate que, en definitiva, se refiere a cuál es el modelo de integración que queremos y cuáles las mejores vías para la defensa de las economías regionales. Como muestran los casos estudiados, la integración es irrefrenable, aunque luchemos contra ella o le demos la espalda. El camino parece ser repensarla como oportunidad en el marco de un proceso de asociativismo e integración productiva que permita entender a la región como una plataforma común para ubicarnos frente al mundo –tal como se planteó en Tucumán, donde hoy el MERCOSUR ya no significa miedo, sino desarrollo.

## BIBLIOGRAFÍA

ALDECOA, F. Y M. KEATING (2000), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons.

BIDART CAMPOS, G. (1989), *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, EDIAR, Tomo I.

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 C. GASOL (2008), “La gestión internacional de las provincias en el marco del sistema federal argentino y a la luz de sus propias constituciones”, en E. IGLESIAS, V. IGLESIAS Y G. ZUBELZÚ (eds.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, Buenos Aires, PNUD.

CERRO, E. Y J. CERRO (2006), “Azúcar en MERCOSUR. Una visión desde Argentina”, trabajo presentado en el XIV International Economic History Congress, Helsinki.

COLACRAI, M. Y G. ZUBELZÚ (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 T. VIGEVANI (comp.), *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, San Pablo, 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 VÍA, A. (2004), “El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Argentina”, en revista *Integración & Desarrollo*, n° 21, Buenos Aires, BID-INTAL, julio-diciembre.

GASOL VARELA, C. (2005), “Reglamentación del Art. 124 de la Constitución Nacional - Responsabilidad Internacional - Incorporación de un nuevo enfoque para el análisis”, en <http://www.carrii.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.

KUGELMAS, E. Y M. SIMAO BRANCO (2005), “Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo”, en T. VIGEVANI (comp.), *Governos subnacionais e sociedade civil. Integração e MERCOSUL*, San Pablo, EDUSC.

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, Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo.

PAIKIN, D. (2000), *El rol del Congreso Argentino en la construcción del MERCOSUR: Perspectivas y funciones de una institución relegada*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Serie Documentos de Jóvenes Investigadores, n° 5.

----- (2010), "Integración Regional y nuevo pacto federal. El rol de los gobiernos subnacionales en el MERCOSUR", Buenos Aires (inédita).

PASQUARIELLO MARIANO, K. y M. PASSINI MARIANO (2005), "Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas" en T. Vigevani (comp.), *Governos subnacionais e sociedade civil. Integração e MERCOSUL*, San Pablo, EDUSC.

PASQUARIELLO MARIANO, K., M. PASSINI MARIANO y G. ROSOLEN TESSARI (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 T. VIGEVANI (comp.), *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, San Pablo, EDUSC.

SOLDATOS, P. (1990), "An Explanatory Framework for the study of Federated States as Foreign-policy Actors", en H. MICHELMANN y P. SOLDATOS (eds.), *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, Buenos Aires, BID-INTAL, julio-diciembre.

VANOSI, J. (1964), *Situación Actual del Federalismo*, Buenos Aires, De Palma.

VIGEVANI, T. (comp.), *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, San Pablo, EDUSC.

VIGEVANI, T. y D. FIGUEREIDO PRADO (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.

## RESUMEN

A partir de los años noventa, 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 clave 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.

## ABSTRACT

Since the '90s, but more strongly in this new century, South America seems to have taken a decided way to regional integration. This process, particularly in MERCOSUR, focus on create a customs union, which at the level of regional economies, led to significant changes in its organization and development model.

In this context, this paper analyzes the evolution of two key sectors in terms of regional economies, such as sugar and wine. Analysis will focus on provincial governments (Tucuman and Mendoza, respectively) policy responses to the demands of these two sectors, using also the discussion of the limits of international action of the Argentine provinces.

## PALABRAS CLAVE

MERCOSUR  
ECONOMÍAS REGIONALES  
GOBIERNO  
AZÚCAR Y VINO

## KEY WORDS

MERCOSUR  
ECONOMIES  
GOVERNMENT  
SUGAR AND WINE