
Integración III

Argentina y Brasil: los conflictos de la integración*

*Mario Rapoport***

La integración del Cono Sur presentó, en los últimos tiempos, aspectos paradójales. Mientras en la reciente cumbre de Presidentes del Mercosur, reunida en Puerto Iguazú, el bloque regional obtuvo un éxito político al sumar a su proyecto a Venezuela, uno de los protagonistas en la producción petrolera mundial y, aunque en carácter de observador, a México, una potencia económica regional, no pudo evitar que se avivaran diferencias sectoriales entre la Argentina y el Brasil, sus dos socios principales, como producto de la carencia de políticas industriales comunes.

* Diario *Hoy*, La Plata, 19/07/04

** Director del Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

Estos procesos de estancamiento y conflictos, por un lado, y el avance de negociaciones en nivel político por otro lado, no son novedosas, sino que forman parte de la construcción de toda asociación integrativa. Baste el ejemplo de la Unión Europea, el bloque regional más compacto y avanzado en materia de integración, cuyo desarrollo implicó años de negociaciones entre sus miembros e importantes diferencias entre los líderes continentales, Alemania y Francia, además de la reticente participación de Gran Bretaña, que en un principio intentó boicotearlo.

A su vez, el caso particular de los conflictos sectoriales tiene dos ángulos de enfoque distintos. Por un lado, uno que se refiere en forma directa a las falencias del mismo proceso de integración, es decir, a la manera en que fue concebido el Mercosur, con un objetivo primordialmente comercial, sin marcos institucionales sólidos ni políticas compartidas, salvo el arancel común, lejos de los primeros acuerdos argentino-brasileños que privilegiaban los acuerdos productivos, del que sólo subsistió el de la industria automotriz.

Por otro lado, lo que tiene que ver con el problema específico de las exportaciones industriales. En este caso, aunque para la Argentina el Mercosur resultó ventajoso en cuanto a la colocación de productos de mayor valor agregado con respecto a otros mercados, no fue así en el balance bilateral

con el Brasil, que tiene una estructura industrial de mayor envergadura que la nuestra. Pero la solución para nuestros industriales no radica en elevar aranceles ni en evadir los mecanismos instituidos en el Mercosur, sino en buscar soluciones propias y, en este sentido, la experiencia histórica comparada puede enseñarnos bastante, más allá de los problemas actuales que derivan de costos de producción o estructuras productivas diferentes.

No es una novedad que las relaciones políticas y económicas entre la Argentina y el Brasil tienen importancia desde los tiempos coloniales, por la sencilla razón de contar con fronteras vivas comunes, y luego, a partir de la etapa independentista, por representar los mayores mercados de la región. En la medida en que se fueron desarrollando economías basadas sobre la producción de materias primas, y éstas, por cuestiones vinculadas con ecosistemas diferentes, generaron artículos complementarios, el intercambio comercial entre los dos países se vio favorecido e incentivado. A pesar de las disputas por afianzar el liderazgo regional, diferentes gobiernos emprendieron acercamientos políticos y acuerdos que llegaron a proponer planes de integración muy anteriores al Mercosur.

Uno de los proyectos más articulados, la Unión Aduanera del Sur, fue expuesto por el economista

argentino Alejandro Bunge en 1909, con un planteo industrialista en muchos aspectos antecesor del que acaba de formular el presidente Kirchner en Iguazú para afianzar la participación argentina en el proceso de integración. Es que, desde una perspectiva estrictamente económica, el sector industrial constituye, sin duda, uno de los más importantes y, a la vez, conflictivos en la agenda bilateral argentino-brasileña. Las evoluciones históricas particulares de sus estructuras económicas y el rol diferente que sus sectores dirigentes cumplieron a lo largo de los años, explica en gran medida esta situación.

En primer lugar, aún en la etapa del Imperio, la producción local brasileña contaba con aranceles aduaneros relativamente más altos que los que mantenía la Confederación y luego la República Argentina. A su vez, el mercado brasileño ya era, a fines del siglo XIX tres veces más grande que el de nuestro país, y el mercado interno pasó a ser, progresivamente, un factor de demanda de una variada cantidad de bienes manufacturados, abastecido, en parte, por la industria nativa. En segundo lugar, en un contexto signado por modelos económicos esencialmente agroexportadores, el Brasil dependía mucho más que la Argentina de su principal producto de exportación, el café. Pero los precios de este artículo sufrían fuertes oscilaciones en el mercado mundial, generando en

varias ocasiones fuertes desequilibrios en la balanza comercial del Brasil y afectando los intereses de los grandes propietarios cafetaleros quienes comenzaron a diversificar sus inversiones hacia la incipiente industria textil o en los talleres de reparaciones de la maquinaria utilizada en la producción de café, lo que apuntalaba la rama metalmeccánica. En tercer lugar, las reservas de hierro del Brasil fueron, en la década de 1920, una de las más importantes en nivel mundial, y esta ventaja natural fue aprovechada eficientemente, tanto por el sector empresarial como por las autoridades para montar una plataforma sidero-metalúrgica que alcanzaría sus mayores aspiraciones con la puesta en marcha de los altos hornos de Volta Redonda. Al mismo tiempo, el tamaño del mercado dio al sector empresarial brasileño la posibilidad de producir artículos con considerables economías de escala y costos de producción relativamente bajos, en especial la mano de obra, comparados con los de la producción similar argentina.

A partir de la segunda posguerra, además, los gobiernos brasileños, tanto los electos democráticamente como los *de facto*, fueron implementando una gran variedad de subsidios e incentivos fiscales para favorecer al sector industrial privado y a los enormes conglomerados estatales. El llamado "milagro brasileño" de mediados de los años '60 a mediados de los '70, con tasas de crecimiento del

PIB cercanas al 10%, tuvo en parte ese origen, mientras en la Argentina la inestabilidad política constituyó un obstáculo para la formulación de planes de desarrollo y el crecimiento industrial.

La cuestión de la deuda externa merece también ser tratada como un tema relevante dado que el endeudamiento del país vecino permitió, en cierta medida, afianzar una infraestructura básica para el crecimiento de su sector industrial a la inversa de lo que ocurrió en la Argentina, donde el endeudamiento fue producto, fundamentalmente, de la especulación, la corrupción y los grandes negociados, facilitando la fuga de capitales.

Otro aspecto distintivo en el caso brasileño fue el manejo de su política exterior que le permitió llevar adelante proyectos de autonomía nacional, implementando políticas más coherentes que las de la cancillería argentina. El reflejo de ello puede observarse en el notable crecimiento de su industria aeronáutica, que en el segmento de aeronaves de mediano porte compite en primer plano mundial, como así también en su industria bélica. Ha generado, asimismo, la consolidación de sus programas nucleares, incluyendo la construcción de un submarino atómico. Lo contrario sucedió en la Argentina con el desmantelamiento del proyecto Cóndor, por la presión de los Estados Unidos en el marco de la política de "alineamiento au-

tomático", y el freno significativo sufrido por la Comisión Nacional de Energía Atómica y, en general, el conjunto de actividades científicas y tecnológicas.

Resulta evidente, entonces, que en el Brasil se fue desarrollando a lo largo de los años, una mentalidad empresarial diferente a la argentina, marcando la existencia de una burguesía nacional enraizada en su sector industrial. Ello fue posible porque el Estado se encargó de generar el instrumental necesario y allanarle el camino mediante políticas medianamente consistentes en pos de esos objetivos industrialistas. En la Argentina, por lo contrario, la política económica de Martínez de Hoz y su continuidad, el Plan de Convertibilidad, dentro de un esquema aperturista y neoliberal, destruyeron sistemáticamente las ramas y sectores industriales más significativos. Esto expresa la escasa vocación industrialista de las clases dominantes argentinas, orientadas esencialmente hacia las actividades rentísticas, especulativas o de producción primaria.

Es necesario, entonces, que se formulen en la Argentina políticas activas que puedan consolidar el sector industrial, donde las inversiones públicas impulsen el crecimiento de las ramas de mayor valor agregado, garantizando un proceso continuo de acumulación de capital. La competitividad empresarial argentina, por su parte, no puede estar sustentada sobre

el costo laboral, ni sobre la existencia de un amplio ejército de desocupados, sino que debe basarse sobre la modernización de las estructuras productivas. Para esto el Estado debe jugar un rol activo a través de la implementación de una serie de mecanismos, mediante el otorgamiento de subsidios u otro tipo de incentivos y una adecuada política crediticia. Justamente, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) del Brasil o el Proex (programas que fomentan la ex-

portación) son un importante ejemplo a la hora de formular e implementar ese tipo de políticas. Pero, además, para lograr una mayor alianza estratégica entre la Argentina y el Brasil y eliminar las fuentes de conflicto, es necesario priorizar la institucionalización de políticas macroeconómicas comunes, consistentes y perdurables en el proceso de integración. El sueño de una "nación sudamericana" podrá así hacerse realidad.

Julio de 2004