



EL PROGRAMA DE INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN ARGENTINA-BRASIL

Alberto J. Sosa
1988

Introducción

Los gobiernos de Brasil y de Argentina comparten una serie de acciones en materia de relaciones exteriores. Aquí mencionamos las que consideramos más destacadas. En este sentido, acordaron posturas comunes con relación a los problemas que amenazan a la paz y seguridad en el Atlántico Sur y en América Central, a través del patrocinio conjunto de la Resolución de la XLI Asamblea General de las Naciones Unidas que declara al Atlántico Sur zona de paz y cooperación y contribuyeron a crear el Grupo de Apoyo a Contadora.

Con el propósito de proteger sus respectivos procesos de democratización ambos gobiernos han intentado, aunque de modo infructuoso, politizar el tema de la deuda externa, mediante la creación del Consenso de Cartagena, neutralizando el impacto negativo que la restricción financiera produce sobre las transiciones democráticas. Asimismo, impulsan y desarrollan un proceso de cooperación e integración a través del Acta de Julio de 1986 (Argentina) y de los encuentros de Diciembre de 1986 (Brasil); de Julio de 1987 (Argentina); y Abril de 1988 (Brasil). Además han firmado un Acuerdo Marco que complementa un conjunto de Protocolos que sirven de vehículo para la instrumentación de un proceso que se caracteriza por su gradualidad, flexibilidad e intra-sectorialidad. No hay una especialización productiva, porque los dos países intercambiarían bienes similares¹.

El Acta de Integración y Cooperación Argentino-Brasileña y los 12 Protocolos bilaterales establecieron como objetivos el estímulo a la integración intra-sectorial (evitando la especialización ricardiana de las economías), el equilibrio cuantitativo y cualitativo del intercambio comercial, la modernización tecno-industrial, y una localización más eficiente de los recursos en las economías de ambos países. Por su parte, los 12 Protocolos abarcan los siguientes temas: intercambio de bienes de capital, proyecto de producción y distribución de trigo, complementación del abastecimiento alimentario, expansión del comercio, empresas binacionales, asuntos financieros, fondo de inversiones para la promoción del crecimiento económico, energía, biotecnología, establecimiento de un centro argentino-brasileño de altos estudios económicos, accidentes nucleares y emergencias radiológicas, y cooperación aeronáutica². La citada Acta (29/07/1986), es una especie de documento doctrinario de la integración binacional ya que alude a prerrequisitos, instrumentos y objetivos a alcanzar. Los prerrequisitos son la consolidación de los respectivos procesos de democratización y la paz y seguridad de la Región.

El planeamiento y la supervisión de la evolución empírica del Acta y los Protocolos están a cargo de la Comisión de Ejecución del Programa en la cual, del lado brasileño, a diferencia de la contraparte argentina, participan las Fuerzas Armadas, a través del Consejo de Seguridad Nacional.

El objetivo del proceso de cooperación e integración es maximizar la capacidad de desempeño de ambos gobiernos. Para el logro de este objetivo y el cumplimiento de los prerrequisitos

¹Un bien de capital por otro bien de capital, trigo por café, etc. Ambos países fabricarán automotores, aviones, lavarropas, heladeras, etc.

²Escudé, Carlos- Cisneros, Andrés et al. "Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina". Cfr. <http://www.argentina-rree.com/14/14-081.htm>

indicados, se recurrirá a la modernización tecnológica y al crecimiento conjunto. Para materializar la modernización tecnológica se escogen áreas prioritarias en las que uno u otro país tengan ventajas comparativas para asistir y transferir tecnología al otro.

Los aspectos seleccionados son el desarrollo tecnológico del sector bienes de capital, la informática, la biotecnología y la energía nuclear con fines pacíficos. Brasil presenta ventajas comparativas respecto de Argentina en bienes de capital y en informática; Argentina en biotecnología y en energía nuclear.

1. Modernización tecnológica

El sector bienes de capital (Protocolo I) es importante por el impacto que ejerce sobre el aparato productivo conjunto, ya que la eficiencia y reducción de costos coadyuvan a la productividad de la economía en su conjunto. El citado sector, es uno de los más dinámicos de la economía mundial y el volumen de sus intercambios es creciente. Los bienes de capital se fabrican también en firmas PyMEs de base tecnológica, que operan con inteligencia intensiva, posibilitando un apropiado aprovechamiento de la capacidad productiva brasileño-argentina. En el sector bienes de capital se proyecta crear, en el mediano plazo, una unión aduanera, para que los bienes incluidos en la nómina conjunta tengan una tarifa externa común. Sin embargo, dentro del mercado binacional tendrán arancel cero y tratamiento de producto local.

América Latina importa anualmente alrededor de veinte mil (U\$S 20.000) millones de dólares en bienes de capital, mientras que el intercambio intra-regional es de aproximadamente mil (U\$S 1.000) millones de dólares. Las posibilidades de desarrollo y de intercambio de este sector dentro del mercado ampliado argentino-brasileño son promisorias. En este sentido, ambos países (1985), crearon una sociedad anónima –LATINEQUIP-que se sometió a la ley de sociedades de Panamá y cuyo capital accionario se repartió, por partes iguales, entre tres entidades financieras públicas de América Latina: Nacional Financiera de México, Banco del Estado de San Pablo y Banco de la Provincia de Buenos Aires. El propósito fundamental de esta Multilatina o multinacional latinoamericana, es el financiamiento de la comercialización de los bienes de capital, producidos en la Región.

El Protocolo 12 de “Cooperación Aeronáutica”¹ prevé la fabricación conjunta de un prototipo en el que un tercio del montaje corresponderá a la Fuerza Aérea de la Argentina, otro tercio al Ministerio de Aeronáutica del Brasil y el treinta y tres por ciento restante a la Empresa Brasileña de Aeronáutica (EMBRAER). La cooperación en el campo de la industria aeronáutica constituye un caso específico de desarrollo conjunto de un bien de capital, en la búsqueda del crecimiento tecnológico y productivo compartido.

Por otra parte, los gobiernos de Brasil y Argentina habían firmado un Memorando de Entendimiento (Enero 1985), con el propósito de explorar e identificar posibilidades de cooperación en la investigación, desarrollo y capacitación binacional de recursos humanos, en el sector de la informática. Por ello, el citado sector fue excluido en las negociaciones de los Protocolos, ya que se consideró que no era oportuno incluirlo dentro del Acta porque se superponía a un proyecto en ejecución. La constitución y funcionamiento de la Escuela Argentino- Brasileña de Informática, con sus cursos en Campinas (San Pablo 1986); en Tandil (Buenos Aires 1987); y Curitiba (Paraná 1988), es el logro más importante en este ámbito. Asimismo, se efectuó un simposio binacional que contó con la presencia de cincuenta investigadores de ambos países, el primero de este tipo en la Región, que permitió definir nuevos proyectos conjuntos de investigación.

Por su lado, Brasil registra mayores avances que Argentina en el área hardware, ya que tiene más de diez años de experiencia en la aplicación de una política de fomento a un sector industrial que se desarrolló en un mercado más amplio. Mientras que en el área de software no existe una brecha significativa a favor de Brasil. También se ha proyectado la creación de una Asociación Latinoamericana de Servicios Informáticos, que reúna a los productores de software que abastezcan no sólo al mercado binacional sino al Regional.

La biotecnología (Protocolo 9), es un sector que utiliza, a través de procesos tecnológicos, organismos vivos con el propósito de proveer bienes de alto interés económico. El producto biotecnológico final desmaterializa la producción, disminuyendo o desplazando la importancia de las materias primas (v. g. alimentos). El desarrollo biotecnológico conjunto en las áreas de hormonas vegetales, vacunas animales, cultivo de tejidos y plantas, hormonas reguladoras de la producción animal y manipulaciones genéticas con embriones animales, fue priorizado en las negociaciones realizadas.

Asimismo, se crearon el Centro Argentino-Brasileño de Biotecnología y la Escuela Biotecnológica binacional. El Centro se integró a través de los núcleos de investigación existentes en ambos países. El propósito es apoyar proyectos de desarrollo y aplicación biotecnológica, involucrando a universidades e institutos oficiales de investigación con los empresarios de capital autóctono del sector, con el objeto de producir bienes y servicios susceptibles de comercializarse. La opción es clara: o se produce esta asociación o el desarrollo biotecnológico, se concentrará en los laboratorios de las corporaciones privadas y en los grandes centros de investigación de los países desarrollados. El mercado binacional para este sector alcanza los cien (U\$S 100) millones de dólares.

El sector energético está desdoblado en sendos Protocolos, el "8" de Energía, lato sensu; y el "11" y el "17", ambos relacionados con la Energía Nuclear.

Dentro de la hidroelectricidad, se acuerda la construcción de la represa de Garabí en el trecho del río Uruguay común a ambos países y la de Pichi- Picún Leufú³, en la Cuenca del río Limay, provincia del Neuquén (Argentina). La primera de las obras es binacional por su destino; la segunda exclusivamente argentina por su emplazamiento y destino, pero la ejecución de las obras civiles estará a cargo de un consorcio binacional brasileño- argentino. La contraparte brasileña del consorcio financia el ochenta por ciento del proyecto y participa en el cincuenta y seis por ciento de las obras, mientras que la contraparte argentina cubre los porcentajes restantes en el financiamiento y ejecución de la obra.

El gas natural es un sector en el que es posible la complementariedad, porque Brasil importa este producto y la Argentina lo vende. Para transportar el gas desde el territorio de Argentina hasta Brasil, se están analizando dos proyectos de gasoductos. Uno que uniría la provincia de Salta con el Gran San Pablo pasando por Foz de Iguazú, con un costo estimado de doscientos cuarenta (U\$S 240) millones de dólares. El segundo vincularía a San Jerónimo del Sur (Santa Fe) con Porto Alegre (Río Grande Do Sul), con un costo de ciento veinte (U\$S 120) millones de dólares.

En el área petrolífera, se prevé la colaboración de PETROBRAS con YPF, en una unión empresarial transitoria (UTE), que desarrolle actividades exploratorias en territorio argentino. Asimismo, se estipula un posible intercambio de máquinas y equipos petrolíferos, mediante exenciones tributarias a las exportaciones e importaciones.

El área de la energía nuclear, es la más importante del sector energético. Argentina mantiene un liderazgo, a través de la continuidad institucional y operacional de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA). El Complejo Tecnológico Pilcaniyeu⁴ y el centro de excelencia académico de Bariloche (Instituto Balseiro⁵) acreditan el desarrollo alcanzado por Argentina en este sector, sin perjuicio de las dificultades financieras en que se debate el ente promotor de la política nuclear.

³Fue inaugurada el 30/08/1999. Cfr. <http://www.orsep.gob.ar/presa-27.php>

⁴Situado en la localidad de Pilcaniyeu, Provincia de Río Negro, cuenta con una dotación de 17 agentes y está dedicado a desarrollos innovadores en materia de reactores de potencia y del ciclo de combustible nuclear. Cfr. http://www.cnea.gov.ar/xxi/cnea_info/pilcaniyeu.asp

⁵El Instituto Balseiro (IB) es una institución pública y gratuita con una serie de características que lo hacen único. Funciona como una unidad académica integrada al [Centro Atómico Bariloche](http://www.cnea.gov.ar/xxi/cnea_info/pilcaniyeu.asp) (CAB), el cual dispone de laboratorios de punta en investigación y desarrollo, a los que los estudiantes del IB tienen acceso para realizar prácticas. Cfr. <http://www.ib.edu.ar/index.php/el-balseiro/sobre-el-ib.html>

Las posibilidades de desarrollo conjunto de la energía nuclear para fines pacíficos son promisorias y la visita del presidente del Brasil Jose Sarney (1985/1990) a Pilcaniyeu (Río Negro) y de su homólogo de Argentina Raúl Alfonsín a Iperó (Sao Paulo), constituyen una señal importante en ese sentido.

El fortalecimiento de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) y el consecuente autoabastecimiento energético de América Latina son otros de los objetivos del Protocolo energético.

2. Crecer juntos

El Acta de Cooperación e Integración está constituida por un conjunto de proyectos o Protocolos que pueden agruparse en: *productivos* como los de Bienes de Capital, Alimentario, Automotriz y Siderúrgico; *financieros* como el Fondo Común de Inversiones, la Unidad Monetaria, y Asuntos Financieros; de *infraestructura*; *energéticos*; *comerciales*, etc. Asimismo, hay Protocolos que hacen al proceso de cooperación binacional, como pueden ser los que promueven y facilitan el intercambio mercantil y otros que operan como inductores de la integración promoviendo y facilitando la convergencia productiva binacional (Empresas Binacionales; Bienes de Capital; Fondo Común de Inversiones, la Unidad Monetaria Argentina-Brasil, etc.). Dentro de los Protocolos productivos los de mayor importancia son los de Bienes de Capital, el Automotriz y el Alimentario.

El sector bienes de capital fue priorizado por ambos gobiernos para que crezca más que ningún otro de la economía, porque franquea las puertas de entrada hacia una mayor eficiencia y productividad que se proyecta sobre el conjunto de la economía. Las PyMEs del sector desempeñan un rol predominante tanto en Argentina como en Brasil, por su significación productiva.

El Protocolo N° 21, referido a la industria automotriz, regula la actividad de grupos económicos de capital transnacional y de PyMEs autopartistas, estableciendo un régimen de beneficios para el intercambio de vehículos terminados y de partes, piezas y componentes. Para los vehículos terminados se estipula un cupo máximo exportable para cada país de 5.000 vehículos (1989) y de 10.000 vehículos (1990). Para las partes, piezas y componentes destinados a la producción, se establece un cupo intercambiable de ciento cincuenta (US\$ 150) millones de dólares (1989).

El Protocolo N° 22 comprende el intercambio de alimentos, con algún grado de transformación, destinado al consumo humano. A tales efectos se incluye un universo de posiciones arancelarias suficientemente amplio, para permitir que la lista de productos negociados a fines de 1993 comprenda el 50% del universo arancelario. Este Protocolo regula la actividad de grupos de capital local económicamente concentrados.

Los Protocolos N° 5, N° 7 y N° 20, se refieren a las Empresas Binacionales, al Fondo Común de Inversiones y a la Moneda Común (Gaucho), respectivamente.

Un primer paso para materializar la creación de empresas binacionales argentino- brasileñas (EBAB), es la redacción y aprobación legislativa de un estatuto que permita la integración de empresas públicas, privadas o mixtas de ambos países. Los consorcios binacionales existentes son uniones transitorias empresariales (UTES) que en la República Argentina están reguladas por la Ley de Sociedades Comerciales (Cfr. Capítulo III, Sección II) y en Brasil por el Capítulo XXII de la Ley 6404 de Sociedades. Dichas uniones o consorcios son efímeras ya que se constituyen para el desarrollo o ejecución de una obra, servicio o suministro concreto.

El Grupo de Trabajo de la EBAB debe resolver a través de un tratado, temas relacionados con la inversión de capitales de un país en otro; la transferencia de tecnología; la repatriación de capitales; la remesa de utilidades; la doble imposición, etc. La experiencia de países del denominado Tercer Mundo, en este tipo de emprendimientos, es rica y variada (Itaipú; Ente Binacional Yaciretá; Comisión Técnica Mixta de Salto Grande; Decisiones 46 y 169 del Pacto

Andino; Namucar S.A.⁶; Latinequip S. A.; Cía. Árabe de Servicios Petroleros; East African Airways Corporation; etc.)

El propósito del estatuto es asegurar a la EBAB, en el país de su actuación, el mismo trato que se dispensa a la firma nacional en diversos ítems: por ejemplo, en materia tributaria; de acceso al crédito interno; de acceso a los regímenes de promoción domésticos; de acceso a las compras y contrataciones del sector público; etc. Un dilema que ambos gobiernos deben resolver es si el estatuto de la EBAB incluye dentro de sus disposiciones a los joint ventures, quizás en un capítulo especial.

El fondo común de inversiones se constituyó con un capital de doscientos millones de dólares (U\$S 200 millones), suscriptos por partes iguales, por los respectivos Bancos Centrales. Su objetivo es promover la creación de empresas binacionales, concediendo prioridad al sector bienes de capital. Este fondo actuará como mecanismo de financiamiento de proyectos binacionales, mediante empréstitos de mediano y largo plazo; participando como socio minoritario en las EBAB. Asimismo, captará recursos en los mercados de capitales de Argentina y Brasil y en los mercados internacionales. En todos los casos los gobiernos garantizarán las operaciones financieras.

La unidad monetaria argentino-brasileña (UMAB), también denominada "gaucho", servirá para compensar los saldos del intercambio bilateral que se liquidarán cuatrimestralmente. Su cotización será equivalente a la del dólar estadounidense y su implementación estará a cargo de ambos Bancos Centrales.

La UMAB, al operar como unidad de cuenta, tiende a garantizar el equilibrio del intercambio comercial y a contribuir a mitigar los problemas de iliquidez que la expansión comercial y la integración productiva puedan provocar. El país con superávit comercial, que reciba "gauchos" sólo los puede utilizar para efectuar importaciones del país deficitario.

3. Consideraciones finales

El reordenamiento económico internacional, por encima de las ideologías; las transformaciones tecnológicas, que se registran en los países industrializados de economía de mercado; y las tendencias en torno a la creación de grandes espacios económicos, constituyen el ambiente de nuestros días. Los países de América Latina, salvo el caso de Argentina, Brasil y Uruguay, asisten a la crisis de sus mecanismos tradicionales de cooperación e integración económica, en medio del endeudamiento externo y del reordenamiento productivo mundial. La cooperación y la integración, primero binacional, ahora tri-nacional, que encarnan los mencionados Estados, es condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo y la inserción dentro del sistema mundial, porque sólo estarán en condiciones de incorporarse a la revolución tecnológica en marcha, a través de relaciones asociativas particulares endógenas y también exógenas, con Estados industrializados que les aporten nuevas tecnologías, management, financiamiento y acceso a sus mercados.

El mercado ampliado (Argentina-Brasil-Uruguay), con más de ciento setenta millones de habitantes y protegido con una tarifa externa, puede resultar de interés para los capitales domésticos y foráneos que deseen invertir en la producción y en los servicios, así como para acicatear a nuevos socios a incorporarse al proceso de integración suramericano.

El Programa de cooperación e integración binacional tiene sus costos y beneficios, según los sectores sociales o las áreas geográficas de que se trate.

Las fuerzas sociales más interesadas en el desenvolvimiento del Programa de Integración Comercial Argentina-Brasil (PICAB), son los grupos empresarios transnacionales y oligopólicos de capital local, involucrados en los Protocolos Automotriz y Alimentario. Sin embargo, los gobiernos balancearon dicha gravitación, concediendo prioridad a los sectores informático,

⁶Naviera Multinacional del Caribe Sociedad Anónima (28/05/1975).

biotecnológico, energético y de bienes de capital, en los que participan el sector público y las PyMEs domésticas.

El Fondo Común de Inversiones, las Empresas Binacionales y la unidad de cuenta (gaucho), son medidas destinadas a ampliar los mercados locales, dando una respuesta binacional a la creciente transnacionalización que experimentan los dos países.

El cumplimiento de las metas está subordinado a la consolidación de la democracia en ambos países y en el entorno vecinal, así como la paz y la seguridad de América Latina.

El sector empresarial que lideró las negociaciones es numéricamente reducido y económicamente concentrado. Sin embargo, el análisis de los Protocolos sobre los Bienes de Capital y los que promueven la modernización tecnológica, permiten avizorar que su núcleo dinámico se encuentra en el sector público y en las firmas PyMEs.

El sector laboral no tuvo, hasta la fecha, injerencia en el PICAB. La creación de empresas binacionales y su impacto sobre el mercado de trabajo, así como las re-localizaciones económicas que pueda inducir el proceso de integración, requieren de la participación de los trabajadores a través de sus entidades representativas.

Por su parte, el aspecto espacial permite más de un abordaje. Primero, el nacional, a cargo de las entidades y el ministerio que corresponda; segundo, el que compete a los diversos agentes de las economías regionales; y tercero, a los actores de las áreas fronterizas.

Las provincias argentinas y los estados brasileños deben participar dentro del marco normativo intergubernamental y constitucional, de uno y otro país, en la identificación de problemas y negociaciones, con el objeto de aprovechar las oportunidades que este proceso de integración implica y también para mitigar el impacto negativo que el PICAB pueda tener sobre los agentes de las economías regionales y locales. Las provincias situadas en zonas de frontera deben operar como agentes de la cooperación e integración binacional, transformando las áreas de confrontación y de "seguridad nacional", en áreas de encuentro y de desarrollo conjunto.

Bibliografía

Abalo, Carlos. "Modernidad y Modernización". En Confrontación. Año I, N° 2, Buenos Aires. Diciembre 1986.

Ámbito Financiero. Suplemento Especial: "Argentina-Brasil, hermanos en el desarrollo". Buenos Aires, 14/08/1987.

Argentina, Banco de la Provincia de Buenos Aires. LATINEQUIP. Buenos Aires, 1985.

Argentina. Ministerio de Relaciones Exteriores. Acta de Cooperación e Integración Económica Argentino-Brasileña y Protocolos de Buenos Aires, Julio 1986; Acta y Protocolos de Brasilia, Diciembre 1986; Protocolos de Viedma, Julio 1987.

BID-INTAL. "El Programa de Integración Argentino-Brasileño". En Integración Latinoamericana. Año 12, N° 122. Buenos Aires, Abril 1987.

BID-INTAL. "Nuevos acuerdos para consolidar la integración...". En Integración Latinoamericana. Año 12, N° 129. Buenos Aires, Noviembre 1987.

Brasil-Ministerio de Relaciones Exteriores. "Bienes de Capital, el peso de la experiencia brasileña". En Brasil Comercio e Industria, edición en español, N° 77, Brasilia, Noviembre 1986.

Bruno, Carlos y Dudiuk, Pedro. "Integración Argentina-Brasil". Ediciones Fundación F. Ebert. Buenos Aires, 1986.

Cámaras de Comercio Argentino-Brasileña de Buenos Aires, Río de Janeiro y San Pablo "Brasil-Argentina", N° 40 (especial), Año V, 1986.

Cámaras de Comercio Argentino-Brasileiras de Buenos Aires, Río da Janeiro e Sao Paulo, N° 41, Año V, 1986.

Dallanegra, Luis. "Las nuevas tendencias del sistema internacional". Mimeo. Inédito. La Plata. República Argentina 1987.

Junne, G. "La biotecnología: sus efectos sobre el comercio mundial y la división internacional del trabajo". Ediciones Fundación F. Ebert. Buenos Aires, 1986.

Pineda, S. y otros. "Integración: Meta histórica. El Despertar de América Latina (Brasil-Argentina-Uruguay)". En Prisma Latinoamericano. Año 12, N° 172. La Habana, Diciembre 1986.