



Documento de trabajo

N° 01-08

Doha, Mercosur y la política comercial argentina¹

Roberto Bouzas, UDESA-Argentina

¹ Este trabajo fue realizado especialmente para el Seminario “*Desafíos para el Mercosur: Negociaciones post-Doha, biocombustibles y crisis financiera*”, realizado el 18 de noviembre de 2008 en la sede de la Federación de Industrias del Estado de San Pablo (FIESP)

DOHA, MERCOSUR Y LAS PERSPECTIVAS DE LA POLITICA COMERCIAL ARGENTINA

Roberto Bouzas
Universidad de San Andrés/CONICET

1. Tendencias recientes del comercio exterior argentino: continuidades y rupturas

Después de un período de estancamiento a fines de la década del noventa, desde 2002 las exportaciones argentinas crecieron al ritmo de la expansión de la demanda internacional por recursos naturales, las mejoras tecnológicas domésticas y el cambio de precios relativos producido por la devaluación de 2001-02. Como resultado, en el año 2007 las ventas externas alcanzaron un record histórico de casi 56,000 millones de dólares, más que duplicando el pico registrado en el ciclo anterior (1997-1998).

Este rápido crecimiento no modificó un patrón de especialización fuertemente concentrado en productos intensivos en recursos naturales con un grado relativamente bajo de procesamiento. En efecto, como puede verse en la tabla 1, en el año 2007 el complejo oleaginoso contribuyó con más de un cuarto de las exportaciones totales, en tanto que el complejo cerealero aportó casi un 10% adicional. Si a estos dos sectores se agrega el complejo petrolero-petroquímico, entre ellos explican casi la mitad de las exportaciones argentinas totales (un porcentaje similar al de comienzos de la década). Una tendencia que refuerza el patrón de especialización de las exportaciones argentinas es el aumento de las exportaciones provenientes de los complejos del cobre y del oro. Si bien estos dos complejos aún contribuyen con una proporción baja de las exportaciones totales, sus ventas al exterior experimentaron una fuerte expansión en los últimos años.

Tomando en consideración la clasificación tradicional de las exportaciones que utiliza el INDEC, en el primer semestre del año 2008 los productos primarios sin procesar y los combustibles (a pesar de la fuerte caída experimentada por los volúmenes exportados de petróleo) contribuyeron con un 37% de las ventas totales al exterior, mientras que las manufacturas de origen agropecuario lo hicieron con un 34% adicional. Dentro de esta última categoría, casi dos terceras partes fueron aportadas por solo dos rubros (las grasas y aceites y los residuos oleaginosos).

Hasta mediados de 2008 este proceso de rápido crecimiento de las exportaciones se acompañó de un fuerte aumento en el precio de los principales productos agrícolas que la Argentina vende al exterior. En efecto, a fines del segundo trimestre de 2008 el índice de precios de los cereales era un 70% superior al de un año atrás, mientras que el de las oleaginosas era un 76% más alto (en ambos casos medidos en dólares). La crisis financiera que estalló en septiembre de 2008 produjo caídas importantes en los precios de exportación, aunque éstos aún se mantienen en niveles históricamente elevados. La evolución de los precios en el mediano plazo dependerá de la profundidad y duración de la recesión en curso y de su impacto sobre las economías en desarrollo que han crecido más rápidamente en los últimos años (principalmente China e India). Antes de la crisis

financiera el Banco Mundial preveía que hasta mediados de la próxima década los precios de los productos agrícolas se mantendrían en niveles superiores a los del año 2007.

TABLA 1: Exportación según principales complejos exportadores. Años 2002-2007

Complejos Exportadores	Exportación					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	Millones de u\$s FOB y participación en el total (%)					
Total exportaciones	25.651	29.939	34.576	40.387	46.546	55.780
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Complejo oleaginoso	5.771	7.920	8.374	9.215	9.770	14.399
	22,5	26,5	24,2	22,8	21,0	25,8
Complejo petróleo-petroquímico	5.096	6.040	6.882	8.021	8.665	7.657
	19,9	20,2	19,9	19,9	18,6	13,7
Complejo automotriz	1.938	1.776	2.510	3.452	4.655	6.008
	7,6	5,9	7,3	8,5	10,0	10,8
Complejo cerealero	2.335	2.559	2.931	3.073	3.292	5.242
	9,1	8,5	8,5	7,6	7,1	9,4
Complejo de origen bovino	1.515	1.666	2.504	2.933	3.130	3.234
	5,9	5,6	7,2	7,3	6,7	5,8
Complejo siderúrgico	1.094	1.059	1.179	1.695	1.764	1.954
	4,3	3,5	3,4	4,2	3,8	3,5
Complejo frutihortícola	765	907	1.016	1.244	1.418	1.804
	3,0	3,0	2,9	3,1	3,0	3,2
Complejo cobre	455	480	672	1.004	1.343	1.369
	1,8	1,6	1,9	2,5	2,9	2,5
Complejo pesquero	730	891	818	814	1.250	1.107
	2,8	3,0	2,4	2,0	2,7	2,0
Complejo forestal	495	618	789	792	926	972
	1,9	2,1	2,3	2,0	2,0	1,7
Complejo uva	221	276	381	506	616	768
	0,9	0,9	1,1	1,3	1,3	1,4
Complejo aluminico	366	374	375	440	466	535
	1,4	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0
Complejo oro	111	112	137	148	554	570
	0,4	0,4	0,4	0,4	1,2	1,0
Resto exportaciones	4.755	5.262	6.009	7.051	8.697	10.160
	18,5	17,6	17,4	17,5	18,7	18,2

Fuente: INDEC

Las importaciones crecieron aún más rápidamente en el período bajo análisis, recuperándose del nivel extraordinariamente bajo que alcanzaron en el auge de la crisis en el año 2002 (9 mil millones de dólares). Hacia 2007 la Argentina aún mantenía un superávit comercial significativo (11 millones de dólares), aunque inferior al registrado a inicios del decenio (16.7 mil millones de dólares). En términos de su composición por usos económicos de los bienes las importaciones de la Argentina experimentaron algunos cambios como consecuencia de los efectos del ciclo económico (Tabla 2). No obstante, el grueso de las compras al exterior está constituido por bienes de capital y sus partes y

accesorios y bienes intermedios. Las importaciones de vehículos automotores de pasajeros fue la categoría que experimentó la más rápida tasa de crecimiento, recuperándose de los deprimidos niveles alcanzados en el año 2002.

TABLA 2: Importación según uso económico de los bienes. Años 2002-2007

Uso Económico	Importación					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	Millones de dólares CIF y participación en el total (%)					
Total importaciones	8.991 100,0	13.851 100,0	22.444 100,0	28.684 100,0	34.152 100,0	44.705 100,0
Bienes de capital	1.293 14,4	2.495 18,0	5.331 23,8	7.010 24,4	8.201 24,0	10.394 23,3
Bienes intermedios	4.369 48,6	6.267 45,2	8.632 38,5	10.375 36,2	11.917 34,9	15.371 34,4
Combustibles y lubricantes/Combustibles	482 5,4	550 4,0	1.003 4,5	1.545 5,4	1.732 5,1	2.845 6,4
Piezas y accesorios para bienes de capital	1.526 17,0	2.262 16,3	3.622 16,1	4.858 16,9	6.175 18,1	8.065 18,0
Bienes de consumo	1.137 12,6	1.755 12,7	2.501 11,1	3.162 11,0	3.970 11,6	5.207 11,6
Vehículos automotores de pasajeros	174 1,9	509 3,7	1.197 5,3	1.602 5,6	2.038 6,0	2.709 6,1
Resto	10 0,1	13 0,1	158 0,7	132 0,5	119 0,3	114 0,2

Fuente: INDEC

En paralelo a la relativa estabilidad de la estructura de exportaciones y a los cambios en la composición de las importaciones inducidos por el ciclo económico, el comercio exterior argentino ha experimentado transformaciones sustanciales en su composición por mercados de origen y destino. Por el lado de las importaciones, la concentración de las compras argentinas en productos manufacturados, las preferencias a los socios del Mercosur y la emergencia de China como “fábrica global” incrementaron significativamente el papel de Brasil y China como proveedores. Como puede verse en la Tabla 3, en el año 2007 las importaciones provenientes de Brasil y China representaron el 32.5% y el 11.4%, respectivamente, de las importaciones argentinas totales (en comparación con 28% y 3.7% a inicios del período). Este fuerte crecimiento de las importaciones provenientes de estos dos socios comerciales, en un contexto de política comercial como el que se describe en las secciones 2 y 3, ha incrementado el potencial de conflicto.

TABLA 3: Exportación e Importación según mercado de destino y origen. Años 2002-2007

	Exportación					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	Participación en el total (%)					
Brasil	18.8	15.6	15.9	15.6	17.4	18.5
Unión Europea	20.5	20.6	18.1	17.1	17.8	17.7
China	4.2	8.3	7.6	8.0	7.6	9.3
Chile	11.5	11.5	11.1	11.2	9.4	7.5
Estados Unidos	11.2	10.3	10.6	10.8	8.6	7.3
Resto	33.8	33.7	36.7	37,3	39.2	39.7

	Importación					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	Participación en el total (%)					
Brasil	28.0	34.0	33.7	35.5	34.4	32.5
Unión Europea	23.4	21.2	18.9	16.8	21.6	13.1
Estados Unidos	19.9	16.1	15.1	13.9	12.4	11.8
China	3.7	5,2	6.2	7.8	9.1	11.4
Resto	25.0	23.5	26.1	26.4	22.5	31.2

Fuente: INDEC

Por el lado de las exportaciones, su elevada concentración en productos intensivos en recursos naturales alentó un aumento importante en la participación de China y otros países asiáticos, a expensas de socios comerciales tradicionales (como la Unión Europea) y Brasil. En particular, cuando se compara la composición de las exportaciones por mercado de destino se advierte que el mercado brasileño redujo su participación del 26.5% en el año 2000 a 18.6% en 2007. El incremento en la participación de Brasil como mercado de origen de las importaciones argentinas y su pérdida de relevancia como mercado de destino se ha acompañado de una reversión en el signo del comercio bilateral y de una fuerte acumulación de balances deficitarios por parte de la Argentina.¹ En el caso del comercio bilateral con China también es visible una fuerte reducción en el saldo bilateral favorable para la Argentina (que en el año 2007 prácticamente desapareció), no obstante el fuerte aumento de las exportaciones a ese país (en 2007 China absorbió casi 10% de las exportaciones argentinas en comparación con 3% a comienzos de la década.

¹ La reversión en el saldo bilateral del comercio con Brasil también responde a influencias macroeconómicas, como la fuerte recuperación de la demanda doméstica en la Argentina después del año 2002. Sin embargo, a los efectos de este artículo lo que interesa es subrayar tendencias más permanentes relacionadas con la composición del comercio por tipo de bienes y su impacto sobre la participación en el mercado.

Estas tendencias han modelado los principales contenidos de la política comercial reciente de la Argentina y ayudan a entender sus determinantes, temas que se analizan en las dos siguientes secciones.

2. La política comercial argentina: una tradición de volatilidad

Todo análisis de la política comercial argentina deber tomar nota de dos rasgos permanentes, a saber: la volatilidad de los instrumentos utilizados y su periódica subordinación a urgencias macroeconómicas. Ambos rasgos son el resultado de una trayectoria económica caracterizada por crisis macroeconómicas recurrentes y alta volatilidad y de la competencia histórica entre distintos modelos de integración a la economía mundial.²

El período más reciente no ha sido una excepción. En medio de una situación económica de emergencia, la política económica que siguió a la crisis de 2001-02 se concentró en administrar la salida del régimen de caja de conversión vigente por más de una década y a evitar un retorno a la hiperinflación. Con ese propósito, el nuevo régimen cambiario se acompañó de medidas para moderar los efectos internos del cambio de precios relativos y fortalecer el balance fiscal. El principal instrumento utilizado fue el restablecimiento de impuestos a la exportación, eliminados a principios de la década del noventa durante el auge de las reformas estructurales. Complementariamente, la política comercial adoptó un énfasis predominantemente “defensivo” con el objetivo explícito de alentar la “reindustrialización”, el empleo y el crecimiento. Dadas las restricciones para operar sobre los aranceles debido a los compromisos multilaterales y preferenciales pre-existentes el gobierno recurrió a una implementación más agresiva de la legislación de defensa comercial y a medidas *ad hoc* de protección.³

Algunos de los instrumentos utilizados (como los impuestos a la exportación) pudieron haber hecho sentido como medidas de emergencia para administrar los efectos del violento cambio de régimen cambiario que se produjo a fines de 2001. Incluso es posible que la mejora continua de los precios de exportación a partir de 2002 pudiera haber justificado el mantenimiento de impuestos a la exportación con objetivos de largo plazo vinculados con prioridades de asignación o redistribución de recursos. Sin embargo, en la práctica, durante el período transcurrido el uso de los impuestos a la exportación ha sido volátil y supeditado a objetivos cambiantes planteados por urgencias económicas de corto plazo, incluyendo consideraciones fiscales.⁴

² Para un análisis más detallado véase Bouzas y Cabello (2007)

³ Como ejemplos de estas últimas pueden destacarse los “acuerdos voluntarios de restricción de exportaciones” y el establecimiento del Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC) en el caso de Brasil y las medidas contra las importaciones provenientes de China y otros países asiáticos a mediados de 2007. En octubre de 2008 volvió a aplicarse una batería de medidas dirigidas a monitorear de manera más próxima el comportamiento de las importaciones a través de la extensión del régimen de licencias automáticas.

⁴ Abundan los ejemplos, como el aumento en los impuestos a la exportación de petróleo y derivados en el año 2004, el incremento en las retenciones sobre las exportaciones de carne y productos lácteos en 2005 y,

Las medidas aplicadas a las exportaciones fueron más allá del restablecimiento de los impuestos a la exportación, llegando incluso a la suspensión de las exportaciones de ciertos productos (como el caso de la carne a comienzos de 2006). Esta medida extrema, que rigió por un período de seis meses, fue luego reemplazada por restricciones cuantitativas que aún persiste. La sostenida mejora en los precios internacionales de los productos agrícolas hasta mediados de 2008 alentó nuevas intervenciones *ad hoc* como la obligación de registro previo para las operaciones de exportación, la aplicación de precios de referencia y la aplicación de complejos sistemas de subsidio cruzado. El principal objetivo de estas intervenciones fue desvincular los precios internos del comportamiento de los precios internacionales para ciertos productos clave en la canasta de consumo (bienes agrícolas) y con un rol importante en el proceso de formación de precios internos (combustibles).

Por su parte, el objetivo de promover la “re-industrialización”, fomentar el empleo y estimular el crecimiento a través de la protección de los productores domésticos frente a la competencia de las importaciones se promovió a través de una política de tipo de cambio real alto (pero decreciente) y de una implementación más rigurosa de la legislación de defensa comercial, incluyendo la aplicación de instrumentos de protección *ad hoc*. Así, la política de importación se tradujo en un aumento de la protección para los sectores domésticos sensibles en un marco de ausencia general de prioridades estratégicas de especialización productiva. Este conjunto de determinantes incluyó decisivamente sobre la estrategia de negociación comercial externa de la Argentina, tanto en el plano multilateral como en el ámbito regional. Ambos temas se discuten en las dos secciones siguientes.

3. La Argentina y las negociaciones comerciales multilaterales

Por la composición regional y por tipo de bienes de su comercio exterior, el régimen y las negociaciones multilaterales siempre ocuparon un lugar prioritario en la política comercial externa de la Argentina. En materia de intereses “ofensivos” la posición argentina estuvo típicamente influida por los temas de acceso a los mercados y subsidio a la producción y exportación de productos agrícolas de clima templado (especialmente después de la puesta en marcha de la Política Agrícola Común a principios de la década del sesenta). El argumento fue simple y razonable: la alta protección limitaba el acceso a los mercados y los subsidios a la producción y a la exportación estimulaban un aumento en la oferta que deprimía el precio internacional de los bienes de exportación de la Argentina. En el plano “defensivo”, por su parte, las prioridades de la Argentina estuvieron centradas en la protección de los productores de bienes industriales que compiten con las importaciones y (durante parte de la Ronda Uruguay) en limitar los

más recientemente, el intento de aplicar retenciones móviles a la exportación de soja, girasol, trigo y maíz (rechazado por el Senado en julio de 2008).

avances en otros temas “no tradicionales” de la agenda multilateral.⁵ En los últimos años esta configuración de intereses ha continuado vigente, ajustada por las nuevas prioridades internas de política y los cambios en el contexto internacional.

Por lo que toca a las primeras ya mencionamos el renovado énfasis en la promoción de la “reindustrialización”, el crecimiento y el empleo, así como el uso de la política cambiaria y comercial con el propósito de promoverlos. Si bien existen argumentos sólidos sobre la contribución de una política de tipo de cambio real alto en la promoción del crecimiento y el empleo, la justificación para políticas indiscriminadas de protección en base a consideraciones de eficiencia es muy frágil.⁶ En el caso particular de la Argentina, la política de importaciones ha tenido como objetivo central “proteger” sectores sensibles sin considerar la sostenibilidad de esas actividades en el largo plazo.⁷ Aún cuando la protección del empleo en el corto plazo u otras consideraciones distributivas aconsejaron el uso de instrumentos de protección, en la práctica éstos se utilizaron sin un marco de políticas estructurales destinadas a privilegiar áreas con posibilidades de reestructuración competitiva o con potencial de crecimiento futuro. En otras palabras, la política de importaciones ha operado en el contexto de un vacío de instrumentos de política estructural, ya sea de naturaleza horizontal o sectorial.

Por lo que respecta al contexto externo, la principal novedad posterior a la crisis del 2001-02 fue la sostenida mejora en los términos de intercambio de la Argentina. Esta tendencia, combinada con dilemas recurrentes de la política económica doméstica, influyó de manera importante la posición de la Argentina en las negociaciones comerciales multilaterales. En efecto, a partir de la reunión ministerial de Cancún la Argentina fue uno de los países más críticos sobre los borradores de modalidades presentados en las áreas clave de agricultura y acceso a mercados para productos industriales. Los negociadores argentinos nunca ocultaron su insatisfacción con el contenido de dichos borradores y, fundamentalmente, con el resultado conjunto que representaban. El fundamento de la posición argentina era el argumento de que el paquete propuesto (incluyendo el preparado por el Director General de la OMC en la mini-ministerial de julio de 2008) no respetaba dos principios clave de la Ronda Doha, a saber: el de “reciprocidad menos que plena” para los compromisos de reducción arancelaria de los países en desarrollo y el párrafo 24 de la Declaración Ministerial de Hong Kong que establecía niveles de ambición equivalentes para las negociaciones en materia de agricultura y productos manufacturados. La posición argentina subrayaba que los recortes arancelarios propuestos para los países en desarrollo por el presidente del Grupo de Negociación sobre Acceso a Mercados para Productos No-Agrícolas (especialmente para los del grupo NAMA-11) eran mayores que los que aplicarían los países desarrollados. Además, los recortes de aranceles en productos manufacturados podrían incluso resultar superiores a los de los productos agrícolas, atendiendo a las múltiples flexibilidades que

⁵ En línea con la tradición de volatilidad de la política comercial argentina, los primeros años de la década del noventa fueron una excepción a esa regla en la medida que las negociaciones de la Rueda Uruguay se utilizaron en parte como un instrumento para consolidar (*lock in*) reformas unilaterales de política en sectores no tradicionales como los servicios financieros y de telecomunicaciones.

⁶ Para una discusión véase Frenkel and Taylor (2006)

⁷ Para un análisis más detallado véase Leiras y Soltz (2006)

permitía el borrador sobre agricultura, lo que incumplía el compromiso de que el nivel de ambición fuera comparable en ambas negociaciones.⁸

Si bien los argumentos de la Argentina son incuestionables, es muy probable que la resistencia a un acuerdo basado en los borradores presentados en julio de 2007 y sus versiones posteriores y, más tarde, en la propuesta del director general de la OMC, Pascal Lamy, haya estado influida por la particular configuración de incentivos del gobierno argentino, dominada por las dificultades para administrar los efectos del shock positivo de términos de intercambio y las presiones domésticas a favor de la protección de sectores sensibles. En efecto, no resulta sorprendente que frente a los problemas que emergieron como consecuencia del aumento en el precio internacional de los productos agrícolas que exporta la Argentina, el valor atribuido por los negociadores a cualquier concesión recibida en materia de agricultura haya disminuido drásticamente.⁹ Dado que en la práctica muchos de los beneficios que podrían obtenerse por la vía de un acuerdo en agricultura ya habían sido conseguidos (al menos transitoriamente) a través de la acción del mercado, el “precio” que el gobierno estaba dispuesto a pagar en términos de un mayor acceso al mercado para las importaciones de bienes industriales se había reducido hasta prácticamente desaparecer.

En este sentido es importante subrayar que con un coeficiente de reducción de 22 aplicado en la fórmula suiza para productos NAMA (incluyendo flexibilidades del 10% de las líneas arancelarias y 10% de las importaciones), la reducción promedio por línea arancelaria alcanzaba el 58.1%. Esto implicaría reducir el arancel máximo de 35% a 13.5% para un total de casi 5800 líneas arancelarias.¹⁰

Puesto de otra manera, el shock positivo de precios muy probablemente redujo el valor de un acuerdo en agricultura en la Ronda Doha y aumentó el “precio de reserva” de cualquier concesión que pudiera otorgarse en la agenda “defensiva”. Si bien es cierto que esta estructura de incentivos estaba demasiado anclada en el presente y no prestaba suficiente atención a las oportunidades de largo plazo o al riesgo de reversión en las condiciones internacionales, la dinámica interna del proceso político a que dio lugar resulta fácilmente comprensible. La crisis financiera que se desató en el mes de septiembre, la caída en el precio de los productos primarios, el aumento en la protección para ciertos productos agrícolas y la perspectiva de que los subsidios a la agricultura vuelvan a crecer parcialmente legitimados por los paquetes masivos de rescate bancario

⁸ Para una persuasiva presentación de los argumentos véase: Stancanelli (2008)

⁹ El aumento en el precio de los productos agrícolas hizo una contribución importante al crecimiento de las exportaciones, el mantenimiento del superávit comercial y el aumento de la producción, pero fue una constante fuente de problemas para el gobierno, preocupado por el abastecimiento doméstico, el precio interno de los alimentos y el ingreso real de los asalariados. La magnitud de estas dificultades se puso de manifiesto con la grave crisis política que se produjo en el segundo trimestre de 2008 como consecuencia del intento de implementar un régimen de impuestos móviles a la exportación de cuatro productos agrícolas. Para una discusión véase Bouzas (2008)

¹⁰ Solo el sector textil (capítulos 50 a 63) incluye 11% del total de líneas arancelarias y 3% de las importaciones totales (2006). El sector de vehículos automotores, por su parte, representa el 1.5% de las líneas arancelarias pero un 16.2% de las importaciones.

en los países desarrollados cambiaron radicalmente el panorama.¹¹ Sin embargo, las preocupaciones “defensivas” de la política comercial argentina permanecen inalteradas y, si en algo han cambiado en los últimos meses, es en la dirección de una mayor preocupación con la competencia proveniente de las importaciones.

4. La Argentina y el entorno regional

Tal como ha ocurrido en el plano de las negociaciones multilaterales, la política comercial argentina en el entorno regional ha estado dominada por consideraciones de corto plazo y ha sido consistente con las presiones internas referidas en secciones previas. Mientras que el MERCOSUR ha continuado siendo, al menos en el plano de la retórica, la piedra angular de la estrategia de negociaciones preferenciales de la Argentina, en la práctica ésta ha estado fuertemente dominada por el bilateralismo.

En el ámbito del MERCOSUR la iniciativa argentina más destacada de los últimos años ha sido el fuerte respaldo otorgado a la incorporación de Venezuela como miembro pleno de la unión aduanera. El gobierno argentino apoyó la incorporación de Venezuela incluso antes de que se acordaran todos los detalles sobre los cronogramas de desgravación del comercio intrazona y de adopción del arancel externo común que debían formar parte de las negociaciones de pre-accesión. Esta posición se coronó con las decisiones tomadas en la XXX Cumbre de Presidentes del MERCOSUR realizada en la ciudad de Córdoba en julio de 2006, al fin de la Presidencia Pro-Tempore argentina. A pesar del entusiasmo argentino, la incorporación de Venezuela ha sido problemática y aún se encuentra pendiente, habiéndose incumplido todos los plazos fijados para acordar los calendarios de desgravación del comercio intrazona e implementación del arancel externo común. En este sentido, la incorporación de Venezuela al MERCOSUR fue un complicador adicional a la tarea aún pendiente de consolidación de la unión aduanera.

El resto de las iniciativas de la Argentina con relación al MERCOSUR también han tenido un foco predominantemente bilateral. En la sección anterior ya se hizo referencia a la puesta en marcha del Mecanismo de Adaptación Competitiva, implementado como un entendimiento bilateral entre la Argentina y Brasil. Lo mismo ocurrió con el régimen especial para el sector automotriz renovado en el año 2008 y con la implementación del sistema de pagos en moneda local para el comercio bilateral entre la Argentina y Brasil inaugurado a mediados de 2008.

El gobierno argentino tampoco ha sido un participante entusiasta en las propuestas de institucionalización regional sudamericana. Dicha propuesta fue parte de la agenda diplomática de Brasil desde la primera mitad de los noventa, pero tomó forma concreta en la Primera Cumbre de Presidentes de los Países de América del Sur celebrada en Brasilia en el año 2000. A esa reunión siguió, en el año 2001, la Iniciativa para la

¹¹ En el mes de octubre de 2008, por ejemplo, la Unión Europea restableció los aranceles a la importación para ciertos tipos de cereales, los que habían sido eliminados durante el período de precios más altos. En estas condiciones no resulta obvio cuál es el “agua” efectiva que existe tanto en los aranceles como en los subsidios.

Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) que incorporó formalmente la cuestión de la infraestructura a la agenda económica regional. En diciembre de 2004 una nueva cumbre de presidentes creó la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSAN), integrada por los cuatro miembros del Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Chile, Guyana y Surinam. Finalmente, en abril de 2007 la CSAN fue reemplazada por la Unión de Naciones de América del Sur (UNASUR), sin cambios sustantivos con su predecesora. La evolución de la CSAN y de UNASUR sugiere que las posiciones nacionales en relación a los objetivos, métodos y prioridades del agrupamiento regional exhiben marcadas diferencias derivadas de la distinta funcionalidad política y económica que los respectivos gobiernos adjudican a la institucionalización del proceso de integración sudamericano.¹² En cualquier caso, resulta visible el desplazamiento de consideraciones comerciales en favor de una perspectiva y una agenda que ponen el énfasis en cuestiones político-estratégicas. La reticencia de la Argentina con el ejercicio sudamericano, especialmente por lo que toca a su vertiente económico-comercial, es consistente con la prioridad que ha adquirido la agenda comercial “defensiva” y la politización creciente del vínculo con el entorno regional y con Brasil.

Frente al relativo desinterés por el plano minilateral o regional, la agenda argentina se concentró en los principales ejes bilaterales en función de las prioridades internas. De este modo, la agenda doméstica concentró la atención de la diplomacia bilateral en el tema del abastecimiento energético y la protección de sectores sensibles amenazados por las importaciones. Aunque por distintas razones, el tema energético dominó las relaciones con Chile, Bolivia y Venezuela. Desde que la Argentina comenzó a experimentar faltantes en el abastecimiento doméstico de gas natural en el año 2004 las relaciones con Chile estuvieron atravesadas por la administración del impacto sobre la matriz energética chilena de los menores excedentes de exportación de gas natural. Este tema fue motivo de reiteradas sensibilidades con las autoridades transandinas.

La cuestión energética también fue un componente clave de las relaciones con Bolivia. Tras los faltantes del año 2004 el gobierno argentino incrementó las importaciones de gas natural provenientes de Bolivia, a fin de abastecer el mercado doméstico y “liberar” fluido para permitir el cumplimiento de los contratos privados pactados con Chile. Ante la perspectiva de restricciones de largo plazo en el abastecimiento de gas natural, en el año 2006 el gobierno argentino también negoció una ampliación de los contratos de provisión de gas natural con Bolivia (sumando 20 millones de metros cúbicos diarios a los 7.7 millones ya contratados) y un nuevo precio de venta (que aumentó de 2.60 a 5 dólares el millón de BTU).¹³ No obstante este acuerdo, el aumento en el abastecimiento de gas natural boliviano no se ha materializado debido a la incertidumbre política que prevalece en ese país. Las perspectivas de que nuevas inversiones amplíen la oferta de gas natural en Bolivia son muy limitadas, lo que a su vez ha retrasado las inversiones en

¹² Para una discusión más detallada véase Bouzas, da Motta Veiga y Ríos (2008).

¹³ Este acuerdo se realizó mientras Petrobrás también renegociaba el precio de compra de gas natural boliviano. La iniciativa argentina fue considerada por algunos observadores brasileños como una medida anticipada para asegurarse el abastecimiento desde Bolivia y como una acción indirectamente hostil a las negociaciones que en ese mismo momento se desarrollaban.

la infraestructura de transporte necesaria para conectar con las redes existentes de distribución.

Finalmente, el tema de la energía también ocupó un lugar destacado en las relaciones con Venezuela. La contribución del gobierno venezolano y de la empresa estatal PdVSA fue clave para hacer frente a episodios puntuales de desabastecimiento energético (a través de la provisión de diesel o fuel oil en reemplazo de gas natural, especialmente para la generación eléctrica). No obstante, la magnitud de la cooperación con Venezuela en el campo energético no adquirió las dimensiones anunciadas originalmente, en particular por lo que se refiere a las inversiones conjuntas de la empresa estatal PdVSA y la argentina ENARSA. Sin embargo, de la mano de los negocios energéticos la agenda bilateral con Venezuela fue algo más diversificada, ya que parte de los recursos se canalizaron a un fideicomiso destinado a financiar la importación de productos argentinos como maquinaria agrícola, carne, pollo y autobuses. En parte como resultado de ello en los últimos años las exportaciones argentinas a Venezuela pasaron de un promedio de 234 millones de dólares anuales en el trienio 1999-2001 a 1.2 mil millones en el año 2007. El gobierno de Venezuela también fue una fuente importante de financiamiento para el sector público en un contexto en el que la Argentina tenía cerrado su acceso al crédito internacional por los conflictos pendientes con los tenedores de bonos que no aceptaron participar en el canje de deuda realizado en diciembre de 2004 (los llamados *hold outs*).

Los vínculos con Brasil también estuvieron teñidos por los temas energéticos, particularmente debido al papel de Petrobrás en la producción, refinación y distribución de hidrocarburos en la Argentina. Pero el vector dominante de la relación bilateral a nivel oficial fue la protección de los sectores domésticos amenazados por las importaciones. Desde la devaluación del Real en 1999 las relaciones comerciales bilaterales habían ingresado en una fase de conflictos recurrentes, los que no se desactivaron después de la crisis argentina de 2001-02 y la fuerte devaluación del peso. En una primera etapa la Argentina adoptó varias baterías de medidas *ad hoc* para contener las importaciones de productos sensibles desde Brasil, incluyendo mecanismos de comercio administrado a través de la implementación de “acuerdos voluntarios de restricción de exportaciones”. Estos acuerdos se aplicaron a sectores como el de línea blanca, audio y video, calzados y textiles. En febrero de 2006 el gobierno argentino también obtuvo el consentimiento de Brasil para poner en marcha un mecanismo bilateral de salvaguardias denominado Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC).¹⁴ El MAC es una herramienta para aplicar medidas transitorias de limitación de importaciones cuando éstas registren un “incremento sustancial” que provoque un “daño importante” o amenaza de daño a una rama de la industria de uno de los países. El mecanismo también prevé la implementación paralela de un Programa de Adaptación Competitiva (PAC) elaborado en conjunto por los sectores público y privado de ambos países, así como la intervención de una comisión bilateral de seguimiento del comercio en caso de falta de acuerdo (la comisión determinará si su aplicación es procedente, así como la duración y el monitoreo de la

¹⁴ Desde fines de 1994, cuando concluyó el llamado “período de transición” a la unión aduanera, el gobierno y el sector privado brasileños se habían opuesto firmemente a la implementación de un mecanismo de salvaguardia regional.

industria afectada). Si bien hasta el momento el MAC no ha sido utilizado, una comisión bilateral de seguimiento del comercio ha tenido una actividad esporádica. La emergencia de la crisis financiera internacional en septiembre de 2008 volvió a poner el tema sobre la mesa a partir de las demandas argentinas de monitorear los flujos bilaterales de comercio y procurar medidas de acción conjunta frente a las importaciones de extrazona.

Un tema que merece un párrafo especial es el relativo al rápido crecimiento de las inversiones brasileñas en la Argentina. En efecto, en los últimos años las relaciones bilaterales Argentina-Brasil han estado atravesadas por la creciente presencia de inversiones de empresas brasileñas en la Argentina, incluyendo áreas sensibles como la energía. Entre 2004 y principios de 2008 las inversiones brasileñas en la Argentina alcanzaron un total estimado de 6.8 mil millones de dólares, convirtiendo a Brasil en el principal país de origen de la inversión extranjera directa. De este total, un 52% se dirigió al sector industrial en tanto que un 40% lo hizo al sector energético. En el sector industrial las inversiones han sido bastante diversificadas y han incluido actividades tradicionales como los frigoríficos, las bebidas, la alimentación, los textiles y el calzado. En algunos casos (como en el sector textil y del calzado) la política comercial argentina estimuló la radicación de inversiones brasileñas en un intento por “saltar” las barreras comerciales *ad hoc* que han tendido a proliferar en los últimos años. El notable aumento de las inversiones de empresas brasileñas en la Argentina es un indicador significativo del incremento en la interdependencia de largo plazo entre ambas economías. Esta tendencia, sin embargo, parece haber agudizado el carácter asimétrico que distinguió a la interdependencia comercial en el pasado.

5. La política comercial argentina y sus perspectivas

En el corto y mediano plazo la política comercial argentina continuará dominada por las influencias internas que destacamos en este artículo. El cambio en el contexto internacional luego de la crisis financiera y la caída en el precio de los productos primarios ha eliminado la urgencia por administrar los efectos del nuevo ciclo positivo de precios internacionales, algo que había resultado políticamente muy disruptivo para el gobierno. La preocupación sobre el futuro de los sectores domésticos sensibles a las importaciones, sin embargo, es probable que se agudice. De hecho, después de la eclosión de la crisis financiera el gobierno argentino tomó varias medidas para hacer más rigurosa la política de control de las importaciones y propuso al gobierno de Brasil iniciativas para responder coordinadamente a una eventual “invasión” de productos extranjeros. No hay duda que los temores del gobierno argentino (y la presión de los sectores domésticos potencialmente afectados) también se extienden a las importaciones provenientes de Brasil, especialmente después de la desvalorización del Real desde el mes de octubre.

Este cambio en las condiciones internacionales difícilmente produzca una modificación radical en la posición de la Argentina en relación a las negociaciones de la Ronda Doha. De hecho, si algo ha ocurrido en los últimos meses es que las consideraciones “defensivas” que dominaron la posición argentina en el último tiempo se han hecho aún

más apremiantes. Si bien en las condiciones actuales es posible apreciar más claramente las ventajas que podría ofrecer un acuerdo multilateral que elimine el “agua” en la protección y en los subsidios en los países desarrollados (aún cuando no genere mejoras efectivas significativas en ninguno de los dos campos), éste no parece constituir un incentivo de peso suficiente como para modificar las prioridades manifiestas del gobierno argentino.

En relación al MERCOSUR y al ámbito regional, la primacía de los vínculos bilaterales continuará siendo la opción preferida, también dominada por consideraciones eminentemente “defensivas”. La consolidación de la unión aduanera en sus aspectos técnicos e instrumentales no parece estar entre las prioridades del gobierno argentino, que prefiere ver el proceso de integración regional como un instrumento de política industrial, aún en ausencia de una política industrial doméstica con la que pudiera articularse. En este marco, la agenda comercial con Brasil seguirá dominada por los temas tradicionales vinculados a la protección de los productos sensibles, cuya urgencia fluctuará al ritmo del ciclo económico. La propuesta de la candidatura del ex presidente Néstor Kirchner para presidir UNASUR (aunque muy probablemente frustrada por el veto uruguayo) confirma tanto las prioridades político-estratégicas (en oposición a las comerciales) de dicho foro regional, como la perspectiva que el gobierno argentino tiene sobre ese instrumento.

En materia de vínculos extraregionales es previsible que las negociaciones preferenciales Norte-Sur sigan “fuera del radar” de la Argentina por un buen tiempo. En particular, una retomada de las negociaciones de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea parece poco verosímil, a menos que el acuerdo deje de lado (o trate sólo cosméticamente) los aspectos clave que han bloqueado el progreso en la Ronda Doha. Sin embargo, un acuerdo de estas características difícilmente sería plenamente consistente con las disposiciones del Artículo XXIV del GATT y V del GATS, algo que no está claro que esté en el interés sistémico tanto de la Argentina como de Brasil.

En resumen, en los próximos años la Argentina y Brasil enfrentarán el desafío de administrar las diferencias y los conflictos que surgirán de prioridades divergentes de política comercial apoyadas en configuraciones de interés domésticos diferentes. Mientras que la política comercial argentina continuará básicamente orientada por prioridades “defensivas”, es posible que en Brasil continúen ganando influencia intereses “ofensivos” más manifiestos. Estas divergencias serán fuente de dificultades no sólo para la articulación de posición comunes en el plano de las negociaciones multilaterales o preferenciales con terceros países, sino en la propia administración de lo que queda de la agenda interna del MERCOSUR y de la relación comercial bilateral.

REFERENCIAS

Bouzas, R. (2008), “Perspectivas da Política Comercial Argentina: E Possível Sobreviver As Boas Notícias?”, *Revista Brasileira de Comércio Exterior* Núm 96, julho-setembro 2008

Bouzas, R. y S. Cabello (2007), “La Formulación de la Política Comercial en la Argentina: Fundamentos Estructurales e Institucionales de la Volatilidad”, en M.S.Jank y S.D.Silber (coord), *Políticas Comerciais Comparadas. Desempenho e Modelos Organizacionais* (Sao Paulo: Editora Singular)

Bouzas, R., P. da Motta Veiga y S. Ríos (2008), “Crisis y Perspectivas de la Integración en América del Sur”, en R. Lagos (compilador), *América Latina: ¿Integración o Fragmentación?*, Buenos Aires: Edhasa

Frenkel, R. and L. Taylor (2006), “Real Exchange Rate, Monetary Policy and Employment: Economic Development in a Garden of Forking Paths”, en *Alternatives to Inflation Targeting* Num 2, Political Economy Research Institute (PERI), University of Massachusetts (Amherst), september

Leiras, M. and H. Soltz (2006), “The Political Economy of International Trade Policy in Argentina”, en R. Bouzas (org), *Domestic Determinants of National Foreign Trade Strategies: The Case of Mercosur, Chile and México*, Paris: Chaire Mercosur de Sciences-Po

Stancanelli, Néstor (2008), “La Ronda Doha y la Reunión Ministerial de Julio: Progresos e Incertidumbre”, *Revista del CEI*, agosto de 2008, número 12