



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

DEPARTAMENTO DE INTEGRACIÓN Y PROGRAMAS REGIONALES



Instituto para la Integración
de América Latina y el Caribe



División de Integración, Comercio
y Asuntos Hemisféricos



Unidad de Estadística y
Análisis Cuantitativo

El proceso de integración Argentina-Brasil en perspectiva: El ciclo cambiario y la relación público-privada en Argentina

Ricardo Rozemberg
Gustavo Svarzman

El proceso de integración Argentina-Brasil en perspectiva: El ciclo cambiario y la relación público-privada en Argentina

Ricardo Rozemberg
Gustavo Svarzman



Noviembre 2002
Documento de Divulgación 17

El Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), la División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos (ITD) y la Unidad de Estadística y Análisis Cuantitativo (STA) del Departamento de Integración y Programas Regionales del BID han programado una serie de publicaciones en forma conjunta:

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Estudios técnicos, revisados por árbitros externos, de significativa contribución a las investigaciones realizadas en el área del comercio y la integración.

DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN

Artículos, disertaciones, reproducción autorizada de trabajos publicados en diferentes medios y otros estudios de potencial interés para el público en general.

Banco Interamericano de Desarrollo

Departamento de Integración y Programas Regionales

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe BID - INTAL

Esmeralda 130, pisos 16 y 17 (C1035ABD) Buenos Aires, Argentina - <http://www.iadb.org/intal>

División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos

Unidad de Estadística y Análisis Cuantitativo

1300 New York Avenue, NW. Washington, D.C. 20577 Estados Unidos - <http://www.iadb.org/int>

Las opiniones expresadas pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial del BID y/o INTAL-ITD-STA, o de sus países miembros.

Impreso en Argentina

INTAL - ITD - STA

El proceso de integración Argentina-Brasil en perspectiva:

El ciclo cambiario y la relación público-privada en Argentina

Buenos Aires, 2002. 68 páginas.

Documento de Divulgación 17

Disponible en formato pdf en:

<http://www.iadb.org/intal> y/o <http://www.iadb.org/int/itd>

I.S.B.N. 950-738-137-6

US\$ 5.00

Edición:
Mariela Marchisio

INDICE

I.	INTRODUCCION	1
	Periodización del análisis	3
II.	LOS INICIOS DEL PROCESO: INTEGRACION DE "BAJA INTENSIDAD" (1986-1989)	7
III.	LA INTEGRACION COMO COMPLEMENTO DE LA APERTURA (1989-1990)	11
IV.	LAS DIFICULTADES DE LA INTEGRACION REGIONAL A INICIOS DE LOS AÑOS NOVENTA	15
	Aspectos generales	15
	Principales cuestiones puntuales en la relación con Brasil	17
	Principales medidas generales relacionadas con la apertura comercial	22
V.	DEL ENTUSIASMO DE OURO PRETO A LAS COMPLEJIDADES DE LA REALIDAD	27
	El entusiasmo de Ouro Preto	27
	El primer año de la Unión Aduanera y el efecto de la crisis mexicana	31
	El MERCOSUR de los años "dorados" (1996-1998): Los problemas del crecimiento en un contexto de convergencia cambiaria	34
VI.	LA CRISIS REGIONAL DERIVADA DE LA DEVALUACION BRASILEÑA DE ENERO DE 1999	37
	Aspectos generales	37
	Una visión estilizada de los conflictos y sus causas	38
	Entre las presiones sectoriales y los conflictos comerciales	40
	Las medidas horizontales o de impacto generalizado	48
VII.	COMENTARIOS FINALES	55

BIBLIOGRAFIA

EL PROCESO DE INTEGRACION ARGENTINA-BRASIL EN PERSPECTIVA: EL CICLO CAMBIARIO Y LA RELACION PUBLICO-PRIVADA EN ARGENTINA

Ricardo Rozemberg*
Gustavo Svarzman*

Durante los primeros años del proceso de acercamiento entre Argentina y Brasil, la integración "real" entre ambas economías tenía un impacto marginal en el mundo de los negocios de ambos países. En este escenario, los vaivenes en la macroeconomía de cada país socio -y fundamentalmente en el tipo de cambio bilateral- tenían un relativo bajo impacto en las agendas vinculadas al proceso de integración.

Cuando a lo largo de los años noventa los agentes económicos fueron tomando conciencia respecto de la irreversibilidad del proceso, pari passu los incrementos en las interdependencias recíprocas, los temas relacionados con los desequilibrios cambiarios (reales o supuestos), las asimetrías y los mecanismos sectoriales de compensación fueron pasando a ocupar un lugar de creciente importancia en la agenda de política comercial e industrial de los dos socios.

Este trabajo toma como objeto central de análisis la relación entre sector empresarial, gobiernos y proceso negociador vis a vis los vaivenes de la macroeconomía de los dos grandes socios regionales, en el período 1986-2000.

I. INTRODUCCION

Si las recomendaciones de política basadas en la liberalización comercial y la desregulación de los mercados, que desde los principales organismos internacionales se pregaron como condición necesaria para la resolución de los serios desajustes que hacia mediados de los años ochenta afectaban a buena parte de las economías latinoamericanas, apuntaban a avanzar hacia una mejor asignación de los recursos al interior de las mismas, el problema de la secuencia entre la estabilización macroeconómica y la apertura comercial fue uno de los ejes centrales del debate sobre los aspectos estratégicos de la política económica de principios de los años noventa.

En cualquier caso, y tal como lo indicaban *a priori* los modelos teóricos más corrientes, el desarrollo de procesos de apertura comercial generalizadas y unilaterales deberían inducir inicialmente una cierta depreciación compensatoria (o "proteccionista") del tipo de cambio real, habida cuenta tanto de la disminución del precio relativo de los bienes importables *vis a vis* el resto de los bienes -que se derivaría de la reducción de los aranceles-, como de la previsible rigidez a la baja de los precios internos de los servicios y de los salarios nominales de los trabajadores empleados en los sectores productores de bienes transables (CEPAL [1995]).

* Los autores son economistas, especializados en integración y comercio internacional (rrozemberg@sinectis.com.ar; gsvarzman@yahoo.com).

Pero, en contraste con esos casos, la realidad de los países que hacia principios de los años noventa se preparaban para encarar estos procesos, indicaba que el éxito inicial de la estabilización macroeconómica requeriría justamente minimizar cuanto fuera posible la señalada tendencia a la depreciación nominal del tipo de cambio, habida cuenta el "efecto retroalimentación" que la misma generaría sobre la dinámica de los precios internos de los bienes exportables y/o competitivos con importaciones.

De este modo, la simultaneidad temporal que entre principios y mediados de los años noventa se fue observando en los principales países latinoamericanos entre los programas de liberalización comercial y los procesos de estabilización macroeconómica, generó frecuentes "conflictos" entre ambos objetivos de política, obligando así a las autoridades de turno a optar -dentro de su agenda de prioridades de corto plazo- entre el control de la inflación y la sustentabilidad de la política cambiaria.

Así fue que, en el marco de una coyuntura caracterizada por la abundante oferta de financiamiento internacional como la existente hacia principios de los años noventa -que fortalecía *per se* las tendencias hacia la apreciación cambiaria-, los gobiernos se vieron frecuentemente tentados a privilegiar el "políticamente más rentable" objetivo de controlar la inflación doméstica, generándose así efectos negativos sobre los "doblemente desprotegidos" sectores productores de bienes transables y -consiguientemente- sobre el balance comercial de las economías.¹

En este escenario, el éxito inicial de los procesos de estabilización monetaria y financiera en los dos grandes socios del MERCOSUR vino acompañado por la reaparición del crédito interno, el "efecto riqueza" que la brusca desaceleración de la inflación iba generando en favor de los consumidores y -consiguientemente- la fuerte reactivación de la demanda interna (efecto "rebote"). De este modo, el impacto negativo que el retraso cambiario implicaba para algunos segmentos del sector industrial se veía de algún modo mediatizado (al menos en el corto plazo) tanto por la recuperación del nivel de actividad económica, como por las ganancias de productividad que se derivaban de la mejor utilización de la capacidad productiva instalada.

En este contexto, el hecho de que los dos principales socios del MERCOSUR hubieran encarado ambiciosos procesos de reforma comercial y estabilización macroeconómica con algún desfase temporal entre sí (Argentina realizaba la parte sustancial de esta tarea durante el bienio 1991-1992, al tiempo que Brasil lo hacía entre 1994 y mediados de 1995) y en forma contemporánea al progreso del programa de desgravación arancelaria intrarregional, se tradujo en cíclicas alteraciones en la paridad cambiaria bilateral real efectiva. Este hecho generó diferente tipo de situaciones, que tuvieron impactos (positivos y negativos) sobre la consistencia macroeconómica de los respectivos programas de ajuste, afectando también a algunos de los sectores comercialmente más sensibles al comercio intrarregional del país cuya moneda se apreciaba respecto de su socio regional.

La dinámica de estos fenómenos -y sus respectivas implicancias durante los años subsiguientes-, que sin duda alguna tuvieron una decisiva influencia sobre los vaivenes por los que a lo largo de los quince años que van desde 1986 a 2000 atravesó el proceso de integración, contribuye en buena

¹ En todo caso, si el retraso cambiario forzaba una "suficiente" deflación de precios internos y salarios, la inicial sobrevaluación de la moneda terminaba siendo solamente un problema pasajero y temporario.

medida a definir y explicar las características generales de los diferentes períodos que pueden identificarse hacia el interior del mismo.

Periodización del análisis

Tomando como objeto central de análisis a la relación entre sector empresarial, gobiernos y proceso negociador *vis a vis* los vaivenes de la macroeconomía de los dos grandes socios regionales, se ha procedido a estructurar el presente trabajo en base a cuatro períodos o etapas diferenciadas:

(1) *La primera fase*, que se extiende desde los inicios del proceso de acercamiento entre Argentina y Brasil en 1986 hasta mediados de 1990, se caracteriza por la escasa relevancia -absoluta y relativa- de los flujos comerciales y de inversiones entre Argentina y Brasil.

En este marco, en el que la asfixiante problemática del "día a día" de la macroeconomía interna de cada uno de los países dominaba la mayor parte de la agenda de la relación privados-Estado, las demandas o reclamos sectoriales vinculados a temas que hacen a la relación bilateral tienen generalmente mucho más que ver con el "temor" de los industriales argentinos al mayor tamaño y potencial competitivo de sus pares brasileños -y consiguientemente, con la protección arancelaria- que con el nivel nominal o real del tipo de cambio bilateral.

Pero si hacia el final de esta etapa, el creciente descontrol de la situación macroeconómica en Argentina llevó a su tipo de cambio a valores reales muy elevados, la imposibilidad para anticipar o predecir el comportamiento futuro de dicha variable (y/o su nivel de equilibrio en el mediano plazo) por parte del empresariado hizo que la misma terminara siendo un elemento poco relevante en sus decisiones de inversión y producción. En este marco, los temporales incrementos en el valor de las ventas de Argentina a Brasil de esos años, tienen mucha más relación con la exportación de la recesión interna ("excedentes y retazos") o con el surgimiento de oportunidades comerciales puntuales, que con el nivel relativo de la paridad cambiaria.

(2) *Una segunda fase*, que va desde fines de 1990 hasta principios/mediados de 1994, tiene como elemento distintivo el cambio del original esquema de apertura gradual, sectorial y compensada de la segunda mitad de los años ochenta (Dudiuk [1987]), a otro basado en la generalización del proceso de desgravación arancelaria, a partir de un cronograma de rebajas tarifarias lineales y automáticas para prácticamente todo el universo arancelario.

El inicio de este período coincide casi exactamente con la puesta en marcha del Plan de Convertibilidad en Argentina, instrumento que conduce rápidamente a la estabilización de la moneda, la reactivación de la demanda interna y la virtual eliminación de la inflación interna. No obstante ello, este fenómeno tiene como contrapartida una importante apreciación real de la paridad cambiaria, elemento que reduce fuertemente el nivel de protección de los sectores productores de bienes transables.

Contemporáneamente a ello, el creciente deterioro de la situación macroeconómica en Brasil (1991-1992) se plasma en fuertes devaluaciones del real y una brusca contracción de la demanda

interna. Por su parte, la recuperación de la economía argentina (que crece en este período a tasas de entre el 6 y 8% anual), en el marco del paulatino incremento de las preferencias arancelarias en el comercio intrarregional acordado en Asunción en marzo de 1991, contribuye adicionalmente a incrementar el desbalance comercial bilateral en favor de la parte brasileña.

Este fenómeno va generando creciente preocupación entre los empresarios argentinos pertenecientes a los sectores con más problemas para hacer frente a la competencia brasileña, los que irán impulsando diferente tipo de reclamos y planteos sectoriales a favor de la aplicación de distintas medidas protectivas.

(3) *La tercera fase* se inicia en el tercer trimestre de 1994 y se extiende hasta fines de 1998. Dentro de la misma encontramos un primer subperíodo caracterizado por la estabilización de la economía brasileña y la consolidación de su proceso de apertura unilateral, al que siguen los tres años (1996-1998) de convergencia cambiaria "espontánea" entre las dos principales economías del bloque.

El primer subperíodo se caracteriza por la estabilidad monetaria y cambiaria en Argentina, con una fuerte caída en la actividad interna -causada por el reflujo de capitales que dispara la crisis mexicana-. En paralelo a ello, el éxito del proceso de estabilización en Brasil (Plan Real) también se traduce en una fuerte recuperación de la demanda interna y una importante apreciación de la moneda frente al dólar y el peso (en especial en el segundo semestre de 1994). El efecto acumulado de la puesta en marcha de la Unión Aduanera (enero de 1995), y la fuerte recesión en Argentina, derivan en un fuerte incremento en las ventas al mercado brasileño a lo largo de 1995, si bien se produce cierta corrección de la paridad bilateral en favor de Brasil en la primera parte del año.

El segundo subperíodo de esta fase (1996 a fines de 1998) se caracteriza en lo macro por la estabilidad de la paridad cambiaria bilateral, que sólo va a ser "puesta en duda" por los analistas financieros internacionales durante la segunda mitad de 1998 por el *shock* financiero generado a partir del *default* de Rusia.

Desde una perspectiva micro, a lo largo de esta fase buena parte de los actores privados de la región (incluyendo a empresas extranjeras) comienzan a "percibir" al MERCOSUR como una realidad permanente, a partir de lo cual los crecientes flujos comerciales intra-zona se van transformando en estructurales (e induciendo inversiones pensadas a escala regional). Paralelamente a ello, y en el marco de la fuerte recuperación de la economía argentina de 1997-1998, el paulatino cumplimiento de los cronogramas de desmantelamiento de los aranceles al comercio intra-zona para los sectores "crónicamente" sensibles a la competencia brasileña, también se traduce en recurrentes demandas en pos de "políticas correctivas" o compensatorias de parte del gobierno argentino.

(4) Por último, *la cuarta fase* del período analizado corresponde a la crisis regional desatada a partir de la devaluación del real de enero de 1999, y -consiguientemente- la fuerte alteración en la paridad cambiaria entre Argentina y Brasil.

Luego del *shock* inicial, y una vez que los agentes económicos argentinos fueron percibiendo que la nueva paridad bilateral sería una situación mucho más permanente que lo originalmente previsto, las presiones y reclamos sectoriales se fueron multiplicando en los diferentes niveles.

Este hecho, sumado a la culminación definitiva de los cronogramas de adecuación al comercio intra-zona y a los efectos de la recesión que comenzaba a afectar con fuerza a la economía argentina, contribuyeron a poner en el centro del debate dos de los grandes temas pendientes del proceso de integración: la coordinación macroeconómica y los mecanismos de salvaguardia para situaciones de crisis profunda (o emergencia) en el comercio intrarregional.

En este marco, y ante la imposibilidad (y/o incapacidad) de las partes para consensuar a nivel político algún mecanismo o instrumento tendiente a compensar (o al menos amortiguar) los efectos esperados de la devaluación del real, el ya debilitado -y en ese entonces casi saliente- gobierno argentino se vio obligado a disponer diferente tipo de medidas restrictivas del comercio bilateral, que solo perseguían el objetivo de "ganar tiempo" hasta que se generaran condiciones económicas y políticas más favorables para la búsqueda de soluciones más de fondo. Estos hechos generarán durante 1999 y 2000 varios incidentes y disputas serios entre las partes, amén de un recrudecimiento (especialmente en Argentina) de los cuestionamientos -empresariales, sindicales y hasta sociales- a la mecánica del proceso de integración.

Período	Sub-período	Avances en el proceso de integración	Nivel interdependencia económico-comercial entre principales socios	Situación macroeconómica y fase del ciclo		Tipo de cambio real frente al Mundo		Tipo de cambio real bilateral Argentina-Brasil	Relevancia tipo de cambio real bilateral para toma de decisiones empresariales	Sinergias entre el proceso de integración y las agendas macroeconómicas nacionales		Actitud política del gobierno en relación al proceso de integración		Actitudes empresariales en relación al proceso de integración		Ejes sectoriales de presiones y/o conflictos comerciales	Factores exógenos relevantes
				Argentina	Brasil	Argentina	Brasil			Argentina	Brasil	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil		
(1) 1986-1990	1986-1988	Incipientes, limitados a sectores puntuales y a requisitos de intercambio compensado	Muy baja - estable	Inestable y recesiva	Inestable y recesiva	Alto e inestable	Alto e inestable	Inestable	Muy baja	La integración es un proyecto incipiente, con un significado mucho más político-estratégico que económico-comercial		Constructiva		Escepticismo. Fuerte temor a la competencia brasileña	Escaso interés, limitado a sectores muy puntuales	Las demandas y presiones se limitan a los pocos sectores o subsectores involucrados en las negociaciones (bs. capital, alimentos, siderurgia, petroquímica, etc.)	Crisis financiera en América Latina, Negociaciones con FMI y Banca acreedora Triada EE.UU.-CEE-Japón
	1988-1990	Limitados avances "reales" en materia comercial. Proyecto de crear ZLC para fines de los años noventa	Baja - levemente creciente	Muy inestable y muy recesiva. Inicio proceso de apertura comercial unilateral	Inestable y recesiva. Inicio proceso de apertura comercial unilateral	Muy inestable, con fuerte tendencia a la depreciación	Inestable, con tendencia a la depreciación	Inestable, con picos favorables a Argentina	Muy baja	La apertura comercial unilateral comienza a ocupar un lugar crecientemente relevante en la agenda interna de los países		Creciente interés	Constructiva	Los temas vinculados a la agenda de la macroeconomía interna dominan las preocupaciones empresariales - Escepticismo sobre la viabilidad a futuro del proceso			
(2) Principios 1991- Principios 1994		Aceleración proceso integración. Cronograma desgravación semestral generalizada y automática	Fuertemente creciente	Estabilización exitosa. Fuerte crecimiento	Muy inestable y recesiva. Hiperinflación	Fuerte apreciación	Tendencia a la depreciación	Alteración en favor de Brasil	Creciente	Muy alta	Alta	Muy alto interés	Creciente interés	Los sectores sensibles reclaman sistemas de protección al comercio intra-zona, con mecanismos de salvaguardias y/o excepciones		Automotriz, azúcar, bs. capital, siderurgia, papel, textil, calzado y alimentos	Recesión en PD - Abundante oferta de financiamiento privado para PED
(3) 2° Sem. 1994 - Fines 1998	2° Sem. 1994 - Fines 1995	Preparación y puesta en marcha de la Unión Aduanera imperfecta	Fuertemente creciente	Relativamente estable y recesiva	Estabilización exitosa. Fuerte reactivación	Apreciado, con tendencia a mejorar	Fuerte apreciación	Alteración en favor de Argentina	Alta	Muy alta		Muy alto interés	Alto interés	Demandas sectoriales por limitaciones al libre comercio intra-zona y por el AEC. Negociación status especial para sector automotor y azúcar		Automotriz, azúcar, textil, lácteos, trigo y siderurgia	Avances en integración europea y TLCAN. Inicio proceso ALCA - Crisis mexicana
	Principios 1996 - Fines 1998	Marchas y contramarchas en los intentos por avanzar en la profundización de la UA	Surgimiento de flujos "estructurales" de comercio. Decisiones empresariales con escala regional	Estable - Fuerte crecimiento	Signos de inestabilidad e incertidumbre. Estancamiento	Apreciado - estable	Apreciado, con creciente tendencia a la inestabilidad	Muy estable	Alta	Muy alta	Creciente incompatibilidad y pérdida de sinergias entre ambas agendas	Muy alto interés - "Merco-optimismo"	Interés moderado, con tendencia decreciente	Integración es percibida como elemento permanente, con ganadores y perdedores. "Merco-optimismo"	Presiones y reclamos puntuales de los sectores sensibles y/o afectados	Automotriz, azúcar y alimentos	Avance proceso ALCA - Crisis financiera en Asia, con repercusión entodos PED
(4) Principios 1999 - Medios 2001		Creciente conflictividad e incumplimiento de acuerdos. Unión Aduanera crecientemente imperfecta	Alta, con tendencia decreciente	Creciente-mente inestable. Recesión	Inestable - Crecimiento bajo-moderado	Apreciación real, por devaluaciones de terceros países	Fuerte depreciación - Inestable	Fuerte alteración a favor de Brasil	Muy alta	Creciente incompatibilidad y pérdida de sinergias entre ambas agendas	Moderada - Incierta	Creciente-mente negativa en lo comercial - "Merco-escepticismo"	Positiva	Creciente demanda por medidas correctivas del desfasaje cambiario. "Merco-pesimismo"	El interés por la integración tiene más relación con las estrategias políticas, que con la agenda empresarial	Calzado, textil, papel, arroz, avicultura y siderurgia	Fuerte caída flujo de capitales hacia PED. Dificultades gobierno de EE.UU. para dar mayor impulso al ALCA

II. LOS INICIOS DEL PROCESO: INTEGRACION DE "BAJA INTENSIDAD" (1986-1989)

Cuando hacia mediados de los años ochenta el proceso de acercamiento político y económico-comercial entre Argentina y Brasil comenzaba a dar sus primeros pasos, el grado de interdependencia entre ambas economías era muy poco significativo, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. O lo que es lo mismo, no solo el valor de los flujos comerciales bilaterales era escaso, sino que en términos más generales, las acciones u omisiones de los empresarios de cada uno de los países tenían una significancia marginal en la ecuación decisoria de sus pares del otro lado de la frontera.

Por aquellos tiempos, ambos gobiernos se veían obligados a invertir buena parte de sus mejores esfuerzos y energías políticas en apuntalar la reconstrucción y el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en el marco de una coyuntura macroeconómica sumamente frágil y compleja, caracterizada por una fuerte inestabilidad monetaria y financiera, el acortamiento del horizonte temporal para la toma de decisiones de producción y consumo, la debilidad de la demanda interna, la casi crónica fuga de capitales y -consiguientemente- el creciente deterioro de la situación política y social.

En ese marco, la idea de avanzar en el estrechamiento de los lazos económico-comerciales entre las dos principales economías de la región pretendía no solo efectuar una contribución positiva en el campo de la política (desactivando de raíz una de las más tradicionales hipótesis de conflicto militar en la región), sino que también apuntaba -hacia el futuro- a brindar a los empresarios y agentes económicos de ambos países una señal concreta acerca de la necesidad de avanzar en procesos de apertura a la competencia externa. Y, en función de ello, impulsar el desarrollo de estrategias de complementación productiva y comercial entre empresas de ambos países aparecía como un elemento políticamente tentador y económicamente plausible, en el que más allá de las inevitables dificultades del corto plazo, parecía interesante -y rentable- invertir algunos esfuerzos políticos y diplomáticos.

Si bien durante los primeros cuatro años del proceso (1986-1990) la integración entre ambas economías tenía un impacto por demás marginal en el mundo de los negocios -el proceso se estructuraba a partir de complejos procesos de negociación "producto por producto" y requisitos de intercambio compensado, que se limitaban a unos pocos sectores y productos previamente seleccionados- las serias dificultades que enfrentaban los gobiernos para superar los problemas del día a día de la economía y las finanzas, generaban permanentes "ruidos" adicionales, que inevitablemente lesionaban la credibilidad de un proceso que necesariamente apuntaba al mediano plazo.

En este escenario, en el que los niveles *ex ante* de protección arancelaria frente al resto del mundo eran muy elevados en términos absolutos, y en el que tanto el tipo de cambio nominal como los precios internos sufrían bruscas y casi permanentes alteraciones -a tasas que con frecuencia superaban los dos dígitos mensuales- la paridad cambiaria real bilateral terminaba siendo no solo una variable fuertemente inestable e impredecible más allá del cortísimo plazo, sino que su relevancia en las decisiones empresariales resultaba escasamente significativa.

Dicho de otro modo, la magnitud de los efectos de la inestabilidad monetaria y financiera por la que atravesaba la región durante la fase inicial del proceso, sumada al acortamiento del horizonte

de planeamiento de los empresarios y a las negativas perspectivas que ofrecía el mercado interno, hacían que la magnitud y la dirección misma de los flujos comerciales entre ambos países dependieran mucho más de oportunidades "*once for all*" para colocar saldos y/o sobrantes de producción en el mercado vecino, que de un proceso voluntario y estratégico, orientado a ocupar posiciones en el mismo de forma permanente.

En paralelo con ello, la actitud de los empresarios de ambos países se movía entre las estrategias defensivas (derivadas del histórico sentimiento de desconfianza respecto de sus pares regionales y del "temor" a la apertura y a la competencia importada), el desinterés y el escepticismo respecto de la viabilidad temporal del proceso (Campbell, Rozemberg y Svarzman [1999a]).

En este marco, las acciones "ofensivas" -entendiendo bajo este concepto a las acciones empresariales orientadas a ampliar su menú de posibilidades comerciales y/o sus negocios en el mercado del país vecino- se limitaban a los sectores "tradicionales" del intercambio bilateral (como ser, cereales y productos de agricultura templada en el caso de las ventas externas argentinas, y frutas tropicales, mineral de hierro, ciertas manufacturas textiles, de plástico y de acero en el de Brasil).

Fuera de estos sectores, se agregaban algunos subsectores con capacidad productiva ociosa, y/o líneas de productos en las que por algún motivo se estimaba la existencia de potencialidades para ampliar mas o menos rápidamente la escala de producción y/o desarrollar estrategias de complementación productiva o comercial con sus pares del país vecino, con la condición explícita de evitar -o al menos, minimizar- la afectación sobre los intereses de los actores locales (Bruno [1987]; Chundnovsky [1987]; Lavagna [1991]).

En el ambiente empresarial argentino, los primeros pasos de la integración fueron recibidos con actitudes que iban desde la cautela y la desconfianza, hasta el moderado entusiasmo por un proyecto que en cualquier caso, solo tendría resultados en el largo plazo. De todos modos, la experiencia brasileña de las dos décadas anteriores era vista como una situación notoriamente diferente -y más saludable- que el frustrante caso argentino.

En ese marco, la posibilidad de que el proceso de acercamiento con Brasil sirviera para que la clase política y la sociedad argentina en su conjunto "aprendieran" de la experiencia de sus pares del país vecino, aparecía -en la visión empresarial- como una buena oportunidad para resolver algunos de los problemas estructurales del desarrollo argentino, vinculados con la necesidad de visualizar al desarrollo industrial como uno de los ejes centrales de las políticas públicas, independientemente del signo o color de los diferentes gobiernos.

En cualquier caso, si cuando se pusieron en marcha los primeros acuerdos (mediados de 1986) las principales variables económicas tuvieron en ambos países un comportamiento razonablemente favorable -con tipos de cambio reales relativamente estables y tasas de inflación mucho más bajas que las del período previo-, esa coyuntura resultaría *ex post* una solitaria excepción en todo el resto de la década. En particular, en los años subsiguientes, cuando los primeros protocolos sectoriales se fueron poniendo en marcha y mientras las negociaciones sectoriales de mayor complejidad iban cobrando relevancia en la agenda bilateral, la macroeconomía de toda la región sufre un creciente deterioro. Así, mientras la inflación vuelve a descontrolarse y la recesión se profundiza, el tipo de cambio real bilateral evidencia un comportamiento fuertemente volátil, con fuertes e impredecibles oscilaciones de un mes a otro.

En ese marco, hacia principios de 1988 existía en Argentina la percepción de que más allá que los avances alcanzados durante el año anterior en el terreno comercial habían sido razonablemente positivos -particularmente, si se los comparaba con el escepticismo reinante al momento del inicio del programa-, las diferencias entre el nuevo proceso y la dinámica de los viejos esquemas ALADI no eran del todo concluyentes (Chudnovsky y Porta [1989]). Si los resultados reales se limitaban a unos pocos sectores (particularmente algunas ramas de bienes de capital y de alimentos), no era menos cierto que la relevancia macro de los mismos en términos del volumen o valor de los flujos totales del intercambio, era limitada (Porta [1990]).

Además, la mayor parte de los sectores productivos nacionales relevantes no sólo no participaban más que marginal o simbólicamente del "efecto integración" -tal el caso de la siderurgia, el sector celulósico-papelero,² diferentes ramas de la alimentación, la industria química-petroquímica o el propio complejo automotor-, sino que tampoco existían compromisos explícitos -ni propuestas creíbles de secuencia- acerca de que fueran a hacerlo en el futuro próximo.

En este sentido, los sectores productivos de Argentina en los cuales el "gigante" sudamericano evidenciaba ventajas comparativas derivadas de su mejor dotación de recursos, menores costos de insumos y salarios, mayores escalas de producción o más "generosos" sistemas de ayudas estatales, hacían manifiesta su preocupación por los posibles avances en materia de liberalización del comercio regional.

Así, a mediados de 1988, la Cámara Argentina de la Industria de Autocomponentes (CAIA) manifestaba su profunda preocupación por la marcha de los acuerdos con Brasil, debido a lo que percibían como una asimetría entre la auténtica disposición de su país por abrir su mercado y el juego menos abierto de la parte brasileña. En paralelo a ello, acusaban a las terminales automotrices argentinas de importar partes desde Brasil para presionar sobre los precios de sus proveedores locales, al tiempo que denunciaban la existencia de prácticas de *dumping* en las ventas brasileñas al mercado nacional.

En términos bastante similares se pronunciaban los representantes de otros sectores productivos de larga trayectoria en el país, tales como la siderurgia, la industria metalúrgica y el sector textil-confeccionista. En todos los casos, los reclamos apuntaban a señalar tanto la existencia de asimetrías en el tratamiento y/o apoyo oficial a los diferentes sectores, como a temas relacionados con la agenda de reclamos vinculados a la problemática de la economía nacional (acceso al financiamiento, control de la inflación, reforma tributaria, etc.). En este marco, el tipo de cambio bilateral -fuertemente volátil e inestable- no aparecía como tal entre los temas relevantes de la agenda de preocupaciones empresariales.

Ya hacia fines de la administración radical, y mientras la crisis de la economía argentina volvía a profundizarse -y descontrolarse- a partir del fracaso del llamado Plan Primavera, en noviembre de 1988 los Presidentes Alfonsín y Sarney firmaban en Buenos Aires el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil, a partir del cual los países se comprometían a avanzar en "la remoción de todos los obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio de bienes y servicios en un plazo máximo de diez años" (texto del acuerdo).

² Por aquel entonces, la producción siderúrgica brasileña era siete veces mayor que la de Argentina, al tiempo que la del papel resultaba diez veces más grande.

De este modo, la idea de una integración administrada y limitada a sectores específicos iba dejando lugar a un ambicioso -e incierto- proyecto de liberalización generalizada. En ese escenario, ambos mandatarios, conscientes de que la continuidad y el futuro mediano e inmediato del proceso estarían en manos de las respectivas siguientes administraciones, entendían que la refrendación del Tratado por parte de los respectivos Parlamentos nacionales sería un elemento de vital importancia a efectos de incrementar su credibilidad y hacer más viable su cumplimiento, en el marco de las complejas circunstancias por las que atravesaban ambos países, tanto en el plano político como económico.

III. LA INTEGRACION COMO COMPLEMENTO DE LA APERTURA (1989-1990)

Más allá de los temores que *ex ante* manifestaban en privado los funcionarios del saliente gobierno argentino, la asunción del nuevo equipo en julio de 1989 implicó un renovado impulso al proceso integrador. En un escenario en el que la estabilización macroeconómica aparecía como la prioridad número uno en la agenda del gabinete económico de Carlos Menem, la integración con Brasil se perfilaba como herramienta útil y funcional a efectos de impulsar, reforzar y profundizar el proceso de apertura de la economía (Campbell, Rozemberg y Svarzman [1999a]).

Si bien hacia fines de la etapa del gobierno del Partido Radical (1988) ya se habían dado algunos pasos iniciales en cuanto a la eliminación de barreras no arancelarias, requisitos administrativos y sistemas de consulta previa (Canitrot y Junco [1993]), las nuevas autoridades mostraban un decidido interés por lograr avances rápidos y sustanciales en esta materia, teniendo en cuenta tanto los efectos benéficos que las rebajas arancelarias podrían tener en relación con el control de la inflación como el mayor margen de maniobra comercial que otorgaba el elevado nivel relativo del tipo de cambio real.

Si en la primera etapa del proceso de integración los negociadores argentinos habían tenido muy presente el temor o bien el rechazo por parte del conjunto de la sociedad a cualquier iniciativa que "oliera" a apertura comercial y competencia con productos importados, el margen de maniobra con que contaban sus pares de principios de los años noventa era mucho mayor. En otras palabras, dado que luego de las crisis hiperinflacionarias de 1989 y principios de 1990 el conjunto de la sociedad argentina -y de la clase empresarial en particular- se mostraba mucho más receptiva que un quinquenio antes a propuestas o recetas que contribuyeran al combate contra la inflación y a la recuperación del crecimiento de la economía, la apertura comercial dejaba de ser una "mala palabra" o una idea de economistas de laboratorio, para transformarse en una alternativa políticamente factible.

Sin embargo, más allá del consenso global existente en torno a la necesidad de impulsar una mayor apertura de la economía, la realidad del mundo de los negocios resultaba mucho más compleja. En este sentido, el titular de la entidad representativa de los industriales argentinos del sector alimenticio (COPAL - Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios) reclamaba hacia mediados de 1990 sus reparos frente a la reducción de los aranceles en el comercio con el país vecino, debido fundamentalmente a la existencia de fuertes asimetrías tanto en el tratamiento tarifario para sus insumos intermedios (envases y envoltorios, papel, bienes de capital, etc.) como a las diferencias de tamaño y capacidad competitiva de las empresas ubicadas en Brasil.

Mientras en los años iniciales del proceso de acercamiento entre ambos países los protocolos sectoriales habían resultado útiles para llevar a cabo una apertura bilateral gradual y selectiva - que en la práctica significaba apenas "hacer algunos agujeros en la pared que se levantaba entre ambos países" (Bruno [1987])- , las nuevas autoridades proponían reemplazar la "prudente" y gradual metodología utilizada en la fase inicial, por mecanismos de rebajas arancelarias generalizadas, que contribuyeran no sólo a lograr una mayor apertura global de la economía sino que, además, apoyara el proceso de reestructuración global de la misma: "debemos eliminar un obstáculo fundamentalmente metodológico implícito en nuestro sistema de negociación (...) producto por producto, sector por sector, buscando equilibrios fuertemente condicionados. Este método si bien nos ha permitido avanzar en aquellas áreas donde no se veían

afectados intereses sectoriales, rápidamente encontró sus límites dando clara muestra de agotamiento e impidiendo el desarrollo de un verdadero proceso integrador (...) De esta forma, las mayores bondades que ofrece un proceso de integración, como el logro de la eficiencia y la competitividad, no sólo no fueron alcanzadas, sino que, lo más grave aún, es que no se crearon las condiciones o mecanismos propicios para lograrlo" (Palabras del Canciller Domingo Cavallo en la V Reunión de Ministros de la ALADI, 30/04/90).

Desde la perspectiva brasileña, la ambiciosa política reformista del recientemente asumido presidente Fernando Collor en materia comercial y fiscal -que impulsaba importantes limitaciones a los subsidios y las prácticas proteccionistas que eran habituales en ese país desde la ya agotada etapa de la sustitución de importaciones- tenía potenciales efectos positivos respecto a la posibilidad de avanzar en el proceso de integración latinoamericano.

Teniendo en cuenta que una más radical apertura de la economía no aparecía como una alternativa posible ni razonable, el ya iniciado proceso de integración con Argentina resultaba funcional a la nueva estrategia de política económica y de política exterior que impulsaba el mandatario brasileño a efectos de mejorar el margen de maniobra de Brasil en la arena internacional: "en el escenario internacional post Guerra Fría existe una tendencia al surgimiento de grandes espacios económicos. (...) Es preciso buscar nuevas formas para la inserción del país en el mundo". Y en este marco, "para el Brasil, el gran espacio inmediato es América Latina, con su epicentro económico en el Cono Sur. De ahí, la creciente importancia del proceso de integración en la región, el cual pretendo profundizar sistemáticamente a lo largo de mi gobierno" (Discurso del Presidente Fernando Collor de Melo ante el Congreso Brasileño, 15/03/90).

Pero, más allá de la persistencia de opiniones encontradas a nivel de los empresarios de diferentes sectores productivos y de las serias dificultades macroeconómicas que enfrentaban ambos países, el proceso de negociación continuaba avanzando. El convencimiento acerca de la necesidad de lograr una rápida apertura e inserción internacional de la economía y la idea de que el mercado regional era el camino natural para comenzar a llevar a cabo dicha estrategia, aparecía no sólo como prioridad del gobierno argentino, sino que era crecientemente compartida por sus pares brasileños.

Así fue que, en noviembre de 1990 y luego de un semestre de activas negociaciones a nivel técnico, Argentina y Brasil firmaban el Acuerdo de Complementación Económica N° 14 (ACE 14) en el marco de la ALADI, sentando así las bases instrumentales sobre las cuales se acordaría el futuro Tratado de Asunción. Con el ACE 14 se ponía formalmente fin a la etapa de integración gradualista y sectorial, pasándose a un programa de desgravación progresiva, lineal y automática para todo el conjunto del universo arancelario.

A partir de ello, las preferencias comerciales se fijaban en un piso mínimo del 40% a partir del 1 de enero de 1991 (o más elevado, si los acuerdos pre-existentes ya lo estipulaban), y a partir de allí se establecía un cronograma generalizado y lineal de reducciones arancelarias semestrales (o de incremento de las preferencias) para todo el universo de bienes, que finalizaría -llegándose al 100% de preferencia para casi todo el universo arancelario- el 01/01/95.

En definitiva, el geométrico incremento (tanto cuantitativo como cualitativo) de los temas de la agenda bilateral generaba una aparente -e incorrecta- sensación de que las coincidencias estratégicas entre ambos países en materia de política exterior eran ahora menores que en los años precedentes.

Pero, paralelamente a ello, la creciente prioridad que se otorgaba a los temas económico-diplomáticos se traducía en un proceso de integración mucho más vinculado a los intereses comerciales y a la lógica empresarial, que a la agenda de la política exterior y la estrategia "pura".

En cualquier caso, a nivel del sector empresarial "no todas eran rosas". El aceleramiento de los plazos oportunamente acordados para la integración bilateral que se derivaba del ACE 14 generaba fuertes debates en el interior de la industria argentina: mientras que para los empresarios del sector industrial-alimenticio (representados no sólo por la COPAL sino también por la conducción de la Unión Industrial Argentina) era una oportunidad para ampliar el universo de productos beneficiados por las preferencias comerciales derivadas del correspondiente protocolo, los representantes del sector azucarero aparecían en la "vereda de enfrente", oponiéndose no sólo a la inclusión del azúcar dentro del esquema de comercio preferencial sino también al otorgamiento de beneficios de acceso al mercado argentino de productos alimenticios que utilizaran al azúcar como insumo.

Tanto el tema de la metodología y la velocidad deseada para el avance del proceso de integración, como el tratamiento que en todo caso se brindaría a los sectores sensibles venía generando serias discrepancias a nivel de la propia mesa directiva de la Unión Industrial Argentina durante la segunda mitad de 1990. Así, mientras las entidades vinculadas al complejo agro-alimenticio (con la citada excepción del *lobby* azucarero) se mostraban en términos generales receptivas a la aceleración del programa de liberalización del comercio regional, los sectores más escépticos se abroquelaban en torno de los representantes de los sectores textil, papelerero, siderúrgico y electrónico, quienes manifestaban sus reservas respecto de la viabilidad de sus sectores en un proceso de este tipo.

Por el lado brasileño, el mayor entusiasmo y compromiso con el proceso de integración seguía circunscripto a la Cancillería (Itamaraty) y a algunos círculos académico-intelectuales. Si bien en el ambiente empresarial y sindical no se advertían signos de oposición activa, sí se apreciaba una manifiesta y relativamente difundida falta de interés por el tema (Lavagna [1998]).

IV. LAS DIFICULTADES DE LA INTEGRACION REGIONAL A INICIOS DE LOS AÑOS NOVENTA³

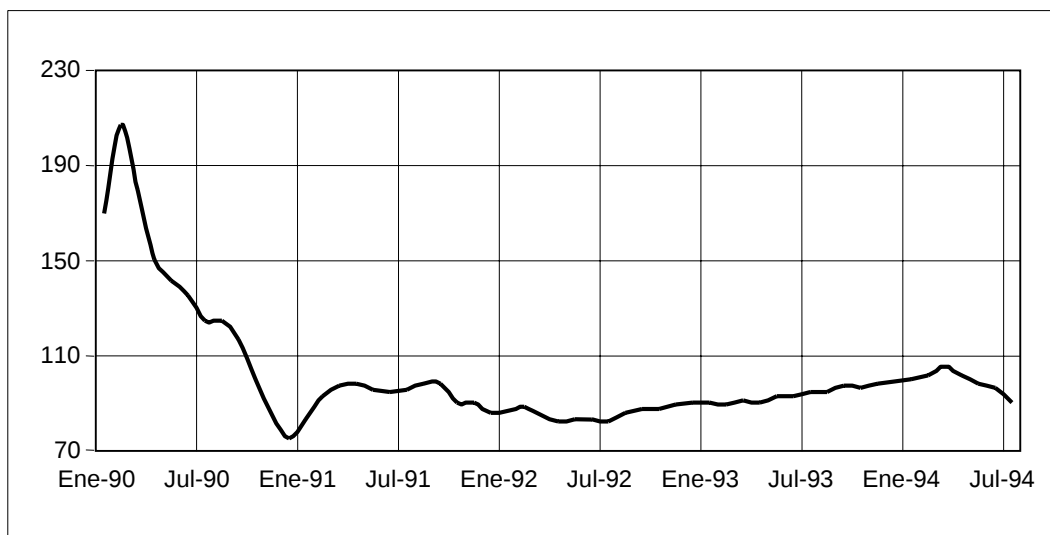
Aspectos generales

El inicio del Plan de Convertibilidad en marzo de 1991 en forma paralela a la puesta en marcha del MERCOSUR y la apertura unilateral, colocó a la economía argentina en una senda de fuerte crecimiento (en el bienio 1991-1992 el PIB aumentaba un 9% en promedio). Brasil, por su parte, transitaba una etapa contractiva y de muy elevada inflación (en 1992, el PIB caía poco más del 1% y la tasa de variación anual del índice de precios al consumidor ascendía a 1.150%).

Este período de ciclos económicos desfasados entre Argentina y Brasil era potenciado por el efecto de las preferencias comerciales y la mejora relativa de la paridad cambiaria en favor del socio más grande. Así, el déficit bilateral para Argentina alcanzaba en 1992 el récord histórico de US\$ 1.700 millones (siendo el desequilibrio comercial total de ese año del orden de US\$ 2.000 millones).

Si bien es cierto que buena parte de los estudios que estimaban los factores que influían sobre la balanza comercial bilateral tendían a ponderar en mayor medida el impacto de la evolución del PIB del socio, dejando en un segundo plano, la importancia del tipo de cambio (Heymann y Navajas [1993]; Goldín y Rozemberg [1993]) debe destacarse que en 1992, a la par del ritmo vertiginoso al que crecía la economía argentina se registraba la paridad cambiaria bilateral más desfavorable para Argentina de toda la década -al menos hasta la devaluación del real en enero de 1999-.

ARGENTINA: TIPO DE CAMBIO REAL BILATERAL CON BRASIL
Base 1995 = 100



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC y CEI.

³ Si bien el epicentro de este período está relacionado con el bienio 1991-1992, los problemas derivados de los ciclos económicos desfasados, de una de las peores paridades cambiarias bilaterales para Argentina y de las asimetrías regulatorias y microeconómicas entre ambos países, se extienden al menos hasta mediados de 1994 (fecha de inicio del Plan Cardoso, luego Real). En forma análoga, lo hacen sus impactos sobre las acciones públicas y privadas que aquí se comentan.

Frente a esta realidad, los empresarios argentinos incrementaron sus demandas por mayor protección en relación a la competencia extranjera, con especial énfasis en la relación con Brasil. Si las diferencias de tamaño y de capacidades productivas y tecnológicas con sus pares brasileños eran preocupaciones permanentes de los empresarios rioplatenses, la compleja situación macroeconómica del socio más grande (donde la devaluación sistemática de su moneda era apenas uno de los síntomas de la crisis) y, fundamentalmente, las asimetrías regulatorias y de costos existentes entre ambos países, no hacían más que profundizar el recelo y la desconfianza respecto del proceso de integración.

En este escenario, no tardaron en surgir importantes demandas por parte del sector privado argentino, relacionadas tanto con medidas tendientes a revertir -aunque sea parcialmente- la apertura comercial unilateral, como con detener o prorrogar el cumplimiento del "taxi" arancelario que regía desde la vinculación con los demás países del MERCOSUR (Documento Comité Ejecutivo UIA, 1993).

Cabe señalar, por otra parte, que la escasa historia preexistente en Argentina en materia de interacción económica con el resto de los países del mundo (incluso con los países vecinos), imponía serias restricciones en términos del conocimiento y la aplicación práctica de los diferentes instrumentos de protección o alivio comercial, al tiempo que dificultaba el reconocimiento del diagnóstico de la situación, la magnitud de la importancia de Brasil en este contexto, la significatividad de las asimetrías regulatorias, cambiarias y fiscales con el país vecino, etc.

Estas dificultades y el hecho de que en el ámbito regional las perspectivas eran de una mayor apertura -automática- sin un acompañamiento paralelo en la convergencia de políticas macro y microeconómicas, hicieron que buena parte de las demandas referidas a una mayor acción de parte del gobierno, estuvieran concentradas en las negociaciones con Brasil, en el marco del MERCOSUR.⁴

Del mismo modo, las respuestas del gobierno argentino incluyeron acciones puntuales para "regular" y/o administrar el intercambio comercial con el país vecino (como ser la imposición unilateral de cupos a la importación de ciertos tipos de papel), así como medidas generales que impactaban tanto sobre las importaciones desde Brasil como las provenientes desde el Resto del Mundo (fuertes incrementos en la tasa de estadística sobre las importaciones provenientes tanto de intra como de extra-zona).

Si bien finalmente, hacia 1994, la economía brasileña ingresaba en un entorno más estable y dinámico que hizo posible que el 1 de enero de 1995, el MERCOSUR lograra alcanzar un estadio de Unión Aduanera Imperfecta (zona de libre comercio y arancel externo común), el período de transición estuvo "plagado" de tensiones sectoriales, medidas unilaterales y medidas de administración del comercio, muchas de las cuales eran una manifestación de los desequilibrios macroeconómicos existentes entre Argentina y Brasil.

⁴ Estas demandas estaban relacionadas tanto con aspectos puntuales del proceso de integración, como con medidas fiscales, financieras y comerciales que permitieran compensar las asimetrías existentes con el país vecino.

Principales cuestiones puntuales en la relación con Brasil

Las demandas por limitar la "avalancha" de importaciones brasileñas: Las cláusulas de salvaguardia intra-MERCOSUR (1991-1993)

El Tratado de Asunción (1991) creó una Cláusula de Salvaguardia MERCOSUR, la cual preveía la aplicación de cupos -por productos- ante fuertes y rápidos aumentos de importaciones provenientes de algunos de los países socios que dañaran o amenazaran dañar a la producción nacional de otro de los Estados Partes. Este mecanismo requería, para ser activado, que dicho incremento del flujo de compras de determinado producto estuviera relacionado con la acción del Programa de Liberalización -gradual y automático- que guiaba el tránsito hacia la zona de libre comercio.

Por otra parte, y a diferencia de la Cláusula de Salvaguardia del GATT existente por aquellos tiempos, los cupos sólo se relacionaban con la aplicación de las preferencias comerciales. Esto es, se establecía una cuota a las importaciones -que ingresaban en condiciones preferenciales- provenientes del país socio en cuestión (con una duración de un año, prorrogable por uno más), cumplida la cual las compras provenientes de ese origen pasaban a tributar la misma alícuota arancelaria que las provenientes del Resto del Mundo.

Pocos meses después de la firma del Tratado de Asunción, y ante el fuerte aumento de las compras argentinas desde el mundo y desde Brasil en particular, numerosos empresarios argentinos comenzaron a realizar presentaciones para la aplicación de este instrumento.

Al respecto, la sola posibilidad de aplicar medidas de salvaguardia era considerada por funcionarios de Itamaraty como un obstáculo para el avance del proceso negociador.

El primer sector que comenzó a "presionar" por el uso de este instrumento fue el papelerero (habida cuenta el poderío relativo de dicho complejo en Brasil y las dificultades que observaba el funcionamiento de este sector en Argentina en el marco de una economía más abierta a la competencia internacional).

Del mismo modo, los empresarios argentinos de los sectores madera, calzado, de granja y productores de electrodomésticos y sus partes, en los cuales Brasil se mostraba altamente competitivo, resultaban también interesados en "aliviar" su competencia respecto del país vecino, a través del uso de este instrumento ⁵ (Goldín [1994]).

Cabe destacar en este sentido, que la poca práctica en el uso de instrumentos de defensa comercial -tanto del sector público como privado- y las dificultades de los empresarios por diferenciar el efecto preferencia MERCOSUR del derivado del propio ciclo económico, el deterioro de la paridad cambiaria bilateral o la apertura unilateral, se tradujeron en un *overshooting* de presentaciones y reclamos de medidas de excepción, muchas de las cuales adolecían de problemas de diagnóstico y/o de forma. Así, sólo en 1992 se presentaron 25 solicitudes de aplicación de cláusulas de salvaguardia sectorial.

⁵ Los otros dos sectores más "sensibles" en la relación bilateral, siderurgia y textil, gozaron durante todo el período de transición (1991-1994) del esquema de excepciones al Programa de Liberalización Comercial, por lo que -lógicamente- no aparecen dentro de los demandantes de la aplicación de este instrumento.

Sin embargo, pese a la gran cantidad de demandas realizadas por el sector privado argentino a lo largo del período de transición, en los años de vigencia de este instrumento solo se aprobaron 16 presentaciones. Cinco de ellas correspondieron a la industria papeler, 2 a neumáticos, 4 a refrigeradores y motocompresores y el resto a muebles de madera, tuercas, menaje de aluminio, aisladores de porcelana y polietileno de alta densidad. En conjunto, las importaciones afectadas por estas medidas representaron en todo momento, menos del 5% de las importaciones totales provenientes de Brasil (Lucángeli [1998]).

Por su parte, eran denegadas las solicitudes de aplicación correspondientes a muebles y productos de madera, telas vinílicas, productos de polipropileno, pollos, pavos, calzado, sembradoras, remolques, hojas de aluminio, entre otras.

Los Acuerdos Sectoriales entre empresarios: Cuando la promoción de acciones cooperativas amenaza con devenir en proteccionismo (1991-1992)

Los Acuerdos Sectoriales fueron otros de los instrumentos creados por el Tratado de Asunción con el fin de promover -durante el período de transición- acciones de complementariedad, especialización productiva y cooperación tecnológica entre los sectores privados de los países socios, que permitieran acelerar el desmantelamiento de las barreras comerciales recíprocas con el menor costo posible para los productores de ambos lados de la frontera.

Si bien estos Acuerdos habían sido pensados como mecanismos para promover el mayor conocimiento e interacción entre las empresas de ambos países y la eventual implementación de medidas concretas que contribuyeran a una mejor asignación de los recursos productivos y el aprovechamiento de los beneficios que se irían generando por la gradual reducción de los aranceles en el comercio intra-zona, en la práctica, parte de los empresarios argentinos comenzaron a visualizar este instrumento como una alternativa para la "regulación" y/o administración de los flujos comerciales.

En otros términos, a pocos meses de iniciado el proceso de integración, un número relativamente importante de sectores productivos comenzó a demandar la homologación de acuerdos intra-privados por los cuales se intentaba "saltar" el automatismo de la rebaja de aranceles y se promovían acciones de complementación productiva y tecnológica de mediano plazo, en un marco de apertura comercial bilateral mucho más restrictivo y segmentado por productos. Del mismo modo, tales acuerdos intentarían preservar el nivel de protección respecto de terceros países (Campbell, Rozemberg y Svarzman [1999b]).

Los complejos productivos que promovían la utilización de estos mecanismos eran el sector textil, el siderúrgico, el papeler, el químico-petroquímico, el calzado, el arrocero, entre otras actividades relevantes.

Así fue que luego de reglamentarse el formato de estos Acuerdos a fines de 1991 mediante una disposición concreta que evitaba explícitamente cualquier acción que fuera en contra del programa de liberalización comercial lineal y automático, los mismos fueron perdiendo atractivo para el sector privado. De todos modos, algunos sectores continuaron sus demandas por materializarlos (siderurgia, arroz, químico-petroquímico, entre otros).

El único sector que finalmente lograría la aprobación de los gobiernos del Acuerdo Sectorial elaborado por los sectores privados fue el siderúrgico. A través del mismo, los empresarios acordaban acelerar la desgravación de aranceles intra-zona y lograban consensuar la continuación de la protección vigente respecto de extra-zona.

Es de destacar, sin embargo, que en forma análoga a lo que sucedía con los Acuerdos Sectoriales vigentes a fines de los años ochenta en el marco de la integración Argentina-Brasil, la aceleración de la apertura recíproca era restringida a productos no sensibles en la relación bilateral, en tanto para el grueso de los productos en los cuales ambos países competían entre sí, no solo no se aceleraba su apertura sino que quedaban exceptuados del cronograma de desmantelamiento de las barreras arancelarias (tal como figuraba en las Listas de Excepciones establecidas en el Tratado de Asunción de 1991).

No obstante ello, a través de este Acuerdo -y la inclusión del sector en listas de excepciones a ambos lados de la frontera- los gobiernos y sectores privados alcanzaban un entendimiento que permitiría administrar en mejor medida, el comercio bilateral de un sector tan importante y sensible en la relación bilateral como el siderúrgico.

Incremento en la demanda por coordinar políticas macro y microeconómicas: La búsqueda de soluciones para eliminar las "asimetrías" (1991-1994)

Hacia fines de 1992 y como resultado del incremento en los desequilibrios comerciales entre Argentina y Brasil y la creciente interdependencia comercial generada a raíz del MERCOSUR, los empresarios argentinos comenzaron a demandar el cumplimiento del Tratado de Asunción en relación a la necesidad de avanzar en la coordinación de las políticas macroeconómicas y en la eliminación de las "asimetrías" regulatorias, de costos, etc., en forma paralela al desmantelamiento gradual de los aranceles.

La preocupación por los importantes desequilibrios macroeconómicos que presentaba hacia ese entonces la economía brasileña -y que eran considerados como uno de los principales factores del desfase cambiario bilateral y el desbalance comercial- requería, en la visión de los empresarios argentinos, una rápida respuesta por parte de las autoridades de ambos países. En otros términos, los industriales argentinos sostenían que los instrumentos puntuales de protección -como las cláusulas de salvaguardia intra-zona- serían insuficientes para evitar la "exportación" de la recesión brasileña hacia Argentina, habida cuenta de la coyuntura del país vecino.

Del mismo modo, más allá de las diferencias "naturales" de tamaño y escala entre ambas economías -con las cuales habría que "aprender" a convivir y, en la medida de lo posible, a aprovechar-, aparecían fuertes asimetrías "artificiales" (generadas por las diferentes acciones estratégicas y de política pública de los gobiernos) que debían ser eliminadas y/o armonizadas rápidamente (los empresarios mencionaban entre las más importantes, la existencia en Brasil de financiamiento preferencial para las exportaciones, menores costos laborales, subsidios impositivos y el nivel de las tarifas energéticas) (Goldín y Rozemberg [1993]).

En este sentido, si bien las autoridades argentinas tenían poco margen para actuar sobre las cuestiones macroeconómicas de Brasil y que éstas sólo serían resueltas en la medida en que

avanzaran las reformas estructurales en dicho país, a fines de 1992 la Unión Industrial Argentina solicitaba a su gobierno reclamar a la parte brasileña acerca de la aceleración de las reformas y, fundamentalmente, que eliminaran las fuentes generadoras de las asimetrías fiscales y regulatorias, cuya resolución contribuiría a equilibrar el "campo de juego" y -consecuentemente- los desbalances cambiarios y comerciales.

Al respecto, es posible pensar que el Cronograma de Las Leñas (elaborado por los cuatro países del MERCOSUR en la Cumbre presidencial de mediados de 1992) era la respuesta política que daban los gobiernos para avanzar en la armonización y/o eliminación de las asimetrías existentes. Dicho Cronograma consistía en un programa de trabajo específico para los diferentes grupos técnicos que dependían del Grupo Mercado Común, y que se basaba, fundamentalmente, en la necesidad de avanzar en la coordinación de las políticas industriales, agropecuarias, comerciales, laborales, energéticas, etc. Un lugar especial era reservado para la coordinación de las políticas cambiarias, fiscales y monetarias, dentro de un Subgrupo de Trabajo específico en la materia.

En el caso puntual de la política cambiaria, hacia mediados de 1993 las autoridades de Brasil proponían la implementación -a partir del 01/01/95- de un régimen de bandas cambiarias alrededor de paridades centrales determinadas a partir de los tipos de cambio reales bilaterales. El objetivo de tal propuesta era disponer de un instrumento que permitiera inhibir o neutralizar los efectos de cambios bruscos en la competitividad relativa, y neutralizar los eventuales efectos de devaluaciones competitivas en alguno de los países. En la visión brasileña, este mecanismo se justificaba teniendo en cuenta que para economías más abiertas recíprocamente, los tipos de cambio bilaterales reales se tornaban variables más significativas en la determinación del comercio entre los socios (Fristch [1993]).

Las autoridades argentinas, por su parte, admitían la importancia de trabajar sobre un mecanismo de este tipo, pero argumentaban a favor de su implantación en base a los tipos de cambio nominales -y no reales-. Además, defendían la instrumentación de un acuerdo cambiario en el marco de una estabilización macroeconómica general, donde estuvieran presentes las convergencias de los regímenes fiscales y monetarios y un mayor grado de armonización de las políticas sectoriales (Echegaray [1993]).

Sin embargo, tanto los ejercicios de coordinación microeconómica como el intercambio de propuestas a nivel de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales sobre coordinación cambiaria y otros mecanismos de armonización de las políticas macro en general, tuvieron escasos resultados prácticos. Este hecho contribuyó a profundizar los ánimos negativos de los empresarios argentinos respecto del proceso de integración, presión que fue sintiéndose con mayor fuerza a medida que se acercaba la finalización del período de transición.

Así, a fines de 1993, la Unión Industrial Argentina enviaba una nota al Ministro Cavallo, en la cual describía las enormes y persistentes diferencias de costos y regímenes macroeconómicos entre los principales países socios y la imposibilidad de superarlas y cumplir con lo establecido al respecto en el Tratado de Asunción en el año que restaba para la puesta en marcha de la Unión Aduanera. Del mismo modo, advertía sobre las consecuencias negativas que la permanencia de dichas asimetrías podría ocasionar a la producción argentina.

Como consecuencia de ello, la entidad reclamaba producir las enmiendas necesarias al Tratado de Asunción, a fin de extender el período de transición y darle así tiempo suficiente al principal socio

del MERCOSUR para que produjera el ajuste indispensable que permitiera armonizar las políticas macro y sectoriales con el resto de los socios.

En concreto, se incluían dentro de los reclamos, la suspensión transitoria del Cronograma de Liberalización Comercial -dejando sin efecto la caída de aranceles prevista a partir de diciembre de 1993-, la suspensión de la reducción de la Lista de Excepciones a dicho Cronograma -a partir de la prevista para fines de 1993- y la postergación de todos los calendarios establecidos en el Tratado de Asunción y en el Cronograma de Las Leñas hasta redefinir los nuevos acuerdos.

Frente a ello, la posición del gobierno argentino fue la de seguir adelante con los plazos previstos en el Tratado de Asunción, si bien reconociendo la persistencia de políticas públicas diferentes y el retraso en el proceso de armonización y coordinación macroeconómica. De igual modo, se planteaba en la mesa de negociaciones cuatripartita -desde comienzos de 1994, en ocasión de celebrarse una Reunión del GMC en Colonia, Uruguay- la necesidad de definir una serie de nuevos mecanismos a partir de enero de 1995: cláusulas de salvaguardia intra-MERCOSUR, acuerdos de ajuste estructural y la creación de una Comisión de Comercio del MERCOSUR.

El primero de estos mecanismos, la Cláusula de Salvaguardia, era pensada para enfrentar los efectos negativos que pudieran presentarse como consecuencia del incumplimiento parcial o total del Cronograma de Las Leñas. A tal fin, la propuesta argentina establecía que, en caso de grave desequilibrio macroeconómico de un Estado Parte, se podría recurrir a la aplicación de una salvaguardia general, temporaria y preventiva. La misma tendría una duración de 90 días, lapso en el cual los gobiernos deberían analizar la situación y definir acciones al respecto.

Los Acuerdos de Ajuste Estructural estaban destinados a facilitar los procesos de reconversión de sectores productivos específicos (se pensaba en aquellos que aún no habían sido alcanzados por las preferencias comerciales y que sí lo serían a partir del 01/01/95), a través del fomento de políticas de especialización, defensa de la competencia, difusión y desarrollo tecnológico y acceso a mejores niveles de competitividad. Los candidatos a ser beneficiados con este mecanismo eran los sectores siderúrgicos, celulosa y papel, textiles, calzado y algunos productos de la rama química-petroquímica.

Respecto de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, la propuesta argentina tenía como objetivo promover la creación de un órgano que se ocupara del seguimiento y revisión permanente de todas las materias vinculadas al comercio intra-MERCOSUR y con terceros países.

El gobierno brasileño, por su parte, se mostraba permeable en cuanto a la creación de la Comisión de Comercio -tema que finalmente se aprobaría como uno de los Acuerdos alcanzados en Ouro Preto-, pero se negaba a aceptar la persistencia de mecanismos de "escape" (como las cláusulas de salvaguardia) una vez alcanzada la Unión Aduanera. Del mismo modo, se oponía a cualquier acuerdo entre sectores privados que tuviera como objetivo "preservarlos" de la competencia intra-zona, con el argumento de la persistencia de asimetrías entre ambos países.

Finalmente, la implementación del "Plan Cardoso" a partir de mediados de 1994, y las incipientes señales de estabilización y reactivación que la economía brasileña comenzaba a mostrar desde fines de 1994, lograron configurar un clima negociador más positivo, que resultó fundamental para alcanzar los acuerdos de Ouro Preto, a fines de ese año.

En dicha ocasión, los gobiernos acordaron la creación de la Comisión de Comercio MERCOSUR (pero no los demás instrumentos propuestos por Argentina), al tiempo que consideraron oportuno ampliar los plazos de adecuación a la zona de libre comercio para aquellos sectores considerados como sensibles en el comercio intra-zona.⁶ Del mismo modo, reafirmaron el compromiso de avanzar en la armonización de políticas micro y macroeconómicas.

Buscando aminorar los desbalances comerciales globales: Los acuerdos entre Argentina y Brasil para incrementar el comercio administrado

Como resultado de los acuerdos sectoriales generados en el marco de la integración Argentina-Brasil de fines de la década de los años ochenta, los gobiernos de ambos países -en conjunto con los sectores privados- negociaban anualmente cupos de comercio "administrado", instrumento que afectaba fundamentalmente a sectores tales como trigo, petróleo y automotor (que representaban -y aún representan- una parte importante de las exportaciones argentinas a Brasil) (Goldín y Rozemberg [1993]).

La administración del comercio de automóviles se materializaba a través de un acuerdo bilateral (Protocolo 21), por el cual se fijaban cuotas crecientes de intercambio recíproco en condiciones preferenciales.

La administración del comercio de trigo y petróleo se realizaba en el marco de las fuertes regulaciones que existían en Brasil para la importación de estos productos. Cabe recordar que en el caso del petróleo, la producción -y la importación- estaba por aquel entonces en manos del Estado en un ciento por ciento, en tanto que las compras de trigo se realizaban a través de un organismo estatal que regulaba dicho intercambio.

Si bien la idea original consistía en que este comercio administrado fuera siendo paulatinamente ampliado (en un entorno que iba de los US\$ 400 millones a los US\$ 800 millones al año), el fuerte desbalance comercial en contra de Argentina observado en el año 1992 dio origen a negociaciones tendientes a generar nuevas corrientes de importaciones "compensatorias" de parte de Brasil. Así, durante 1993, se flexibilizaban las restricciones al acceso del mercado brasileño para estos productos, ampliándose las posibilidades exportadoras argentinas, a efectos de reducir el desequilibrio comercial.

Principales medidas generales relacionadas con la apertura comercial

Demanda creciente de aperturas de investigaciones referentes a causas de dumping o subsidios (1991-1993)

Como corolario del proceso de apertura comercial unilateral y del preferencial en el marco del MERCOSUR, los empresarios argentinos comenzaron a sentir, a comienzos de los años noventa,

⁶ El Régimen de Adecuación se integró con los productos que los países aún mantenían como excepciones al libre comercio intra-zona y con otros que habían sido objeto de medidas restrictivas al comercio a lo largo del período de transición (siderurgia, papel, algunos textiles, calzado, entre otros).

el impacto no sólo de la consecuente mayor penetración de productos importados, sino también, de los efectos no deseados de las prácticas desleales del comercio internacional.

Si bien el diagnóstico que las firmas realizaban respecto del mayor ingreso de importaciones en muchos casos "confundía" las causas generadoras de este fenómeno (apertura unilateral, preferencias comerciales, atraso cambiario, precios de *dumping*, existencia de subsidios en los países de origen, etc.), lo cierto es que la fuerte recesión que afectaba a la economía brasileña -en los primeros años de la década de los noventa- y el creciente influjo de compras de productos diversos desde el Este de Asia -a precios bajos- hacían sospechar la existencia de algún tipo de práctica desleal de comercio.

Por otra parte, y pese a la poca experiencia que existía en Argentina en relación al uso de estos instrumentos, eran las propias autoridades las que promovían la presentación de denuncias para investigar la existencia de este tipo de prácticas.

Así, en los primeros años de la década de los años noventa, se produce un récord de solicitudes de aplicación de derechos *antidumping* y compensatorios, donde Brasil aparece en los primeros lugares en el *ranking* de orígenes investigados. En efecto, si en el bienio 1988-1990, el sector privado había presentado 19 solicitudes de apertura de causas -de las cuales el gobierno sólo había dado lugar a 3 de ellas- en el bienio 1991-1992 los empresarios iniciaron 55 causas (poco menos que el triple del bienio anterior), en tanto que 32 investigaciones fueron abiertas en dicho período (CNCE [1995]).

En 1993, el número de solicitudes presentadas alcanzó a 41 y el de apertura de investigaciones a 15. A lo largo de todo este período (1991-1993), Brasil representó poco menos del 40% de los casos país-producto de referencia.⁷

De todos modos, aún en el bienio 1992-1993, donde las denuncias -y las aperturas de investigaciones- "explotan", el conjunto de importaciones denunciadas no superaban los US\$ 100 millones (cerca de medio punto porcentual del total de compras al mundo del período).

Hacia 1994, con la incipiente estabilización de la economía brasileña y una notoria reducción del déficit comercial bilateral -entre otros factores-, el número de presentaciones desciende a la mitad -alrededor de 20- en tanto no se produce en dicho año apertura alguna de investigaciones.

Solicitud del sector privado de elevar la protección frente a Brasil y resto del mundo en forma generalizada (1992-1993)

El fuerte desbalance comercial que comenzó a visualizarse a partir de 1992, promovido especialmente por un rápido incremento en la demanda de importaciones -de la mano del crecimiento de la economía argentina, de la apertura comercial, del MERCOSUR y del atraso cambiario con

⁷ Los productos denunciados estaban bien diversificados. Dentro de los productos brasileños investigados se destacan, entre muchos otros, los cables de aluminio, los discos de acero, interruptores eléctricos, neumáticos para bicicletas, motocompresores, etc.

Brasil-, no tardó en transformarse en una generalizada solicitud empresaria de detener o revertir buena parte del proceso de apertura.

Mientras que desde fines de 1991-comienzos de 1992, las autoridades intentaron canalizar dichas demandas a través de la promoción del uso de los diferentes instrumentos de "regulación" de los intercambios, el convencimiento por parte del sector privado de que dichas herramientas requerirían tiempo (para analizar la pertinencia de la presentación, la apertura de la investigación, la determinación del daño, la aplicación de medidas transitorias, etc.) y que, en el mejor de los casos, sus efectos resultarían parciales e insuficientes, hizo que muy pronto el gobierno argentino se viera en la necesidad de buscar algún tipo de solución más generalizada y abarcativa.

Estas demandas por incrementar, de algún modo, la tasa de protección respecto de terceros países pero también, y fundamentalmente respecto de Brasil, impulsó a las autoridades argentinas a incrementar una de las barreras para-arancelarias preexistentes: la Tasa de Estadística (que pasó así del 3% al 10%, a fines de 1992).

Dicha tasa aparecía dentro del conjunto de restricciones no arancelarias vigentes al momento de la firma del Tratado de Asunción y por ende, ya era reconocida por los países socios -si bien al 3%-. De todos modos, parecería que el gobierno argentino eligió elevar esta tasa -y no las alícuotas arancelarias- dado que su aceptación por parte de los socios debería resultar más fácil. Al mismo tiempo, la tasa no estaba sujeta a las preferencias comerciales del MERCOSUR, como sí lo hubiera estado un incremento similar en los aranceles.

Del mismo modo, la elevación de dicha tasa hasta el 10% permitía dos cuestiones adicionales -y beneficiosas en relación a la alternativa de modificar los aranceles-:

- (a) Permitía elevar la protección en un 7% en forma generalizada -y sin discriminaciones sectoriales-; y
- (b) Aparecía como una medida transitoria de reversión parcial de la apertura comercial, pero manteniendo igual grado de protección arancelaria (que se supone debe ser una señal de largo plazo no sujeta a cuestiones coyunturales).

Así, la tasa de estadística, que originalmente había sido creada para financiar el mantenimiento del sistema de estadísticas de comercio exterior, fue utilizada como forma de frenar el fuerte incremento de las importaciones, especialmente desde Brasil. Si bien este manejo provocó algunas dificultades en las negociaciones del MERCOSUR, las mismas fueron superadas por la buena disposición de Brasil para aceptar la medida y la concesión formulada a Uruguay -de exceptuar de dicha tasa las compras que se realizaban bajo el Acuerdo Bilateral existente entre ambos países (CAUCE - Convenio Argentino Uruguayo de Cooperación Económica)-.

Si la elevación de la tasa de estadística aparecía como una forma original de "devaluación comercial" por el lado de las importaciones, la misma no modificaba en nada la rentabilidad relativa de las exportaciones. Como consecuencia de ello, y de la necesidad de compensar -aunque sea en parte- el deterioro de la paridad cambiaria bilateral con Brasil, a fines de 1992 el gobierno implementó el denominado "espejo arancelario".

A través de este mecanismo, y con el argumento de eliminar el sesgo anti-exportador, se establecían alícuotas de reintegros a las exportaciones, similares a las alícuotas de derechos de importación fijadas para cada producto. En la práctica, esta medida complementaba (por el lado de las exportaciones) esa suerte de "devaluación comercial" que implicaba la elevación de la tasa de estadística -por el lado de las importaciones-, en la medida en que mejoraba la ecuación de rentabilidad exportadora.

Este conjunto de medidas de aplicación generalizada (reintegros a las exportaciones y tasa de estadística al 10%) resultaron *ex post* instrumentos fundamentales para lograr ir administrando el intercambio con Brasil y las diferencias cambiarias vigentes.

Aumento de la demanda por protección en sectores más afectados por la competencia asiática y brasileña: El caso de los productos textiles, papel y calzado (1993)

Mientras que el desequilibrio comercial con Brasil a lo largo de 1993 se iba estabilizando, el correspondiente con terceros países continuaba aumentando rápidamente. Las medidas que el gobierno venía tomando desde inicios de 1992, a fin de moderar o limitar la "avalancha" importadora desde el país vecino y desde terceros, habían resultado poco eficaces en los casos de las compras de los sectores textil, calzado y papel.

Como consecuencia de ello, los empresarios de estas actividades -tradicionales en el aparato productivo argentino, aunque desarrolladas a resguardo de la competencia extranjera-, volvían a solicitar la aplicación de regímenes especiales de protección para estas ramas productivas.

En el caso de los sectores textil y calzado (actividades reguladas en el mundo, tanto en la Organización Mundial de Comercio (OMC) como en Acuerdos de Comercio Preferencial en diferentes regiones), la demanda se relacionaba con las fuertes discrepancias de precios existentes entre los países -en especial con los del Este de Asia- y la consecuente necesidad de dar lugar a esta problemática particular de dichas actividades.

En este contexto, si bien Brasil jugaba un rol importante en la competencia externa, los productores del Sudeste Asiático iban ganando protagonismo.

Dado que en el comercio internacional de estas actividades había fuertes distorsiones de precios se optó por aplicar (en 1993) derechos de importación específicos mínimos (que fluctuaban de acuerdo a los precios de importación),⁸ tanto a las compras provenientes del MERCOSUR como a las del Resto del Mundo. En la práctica este régimen funcionaba como alternativo frente a la tarifa *ad valorem* preexistente, aplicándose el nivel de imposición que resultara superior.

El sector papelerero, por su parte, sentía de cerca la competencia del "gigante" brasileño, cuyas importaciones ya empezaban a estar limitadas por los mecanismos de salvaguardia MERCOSUR,

⁸ Si bien la disposición que implementaba el régimen sostenía que el equivalente *ad valorem* de los derechos específicos nunca podía superar el máximo consolidado ante el GATT/OMC (compromiso que requirió, *a posteriori*, de numerosos cambios en el régimen hasta alcanzar dicho tope).

pero que resultaban insuficientes -en la visión empresaria- como para garantizar la sustentabilidad de los productores domésticos.

Así como con el sector textil y calzado se había tratado de encontrar un mecanismo de protección que fuera funcional a las características específicas del intercambio internacional de dichos productos, la actividad papelera solicitaba se tuvieran en cuenta los problemas específicos de dicha actividad.

De este modo, a partir de 1993, el gobierno argentino dispuso la imposición de cuotas a la importación de diversos tipos de papel provenientes del mundo. A diferencia de la medida implementada con Brasil, la cláusula de salvaguardia GATT, al amparo de la cual se establecieron los cupos, implicaba en la prohibición de importar estos productos una vez superada la cuota preestablecida.

Esta cuota también regía en el intercambio bilateral; de este modo, el comercio con Brasil aparecía en primer término, regulado por una serie de cuotas a las importaciones que ingresaban de modo preferencial y, el resto de las importaciones desde ese origen -que eran nacionalizadas pagando el arancel extra-zona- también tenían un límite cuantitativo (dentro de la cuota total de importaciones determinada para cada tipo de papel) (Eco-Axis [1995]).

Rebaja del arancel de importación a 0% -y eliminación de la tasa de estadística- para las compras al Mundo de bienes de capital, informática y telecomunicaciones (mayo 1993)

Esta medida, aunque tenía como objetivo acelerar el proceso de modernización y capitalización del sector productivo, provocó serios inconvenientes en las negociaciones del MERCOSUR, toda vez que eliminaba la preferencia arancelaria existente a favor de Brasil (incrementada por la devaluación de su moneda), evitando así, una fuente de incremento de los negocios de empresas de dicho país.

Es de destacar que el sector de bienes de capital había sido uno de los pioneros de la integración Argentina-Brasil y el país vecino contaba con cierto grado de desarrollo en la producción de este segmento, como resultado del -exitoso- proceso de sustitución de importaciones de las décadas de los años sesenta y setenta.

Como contrapartida, Argentina ofreció compensar a los productores brasileños en forma similar a como lo estaba haciendo con los fabricantes domésticos -esto es, un subsidio a las ventas al mercado interno argentino, del orden del 10%-, pero ésto nunca llegó a hacerse efectivo en la práctica.

V. DEL ENTUSIASMO DE OURO PRETO A LAS COMPLEJIDADES DE LA REALIDAD

El entusiasmo de Ouro Preto

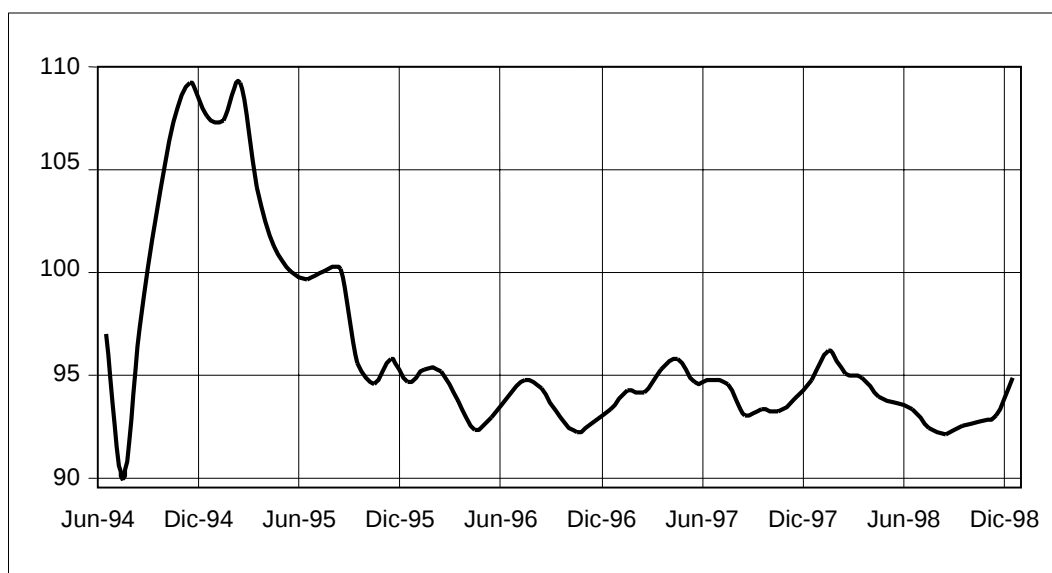
A partir del *shock* de expectativas generado por el nuevo plan que comenzaba a ser implementado en Brasil, y aprovechando el ingreso de capitales extranjeros y la existencia de cierta demanda rezagada, la economía del país vecino acusaba en 1994 el crecimiento del producto más alto de toda la década de los años noventa (5,7%) con una inflación superior al 900% anual -pero un 60% inferior a la registrada el año anterior-.

Este escenario fue limitando las demandas "protectivas" de las firmas argentinas en relación a Brasil, ya que no obstante la balanza comercial bilateral continuaba siendo desfavorable para Argentina, se profundizaba la tendencia observada durante 1993 en cuanto a la creciente expansión de las ventas argentinas, que aumentaban a una tasa aún mayor que las compras desde el país vecino (30% contra 18% respectivamente). Así, el déficit comercial bilateral de US\$ 1.696 millones observado en 1992, se reducía a US\$ 670 millones en el año 1994.

De este modo, la consolidación del Plan Real en Brasil apareció como una de las señales positivas más importantes para Argentina -y para la consolidación del proceso de integración- en el sentido de que permitió revertir gradualmente las expectativas "defensivas" de los empresarios nacionales (también favorecidas por la fuerte recuperación de la paridad cambiaria bilateral durante el segundo semestre de 1994), que veían hasta entonces al mercado del país vecino más como una amenaza que como una oportunidad. Con el fin del desorden macro en Brasil y el comienzo de un breve ciclo de crecimiento simultáneo en las dos principales economías, se generaron las condiciones básicas para alcanzar algunos consensos fundamentales que hicieron posible la firma del Protocolo de Ouro Preto hacia fines de ese año.

ARGENTINA: TIPO DE CAMBIO REAL BILATERAL CON BRASIL

Base 1995 = 100



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC y CEI.

Más allá de la convergencia general de los planes económicos a ambos lados de la frontera, la preocupación de los empresarios argentinos (y del gobierno) por la persistencia de las asimetrías "artificiales" -ahora en un contexto de libre comercio-, era respondida por el gobierno de Brasil aceptando incorporar una suerte de "*waiver*" transitorio para algunos sectores, que en la práctica significaba un período de transición mayor para que los mismos se insertaran en la nueva situación de competencia.

Ello se tradujo en un régimen de adecuación final a la zona de libre comercio, a través del cual se otorgaba un plazo máximo y único de cuatro años (a partir del 01/01/95) para que algunos productos -que figuraban como remanentes en las listas de excepciones al programa de desgravación arancelaria y que habían sido objeto de salvaguardias en el comercio regional o multilateral- mantuvieran sus aranceles nacionales en el comercio intra-zona, los que debían ir reduciéndose en forma gradual y automática hasta desaparecer por completo a fines de 1998 -en los casos de Paraguay y Uruguay este plazo se ampliaba hasta fines de 1999-.

Asimismo, fijaba -en algunos casos- cupos en condiciones de libre comercio para el comercio intra-zona, cumplidos los cuales, los productos mantenían sus aranceles nacionales. En este régimen, Argentina incluyó 221 productos (básicamente siderúrgicos, textiles, calzados y papel), Brasil 29 (fundamentalmente productos del caucho y textiles), Paraguay 427 (textiles, calzados, papel, productos alimenticios, siderúrgicos) y Uruguay 1.018 (textiles, alimenticios, químicos, siderúrgicos, papel).

Al mismo tiempo, la conformación del mercado ampliado exigía eliminar las barreras para-arancelarias que continuaban vigentes en el comercio intrarregional, y armonizar las medidas sanitarias, fitosanitarias, de normas técnicas y de calidad, que afectaban el libre intercambio entre los países socios. A estos efectos, el MERCOSUR generó un cronograma de armonización y eliminación de las restricciones no arancelarias, creando un Comité dependiente de la Comisión de Comercio del MERCOSUR⁹ para asegurar su cumplimiento. Por otra parte, y dadas las dificultades de tipo operativo que podrían llegar a requerir una respuesta urgente, se creó en el ámbito de la propia Comisión de Comercio un procedimiento de consulta permanente, actuando la Comisión como una suerte de "tribunal de primera instancia" en las reclamaciones presentadas por los Estados Parte.

En relación a las restricciones no arancelarias cabe destacar que Argentina dismantelaba a inicios de 1995 la tasa de estadística en las operaciones intra-MERCOSUR. Este no es un dato menor ya que, en la práctica, resultaba ser un cambio aún más importante que el de reducción de los aranceles. Así, mientras en términos arancelarios sólo se producía la última caída prevista en el Cronograma¹⁰ (esto es, las preferencias alcanzaban el 100% luego de un largo proceso de caída

⁹ La Comisión de Comercio del MERCOSUR fue creada en Ouro Preto para administrar -y velar por un uso adecuado- los instrumentos de política comercial acordados por los Estados Parte, tanto los relacionados con el intercambio intra-zona como con las medidas de acción con terceros países.

¹⁰ En términos estrictamente arancelarios ni siquiera se producía la incorporación de los sectores sensibles a la zona de libre comercio -como estaba previsto en las excepciones establecidas en el Tratado de Asunción- ya que, como se mencionara antes, los mismos integraron un nuevo Régimen de Adecuación.

gradual), la disminución -de 10% a 0%- de la tasa de estadística que afectaba al grueso de los productos nacionales, se hacía en forma abrupta a partir del 01/01/95.¹¹

Esta decisión de eliminar la tasa de estadística en el comercio intra-zona, así como la de dismantlar el régimen de reintegros a la exportación en las operaciones destinadas al resto de la región, fueron fuertemente cuestionadas por las entidades empresariales argentinas, que veían desaparecer rápidamente el escudo protector -arancelario y para-arancelario- con Brasil, sin lograr algún tipo de solución para el tema de las asimetrías.

A este respecto, los países sólo asumían en Ouro Preto el compromiso de analizar, en forma conjunta, las políticas públicas vigentes en cada uno de los países, tendientes a alcanzar algún tipo de "disciplinamiento" común que permitiera ir eliminando las diferencias regulatorias, de costos e incentivos vigentes en el ámbito regional. Para ello, se creó un Grupo *Ad Hoc* específico para esta temática, a los efectos de elaborar una propuesta de armonización de aquellas normas que fueran compatibles con la unión aduanera, así como un cronograma de eliminación progresiva de las políticas que no lo fueran ¹² (INTAL [1996]).

En forma paralela a la iniciación del espacio de libre comercio, el 1 de enero de 1995 fue lanzada la política comercial externa común del MERCOSUR. Este hecho se materializaba fundamentalmente a través de la adopción del arancel externo común -con una protección nominal promedio del orden del 11% y un nivel máximo del 20%- y el compromiso de implementar un conjunto de políticas comerciales comunes (salvaguardias, prácticas desleales, negociaciones externas en bloque, entre otras). El nivel acordado para el arancel externo común afianzaba los procesos de apertura comercial unilateral que, en los últimos años, venían impulsando los países del MERCOSUR. En este sentido, el arancel máximo del 20% -y más aún el promedio del 11% arriba señalado- se encontraba muy alejado del nivel arancelario del 35 %, consolidado por los países socios en el GATT/OMC, y del promedio arancelario vigente en cada Estado Parte hacia 1994 (del 14,3% en Argentina y del 13,2% en Brasil) (Lifschitz y Crespo [1995]).

La definición del arancel externo común tomaba como pauta general la imposición de las escalas más bajas -entre el 5% y 10%- para los insumos de uso difundido (siderúrgicos, químicos-petroquímicos, celulosa y papel) y las más altas para los bienes de consumo final. En efecto, tanto los bienes de consumo final duraderos como los no duraderos quedaron en el tope con aranceles promedio del 18% y 19%. Los bienes de la cadena alimenticia -especialmente los alimentos elaborados- se ubicaron por encima de la media, en alrededor del 14%. Los aranceles para los combustibles, por su parte, quedaron con un nivel arancelario cercano a cero.

Las negociaciones para alcanzar el arancel externo común pusieron en evidencia las diferencias existentes entre las estructuras de protección de los países miembros del MERCOSUR. En el campo agrícola, la posición brasileña defendía alícuotas menores, justificadas de algún modo por las necesidades de abastecimiento que surgían con fuerza a partir del programa de estabilización. El

¹¹ En relación a las importaciones provenientes de terceros países, la tasa era reducida del 10% al 3%.

¹² Con el tiempo, el Grupo se mostró imposibilitado para alcanzar resultados concretos, respondiendo de algún modo a la imposibilidad evidenciada por los países de "blanquear" sus esquemas de promoción y a la falta de voluntad para alcanzar una respuesta coordinada a los problemas que la existencia de los mismos presentaban.

gobierno argentino, por su parte, temía que aranceles bajos para productos como leche en polvo, trigo, carne y arroz, perjudicaran su acceso al mercado brasileño, sobre todo teniendo en cuenta el nivel de subsidios existente en el comercio mundial de estos productos. El acuerdo final para productos agrícolas fue alcanzado en niveles que van del 6% al 12% (Campbell, Rozemberg y Svarzman [1999b]).

En el caso de los sectores industriales, la estructura arancelaria de los dos países revelaba capacidades productivas diferentes, y por tanto, estrategias distintas de negociación para el establecimiento del arancel externo común. Uno de los puntos de más difícil resolución se vinculaba a la adopción del arancel externo para bienes de capital e informática y telecomunicaciones; la reducción de la tarifa a cero para estos bienes implementada por Argentina hacia mayo de 1993, contrastaba con las aspiraciones brasileñas de continuar protegiendo su industria de bienes de capital e informática con aranceles cercanos al 20%.

Finalmente, en la reunión de agosto de 1994, se dispuso un arancel externo común del 14% para bienes de capital, al cual irían convergiendo los aranceles nacionales de Argentina -en forma ascendente-¹³ y Brasil -en forma descendente- de acuerdo a un cronograma preestablecido que culminaba en el año 2001. Del mismo modo, se acordaron aranceles menores (e incluso algunos con alícuotas del 0%) para un conjunto de bienes de capital no producidos en la región -que provenían fundamentalmente del régimen de ex-tarifarios brasileños- o menos "sensibles" para las actividades productivas de los Estados Parte. Al mismo tiempo, se definió un cronograma de convergencia lineal y automática hacia un arancel máximo del 16% en 2006 para los productos de informática y telecomunicaciones (Berlinski [1998]).

En forma independiente a las excepciones previstas para estos sectores, se acordó que cada Estado Parte contara con una lista adicional de excepciones de hasta 300 productos (399 en el caso de Paraguay), con convergencia gradual y automática hacia 2001; estas excepciones presentaban, en algunos casos, alícuotas arancelarias por encima del máximo del 20% -hasta 35%-. En otros casos, estos aranceles de excepción convergían hacia el arancel definitivo desde abajo; es decir, comenzaban con alícuotas inferiores a las definitivas. En la lista argentina fueron incluidas 231 posiciones, entre las cuales se destacan las ascendentes correspondientes a productos químicos (80 posiciones) y las descendentes vinculadas a papel y cartón (10 posiciones), productos siderúrgicos (37 posiciones), electrodomésticos (17 posiciones) y calzados (17 posiciones).

Por otra parte, algunos productos que ocupaban un lugar en el Régimen de Adecuación con alícuotas superiores a las del AEC, eran incluidos también como excepciones adicionales al AEC, con convergencia a fines de 1999.

Tres sectores industriales, el textil, el automotor y el azucarero, fueron beneficiarios de un período adicional para alcanzar la definición de un régimen que permitiera su inserción definitiva en el

¹³ Así como la estructura del AEC para este tipo de bienes tecnología-intensivos parecía asimilarse en mayor medida a la postura brasileña, la posibilidad de converger desde abajo hacia el AEC prefijado aparecía como una "conquista" argentina. En efecto, un Documento de Trabajo de la entonces Subsecretaría de Comercio Exterior -de fines de 1993-, promovía la aceptación, en general, de la propuesta brasileña para el sector, pero se oponía firmemente a aceptar la postura de ese país de no permitir excepciones al AEC por debajo del 20%.

ámbito de la unión aduanera, habida cuenta de las características particulares de su desarrollo en el ámbito regional e internacional.

En relación al sector textil, se creó un Comité para elaborar una propuesta de política común del MERCOSUR, que regule la importación de estos bienes desde terceros países. Hasta alcanzar dicho objetivo, los Estados Parte podrían aplicar los esquemas de protección vigentes a nivel nacional, siempre que los mismos no significaran nuevas excepciones al AEC. Así, Argentina continuó con su política de cobrar derechos específicos a los productos textiles provenientes de terceros países, y eximió a los originarios del MERCOSUR -aún cuando estuvieran en el Régimen de Adecuación- de tal mecanismo.

Dada la preocupación existente en Argentina y Brasil por las importaciones textiles desde extra-zona, los países de la región adhirieron al Acuerdo sobre Textiles y Vestimenta de la OMC, el cual admite la posibilidad de aplicar cláusulas de salvaguardia a la importación de este tipo de productos -y que ha sido utilizado luego por Argentina-; para adherir a este Acuerdo, los países debieron, en forma individual, presentar un listado de productos textiles que no serían pasibles de estas medidas (Ablin y Lucángeli [2000]).

En cuanto a la actividad azucarera, el Grupo Mercado Común creó un Grupo *Ad Hoc* para definir una propuesta para el sector que incluya un programa de liberalización gradual del comercio intra-MERCOSUR y un programa para neutralizar las distorsiones generadas por las políticas públicas de los Estados Parte. Se estableció que hasta la aprobación del régimen para este sector, los Estados Parte podían continuar aplicando sus protecciones nominales totales al comercio intrarregional, así como al intercambio con terceros países.

Finalmente, en relación al sector automotor, se creó un Comité Técnico para la elaboración de una propuesta de Régimen Automotor Común. Este Régimen, que entraría en vigor el 01/01/00, debía tender a la liberalización total del comercio intra-zona, a la compatibilización de incentivos para el sector en el ámbito del MERCOSUR y a la definición de un escudo protector común con respecto a terceros países.

En definitiva, el MERCOSUR se consolidaba en una suerte de Unión Aduanera imperfecta a fines de 1994, ayudado por la convergencia espontánea de los planes económicos de los dos principales países, la apreciación de la moneda brasileña y un fuerte proceso de expansión de las economías socias y del intercambio recíproco.

El primer año de la Unión Aduanera y el efecto de la crisis mexicana

Desde la puesta en marcha de la Unión Aduanera, los países del MERCOSUR comenzaron a enfrentar un escenario interno y externo notoriamente diferente al que posibilitara los consensos básicos de Ouro Preto. La crisis de la economía mexicana a fines de 1994, desencadenada a partir de la devaluación de su moneda, generó un clima de incertidumbre en los mercados internacionales de capitales que se tradujo en una fuerte desconfianza sobre el conjunto de los países emergentes.

Si bien la retracción de los flujos financieros internacionales impactó con fuerza sobre prácticamente todas las economías latinoamericanas a lo largo del primer semestre de 1995, la existencia en

Argentina de un tipo de cambio fijo y de una creciente tendencia al desequilibrio en el sector externo y en el balance fiscal, acentuó los efectos negativos de tal *shock* externo.

Así, el PIB argentino se desmoronaba más del 4,5% a lo largo del año, reduciendo fuertemente el desequilibrio de cuenta corriente, en buena medida gracias a la reversión del déficit comercial con el mundo -y con Brasil-.¹⁴

La economía brasileña, por el contrario, afrontaba la crisis mexicana desde una etapa fuertemente expansiva de su ciclo económico, con una tasa de inflación relativamente baja y con un régimen cambiario de ajuste gradual. De este modo, pese a la crisis financiera internacional, la economía brasileña crecía a principios de 1995 a la "asiática" con una tasa del 9,6%, para cerrar el año con una nada despreciable tasa del 4,2%.

Por ello, y en especial durante el primer semestre de 1995, mientras la economía argentina enfrentaba problemas asociados a la caída del nivel de actividad interna, la debilidad de la situación fiscal y el creciente desempleo, Brasil se enfrentaba con dificultades vinculadas al déficit comercial creciente, remanentes presiones inflacionarias y la necesidad de acelerar las reformas estructurales (Goldín y Rozemberg [1995]).

Esta divergencia en los problemas a enfrentar, rápidamente se tradujo en el surgimiento de crecientes incompatibilidades en el terreno de la política comercial. Mientras Argentina tendía a elevar sus niveles de protección arancelaria a los efectos tanto de incrementar sus ingresos fiscales como de defender la producción nacional en determinadas ramas de alta transabilidad, Brasil disponía bajas en los niveles arancelarios para algunos bienes de capital, insumos básicos de uso difundido y bienes de consumo masivo, para controlar las presiones inflacionarias.

Al mismo tiempo, se imponían trabas a la importación de ciertos bienes durables y se ponían en marcha programas de transferencia de recursos hacia el sector exportador. De este modo, el año 1995 se caracterizó por la instalación en la región de un clima de incertidumbre originado por el surgimiento de conflictos sectoriales, muchos de ellos derivados de la implementación por parte del gobierno brasileño de medidas con fuerte incidencia sobre las condiciones de acceso de los productos argentinos.

Entre ellas, pueden destacarse la puesta en marcha unilateral de un régimen automotor, el acortamiento de los plazos de vigencia de las guías de importación, la puesta en duda del Acuerdo Bilateral que garantizaba la libre circulación de los productos originarios de Manaos y Tierra del Fuego, la incorporación de nuevos productos a las listas de excepciones al AEC -perforando así las preferencias comerciales existentes-, la introducción de exigencias de pago al contado para algunas importaciones (particularmente productos textiles y arroz), el incremento al 70% de los aranceles externos para ciertos bienes durables -que excedían los límites establecidos en el MERCOSUR pero que, al mismo tiempo, aumentaban las preferencias intra-zona para los restantes países- y el mantenimiento del régimen "ex-tarifarios" para importar determinados bienes de capital desde extra-zona por fuera del AEC.

¹⁴ Las ventas al país vecino crecieron más del 50% en 1995, explicando cerca del 35% del incremento de las exportaciones totales. Es de destacar que este comportamiento se evidenció en un contexto de desvalorización de la moneda brasileña, en especial durante el primer semestre del año.

En definitiva, así como durante el período de transición Argentina había respondido a sus problemas cambiarios y a los derivados de la apertura unilateral y regional, con medidas unilaterales -en muchos casos inconsultas-, como la alteración en el régimen macroeconómico general y del cambiario en particular, Brasil era a partir de 1995 responsable -en buena medida-, de "ensuciar el campo de juego" sobre el cual se desarrollaban los flujos del intercambio regional. De este modo, y al ritmo de una fuerte expansión de las compras brasileñas desde la región y el mundo, la nueva política macro agravaba los problemas derivados de las asimetrías artificiales, fenómeno que -lejos de desaparecer- fue transformándose en estructural a lo largo de los siguientes años (al menos hasta la devaluación del real en enero de 1999).

Los empresarios argentinos, por su parte, si bien se veían favorecidos por la nueva senda de crecimiento con un tipo de cambio más estable que comenzaba a transitar el país vecino, al mismo tiempo veían incrementar las dificultades para "asegurarse" la estabilidad de las reglas de juego, en especial en lo que hace a aquellas que determinan el acceso al mercado para sus productos.

De este modo, mientras el balance final de 1995 resultaba sumamente propicio para el MERCOSUR, considerando no sólo el fuerte aumento del comercio intrarregional sino también el mayor volumen de negocios e inversiones que aún en un escenario de crisis recesiva comenzaban a canalizarse en la región (Nofal [1996]), las tensiones bilaterales a nivel de los gobiernos y sectores privados de Argentina y Brasil tendían a exponenciarse.

Más allá que los "grandes" conflictos -como el automotor- fueron resueltos al máximo nivel político, la Comisión de Comercio del MERCOSUR fue ganando protagonismo en la administración de los diferendos. En su primer año de existencia, la Comisión recibió 134 consultas de parte del sector privado, la mayoría de las cuales se referían tanto a restricciones sanitarias y técnicas, como a la aplicación de medidas impositivas discriminatorias. De este modo, el nuevo órgano se revelaba como una instancia técnica preliminar de los mecanismos de solución de controversias.

En forma paralela al desarrollo del MERCOSUR "de los conflictos y la expansión de los negocios", el proceso de integración había ingresado a lo largo de 1995 en un entendible "estancamiento" negociador. Como consecuencia de ello, a fin de ese año, los países acordaban un Programa de Acción hasta el año 2000, el cual incluía un inventario de las cuestiones pendientes en materia de armonización y coordinación de políticas públicas, y que también definía los criterios y objetivos prioritarios en materia de relacionamiento externo.

El régimen automotor de Brasil: El primer "gran" incidente

Desde el 1 de enero de 1995, según lo dispuesto en la reunión de Ouro Preto, el intercambio intra-zona de productos correspondientes al complejo automotor pasaba a estar totalmente libre de gravámenes aduaneros. Se fijaba el AEC y se eliminaban los incentivos nacionales que pudieran distorsionar la competitividad, al tiempo que se reconocía la vigencia del régimen automotor argentino que había sido iniciado en 1991 y cuya finalización estaba prevista para finales de 1999. Esta situación escondía una cierta asimetría en favor de Argentina (dado que Brasil pensaba que podía llevar adelante una política de crecimiento económico y apertura comercial sin necesidad de proteger al sector, más allá de la vía estrictamente arancelaria).

Los brasileños se comprometían a abrir irrestrictamente su mercado a favor de Argentina, mientras este último sujetaba dicha apertura al compromiso de las terminales del sector de mantener un balance comercial global equilibrado con el resto del mundo.

Este acuerdo resultaba favorable a Argentina, no sólo para el desarrollo de los flujos comerciales sino también como factor para la atracción de inversiones. Sin embargo, a pocos meses de iniciado 1995, y como resultado del fuerte incremento del déficit de su balanza comercial automotriz, Brasil decidía unilateralmente poner en práctica un nuevo régimen de características similares al argentino.

El súbito incremento de las importaciones que siguió a la apertura-estabilización de la economía brasileña, superaba los pronósticos más pesimistas (las compras al exterior crecieron a tasas anuales de entre el 70% y el 90% durante el último trimestre de 1994 y el segundo trimestre de 1995).

En este marco, en el que el sector automotor aparecía como uno de los motores fundamentales del *boom* importador y el creciente desequilibrio comercial, se comenzaba a cuestionar la sustentabilidad externa del Plan Real. Así, las autoridades brasileñas entendieron que era necesario actuar con rapidez y decisión. La implementación imprevista y unilateral del régimen automotor en Brasil al poco tiempo del tratado de Ouro Preto, se convirtió en un conflicto diplomático-comercial que requirió la intervención directa de ambos presidentes.

Como consecuencia de esta realidad y luego de largas negociaciones, el MERCOSUR acordaba en Punta de Este (a fines de 1995) la necesidad de diseñar un Régimen Común para el Sector Automotor que regiría a partir del año 2000, al tiempo que se redefinían las condiciones para el intercambio del sector durante el período de transición. En cualquier caso, más allá de las circunstancias y de la razonabilidad de la posición brasileña, el "incidente automotriz" y su fuerte repercusión periodística y política conspiraban contra el objetivo de mejorar la credibilidad interna y externa del bloque. En este sentido, la necesidad de renegociar un acuerdo celebrado unos pocos meses antes era percibida en los ámbitos internacionales como una señal poco feliz (Campbell, Rozemberg y Svarzman [1999b]).

El MERCOSUR de los años "dorados" (1996-1998): Los problemas del crecimiento en un contexto de convergencia cambiaria

Si durante 1995 las divergencias comerciales entre los dos grandes socios del bloque tenían como origen los efectos de la crisis financiera internacional y la "digestión" de los acuerdos alcanzados a lo largo de los meses precedentes, el cada vez más crónico surgimiento de conflictos y diferendos -vinculados tanto a la observancia de acuerdos ya alcanzados como a los temas de la agenda pendiente-, comenzaron a transformarse en un fenómeno de tipo estructural y recurrente.

Entre las tensiones que ocuparon una parte importante de la agenda negociadora de este período se destacan las rebajas del AEC dispuestas unilateralmente por Brasil para algunos productos del sector lácteo -invocando problemas de abastecimiento y por ende ligadas a objetivos anti-inflacionarios-, hecho que erosionaba las preferencias de acceso al mercado brasileño y que fuera objeto de múltiples negociaciones que -impulsadas por el sector privado argentino- intentaban convencer a los brasileños acerca de la existencia de oferta regional disponible para satisfacer la creciente demanda de ese país.

Del mismo modo, en diciembre de 1995, el gobierno brasileño recortaba de 180 a 30 días los plazos de financiamiento a las importaciones de productos textiles desde todo origen -incluido en un primer momento el MERCOSUR-, basándose en cuestiones vinculadas a la especulación financiera.

Al mismo tiempo, el sector automotor volvía a ser motivo de disputas entre los dos socios mayores cuando, a fines de 1996 y en el marco de la campaña política tendiente a posibilitar la enmienda constitucional que abriera paso a la reelección del Presidente Cardoso, el gobierno brasileño daba a conocer un "generoso" régimen de incentivos fiscales y franquicias arancelarias para aquellas terminales automotrices que tramitaran su radicación en las regiones norte, nordeste y centro-oeste antes del 31 de marzo de 1997.

Por otra parte, los escasos avances alcanzados hasta ese entonces en materia de disciplinamiento de las políticas públicas distorsivas y la neutralización o eliminación de las asimetrías artificiales, no sólo exacerbaban los reclamos empresariales sino que generaban, además, un escenario de desconfianza y falta de transparencia.

Mientras algunas de las disputas comerciales de menor relevancia pudieron resolverse a través de la negociación técnica -entre ellas, la que se originó a partir de la solicitud argentina de la apertura del mercado brasileño para el ingreso de lubricantes argentinos-, otros diferendos tuvieron soluciones mucho más parciales o precarias. Así, la agenda regional comenzó a contaminarse continuamente con temas nuevos, al tiempo que la mayor parte del capital político que los gobiernos de la región disponían para invertir en el proceso de profundización del MERCOSUR se terminaba consumiendo en la resolución de los "nuevos conflictos".

Sin embargo, mientras este MERCOSUR "de los conflictos" ocupaba el centro de la escena, los flujos comerciales mantenían su tendencia creciente. Si el salto de 1995 se explicaba por el fuerte crecimiento brasileño y la hiper-recesión argentina, los valores del intercambio entre los países socios mantenían un ritmo de acelerado crecimiento en el bienio 1996-1997. Este incremento en la interdependencia económico-comercial entre Argentina y Brasil aparecía como resultado natural del ciclo de crecimiento simultáneo de ambas economías; del mismo modo, a través de esta convergencia macro observada desde 1996, el MERCOSUR se iría evidenciando como un escenario propicio para el desarrollo de proyectos de inversión -de capitales nacionales y extranjeros- pensados a escala regional (CEP [1999]).

Este período "dorado" de la integración comenzó a enrarecerse hacia principios de 1997, cuando las autoridades brasileñas comenzaban a ser fuertemente cuestionadas por el creciente desequilibrio externo, los escasos avances en materia de ajuste fiscal y la rápida acumulación de deuda interna. En respuesta a estas "demandas" y con el fin de "ganar tiempo" hasta las elecciones de mediados de 1998, durante el primer trimestre de 1997 se adoptaban una serie de medidas comerciales "activas", tendientes a aminorar los desequilibrios comerciales.

Por un lado se ampliaban los estímulos a las exportaciones a través de la extensión de la lista de productos y sectores beneficiarios del Programa PROEX, mientras por otro se introducían modificaciones en los requisitos para la financiación de importaciones provenientes de cualquier

origen.¹⁵ Esta última medida era interpretada por el resto de los países socios como una abierta violación al espíritu del MERCOSUR. No obstante ello, y con la convicción de que un eventual escenario devaluatorio en el país vecino era el camino más rápido hacia "el infierno", los funcionarios argentinos criticaban la medida con cierto espíritu de comprensión. Más allá de las "soluciones" alcanzadas para este tema puntual -se podrían financiar importaciones provenientes desde los demás Estados Parte hasta un plazo máximo de 89 días y quedaban exentos de toda limitación los embarques inferiores a los US\$ 40.000-, lo cierto es que parecían comenzar a terminarse los tiempos de la estabilidad y el crecimiento económico en la región.

Tiempos de crisis

Mientras ya se observaban dificultades importantes en el desempeño de la economía brasileña, la sucesión de episodios de crisis cambiaria-monetaria en la región asiática durante la segunda parte de 1997 transformaba radicalmente el escenario financiero regional e internacional -poniendo fin a las excepcionales condiciones financieras que habían gozado las economías emergentes y las del MERCOSUR en particular a lo largo del bienio 1995-1997-. En este contexto, las debilidades macroeconómicas del socio mayor del MERCOSUR (dificultades fiscales, cambiarias, de balanza de pagos, retraso en la implementación de reformas estructurales, etc.) colocaban al país vecino en el "centro de la tormenta" y lo obligaban a tomar medidas de ajuste que terminarían por configurar un escenario económico recesivo -con perspectivas poco optimistas respecto del MERCOSUR-.

De esta forma, el *shock* financiero internacional volvía a poner en duda a los planes económicos vigentes en la región, imponiéndole a los gobiernos la necesidad de priorizar -con las medidas necesarias- la "salud" de los respectivos esquemas económicos nacionales, relegando a un segundo plano el proceso de integración regional. Por eso, y más allá de las buenas intenciones y la retórica ("enfrentar la crisis en forma conjunta y desde el proceso de integración"), la agenda interna del MERCOSUR volvía a llenarse de dificultades y de elementos de muy difícil metabolización.

En respuesta a ello, los gobiernos aprobaban a fines de 1997, un incremento transitorio (por tres años) de 3% en el AEC, decisión motivada tanto por la exigencia de la OMC para que Argentina hiciera una reducción sustancial de la tasa de estadística, como por el interés brasileño por incrementar el nivel de protección de su economía en la búsqueda de lograr una mejora en sus cuentas corriente y fiscal. Más allá de estos problemas, que caracterizarían la dinámica del proceso de integración -al menos hasta la devaluación del real en enero de 1999-, el MERCOSUR ingresaba en la última etapa de vigencia del cronograma de desgravación arancelaria intra-zona, la paulatina incorporación de sectores "históricamente sensibles" a la competencia externa (la siderurgia y el papel en Argentina o los lácteos y el trigo en Brasil) y la gradual transformación del bloque en un polo de relevancia en términos de la agenda de los negocios internacionales.

¹⁵ A través de la MP 1569 se eliminaba la financiación a las importaciones por plazos menores a 365 días, quedando exceptuadas sólo las compras de petróleo, los bienes de capital y las compras por valores inferiores a US\$ 10.000.

VI. LA CRISIS REGIONAL DERIVADA DE LA DEVALUACION BRASILEÑA DE ENERO DE 1999 ¹⁶

Aspectos generales

La crisis financiera internacional desatada hacia fines de 1997 en el Este de Asia y el efecto contagio que sobre el conjunto de las entonces llamadas "economías emergentes" generó el *default* ruso de agosto de 1998, pusieron a la economía brasileña -una de las más grandes de ese grupo- en el centro de atención de los analistas financieros internacionales. El surgimiento de crecientes presiones sobre la paridad cambiaria brasileña, en el marco de la decisión de las autoridades monetarias de ese país por mantener inalterada la pauta de devaluación del real originalmente establecida -que preveía una depreciación nominal anual del orden del 7%- y del proceso electoral que hacia fines de dicho año llevaría finalmente al Presidente Cardoso a su reelección, devinieron en un escenario interno sumamente frágil. En este ámbito, el avance y la profundización del proceso MERCOSUR iba perdiendo cada vez más espacio en la agenda de políticos y funcionarios brasileños.

Así, el bajo crecimiento de la economía, sumado a los problemas macroeconómicos y las demandas sectoriales que se derivaban del creciente -e inédito- deterioro de la balanza comercial, se traducían en un marco regional en el que los diferendos comerciales puntuales y la falta de cumplimiento de compromisos asumidos en los años anteriores devenían en una casi permanente "agenda defensiva", en la que los avances en materia de perfeccionamiento de la unión aduanera eran solo formales, y en la que la mayor parte de las "energías negociadoras" de los socios se orientaban a tratar de administrar y/o encauzar los cada vez más frecuentes focos de conflicto.

De este modo, mientras que por vez primera en una década, desde diferentes ámbitos de la política y la opinión pública brasileña se comenzaba a cuestionar y/o poner decididamente en duda los beneficios que para ese país se derivaban de su participación en el MERCOSUR, en los restantes socios del bloque se percibía la actitud del socio mayor como un ejercicio de "política de poder". En cualquier caso, las partes tendían a aceptar esta situación no sólo como un elemento objetivo y realista, sino también como una contribución positiva de los socios menores al mantenimiento del orden y la estabilidad macroeconómica y financiera en toda la región. En este escenario, la finalmente concretada devaluación del real de enero de 1999 puso fin no sólo al esquema cambiario brasileño vigente desde el inicio mismo de la Unión Aduanera, sino también al "sueño" de la convergencia macroeconómica regional espontánea.

Así, se generaba un escenario inédito¹⁷ desde los inicios mismos del proceso de acercamiento entre los dos grandes socios, a partir del cual las partes "descubrían" los riesgos derivados de la súbita alteración de la paridad cambiaria bilateral a favor del socio más grande (temporariamente mediatizada por el ciclo recesivo por el que comenzaba a atravesar la economía argentina). Por otra parte, la inexistencia en los acuerdos MERCOSUR de mecanismos de "emergencia" o cláusulas transitorias y consensuadas de "escape" que pudieran ser eventualmente invocadas por alguno de los países a efectos de hacer frente a situaciones de desbalances comerciales generalizados o

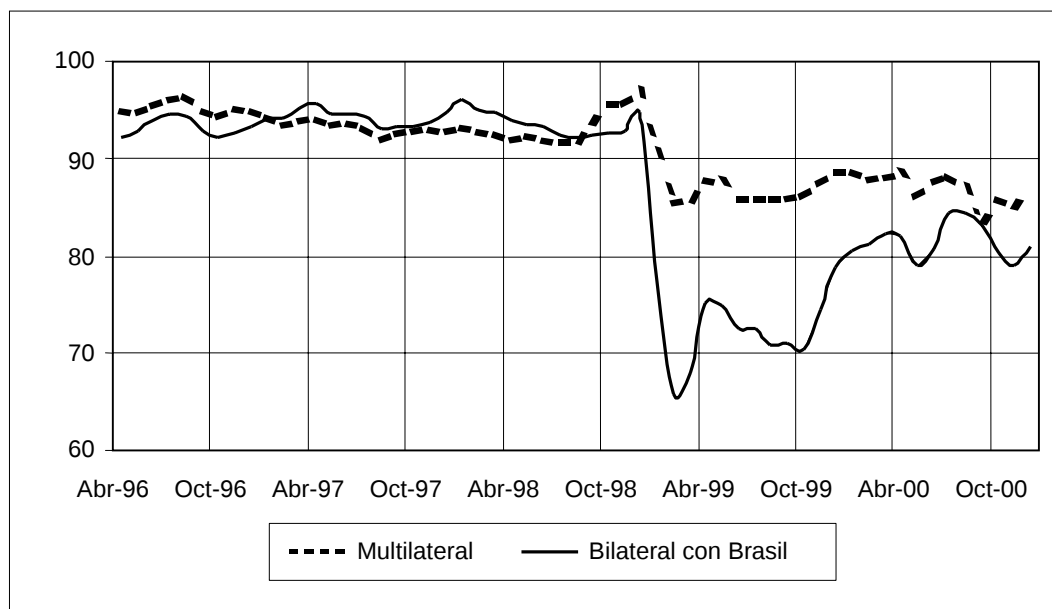
¹⁶ Este capítulo se basa en buena medida en INTAL [2000].

¹⁷ Obsérvese en el gráfico a continuación que la apreciación del peso frente al real (caída del índice) a partir de enero de 1999 es mucho más fuerte que la correspondiente a la curva que mide la paridad respecto del conjunto de socios comerciales de Argentina.

limitados a alguna rama productiva particular, contribuía a alimentar tanto las presiones internas sobre los gobiernos de los socios menores para tomar decisiones unilaterales, como a incrementar la incertidumbre acerca del respeto de las reglas de juego acordadas a lo largo de los años anteriores.

ARGENTINA: TIPO DE CAMBIO REAL

Base 1995 = 100



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC y CEI.

Y, si bien los efectos de contagio financiero derivados de la devaluación del real en enero de 1999 fueron finalmente menores, y el temido aluvión de productos brasileños sobre el resto de la región nunca llegó a materializarse, no es menos cierto que la caída en el nivel de actividad que fue afectando no sólo a los países socios sino también a las restantes economías de la región, actuó como barrera natural para la "revelación" de las esperadas ganancias de competitividad de las empresas brasileñas. Pero, en cualquier caso, el fuerte deterioro de los indicadores fiscales, laborales y sociales que acompañó a la recesión de 1999 en toda la región contribuyó a exacerbar la susceptibilidad y el malhumor de numerosos sectores y actores, allanándose así el terreno para el surgimiento de algunos planteos directa o indirectamente contrarios a la continuidad del proceso de integración.

Una visión estilizada de los conflictos y sus causas

A lo largo del bienio 1999-2000 el proceso MERCOSUR fue testigo de numerosos incidentes y disputas internas relacionadas con el acceso a mercados, que entre fines de 1998 y el primer trimestre de 2000 pusieron a los dos socios mayores en un estado casi permanente de conflicto.

Elementos y factores de diferente índole contribuyeron a reforzar y retroalimentar las nuevas y viejas tendencias hacia el choque de intereses entre los actores comerciales de ambos países. Algunos de ellos estaban estrechamente vinculados a cuestiones de índole estrictamente coyuntural (y por ende, más relacionados con el ciclo macroeconómico), como ser:

- La fuerte y simultánea contracción de la demanda interna en los cuatro países y, consiguientemente, el achicamiento del mercado potencial en la región;
- La drástica caída en los precios internacionales de numerosas *commodities* y bienes transables, y -a partir de ello- el deterioro de los márgenes de rentabilidad de varias actividades productivas de gran efecto multiplicador en toda la región;
- La brusca alteración de las paridades cambiarias reales bilaterales y sus efectos esperados sobre la magnitud y la dirección de las corrientes comerciales intra-zona.

El efecto de estos fenómenos fue sin dudas potenciado por la acción de otros factores, más vinculados con cuestiones de tipo estructural. Cabe señalar entre ellos:

- La definitiva eliminación -a principios de 1999- de los aranceles residuales al comercio entre Argentina y Brasil (Régimen de Adecuación), fenómeno que afectó particularmente a los sectores tradicionalmente "sensibles" -y con mayor poder de *lobby*- en el ámbito regional;
- El efecto de algunos cambios estructurales acaecidos a lo largo de los años precedentes en el mapa productivo regional, que comenzaron a cuestionar los anteriores "roles comerciales esperados" de los diferentes socios (como por ejemplo, el fuerte aumento de la producción derivada de la lechería en Argentina, el crecimiento de la producción arroceras en el Sur de Brasil o los fuertes incrementos de productividad en el complejo avícola brasileño);
- Los preexistentes vacíos jurídicos e institucionales del MERCOSUR, particularmente en relación con los mecanismos de "escape" o cláusulas de emergencia generales o sectoriales.

En este escenario, mientras que a lo largo de los cuatro años que siguieron a Ouro Preto, la sobrevaluación del real y -consiguientemente- los temores de los restantes socios a que una crisis en Brasil deviniera en un caos financiero regional habían legitimado la permanencia de algunos regímenes sectoriales, regionales y mecanismos financieros de "zona gris" en dicho país, la alteración de la paridad cambiaria daba espacio a las demandas de los sectores "más combativos" del gobierno y del sector empresarial argentino por adoptar medidas que pudieran "equilibrar el campo de juego". Así, mientras que algunos conflictos que ya se habían manifestado en los años previos tendieron a agravarse, otros factores de tensión -que hasta ese entonces se habían mantenido latentes-, se transformaron en abiertas disputas entre las partes.

En paralelo a ello, el sostenido deterioro de la situación económica y social evidenciado a lo largo de 1999 en prácticamente toda la región también devino en un fuerte incremento de las presiones y demandas sectoriales sobre funcionarios y gobiernos en pos de ejercer su derecho a "embarrar la cancha" y/o "negociar con mayor dureza". De este modo, tanto los factores coyunturales como los estructurales generaban un "cóctel" explosivo, que operaba a través de demandas en torno de la imposición unilateral de medidas comerciales restrictivas -generales o sectoriales- que pudieran dar algún tipo de alivio a algunos de los sectores más afectados por la caída de la demanda interna.

Así, la demanda en pos de la implementación de medidas restrictivas -que abarcaban temas diversos como la invocación de reglamentaciones técnicas hasta la existencia de prácticas de *dumping* o de subsidios en el país vecino- dieron sustento a diferentes conflictos y disputas relacionadas con el acceso a los mercados, que caracterizaron en forma permanente al año 1999.

A pesar que esos diferendos pudieron ser de algún modo "procesados" y los temores rupturistas fueron siendo desestimados, es indudable que los acuerdos sectoriales alcanzados durante la segunda parte de 1999 -que establecían ciertos compromisos de restricción voluntaria de exportaciones brasileñas hacia Argentina- constituyeron soluciones transitorias -tendientes a "ganar tiempo"- quedando como tarea para el nuevo gobierno (que asumía en diciembre de ese año en Argentina) la búsqueda de alternativas más sólidas o perdurables para los conflictos desatados a partir del desfasaje que se derivaba de la asimetría existente entre los sistemas cambiarios de los dos principales socios.

En este sentido, el "aire fresco" implícito en la renovación de autoridades tanto en Argentina como en Uruguay, en el marco de ciertos signos de reactivación que ya desde el último trimestre de 1999 comenzaban a percibirse en las principales economías de la región, permitían prever *a priori* un escenario global más favorable para la búsqueda de soluciones de fondo. No obstante ello, y más allá de la voluntad integracionista manifestada en reiteradas ocasiones por funcionarios de los países socios, la ambiciosa agenda del "relanzamiento" del bloque -anunciada en ocasión de la Cumbre de Presidentes celebrada en Buenos Aires en junio de 2000- no se plasmó sino muy imperfectamente en compromisos concretos y efectivos, que pudieran contribuir positivamente a superar los problemas del bloque. Por el contrario, la profundización de las dificultades económicas en Argentina y la persistente tendencia devaluatoria del real, condujeron a un escenario marcado por el malhumor empresarial, la contracción de los flujos comerciales y de inversión, los cuestionamientos a los mecanismos vigentes en el marco del proyecto integrador y -consiguientemente- al fuerte crecimiento del "Merco escepticismo" entre la opinión pública argentina.

Entre las presiones sectoriales y los conflictos comerciales

Como se mencionara anteriormente, el grado de conflictividad existente en el MERCOSUR durante el bienio 1999-2000 implicó un salto cuantitativo y cualitativo respecto de los años precedentes (Rossi [2001]). En términos generales, puede decirse que si a lo largo de los cuatro años que siguieron a la puesta en marcha de la Unión Aduanera, el "banquillo de los acusados" había sido ocupado en buena parte de los casos por Brasil,¹⁸ el nuevo epicentro de los conflictos tenía que ver con acciones y/o decisiones adoptadas por el gobierno argentino, país en el cual el grupo de los "Merco escépticos" parecía agrandarse en términos absolutos y relativos, al tiempo que el "partido" de los que veían al proceso de integración como una oportunidad para los negocios y el comercio ("Merco optimistas") perdía adeptos y fuerza, tanto en el campo empresarial como en el político y el de formadores de opinión.

Así, los reclamos -públicos y privados- en pos de exigir compensaciones efectivas y concretas por la alteración cambiaria brasileña y/o negociar con "máxima dureza", chocaban con las argumentaciones del socio mayor, que iban desde la inexistencia de incrementos sustanciales en

¹⁸ Cabe señalar entre otros temas, la concesión de subsidios e incentivos a la radicación de inversiones en el sector automotor en los estados del nordeste, la implantación de un sistema restrictivo para el financiamiento de importaciones, la imposición de un régimen de licenciamiento no automático para el ingreso de numerosos productos de origen argentino y uruguayo, el establecimiento de nuevos controles y *standards* sanitarios y de registro para el ingreso de productos alimenticios, etc.

sus flujos de exportaciones hacia la región hasta su abierta negativa para aceptar la imposición de sistemas de salvaguardias o cláusulas de emergencia generales o sectoriales.

En este escenario, la agenda de conflictos incorporaba "nuevas-viejas" controversias vinculadas a sectores crónicamente sensibles del comercio regional (parte de las cuales se veían ahora potenciadas por el desequilibrio cambiario, al tiempo que otras aparecían como parte de una táctica "retaliatoria" de la parte brasileña), a las que se sumaban diferendos relacionados con ciertos cambios estructurales en el patrón productivo regional. En paralelo a ello, las crecientes presiones sobre el gobierno argentino promovían la aplicación de medidas de tipo horizontal, que pudieran dar una respuesta generalizada al desbalance competitivo que parecía comenzar a generarse como resultado de la alteración de la paridad cambiaria existente en los años posteriores a Ouro Preto.

El resurgir de conflictos "históricos"

A partir de la nueva realidad cambiaria, sectores que tradicionalmente habían sido foco de crónicos -y nunca resueltos- conflictos y diferendos entre los países, vieron resurgir sus divergencias. En un escenario global en el que no existían mecanismos formales ni disciplinas tendientes a resolver, procesar o administrar los conflictos, la apelación a instancias judiciales-arbitrales, la búsqueda de soluciones *taylor made* o bien la invitación a los actores empresariales a negociar complejos -y muy difícilmente administrables- acuerdos "voluntarios" de auto-restricción comercial y/o de complementación económica, fueron los caminos a través de los cuales los negociadores de ambos países trataron de encauzar las cada vez más frecuentes dificultades en el comercio intra-zona.

- Sector porcino -

Luego de que durante varios años las entidades representativas de los productores porcinos argentinos reclamaran por la existencia de subsidios a la producción y exportación de carne de cerdo en Brasil, a mediados de 1999 el gobierno argentino solicitó la puesta en práctica de la instancia arbitral prevista en el Protocolo de Brasilia para la solución de controversias.

La desestimación de esta denuncia por parte del Tribunal Arbitral en el mes de noviembre de 1999 (segundo fallo del Tribunal) generó fuertes protestas por parte de los productores argentinos, quienes luego de responsabilizar a los funcionarios del Palacio San Martín (Cancillería) por el fracaso de la reclamación, solicitaron a su gobierno la aplicación de medidas de carácter sanitario tendientes a impedir el ingreso de productos de origen porcinos procedentes de Brasil.

En este escenario, el gobierno argentino alentó a los empresarios a buscar un acuerdo de restricción voluntaria de exportaciones con sus pares brasileños (los productos de ese origen representaban alrededor del 60% de las compras externas totales). Fue así que a mediados de noviembre, se realizó en Brasil una reunión entre representantes de los sectores privados de ambos países, sin que se pudiese lograr un acuerdo respecto de las cantidades a exportar por parte de Brasil. A mediados de marzo de 2000, la Asociación Argentina de Productores de Porcinos renovó sus denuncias de prácticas de *dumping* de parte de sus pares de Brasil, manifestando que "los cerdos de Brasil ingresan a precios inferiores a los valores de su mercado interno y menores a los que

podrían alcanzar con los mecanismos de pre-financiación que su país les brinda". Paralelamente, solicitaban el incremento del 15% al 35% del AEC para la importación de cerdos desde extra-zona, la cuotificación de las importaciones provenientes de Brasil y la aplicación de derechos compensatorios para los productos procesados originados en la carne de cerdo provenientes de dicho país. De esas demandas, solo la relacionada con la protección frente a terceros tuvo finalmente respuesta favorable (afectando así a los productos originarios de Italia y España).

- La industria láctea -

Desde los inicios mismos del proceso MERCOSUR, el sector lácteo fue uno de los ejes de conflicto latentes y recurrentes, originados por los productores lecheros del sur brasileño, inquietos por la mayor competitividad de sus pares argentinos y por su creciente participación en "su" mercado. A su vez, el fuerte incremento de la capacidad productiva argentina de leche, en un sector internacionalmente muy afectado por subsidios y regulaciones al comercio exterior, se tradujo en un fuerte incremento en las colocaciones externas argentinas en Brasil (básicamente quesos y leche en polvo), mercado que pasó a explicar más de dos tercios de las crecientes exportaciones totales del sector (con un incremento durante el comercialmente recesivo 1999 de nada menos que un 28%).

A mediados de agosto de 1999 y haciendo realidad una amenaza formulada en reiteradas ocasiones durante los dos años previos, la Confederación Nacional de Agricultura (CNA) de Brasil presentó una investigación por presunto *dumping* sobre productos lácteos -leche UTH y leche en polvo- originarios de Argentina, Uruguay y otros países (Australia, Nueva Zelandia y la Unión Europea).

Con rápidos reflejos, y temerosos de que este sector fuera utilizado por Brasil para negociar alguna concesión argentina en los restantes sectores -en los cuales era este último país el que restringía el comercio- el gobierno argentino se constituyó de oficio como parte interesada en la investigación, cuestionando diferentes aspectos de la presentación de la CNA (tales como las definiciones de producto similar, el método de cálculo del valor nominal y del precio de exportación, y especialmente, la determinación del margen de *dumping*). Los productores brasileños, por su parte, argumentaban que el fuerte incremento en la participación argentina en su mercado¹⁹ se explicaba por la explosión de la demanda interna en los primeros tiempos del Plan Real. En este sentido, decían que si antes de la devaluación del real los productores argentinos colocaban la leche en polvo a US\$ 2.300 la tonelada, a partir de la modificación de la paridad cambiaria comenzaron a hacerlo a sólo US\$ 1.500.

Si bien esta situación era efectivamente cierta, ello se debía no a una práctica de *dumping* sino a los efectos de sobreproducción del sector, situación que se veía potenciada por la debilidad de la demanda argentina. Finalmente, la denuncia de *dumping* no prosperó (el tema fue resuelto a través de un acuerdo de precios entre privados), pero la misma fue utilizada por las autoridades brasileñas como elemento de presión en sus negociaciones sectoriales con sus pares de Argentina y Uruguay.

¹⁹ Las exportaciones argentinas de productos lácteos al mercado brasileño pasaron de un casi insignificante nivel de US\$ 3 millones en 1994 a US\$ 245 millones en 1999, lo que equivale a un incremento de nada menos que un 9.000%.

- El trigo y la molinería -

Desde los inicios mismos del proceso MERCOSUR, el sector triguero fue uno de los sectores líderes en cuanto a las ventas argentinas al mercado brasileño.²⁰ De este modo, tales despachos explicaron a lo largo de gran parte del período no menos de un 70-80% de las ventas externas argentinas totales del sector, sirviendo las mismas para compensar en términos de divisas buena parte de los excedentes que a nivel del sector industrial se generaban a favor del socio mayor del bloque.

Hacia mediados de 1999, los molinos brasileños volvieron a presionar a su gobierno a efectos de obtener una reducción en las tarifas aduaneras de extra-zona, situación que en su opinión facilitaría el ingreso de materia prima de mayor calidad proveniente de terceros países. Dicha pretensión se fundamentaba en que la calidad del trigo argentino (90% de las compras brasileñas al exterior por unos US\$ 800 millones anuales) se venía deteriorando año a año, como resultado de la utilización en Argentina de semillas del tipo blando, que si bien permitían mejores rendimientos y volúmenes de cosecha, tenían efectos negativos en relación a los niveles de pureza y de proteínas de los granos.

En opinión de los empresarios brasileños del sector, este problema había afectado la rentabilidad de los molinos de ese país, los que se veían obligados a mezclar el trigo argentino con grano proveniente de EE.UU. o Canadá (cuyo ingreso tributa el AEC, del orden del 13%), o bien utilizar métodos más lentos e ineficientes tendientes a eliminar las impurezas del trigo argentino.

En este sentido, los molineros brasileños sostenían que una rebaja en el AEC generaría una mayor competencia por la importante demanda de dicho mercado (Brasil es uno de los principales importadores mundiales), lo que induciría un incremento en la calidad de la producción argentina y/o menores costos para la producción brasileña de derivados del trigo. Los negociadores argentinos rechazaron tajantemente la posibilidad de discutir siquiera una rebaja en el AEC, señalando que el argumento brasileño de un deterioro en la calidad del trigo argentino escondía la pretensión de facilitar la compra de producción subsidiada proveniente de países de extra-zona.

- El conflicto del sector textil -

Desde principios de 1995, la puesta en marcha de los acuerdos del MERCOSUR implicó una modificación en el esquema de protección otorgado a la industria textil argentina. Así, las importaciones extra-zona quedaron gravadas por el AEC, exceptuándose a dos posiciones que fueron incorporadas al Régimen de Excepciones. Al mismo tiempo, se extendía la vigencia de los derechos específicos preexistentes para las importaciones desde extra-zona, aumentando su cobertura a más de dos tercios de las 900 posiciones de textiles y prendas de vestir, cubriendo así a los tejidos, las prendas y confecciones, y exceptuando a los hilados. Con respecto al comercio intra-zona, 43 posiciones arancelarias pertenecientes al subsector prendas de vestir quedaron

²⁰ Cabe señalar a este respecto, que desde los inicios mismos del proceso a mediados de los años ochenta, los principales temores y/o cuestionamientos argentinos a la integración con Brasil giraban en torno de la consigna "trigo por maquinaria no es integración".

exceptuadas del libre comercio a través de su inclusión en el Régimen de Adecuación²¹ -que finalizó el 31/12/99-, aunque a 18 de estas 43 posiciones se impusieron cuotas con arancel cero.

La depreciación del real de principios de 1999, y los efectos recesivos de la economía argentina, provocaron una fuerte caída de las importaciones, registrándose en el primer semestre de ese año una contracción de las compras a Brasil del orden del 13%, levemente inferior a la registrada en las provenientes del resto del mundo (-16,6%). No obstante ello, el temor a una invasión de productos textiles provenientes del país vecino -y de los países del sudeste asiático- llevó a los empresarios argentinos a solicitar una mayor protección. Así, luego de que la Comisión Nacional de Comercio Exterior de Argentina determinara -a partir de una presentación de la Federación de Industrias Textiles Argentinas (FITA) de octubre de 1998- que la industria nacional de tejidos de algodón y sus mezclas sufría un perjuicio grave y estaba expuesta a una amenaza real de perjuicio grave adicional causada por las importaciones originarias de Brasil, la Resolución MEyOSP N° 861 del Ministerio de Economía de mediados de julio de 1999 estableció una medida de salvaguardia (en el marco del Acuerdo Textil ATV-OMC). La misma consistía en la fijación de cupos anuales a las importaciones de tejidos de algodón y sus mezclas originarias de Brasil -además de China y Pakistán-, afectando a productos que previamente habían sido protegidos por derechos específicos.

Dicha medida de salvaguardia, que comenzó a regir el 31 de julio de 1999 con una vigencia de tres años, afectaba a 124 posiciones arancelarias que en 1998 habían representado alrededor del 14% de las importaciones textiles provenientes de Brasil, correspondiendo los mayores valores a telas para sábanas, rubros en los cuales la participación de Brasil en el total importado representaba el 36,5%. Ante esta situación, el gobierno brasileño planteó una enérgica y aireada queja, señalando repetidamente la improcedencia de la aplicación del ATV en el marco del MERCOSUR. De este modo, el gobierno brasileño anunció su voluntad de presentar el caso ante el Mecanismo de Solución de Controversias del bloque, al tiempo que también efectuaba en febrero de 2000 una solicitud de panel -por lo que entendía como improcedencia de la medida- ante la OMC.

Así, luego que el Tribunal Arbitral del MERCOSUR (tercer fallo) rechazara en marzo de 2000 la legitimidad de la aplicación de salvaguardias para el comercio intrarregional, el gobierno argentino dispuso a principios de abril -y luego de agotar las instancias judiciales de apelación y de solicitud de aclaratorias- excluir a los productos brasileños del universo de productos afectados por la cuestionada medida de salvaguardia, solicitando a cambio al socio mayor del bloque dejar sin efecto su reclamo ante la OMC. Si bien inicialmente el gobierno argentino intentó dilatar el período de la instancia aclaratoria a efectos de posibilitar un acuerdo entre privados, finalmente se puso en práctica un sistema de licencias automáticas tendiente a monitorear el comercio sectorial. Dicha medida fue muy negativamente recibida por el sector empresarial argentino (que llegó incluso a cuestionar al árbitro nacional integrante del Tribunal Arbitral por el solo hecho de "haber votado en contra de la posición oficial del país y no haberse abstenido"), que hasta último momento presionó sobre los funcionarios a los efectos de obtener algún tipo de ayuda especial para el sector.

²¹ Estas posiciones también fueron exceptuadas del AEC como consecuencia de su inclusión en el Régimen de Adecuación.

En el marco de las acciones impulsadas por ambos gobiernos a efectos de alcanzar soluciones estructurales para los sectores más sensibles del comercio regional, durante los meses de marzo y abril se llevaron a cabo numerosos encuentros entre las organizaciones más representativas del sector privado de ambos países. No obstante ello y como resultado tanto de las características peculiares de las respectivas estructuras productivas como de la gran cantidad de jugadores existentes en ambos bandos, los resultados de las reuniones realizadas entre la FITA (Argentina) y la ABIT (*Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção*) fueron poco auspiciosos, habiéndose abandonado desde un principio la idea de negociar cupos comerciales voluntarios o acuerdos de precios, para pasar a concentrar los esfuerzos en pos de alcanzar compromisos tendientes a integrar las respectivas cadenas productivas.

- Siderurgia: *Dumping* y acuerdos empresariales -

El sector siderúrgico fue desde los inicios del proceso de integración un permanente factor potencial (y a veces real) de conflicto entre la industria brasileña y las acerías argentinas. Así, mientras que Brasil mantenía una posición fuertemente superavitaria en el comercio sectorial bilateral, el nivel de protección arancelaria -tanto el residual para el comercio intra-zona como el correspondiente a terceros países- fue a lo largo de los años que siguieron al Tratado de Asunción un frecuente foco de desavenencias y controversias entre los empresarios del sector, disputas en las que también intervinieron -directa o indirectamente- algunas de las terminales automotrices argentinas, fuertes demandantes de insumos provenientes del sector siderúrgico. No obstante ello, las características propias del sector (hegemonizado en la región por unos pocos jugadores de gran tamaño, que en muchos casos actuaban en base a alianzas o estrategias comunes) facilitaron en ciertas oportunidades la resolución de los diferendos comerciales a partir de acuerdos entre privados.

Mientras que a lo largo de los dos años anteriores a la crisis del bienio 1999-2000 el sector siderúrgico había sido el principal "teatro de operaciones" de la disputa mantenida entre Argentina y Brasil respecto de la aplicabilidad de medidas *antidumping* sobre el comercio intra-zona, el tema cobró mayor relevancia a partir de la compleja situación generada para las empresas argentinas del sector como consecuencia del efecto combinado de la caída final de los aranceles residuales al comercio intra-zona hacia fines de 1999, la brusca contracción de la demanda interna y la devaluación del real.

Así, a mediados de abril de 1999 el Ministerio de Economía de Argentina hizo lugar a una denuncia de *dumping* presentada por la acería argentina, Siderar, contra la Compañía Siderúrgica Nacional de Brasil por la importación de laminados en caliente, imponiéndose valores mínimos de importación de US\$ 410 por tonelada -precio por debajo del cual se aplicarían derechos adicionales-. Las autoridades brasileñas hacían público el malestar con la medida, a la que calificaban de "incorrecta y mal fundamentada", reservando el derecho de recurrir la medida ante la OMC.

Por su parte, los empresarios brasileños presentaban una nota formal al presidente argentino solicitando la revocación de la medida que, de acuerdo a su perspectiva, se basaba en argumentos equivocados e impedía la colocación en Argentina de laminados en caliente de dicho origen. A este respecto, denunciaban falsedades en la presentación efectuada por Siderar en la tramitación del caso, ya que incluía productos que en los hechos no se fabricaban en Argentina. Por último, señalaban que el precio al que la chapa brasileña ingresaba antes del dictamen (US\$ 340 *fob* la tonelada) era mucho más alto que el correspondiente a las colocaciones en terceros mercados

indicando, a ese respecto, que con el valor mínimo impuesto por la nueva medida resultaría más conveniente importar laminados desde extra-zona -pagando el AEC del 15,5%-²² que desde Brasil.

En paralelo a ello, en julio de 1999 la Comisión Nacional de Comercio Exterior de Argentina aceptaba una nueva presentación de Siderar y disponía una investigación por *dumping* en laminados en frío provenientes de Brasil y de Rusia, situación que volvía a tensar los ánimos de los empresarios brasileños. A principios de diciembre de 1999, el gobierno argentino aprobaba la propuesta presentada dos meses atrás por los representantes empresarios brasileños, a partir de la cual se alcanzaba un acuerdo de precios mínimos -válido por cinco años- que posibilitaba la suspensión de los derechos *antidumping* anteriormente mencionados. De acuerdo con el mismo, las tres fábricas brasileñas se comprometían a limitar sus colocaciones hacia Argentina a un máximo de 36.000 toneladas en el primer año, 38.000 toneladas en el segundo y 39.000 toneladas del tercero al quinto año, con precios mínimos de entre US\$ 325 a US\$ 365 por tonelada *cif*.

En cualquier caso, como resultado combinado de los efectos de la recesión interna y de la imposición de medidas restrictivas, las ventas de productos siderúrgicos brasileños a Argentina disminuyeron durante 1999 un 24%, pasando de los US\$ 290 millones registrados en 1998 a US\$ 220 millones en el referido año. En enero de 2000, Siderar presentó una nueva denuncia de *dumping* sobre la chapa laminada en frío de origen brasileño y ruso, que fue rápidamente rechazada por la Comisión Nacional de Comercio Exterior para el caso de los laminados con contenido de carbono y en flejes. No obstante ello, se dispuso la prosecución del examen para los laminados para embutidos y de uso general. En este marco, los empresarios brasileños solicitaban a su gobierno rechazar la inclusión del sector en cualquier tipo de mecanismo tendiente a regular el intercambio regional por considerarlo "una mera pretensión de los intereses proteccionistas argentinos".

No obstante ello, a principios de junio de 2000, representantes del sector privado de ambos países arribaron a un compromiso de precios mínimos para los laminados en frío, análogo al entendimiento que un año atrás había permitido poner fin a la sanción *antidumping* que pesaba sobre una parte de las colocaciones brasileñas de laminados en caliente. De este modo, Usiminas, Compañía Siderúrgica Nacional y Compañía Siderúrgica Paulista se comprometían por cinco años a colocar su producción en el mercado argentino a precios no inferiores a US\$ 534 la tonelada, acordándose adicionalmente que por debajo de ese nivel los despachos brasileños estarían sujetos a un régimen de cupos. Por último, y a diferencia del acuerdo alcanzado el año precedente para los laminados en caliente, las acerías brasileñas lograban incluir una cláusula por la que se excluía del sistema de cupos a los productos no fabricados localmente pero de próximo lanzamiento al mercado por parte de Usiminas -laminados de alta resistencia destinados a la industria automotriz-.

Los problemas estructurales y los "nuevos" conflictos

Así como algunos de los conflictos sectoriales de 1999-2000 se encontraban estrechamente vinculados a la alteración en la paridad cambiaria bilateral, en otros casos las desaveniencias

²² En el transcurso de la audiencia pública convocada por la CNCE en relación con el tratamiento de este caso, el Presidente de Siderar afirmó que el *dumping* no surge únicamente de una relación entre los precios internos y los internacionales, sino de una comparación de costos y precios internos. Y que en ese caso, los precios a que colocaban las usinas brasileñas la chapa en Argentina estaban por debajo de sus costos más un margen razonable de rentabilidad.

comerciales entre las partes tenían que ver con factores relacionados con la problemática productiva-interna de los diferentes sectores.

- Sector arrocerero -

A fines de la década de los años noventa, las importaciones brasileñas provenientes de Argentina y Uruguay alcanzaban 1,5 millones de toneladas anuales, países para los cuales el mercado brasileño era su principal comprador (alrededor del 60% de sus ventas externas). El escenario cambió radicalmente luego de la devaluación del real, a partir de la cual los arroceros brasileños quedaron en una posición mucho más favorable para lograr el autoabastecimiento. De este modo, el cambio de situación en el tradicional receptor de los excedentes productivos de la región alteraba el mapa productivo-comercial, con impredecibles efectos sobre las economías regionales.

En ese marco, la fuerte caída en los precios internacionales (que pasaron de un techo de US\$ 320 la tonelada en octubre de 1998 a sólo US\$ 110/130 hacia mediados de 1999-principios de 2000) contribuyó a caldear los ánimos de los quebrantados productores de ambos países, generándose así frecuentes conflictos de intereses entre las partes. Fue así que en agosto de 1999 la Federación de Productores de Arroz de Brasil acusaba públicamente a sus pares de Argentina de vender a precios de *dumping*, al tiempo que numerosos embarques comenzaban a sufrir demoras a causa de diversos requisitos y argumentos sanitarios esgrimidos por las autoridades aduaneras brasileñas. Las autoridades de frontera brasileñas comenzaron a recibir presiones de parte de las agrupaciones de productores del sur del país a efectos de limitar las importaciones a los déficit de su consumo interno, imponiendo condiciones para frenar o bien regular la oferta argentina de arroz cáscara en una cuantía equivalente a la mitad de sus compras de 1999. En los primeros días de abril de 2000, organizaciones representativas de productores argentinos, brasileños y uruguayos suscribieron un acuerdo voluntario, tendiente a "ordenar" el mercado y defender los precios del grano frente a las presiones estacionales generadas en los períodos de cosecha.

De acuerdo a lo resuelto en el mismo, los productores argentinos reducirían sus embarques a Brasil en un 55%, al tiempo que Uruguay lo haría en un 45% respecto de los niveles de 1999, con lo cual las compras brasileñas pasarían de 1,5 millones de toneladas anuales a 0,8 o 0,9 millones. De igual modo, se acordó racionalizar los envíos durante los meses de marzo y abril a efectos de no saturar el mercado y evitar mayores caídas estacionales de los precios. Si bien la medida fue favorablemente recibida por las entidades representativas de la industria arrocerera de Entre Ríos y Corrientes, las dificultades derivadas del bajo nivel de los precios internacionales y la sobreproducción regional generaron un escenario extremadamente complejo en el mediano plazo. En este sentido, dichas organizaciones reclamaban al gobierno argentino la elevación al 35% del arancel extra-zona, a efectos de resguardarse de los subsidios que EE.UU. y diferentes países del Este de Asia otorgan a los productores de ese tipo de granos -y que en algunos casos generan excedentes que son descargados en terceros mercados-.

- El sector avícola -

El sector avícola argentino venía sufriendo desde mediados de 1998 una incipiente pero creciente competencia de sus vecinos del sur de Brasil, quienes venían alcanzando mejoras en sus niveles

de producción y competitividad internacional. En este marco, hacia fines de dicho año las entidades representativas de los sectores privados de ambos lados de la frontera suscribían un acuerdo empresarial de cuotas de exportación, que debido a las serias dificultades en su efectiva fiscalización no fue renovado a su vencimiento en marzo de 1999. Así, desde los inicios del segundo trimestre de dicho año, los efectos esperados de la devaluación del real y el incierto panorama que a partir de ello se abría en las relaciones comerciales entre ambos países, fueron generando un escenario de creciente conflictividad, en el que los productores argentinos reclamaban la implementación de medidas tendientes a limitar el ingreso de producción brasileña, sobre la cual existían acusaciones de prácticas desleales oportunamente denunciadas ante los organismos correspondientes por el Centro de Empresas Procesadoras Avícolas de Argentina.

En este marco, a fines de diciembre de 1999, la Comisión Nacional de Comercio Exterior de Argentina concluyó que los productores nacionales de pollos para consumo directo sufrían un daño importante como resultado del ingreso al país de productos provenientes de Brasil. Dicho dictamen fue girado a consideración de la Subsecretaría de Comercio Exterior (órgano de aplicación de medidas de alivio comercial), la que recién a principios de 2001 daría curso favorable a la imposición de derechos adicionales al comercio intra-zona. No obstante ello, y mientras la mencionada denuncia seguía su curso administrativo, a mediados del mes de noviembre de 1999 el Juez Federal de Concepción del Uruguay (Entre Ríos) instruyó a los diferentes organismos competentes a implementar medidas tendientes a restringir el ingreso de pollos brasileños a una cierta cuota mensual -disposición que debía observarse hasta tanto la Subsecretaría de Comercio Exterior emitiera su dictamen definitivo en relación con la denuncia de *dumping*-.

Sin embargo, un mes más tarde, el Tribunal de Apelaciones revocaba la medida en respuesta a una apelación presentada por el Ministerio de Economía de la Nación, situación que dio lugar a un nuevo recurso extraordinario presentado ante la Cámara Federal. En cualquier caso, la apuesta estratégica del gobierno argentino era la de "alentar" a las entidades representativas de los productores y procesadores de ambos países a celebrar un acuerdo de precios mínimos por 3 a 5 años, que permitiera "ganar tiempo" a efectos de posibilitar la reconversión del sector productor y la especialización de los procesadores en los productos de mayor valor agregado.

Las medidas horizontales o de impacto generalizado

La devaluación del real en enero de 1999 generó una fuerte preocupación entre el empresariado argentino. Durante los dos meses siguientes a la misma, las ventas hacia dicho país se paralizaron, al tiempo que los sectores nacionales cuya producción era de algún modo competitiva con la brasileña, comenzaron a manifestar sus temores respecto de una posible "avalancha" de productos de ese origen sobre el ya recesivo mercado argentino.

En este marco, tan solo una semana después de la devaluación, la Unión Industrial Argentina (UIA) reclamaba públicamente al gobierno "establecer en forma transitoria y hasta la estabilización del plan de ajuste brasileño, un mecanismo arancelario que compense sus efectos", solicitándose al mismo tiempo que "se destinen dichos recursos al establecimiento de reintegros a las exportaciones hacia Brasil" (UIA, *Comunicado de Prensa*, 20/01/99).

A medida que la situación brasileña tendía -no sin dificultades- a estabilizarse en torno a una nueva paridad cambiaria (que implicaba una depreciación real del orden del 35-40%), la "guerra"

de declaraciones periodísticas y reclamos sectoriales iba ocupando el centro de la escena. Así, mientras que a fines del mes de marzo la UIA denunciaba incrementos de más del 200% en las importaciones provenientes de Brasil de un conjunto de productos manufacturados, el gobierno de ese país desmentía tajantemente tales afirmaciones, señalando incluso que los flujos del intercambio entre ambos países se venían contrayendo en forma pareja (tanto las exportaciones brasileñas hacia Argentina, como las ventas de ese país hacia Brasil), a tasas superiores al 20% interanual.

El paso del tiempo y la imposibilidad de las partes por arribar a acuerdos que dieran respuesta a las demandas manifestadas por los empresarios argentinos, sumados a la profundización del proceso recesivo que afectaba a dicha economía, fueron enturbiando aún más los ánimos de los actores. Así fue que, apenas comenzado el segundo semestre del año 1999, los sectores más "combativos" del empresariado fueron imponiendo su parecer por sobre las posturas más contemporizadoras.

La reglamentación de las salvaguardias ALADI

Pasada ya la primera fase de la "tormenta" derivada de la devaluación del real de enero de 1999, hacia el segundo trimestre de 1999 los indicadores macroeconómicos argentinos mostraban que la caída en el nivel de actividad seguía profundizándose y que la crisis recesiva (iniciada a fines de 1998) estaba siendo mucho más aguda y duradera que lo originariamente esperado. El incremento en los reclamos y la presión de los *lobbies* sectoriales -demandantes de medidas tendientes a "aliviar" los efectos que la crisis ejercía sobre ellos- sobre un gobierno crecientemente desgastado por la entrada en la etapa final de su mandato, generaba diferencias de opiniones y perspectivas entre los negociadores argentinos, al tiempo que alimentaba la "imaginación" y la búsqueda de propuestas y alternativas "creativas" por parte de analistas económicos y consultores empresariales.

En este escenario, la decisión de la Secretaría de Industria de Argentina de no excluir a Brasil en una medida de salvaguardia impuesta para el sector textil hacia mediados del mes de julio de 1999 generaba un indisimulado desagrado en el gobierno de dicho país. Los dos principales socios parecían realizar lecturas bien distintas de la crisis regional y sus implicancias. En Brasil la sensación predominante era que Argentina "embarraba la cancha" como forma de tratar de defender a toda costa su "cuestionable" pauta cambiaria -fuertemente golpeada luego de la devaluación del real-. Esta lógica de pensamiento conducía a la conclusión que la mayor parte de los problemas que sufría el MERCOSUR podía resolverse si Argentina aceptaba adoptar un patrón de cambio más flexible. Y que, en caso contrario, Brasil no tenía por qué "cargar" con el costo de la obstinada preferencia argentina por el sistema de convertibilidad.

Desde Argentina, en cambio, el problema era percibido como que Brasil pretendía desentenderse por completo de los efectos que la alteración de su paridad cambiaria había traído aparejada sobre el resto de la región, ofreciendo únicamente una poco precisa disposición para analizar alternativas tendientes a resolver "casos sectoriales puntuales". De igual modo, diferentes analistas entendían que la devaluación del real había derribado el último argumento que podía esgrimir Brasil para mantener sistemas de ayudas financieras, subsidios sectoriales y regímenes distorsivos de la competitividad regional, los que en el nuevo escenario ya no podrían seguir siendo tolerados.

En el marco del estrecho margen de maniobra del que ambos gobiernos disponían para hacer frente a sus respectivas problemáticas internas, la falta de acuerdo entre los países respecto del tema de

las salvaguardias intra-zona -y las muy escasas perspectivas de que la vía de la negociación bilateral pudiera conducir a resultados concretos a este respecto- motivó que hacia fines de julio Argentina decidiera "jugar fuerte" e impulsara la reglamentación de la Salvaguardia ALADI. De este modo, y aunque la normativa no tenía efectos inmediatos ni concretos sobre ningún sector en particular, se dejaba abierta la posibilidad de disponer unilateralmente la aplicación de medidas restrictivas a las importaciones provenientes de cualquier país de la región. En este sentido, si a lo largo de los años siguientes a Ouro Preto, los funcionarios brasileños habían manifestado reiteradamente su más enérgico rechazo a la posibilidad de negociar un régimen de este tipo en el ámbito del MERCOSUR, la decisión de Argentina implicaba una apuesta decidida y un abierto desafío a la postura brasileña.

La argumentación argentina se basaba técnicamente en que el programa oportunamente acordado en el Tratado de Asunción para regular el período de transición (1991-1994) al libre comercio regional -que sí preveía un sistema de salvaguardias intra-zona para los sectores que cumplieran con ciertos requisitos- también suponía el logro de acuerdos concretos en materia de coordinación de políticas macroeconómicas. De este modo, al no haberse logrado avances concretos en este aspecto, podría interpretarse que en el MERCOSUR existía un serio vacío legal, que podría ser cubierto apelando a la "demorada" reglamentación de las salvaguardias ALADI.

Adicionalmente a ello, se sostenía que en el marco de situaciones de crisis como la de ese momento, era preferible contar con instrumentos aptos para regular y/o "administrar" en forma cooperativa y consensuada los eventuales desequilibrios comerciales, particularmente los que pudieran ser considerados temporarios. En esta lógica, se decía que una vez finalizado el período de transición, Argentina había reclamado el diseño de algún mecanismo que pudiera brindar respuestas concretas frente a situaciones de crisis, sin obtener nunca el consenso de parte del mayor socio del bloque.

La parte brasileña contra-argumentaba que el Acuerdo de Alcance Parcial N° 18 -suscripto entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay para receptar en el ámbito de la ALADI al Tratado de Asunción- contenía normas específicas en materia de salvaguardias que determinaban explícitamente la fecha límite del 31/12/94 para la aplicación de estas medidas entre los países socios. Y que en cualquier caso, las condiciones para la aplicación de salvaguardias en el MERCOSUR hasta el 31/12/94 eran mucho más rigurosas y exigentes que las establecidas por la Resolución 70 de la ALADI, lo que resultaba un abierto contrasentido en la lógica del proceso de integración.

Además, se decía que en las negociaciones previas a los acuerdos de Ouro Preto, Argentina había insistido en la necesidad de prorrogar el régimen de salvaguardias intra-zona, posición que nunca había sido acompañada por los demás socios, argumentando que la aplicación de tal instrumento había sido pensada para contrapesar los efectos no deseados del cronograma de desgravación arancelaria. Como contrapartida a ello, se había acordado un Régimen de Adecuación tendiente a facilitar la paulatina incorporación de los sectores sensibles al libre comercio intra-zona, que de acuerdo al calendario oportunamente negociado por las partes había caducado para Argentina y Brasil a principios de 1999 y a principios de 2000 para Paraguay y Uruguay.

En cualquier caso, el solo anuncio de la medida por parte del gobierno argentino produjo inmediatas y serias tensiones hacia el interior del bloque. Si la salvaguardia textil -aplicada por Argentina en el marco de los Acuerdos OMC- podía ser interpretada como un tema de conflicto o disputa de "zona gris" entre los países, la reglamentación de la Res. 70 de la ALADI aparecía como un desafío

imposible de soslayar para la mayor economía del bloque. Las asperezas alcanzaron su punto máximo cuando a los pocos días Itamaraty anunció la suspensión de su participación en todas las negociaciones del MERCOSUR hasta tanto el gobierno argentino anulara la reglamentación referida, o bien excluyera explícitamente a sus socios regionales en el diseño de dicha medida. En este escenario, la tensión entre las partes llegó a un límite y luego de que el propio Presidente argentino hiciera un imprevisto viaje a Brasilia a efectos de dialogar en forma directa con su par brasileño, el gobierno argentino dio marcha atrás y precisó los alcances de la reglamentación de las salvaguardias ALADI, excluyendo a los países del MERCOSUR de la aplicación de la misma.

Los empresarios argentinos rechazaron tajantemente la decisión de su gobierno, la que veían como una inaceptable capitulación. Los cuestionamientos apuntaban incluso a la esencia del proceso de la estrategia argentina en el proceso de integración: "Nuestro país confirma así su rol de socio menor, dispuesto a aceptar imposiciones, arbitrariedades y amenazas de Brasil (...) Así como está funcionando, el MERCOSUR no sirve a los intereses nacionales" (UIA, Comité Ejecutivo, *Comunicado de Prensa*, 30/07/99). Luego de ello, la central empresarial manifestaba que sus abogados se encontraban estudiando una presentación judicial en la que se solicitaría al Ministerio de Economía el restablecimiento de las medidas de salvaguardia para los sectores industriales más afectados.

Por su parte, y en relación con los sectores afectados por problemas puntuales o coyunturales, las autoridades brasileñas señalaban su disposición a dar el apoyo necesario con el objeto de que los mismos se resuelvan mediante la participación del sector privado. En otras palabras, quedaba claro que Brasil podría estar dispuesto a atender reclamos sectoriales puntuales, pero en modo alguno aceptaría imposiciones o una negociación "desde la fuerza" por parte de su principal socio. En esta línea, a fines del mes de septiembre de 1999 y con el "auspicio" informal de sus respectivos gobiernos, representantes de la UIA y la Confederación Nacional de la Industria (CNI) brasileña se reunían en Rio de Janeiro a efectos de explorar alternativas que permitieran resolver los problemas que afrontaba el bloque. En función de ello y más allá de la inexistencia de resultados concretos, ambas entidades acordaban una declaración conjunta en la que proponían al Consejo Industrial del bloque "desarrollar una agenda de trabajo basada en la búsqueda de acuerdos empresariales, medidas de facilitación de negocios y el cumplimiento de la agenda pendiente, incluyendo su profundización y una creciente coordinación macroeconómica, estableciendo un cronograma para su desarrollo" (UIA-CNI, *Comunicado Conjunto*, 29/09/99).

Un leading case sectorial: El calzado

A diferencia de lo sucedido con la mayor parte de los productos transables, la apertura comercial tuvo corta vida para el sector calzado en Argentina. Desde 1994 se impusieron mecanismos de protección para ciertas ramas, los que se iniciaron con la introducción de derechos específicos para la importación de algunos calzados deportivos en respuesta a los reclamos de las empresas afectadas por la competencia del Este de Asia. Tales derechos se extendieron e incrementaron en 1995, siendo poco después cuestionados ante la OMC por EE.UU. y la Unión Europea.

A efectos de evitar un dictamen condenatorio por parte de dicho organismo, en febrero de 1997 los derechos específicos fueron reemplazados por una salvaguardia OMC para casi todo el sector, de la cual fueron expresamente exceptuadas las importaciones de los países del MERCOSUR.

Las medidas fueron nuevamente objetadas por los países afectados (Unión Europea, EE.UU. e Indonesia), dando así origen a un panel que se constituyó a mediados de 1998 y que dictaminó en contra de la postura argentina en diciembre de 1999. Finalmente, en febrero de 2000, Argentina informó al organismo de solución de diferencias de la OMC que había procedido a ajustar la determinación de daño grave sobre la base de las recomendaciones efectuadas por el órgano de apelación, solicitando consultas a la parte reclamante y extendiendo provisionalmente la vigencia de la medida por otros seis meses para el calzado deportivo -y manteniendo derechos inferiores para el resto del sector-.

El comercio intra-MERCOSUR no quedó exento de las medidas de protección especial que ha gozado la producción argentina de calzado a lo largo de los años noventa. Así, la mayor parte del intercambio intrarregional estuvo excluida del proceso de desgravación arancelaria automática iniciado en 1991, ya que 13 posiciones del sector -básicamente calzado con capellada de cuero y con capellada textil- fueron incorporadas a las listas de excepciones de la liberalización intra-zona. Por ello, al constituirse la unión aduanera el sector quedó exceptuado del libre comercio al incorporarse dichas posiciones al Régimen de Adecuación, a través del cual el intercambio intrarregional quedó gravado con un arancel del 27%, con un cronograma de liberalización descendente que finalizó en 1999.

En este escenario, el inicio del crítico año 1999 trajo dos hechos que acentuaron rápidamente las disparidades competitivas preexistentes en el ámbito regional para el sector: el cese de las listas de adecuación intra-zona y la depreciación de la moneda brasileña. De esa forma, durante 1999 las importaciones argentinas de calzado brasileño se expandieron casi un 28% respecto al año anterior, hecho que contrastaba con la fuerte reducción que se observara en las importaciones totales. Tal incremento se concentró no solo en el rubro de calzado no deportivo, sino también en calzado deportivo, afectado éste por la caída final del régimen de adecuación. Así, promediando el segundo trimestre de 1999, momento en el que la recesión interna se hacía sentir con fuerza en ambos países y en el que las ventas brasileñas a Argentina crecían fuertemente (60%), se generaron crecientes presiones de parte de los calzadistas argentinos a efectos de introducir alguna medida que compensase la alteración en la competitividad relativa y atenuase el impacto de los "generosos" subsidios que -de acuerdo a su visión- recibían sus pares brasileños.

Mientras que los representantes de los sectores privados de ambos países intentaban infructuosamente alcanzar algún acuerdo de restricción voluntaria de exportaciones brasileñas, el Ministerio de Economía argentino introducía unilateralmente a fines del mes de julio de 1999 una nueva reglamentación técnica que disponía que todo calzado comercializado en el país debía poseer una etiqueta con información acerca de los materiales de elaboración, junto a los datos del fabricante o importador. Pocos días mas tarde, otra resolución introducía un sistema de licencias no automáticas de importación, a los fines de certificar el cumplimiento del requisito de etiquetado.

Luego de que durante el mes de julio de 1999 el sector encabezara en el reclamo por la aplicación efectiva de las salvaguardias ALADI para el comercio intra-zona, el conflicto sectorial llegó a su máximo con la reglamentación de las medidas, por la cual se establecía un plazo de más de tres meses para resolver la aprobación de las licencias, disposición que en los hechos implicaba la virtual paralización de las importaciones intra-zona hasta fines de 1999. En ese lapso, los productores argentinos presentaban ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR una denuncia por la

supuesta existencia de subsidios a favor de los productores brasileños, reclamando a ese respecto la imposición inmediata de derechos compensatorios al comercio intra-zona.

El gobierno de Brasil anunció su decisión de actuar "con reciprocidad", reimponer los requisitos de licencias previas para la importación de cerca de 400 productos de origen argentino que se habían eliminado a principios de año -principalmente en los rubros químicos, alimentos y automotores- y darle "el mismo tratamiento que a otros socios comerciales", al tiempo que se incluía a dicho país en una disposición a partir de la cual la Secretaría de Defensa Sanitaria brasileña debía supervisar la inspección de los establecimientos exportadores -normativa de la que Argentina había sido expresamente eximida en su momento-. Ante el negativo tenor que día a día tomaban los acontecimientos, los gobiernos de ambos países resolvieron finalmente impulsar a sus respectivos sectores empresariales a suscribir un acuerdo temporario de restricción voluntaria de exportaciones, el que sería fiscalizado por la organización empresarial brasileña (Abicalçados) y el Consulado Argentino en Porto Alegre.

De este modo, a fines de setiembre y con el "patrocinio" informal de ambos gobiernos, las cámaras empresariales acordaban un cupo de exportaciones brasileñas para lo que restaba de 1999 (1,7 millones de unidades) y una cuota de 4,4 millones de pares para el primer semestre de 2000. A este respecto, ambas partes reclamaron en diferentes pero reiteradas oportunidades por el incumplimiento de los compromisos de parte de la otra. A lo largo del segundo trimestre de 2000 y teniendo en cuenta la inminencia del vencimiento (a fines de junio de dicho año) del acuerdo empresarial, ambos gobiernos invitaron a los representantes del sector privado a retomar sus contactos, a efectos de negociar un nuevo entendimiento, mucho más integral y abarcativo que el anterior, y orientado no solo hacia la administración del comercio sino también a impulsar un esquema de mayor complementariedad y la especialización entre las plantas ubicadas en la región.

A este respecto, mientras que a lo largo de dichos encuentros los empresarios argentinos solicitaban la renovación del mecanismo de cupos a las exportaciones de calzado brasileño y un mayor compromiso de Abicalçados y de los respectivos gobiernos en el cumplimiento efectivo de los topes a ser negociados, dicha entidad rechazaba cualquier nuevo compromiso de restricción comercial tanto por considerarlo imposible de fiscalizar eficientemente, como por entender que a partir de la decisión de la OMC de diciembre de 1999 -de impugnar la validez del sistema de salvaguardias sectorial para extra-zona vigente en Argentina-, no resultaba aceptable el mantenimiento de un régimen menos benévolo para el ámbito regional que el vigente respecto del resto del mundo.

Por su parte, el empresariado brasileño reclamaba la eliminación del sistema de retenciones a las exportaciones intra-zona de cueros crudos vigente en Argentina, tema que los calzadistas de este país se negaban a incluir en el pliego de demandas a presentar a los gobiernos por considerarlo "un tema ajeno a su competencia". Finalmente, el cuestionado -y en los hechos, inaplicable- acuerdo voluntario venció a fines de junio de 2000 y no fue renovado ni reemplazado por mecanismo regulatorio alguno de los flujos comerciales intra-zona.

Los nuevos-viejos temores de los empresarios argentinos

El cambio de autoridades ocurrido en Argentina a fines de 1999 parecía generar *a priori* un escenario más favorable para el estrechamiento de los lazos políticos y económicos con la

gran potencia sudamericana, pero la profundización de las señales negativas en la economía nacional, sumadas a las dificultades del nuevo gobierno para definir una estrategia concreta que compatibilizara las necesidades internas con el proceso de integración, generaban un escenario de hipersensibilidad, en el que los malos entendidos y la "negociación" periodística ocupaban el vacío generado por la inacción de los actores naturales del proceso.

Mientras que por un lado en enero de 2000 un informe reservado de la UIA sostenía que "más de 100 empresas radicadas en Argentina han decidido a lo largo del año precedente trasladar total o parcialmente sus actividades hacia Brasil atraídas por los subsidios fiscales y financieros ofrecidos por las diferentes instancias gubernamentales del país vecino", un par de semanas más tarde los principales diarios de Buenos Aires "denunciaban" que la Embajada brasileña en Argentina estaba haciendo circular -a través de Internet y en conjunto con un grupo de empresarios brasileños con intereses en Argentina- una suerte de Guía para el Inversor editada en castellano, en la que se detallaban las ventajas, los requisitos y los beneficios ofrecidos a las empresas interesadas en radicar inversiones en diferentes Estados de dicho país.

Por su parte, la UIA volvía a reaccionar con dureza (su Secretario General afirmaba que "esto demuestra que el MERCOSUR está mal, que es necesario reformularlo para que (...) no se convierta en un sistema perverso en el cual un país gana y en el otro desaparecen empresas"), al tiempo que el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires acusaba a los Gobiernos Estaduales brasileños de adoptar posturas expansionistas, dejando entrever la posibilidad de que Argentina denunciara el Tratado de Asunción, para finalmente solicitar públicamente al Gobierno Nacional un "dólar especial" tendiente a compensar el impacto de la devaluación brasileña y el diseño de un mecanismo de cláusula "gatillo" arancelaria con el fin de proteger a la industria nacional contra devaluaciones futuras de la moneda brasileña.

En forma paralela, el gobierno brasileño se quejaba de la falta de cooperación de los funcionarios argentinos en relación con el sostenimiento de la paridad cambiaria del real, contratando además con el argumento de que la convertibilidad argentina implicaba para los argentinos costos y beneficios y que Brasil no tenía por qué pagar la decisión del país vecino de mantenerla.

Por fin, varias de las empresas que formaban parte de la lista de las que supuestamente estaban emigrando hacia el país vecino, desmentían públicamente sus proyectos de relocalización. En igual sentido, la UIA reconocía la inexistencia de un relevamiento serio acerca de dicho fenómeno (que ahora se limitaba a unas treinta firmas, casi todas ellas transnacionales), al tiempo que diferentes analistas y empresarios calificaban como absurdo el debate periodístico de esos días acerca de la factibilidad de proceder al traslado de empresas o líneas de producción hacia el país vecino.

VII. COMENTARIOS FINALES

Los quince años ya transcurridos del proceso de acercamiento comercial y económico entre Argentina y Brasil que se analizan en el presente documento permiten observar que los vaivenes en la paridad cambiaria bilateral han representado -con diferentes circunstancias y matices a lo largo del tiempo- uno de los principales *issues* de la agenda regional, tanto desde el punto de vista de las negociaciones como de las preocupaciones y acciones empresariales.

Como era de preverse, la relevancia del nivel real del tipo de cambio bilateral -o lo que es lo mismo, las reacciones empresariales ante cambios desfavorables en el mismo- se ha ido incrementando a medida que se fue incrementando el grado de interdependencia económica/productiva entre los dos principales países del bloque. Así, si en los inicios del programa de integración Argentina-Brasil hacia mediados de los años ochenta la cuestión cambiaria aparecía en un lugar marginal en la agenda de preocupaciones y prioridades de empresarios y gobiernos, la relevancia del tema fue *in crescendo pari passu* el avance y generalización del proceso de desgravación arancelaria.

Del mismo modo, el comienzo de la década de los años noventa y del proceso MERCOSUR, colocaba a la problemática asociada al disímil desempeño macroeconómico de Argentina y Brasil -donde el tipo de cambio bilateral era apenas un síntoma de los problemas de la economía más grande de la región- como uno de los principales focos de conflicto entre privados y gobiernos. Durante todo el período de transición del MERCOSUR (que culminó a fines de 1994) buena parte de las políticas comerciales implementadas en Argentina, con impactos directos e indirectos sobre el "campo de juego" regional, tuvieron como objetivo moderar, de algún modo, los efectos que generaban los ciclos económicos desfasados y las diferentes reglas cambiarias en ambos países.

La convergencia espontánea de las principales variables macroeconómicas de los dos países observada en la etapa *post* Ouro Preto y hasta 1998 posibilitó el mantenimiento de cierto equilibrio en la paridad bilateral durante dicho período. En este contexto, a lo largo de la "época de oro" del MERCOSUR -en la cual se observa un fuerte incremento en las relaciones económicas entre ambos países y la gradual inserción de los sectores más sensibles en el régimen de libre comercio regional-, el surgimiento de diferente tipo de conflictos comerciales tuvo más relación con las históricas y estructurales diferencias de tamaño, dotaciones factoriales y competitividades relativas -"asimetrías naturales"- que con implicancias derivadas de los entornos macroeconómicos.

Esta relativa convergencia de las políticas macroeconómicas de Argentina y Brasil -y del equilibrio cambiario-, realza una vez más la importancia que asume la estabilidad y el crecimiento económico de la región sobre el proceso integrador y la ampliación de los negocios. De alguna manera, sugiere que el mantenimiento de la "salud" macroeconómica de los dos grandes países del bloque resulta una condición necesaria -aunque no suficiente- para el desarrollo positivo del esquema integrador, más allá de la estricta coincidencia de las diferentes políticas monetarias, fiscales o cambiarias que se definen en cada uno de ellos.

En este marco, la crisis regional desatada con fuerza a partir de la devaluación del real de enero de 1999, volvió a poner a la problemática relacionada con las paridades relativas de las monedas en el centro de atención de empresarios y *policy makers*. Si bien la incertidumbre y alta volatilidad macro observada tanto en Argentina como Brasil a lo largo de 1999-2000, contribuyeron a "velar" el impacto del cambio de precios relativos entre ambas economías, el mismo fue afectando no

sólo la rentabilidad de las operaciones de comercio intra-zona sino también, y fundamentalmente, las capacidades relativas de atracción de capitales a ambos lados de la frontera.

En este marco, y ante la imposibilidad de las partes para consensuar algún mecanismo tendiente a compensar (o al menos amortiguar) estos impactos, el gobierno argentino dispuso diferentes tipos de medidas restrictivas del comercio bilateral, que en definitiva no perseguían otro objetivo que el de "ganar tiempo" hasta que se generaran condiciones económicas y políticas más favorables para la búsqueda de soluciones más de fondo. Estos hechos generaron durante 1999 y 2000 varios incidentes y disputas entre las partes, amén de un recrudecimiento (especialmente en Argentina) de los cuestionamientos -empresariales, sindicales y hasta sociales- a la mecánica del proceso de integración.

BIBLIOGRAFIA

- ABLIN, E. Y LUCÁNGELI, J. (2000): "La Política Comercial Argentina. Evolución Reciente y Limitaciones de los Instrumentos Futuros", en *Boletín Techint* N° 304. Buenos Aires. 2000.
- BERLINSKI, J. "Percepción empresarial de los efectos de la apertura unilateral y del Mercosur en Argentina y Brasil", en *Estudios argentinos para la integración del MERCOSUR*. Buenos Aires: CEI. 1993.
- _____. "El Sistema de Incentivos en Argentina. De la liberalización unilateral al Mercosur", *Estudios de la Economía Real* N° 6. Buenos Aires: CEP. 1998.
- BRUNO, C. "Algunas reflexiones sobre el proceso de integración entre Argentina y Brasil", *Fundación Friedrich Ebert*. Buenos Aires. 1987.
- CAMPBELL, J.; ROZEMBERG, R. Y SVARZMAN, G. "Argentina-Brasil en los '80: Entre la Cornisa y la Integración", en J. Campbell (Ed.), *Mercosur entre la realidad y la utopía*. Buenos Aires: Nuevo Hacer. 1999a.
- CAMPBELL, J.; ROZEMBERG, R. Y SVARZMAN, G. "El Mercosur en la década del 90': de la apertura a la globalización", en J. Campbell (Ed.), *Mercosur entre la realidad y la utopía*. Buenos Aires: Nuevo Hacer. 1999b.
- CANITROT, A. Y JUNCO, S. "Apertura y condiciones macroeconómicas. El caso argentino", en A. Canitrot y A. Petrecolli, *Apertura y condiciones macroeconómicas en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Un estudio comparativo*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella. 1993.
- CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA PRODUCCIÓN - CEP. "Las Empresas Transnacionales en el Mercosur", en *Notas de la Economía Real* N° 11. Buenos Aires. 1999.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - CEPAL. *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. 1995.
- COMISIÓN NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR - CNCE. *Informe Anual*. Buenos Aires. 1995.
- CHUDNOVSKY, D. "Oportunidad histórica para formular una política industrial", *Argentina Tecnológica*. Buenos Aires. 1987.
- _____. Y PORTA, F. "En torno a la integración económica argentino-brasileña", *Revista de la CEPAL* N° 39. Santiago de Chile: CEPAL. 1989.
- DUDIUK, P. *Comentarios sobre el Acuerdo de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil*, Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert. 1987.
- ECHEGARAY, R. "Coordinación de Políticas Cambiarias en América Latina: Una Perspectiva desde el Mercosur", Documento N° 6. Montevideo: CEFIR. 1993.
- ECO-AXIS. "Los Sectores con Regulaciones Específicas", *Mercosur Journal* N° 1. Buenos Aires: Eco-Axis. 1995.
- FRISTCH, W. "Mercosur: A Mid-Term Review", (mimeo). PUC, Rio de Janeiro. 1993.
- FRENCH DAVIS, R. *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*. Santiago de Chile: Dolmen Ediciones. 2001.

GOLDÍN P. "Las Cláusulas de Salvaguardia en el Mercosur", *Informes del Proyecto N° 4*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires, Argentina. 1994.

_____ Y ROZEMBERG R. "Comercio Bilateral Argentina-Brasil: Proyecciones para 1993", *Informes del Proyecto N° 3*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires, Argentina. 1993.

_____ . "Asimetrías naturales y artificiales en el Proceso de Integración", (mimeo). Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. 1993.

_____ . "Los Dilemas de la Macroeconomía Actual: Apuntes para el Mercosur", en *Mercosur Journal N° 1*. Buenos Aires. 1995.

HEYMANN, D Y NAVAJAS, F. "Interdependencias Macroeconómicas entre Argentina y Brasil: los flujos comerciales", en *Estudios Argentinos para la integración del MERCOSUR*. Buenos Aires: CEI. 1993.

INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - INTAL. *Informe Mercosur N° 1*. Buenos Aires: BID-INTAL. 1996.

_____ . *Informe Mercosur N° 6*. Buenos Aires: BID-INTAL. 2000.

LIFSCHITZ, E. Y CRESPO, E. "Evolución de la Protección Arancelaria, 1990-2001", en *Boletín Techint N° 275*. Buenos Aires. 1995.

LAVAGNA R. "Integración Argentina-Brasil: Origen, resultados y perspectivas". *Ariadna: Grupo de Análisis sobre la Integración del Cono Sur*. Buenos Aires. 1991.

_____ . *Argentina-Brasil-Mercosur: Una Decisión Estratégica*. Ed. Ciudad Argentina. 1998.

LUCÁNGELI, J. "La Integración de Argentina en el Mercosur. Revisión de antecedentes y evaluación del desarrollo y perspectivas del acuerdo regional", *Serie Estudios N° 26*. Buenos Aires: CECE. 1998.

NOFAL, B. "Las Grandes Asignaturas Pendientes en el Mercosur", en *Boletín Techint N° 292*. Buenos Aires. 1996.

PORTA, F. "Las dos Etapas del Programa Argentino-Brasileño de Integración. Evaluación de lo Actuado e Incertidumbres Futuras", Texto para discusión Interna N° 36, FUNCEX. Río de Janeiro. 1990.

ROSSI, M. "Volatilidad de las monedas y estabilidad de las Uniones Comerciales. El caso Mercosur", *Revista Análisis N° 11*. Rosario: Universidad Austral. 2001.



Diarios *Clarín*, *La Nación*, *El Cronista* y *Ambito Financiero*: Artículos y notas periodísticas.
Periódicos *Mercado* y *El Economista*: Artículos y notas periodísticas.

Comité Ejecutivo de la Unión Industrial Argentina: Comunicados de prensa y actas de reuniones.
Informes de Cámaras Empresariales.

Documentos Oficiales y Actas de Reuniones del MERCOSUR.

PUBLICACIONES DE INTAL

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Integración & Comercio. Revista cuatrimestral (español e inglés) por suscripción o en forma individual.

INTAL Carta Mensual (español, inglés y portugués - Internet).

INFORMES SUBREGIONALES DE INTEGRACIÓN

Informe ANDINO. Publicación anual (español). Versión en inglés: Internet.

CARICOM Report. Publicación anual (inglés).

Informe CENTROAMERICANO. Publicación anual (español). Versión en inglés: Internet.

Informe MERCOSUR. Publicación anual (español, inglés y portugués).

INFORMES ESPECIALES

Integración energética en el Cono Sur (español). Mario A. Wiegers. 1996.

Integración en el Sector Transporte en el Cono Sur (español):

Transporte Terrestre. José Alex Sant'Anna. 1997.

Puertos y vías navegables. Martín Sgut. 1997.

Los ferrocarriles y su contribución al comercio internacional. Ian Thomson. 1997.

El impacto sectorial de la integración en el MERCOSUR (español y portugués). Juan José Taccone y Luis Jorge Garay (Eds.) 1999.

Impacto del TLCAN en las exportaciones de prendas de vestir de los países de América Central y República Dominicana. Español (Internet).

INTAL: 35 años de Compromiso con la Integración Regional. Español.

América Latina a principios del Siglo XXI: Integración, Identidad y Globalización. Actitudes y expectativas de las elites latinoamericanas. Español (Internet).

Perspectivas y Desafíos del Proceso de Integración Argentino-Chileno a Diez Años del ACE 16. Español.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

The Integration Movement in the Caribbean at Crossroads: Towards a New Approach of Integration (inglés). Uziel Nogueira. 1997.

MERCOSUL e Comércio Agropecuario (portugués). Ives Chaloult y Guillermo Hillcoat. 1997.

Las relaciones de comercio e inversión entre Colombia y Venezuela (español). Eglé Iturbe de Blanco. 1997.

DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN

Integración y democracia en América Latina y el Caribe (español). Alvaro Tirado Mejía. 1997.

Estado de evolución en la elaboración e implementación de las Normas ISO 14.000 y CODEX Alimentarius (español). Laura Berón. 1997.

Evolución institucional y jurídica del MERCOSUR (español). Vicente Garnelo. 1998.

Comercio Electrónico: conceptos y reflexiones básicas (español). Gerardo Gariboldi. 1999.

Cómo expandir las exportaciones de los países dentro de una economía globalizada (español).

Rubens Lopes Braga. 1999.

La dimensión cultural: base para el desarrollo de América Latina y el Caribe: desde la solidaridad hacia la integración (español). Alejandra Radl. 2000.

Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo (español). Bernardo Kliksberg. 2000.

Los países pequeños: Su rol en los procesos de integración (español). Lincoln Bizzozero - Sergio Abreu. 2000.

BASES DE DATOS - SOFTWARE

DATAINTAL (CD-ROM) Sistema de estadísticas de comercio de América

Base INTAL MERCOSUR (BIM)

Base de datos bibliográficos (INTEG)

Directorio de las Relaciones Económicas de América Latina y el Caribe con Asia-Pacífico (CD-ROM)

Instrumentos básicos de integración económica en América Latina y el Caribe - II. Actualizada a Junio 2001.

Rueda de Negocios

PUBLICACIONES DE INTAL/ITD/STA

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Una evaluación de la homogeneidad macroeconómica y del desarrollo de la región centroamericana (español). Florencio Ballester. 1998.

Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s (inglés). Robert Devlin y Ricardo Ffrench-Davis. 1998.

Negotiating Preferential Market Access: The Case of NAFTA (inglés). Antoni Estevadeordal. 1999.

El ALCA y la OMC: Especulaciones en torno a su interacción (español). Jaime Granados. 1999.

The New Regionalism in the Americas: The Case of MERCOSUR. (inglés). Antoni Estevadeordal, Junichi Goto y Raúl Saez. 2000.

¿Qué hay de nuevo en el Nuevo Regionalismo en las Américas? Robert Devlin y Antoni Estevadeordal. 2001 (también disponible en inglés).

Metodología para el análisis de regímenes de origen. Aplicación en el caso de las Américas (español). Luis J. Garay S. y Rafael Cornejo. 2001.

A ALCA no limiar do século XXI: Brasil e EUA na negociação comercial hemisférica (português). Antonio José Ferreira Simões. 2002.

The Outlier Sectors: Areas of Non-Free Trade in the North American Free Trade Agreement (inglés). Eric Miller. 2002.

Las trabas no arancelarias en el comercio bilateral agroalimentario entre Venezuela y Colombia (español). Alejandro Gutiérrez S.

Métodos casuísticos de evaluación de impacto para negociaciones comerciales internacionales (español). Antonio Bonet Madurga

Regional Banks and Regionalism: A New Frontier for Development Financing (inglés). Robert Devlin y Lucio Castro

DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN

ALCA: Un proceso en marcha (español). Nohra Rey de Marulanda. 1998.

The Caribbean Community: Facing the Challenges of Regional and Global Integration (inglés). Anneke Jessen y Ennio Rodríguez. 1999.

Government Procurement and Free Trade in the Americas (inglés). Jorge Claro de la Maza y Roberto Cambor. 1999.

Financial Services in the Trading System: Progress and Prospects (inglés). Eric Miller. 1999.

The FTAA: Some Longer Term Issues (inglés). Robert Devlin, Antoni Estevadeordal y Luis Jorge Garay. 1999.

The Free Trade Area of the Americas and MERCOSUR-European Union Free Trade Processes: Can they Learn from Each Other? (inglés). Robert Devlin. 2000.

Negotiating Market Access between the European Union and MERCOSUR: Issues and Prospects (inglés). Antoni Estevadeordal y Ekaterina Krivonos. 2000.

La integración comercial centroamericana: Un marco interpretativo y cursos de acción plausible (español). Jaime Granados. 2001.

NAFTA and the Mexican Economy: Analytical Issues and Lessons for the FTAA (inglés). J. Ernesto López-Córdova. 2001.

Breaking from Isolation: Suriname's Participation in Regional Integration Initiatives (inglés). Anneke Jessen y Andrew Katona. 2001.

Regional Public Goods in Official Development Assistance (inglés). Marco Ferroni. 2001.

Hacia una nueva alianza de comercio e inversión entre América Latina y Asia-Pacífico (español: Internet). Mikio Kuwayama. 2001 (también disponible en inglés).

El proceso de formulación de la Política Comercial. Nivel uno de un juego de dos niveles: Estudios de países en el Hemisferio Occidental (español e inglés). 2002.

Mercosul em sua primeira década (1991-2001): Uma avaliação política a partir do Brasil (portugués). Paulo Roberto de Almeida. 2002.

Diseños institucionales y gestión de la política comercial exterior en América Latina (español). Jacint Jordana y Carles Ramió. 2002.

A Study on the Activities of IFIs in the Area of Export Credit Insurance and Export Finance (inglés). Malcom Stephens y Diana Smallridge. 2002.

El proceso de integración Argentina-Brasil en perspectiva: El ciclo cambiario y la relación público-privada en Argentina (español). Ricardo Rozemberg y Gustavo Svarzman. 2002.

PUBLICACIONES DE INT/ITD

DOCUMENTOS DE TRABAJO

El Mercado Común del Sur: MERCOSUR. Martin Arocena. Documento de Trabajo # 203. Septiembre 1995 (también disponible en inglés).

De Miami a Cartagena: nueve enseñanzas y nueve desafíos. Robert Devlin y Luis Jorge Garay. Documento de Trabajo # 210. Julio 1996 (también disponible en inglés).

Facts, Fallacies and Free Trade: A Note on Linking Trade Integration to Labor Standards. Donald J. Robbins. Working Paper # 214. Mayo 1997.

What can European Experience Teach Latin America About Integration. L.A. Winters. Working Paper # 215. Mayo 1997.

Economic Integration and Equal Distribution. Willem Molle. Working Paper # 216. Mayo 1997.

Hacia el libre comercio en el Hemisferio Occidental: El proceso del ALCA y el apoyo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo. Enrique V. Iglesias. Documento de Trabajo # 218. Julio 1997 (también disponible en inglés).

Convergence and Divergence Between NAFTA, Chile, and MERCOSUR: Overcoming Dilemmas of North and South American Economic Integration. Raúl A. Hinojosa-Ojeda, Jeffrey D. Lewis y Sherman Robinson. Working Paper # 219. Mayo 1997.

La infraestructura de transporte en América Latina. Arturo Vera Aguirre. Documento de Trabajo # 220. Julio 1997 (también disponible en inglés).

MERCOSUR: Logros y desafíos. Carlos Sepúlveda y Arturo Vera Aguirre. Documento de Trabajo # 213. Septiembre 1997 (también disponible en inglés).

PUBLICACIONES ESPECIALES

Nota Periódica sobre Integración y Comercio en América, Julio 1995; Febrero, Agosto y Diciembre 1996; Julio y Diciembre 1997; Agosto y Diciembre 1998; Febrero y Octubre 1999; Octubre y Diciembre 2000; Mayo 2002. (también disponible en inglés y las versiones 1997 disponibles en portugués).

El Euro y su efecto sobre la economía y la integración en América Latina y el Caribe. Roberto Zahler. Trabajo presentado en el seminario "El Euro y su impacto internacional" con ocasión de la 40ª Asamblea de Gobernadores del BID, Francia, Marzo 16, 1999 (también disponible en inglés).

Separata del Informe de 1996 sobre Progreso Económico y Social en América Latina. Parte II, Capítulo 2: Liberalización comercial. 1996 (también disponible en inglés).

Unión Económica y Monetaria Europea: Avances recientes y posibles implicaciones para América Latina y el Caribe. Marzo 1997 (también disponible en inglés).

Globalización e Integración Regional: consecuencias para América Latina. Discurso dado por Enrique V. Iglesias en el Seminario sobre "Una visión crítica de la globalidad", México D.F., Noviembre 1997 (también disponible en inglés).

Protección, desgravación preferencial y normas de origen en las Américas. Luis Jorge Garay y Antoni Estevadeordal. Junio 1995 (también disponible en inglés).

El nuevo rostro de la integración regional en América Latina y el Caribe. Discurso dado por Enrique V. Iglesias en la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina y el Caribe, Montevideo, Julio 1997 (también disponible en inglés).

El Area de Libre Comercio de las Américas: De Miami a Belo Horizonte. Discurso dado por Enrique V. Iglesias en el III Foro Empresarial de las Américas, Belo Horizonte, Mayo 1997 (inglés, español y portugués).

Asociación Transpacífica: El papel de América Latina. Discurso dado por Enrique V. Iglesias en la XII Reunión General Internacional del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC XII), Santiago, Septiembre 1997 (también disponible en inglés).