

breves cindes 2

La Estrategia Comercial de la Argentina y America del Sur

Roberto Bouzas

Maio de 2008



CINDES é o coordenador da LATN no Brasil



La Estrategia Comercial de la Argentina y America del Sur*

Roberto Bouzas**

1. La política comercial argentina reciente: una historia familiar

Todo análisis de la política comercial argentina debe tomar nota de dos rasgos recurrentes, a saber: a) la volatilidad de los instrumentos de política utilizados, y b) su periódica subordinación a urgencias y objetivos macroeconómicos. Estos dos rasgos han sido el resultado de la competencia histórica entre distintos modelos de integración a la economía mundial y de una trayectoria económica caracterizada por crisis macroeconómicas recurrentes y alta volatilidad¹.

El período reciente no ha sido una excepción. En medio de una situación económica de emergencia, la política económica que siguió a la crisis de 2001-02 se concentró en administrar la salida del régimen de caja de conversión vigente por más de una década y evitar un retorno a la hiperinflación. Así, el nuevo régimen cambiario se acompañó de medidas para moderar los efectos internos del cambio de precios relativos y fortalecer el balance fiscal, principalmente a través del restablecimiento de impuestos a la exportación (eliminados a principios de la década del noventa). Paralelamente, la política comercial adoptó un foco predominantemente “defensivo” con el objetivo explícito de alentar la “reindustrialización”, el empleo y el crecimiento económico. Dadas las restricciones para operar sobre los aranceles debido a compromisos multilaterales y preferenciales,

* Texto elaborado en Noviembre de 2007

** Universidad de San Andrés/CONICET

¹ Para un análisis más detallado véase Bouzas y Cabello (2007)

las autoridades recurrieron a una implementación más agresiva de la legislación de defensa comercial y a medidas ad hoc de protección².

Algunos de los instrumentos utilizados en los últimos años (como los impuestos a la exportación) fueron inicialmente presentados como transitorios. Sin embargo, más de cinco años después de la crisis la Argentina aún mantiene vigentes los impuestos a la exportación y, replicando otros antecedentes históricos, los ha utilizado como un instrumento para alcanzar objetivos de política de corto plazo (como moderar el efecto sobre los precios internos -y el ingreso real- de la mejora en los precios internacionales de sus exportaciones)³. Las medidas aplicadas a las exportaciones fueron más allá de la mera aplicación de impuestos, como en el caso de la suspensión de las exportaciones de carne a comienzos de 2006. Esta medida extrema, que rigió por un período de solo seis meses, fue reemplazada por restricciones cuantitativas que limitaron la venta de carne al exterior.

La persistente mejora en los precios internacionales de los productos agrícolas que exporta la Argentina también alentó intervenciones ad hoc en la forma de restricciones cuantitativas (a través de la obligación de registro previo de las operaciones), precios de referencia y subsidios cruzados. De nuevo, el principal objetivo de estas intervenciones fue desvincular el proceso interno de formación de precios del comportamiento de los precios internacionales de ciertos productos clave de la canasta de consumo.

Esta utilización de los instrumentos de política comercial con objetivos de política doméstica no es nueva y siempre ocupó un papel importante en la experiencia argentina. Dado que buena parte de las exportaciones argentinas está constituida por bienes que son parte integral de la canasta alimentaria de los residentes,

² Como ejemplo pueden destacarse los “acuerdos voluntarios de restricción de exportaciones” en el caso de Brasil, la implementación del Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC) con Brasil en febrero de 2006 y las medidas aplicadas contra las importaciones provenientes de China y otros países asiáticos en agosto de 2007

³ Hay varios ejemplos de ello, como el aumento en los impuestos a la exportación de petróleo y derivados en el año 2004 y el incremento en las retenciones sobre las exportaciones de carne y productos lácteos en 2005.

la mejora en los términos de intercambio (del mismo modo que la devaluación de la moneda local) genera fuertes impactos distributivos. Este conflicto se ha reiterado por décadas y ha reaparecido en los últimos años de la mano de la maxi-devaluación del 2001-02 y de la notable mejora de los precios de los productos agrícolas. Si este escenario de precios favorables se extiende en el futuro, este problema continuará figurando en un lugar prioritario de la agenda de políticas.

2. Tendencias del comercio exterior: continuidades y rupturas

Después de un período de estancamiento a fines de la década del noventa, en los últimos años las exportaciones argentinas han crecido al ritmo de la expansión de la demanda internacional por recursos naturales, las mejoras tecnológicas domésticas y el cambio en los precios relativos producido por la devaluación de 2001-02. Con resultado, en el año 2006 las ventas externas alcanzaron un record histórico de casi 47,000 millones de dólares, un 76% superior al pico anotado en el punto máximo del ciclo anterior (en los años 1997-1998).

Este rápido crecimiento de las exportaciones se ha acompañado de un patrón de especialización fuertemente concentrado en productos intensivos en recursos naturales y un grado relativamente bajo de procesamiento. En efecto, en el primer semestre del 2007 los productos primarios sin procesar y los combustibles (a pesar de la fuerte caída en los volúmenes exportados de petróleo) contribuyeron con un 36% de las exportaciones argentinas totales, mientras que las manufacturas de origen agropecuario lo hicieron con un 32% adicional. De este último porcentaje, 60% fue aportado por la exportación de grasas, aceites y residuos del sector oleaginoso.

El comercio exterior argentino ha experimentado algunos cambios importantes en su composición por mercados de origen y destino. Por el lado de las importaciones, la concentración de las compras argentinas en bienes industriales,

combinada con las preferencias intra-Mercosur y la emergencia de China como “fábrica global”, han incrementado el rol de estos dos países como proveedores de la Argentina. En efecto, en el año 2006 las importaciones provenientes de Brasil y China contribuyeron respectivamente con el 37% y el 9% de las importaciones totales, en comparación con el 28% y el 5% a comienzos de la década. Por el lado de las exportaciones, en cambio, la concentración en productos intensivos en recursos naturales ha provocado un aumento importante en la participación de China y otros países asiáticos, a expensas de socios comerciales tradicionales (como la Unión Europea) y, más recientemente, Brasil. En particular, entre 2000 y 2006 la participación de Brasil como destino de las exportaciones argentinas cayó del 26% al 17%.

Estas tendencias han estado en la base del incremento de la conflictividad en la relación comercial con Brasil, ya que el incremento en la participación de Brasil como mercado de origen de las importaciones argentinas y su pérdida de relevancia como mercado de destino se ha acompañado de una reversión de los saldos bilaterales de comercio⁴. Las relaciones con otros socios comerciales de importancia creciente (como China y otros países asiáticos) tampoco han estado exentas de tensiones, a pesar del positivo desempeño de las ventas argentinas. En el caso de China vale destacar las tensiones creadas por el rápido aumento de las importaciones de productos que ya habían enfrentado problemas de competitividad en el ámbito regional (principalmente con relación a Brasil). La importancia de este efecto y su sensibilidad política quedaron de manifiesto a mediados de 2007, cuando las autoridades argentinas adoptaron una serie de medidas de protección ad hoc frente al rápido aumento de las importaciones chinas y la inminencia de un cambio en el signo de la balanza comercial bilateral⁵.

⁴ La reversión en el saldo bilateral del comercio con Brasil también responde a influencias macroeconómicas, como la fuerte recuperación de la demanda doméstica en la Argentina después del año 2002. Sin embargo, a los efectos de esta nota interesa subrayar tendencias más estructurales relacionadas con la composición del comercio y la participación en el mercado.

⁵ A pesar de la existencia de múltiples diferencias, la Argentina y Brasil enfrentan algunos desafíos comunes en su relación con China. Estos desafíos podrían servir de base para un enfoque cooperativo. No obstante, la naturaleza del conflicto sugiere que las respuestas tendrán un carácter fundamentalmente “defensivo”. En este marco, la Argentina y Brasil seguirían enfrentando el desafío de una división regional del trabajo que fuera a la vez eficiente y políticamente sustentable.

3. La estrategia comercial de la Argentina y América del Sur

3.a) La arena multilateral

Por la composición regional y por tipo de bienes de su comercio exterior, el régimen y las negociaciones multilaterales siempre ocuparon un lugar prioritario en la agenda comercial externa de la Argentina. En materia de intereses “ofensivos”, la agenda argentina ha estado fuertemente influida (especialmente después de la puesta en marcha de la Política Agrícola Común a principios de los sesenta) por el comercio de productos agrícolas de clima templado. En el plano “defensivo”, las prioridades de la Argentina se han centrado en los bienes industriales (principales beneficiarios de la estrategia de industrialización sustitutiva) y otros temas “no comerciales”⁶. Esta configuración de intereses sigue presente en la actualidad, aunque ha experimentado algunos cambios debido a las prioridades percibidas de política y el contexto internacional.

Por lo que toca a las primeras, ya mencionamos la renovada prioridad asignada a partir de la crisis de 2001-02 a la “re-industrialización”, la promoción del crecimiento y el empleo. La principal novedad del contexto externo, por su parte, ha sido la sostenida mejora en los términos de intercambio de la Argentina. Esta mejora parece tener características más permanentes asociadas a cambios estructurales en la economía mundial, como el rápido crecimiento y urbanización de China (que ha incrementado notablemente la demanda de recursos naturales) y la perspectiva de utilización de bio-combustibles como sustitutos del petróleo. Estos desarrollos, combinados con progresos tecnológicos que ampliaron significativamente la frontera agrícola en la Argentina, se han traducido en un ambiente

⁶ Los primeros años de la década del noventa fueron una excepción, ya que las negociaciones multilaterales de la Rueda Uruguay se utilizaron en parte como un instrumento para lock in (consolidar) reformas unilaterales de política comercial.

internacional favorable para sus productos de exportación. Este desarrollo en principio positivo tiene, sin embargo, efectos colaterales sobre la distribución del ingreso, ya que buena parte de los bienes que exporta la Argentina son también parte de la canasta de consumo.

Como resultado de estas tensiones, el nuevo contexto internacional ha tenido un efecto paradójico sobre la Argentina y su posición en las negociaciones multilaterales, disminuyendo la inclinación a admitir trade offs que en otras circunstancias podrían haber resultado aceptables. Según una visión simplificada (pero no carente de poder descriptivo), el horizonte favorable para la demanda mundial y los precios de los productos que exporta la Argentina habrían reducido los beneficios potenciales de un acuerdo multilateral en materia de agricultura y, sobre todo, la disposición a hacer concesiones en otros campos (como el acceso a mercado de productos manufacturados). Según este diagnóstico, la mejora permanente en las condiciones internacionales que enfrenta la Argentina habría reducido el “precio” a pagar por un acuerdo (que en otras circunstancias podría haber sido considerado “razonable”) en materia agrícola. Esta disposición resulta aún menor en un contexto de revalorización de una estrategia de “re-industrialización” y promoción del empleo y el crecimiento.

La dominancia de este paradigma ayuda a entender el rechazo de la Argentina al proyecto de modalidades presentado por el presidente del Grupo de Negociación sobre Acceso a los Mercados para los Productos No Agrícolas (NAMA, por sus siglas en inglés) de julio de 2007. Entre otras cosas, la propuesta proponía que la fórmula suiza que definiría el recorte arancelario que deberían aplicar los países en desarrollo utilizara un coeficiente de entre 19 y 23⁷. Según estimaciones oficiales, si bien los aranceles aplicados en la Argentina son bastante inferior-

⁷ La fórmula suiza es un instrumento de reducción arancelaria que recorta proporcionalmente más los aranceles más elevados. Cuanto más alto es el coeficiente de la fórmula menor es el recorte arancelario. La fórmula se expresa: $t_1 = a \cdot t_0 / a + t_0$, donde t_0 y t_1 son los aranceles de partida y final, respectivamente, y a es el coeficiente a negociar.

res a los consolidados⁸, un coeficiente de 19 implicaría que la Argentina tendría que reducir sus aranceles en un promedio (ponderado) de casi 61%. Asimismo, cerca del 74% de total de líneas arancelarias impositivas debería experimentar una reducción en el arancel aplicado y el arancel máximo consolidado (que actualmente alcanza el 35%) debería caer al final del período de transición al 12.3%. Los negociadores argentinos calificaron la propuesta como “inaceptable”, bajo el argumento de que no respetaba el principio de equilibrio general que debía orientar las negociaciones de Doha y reducía el “espacio de política” para países en proceso de re-industrialización⁹. En resumen, al menos en el corto y mediano plazo, las restricciones de oferta y el impacto interno (distributivo y macroeconómico) de la mejora en los precios de los productos primarios parecen haberse convertido en consideraciones más importantes que la remoción de las barreras de acceso a los mercados externos o la introducción de nuevas disciplinas a los subsidios a la producción agrícola.

3.b) La arena regional-bilateral

El Mercosur sigue siendo, al menos en el plano de la retórica, la piedra angular de la estrategia de negociaciones preferenciales de la Argentina. Sin embargo, también en este ámbito la agenda comercial ha estado subordinada a demandas internas y ha sido dominada por el bilateralismo. Desde el punto de su accionar en el Mercosur, en los últimos años la iniciativa más importante de la Argentina fue el respaldo a la incorporación de Venezuela como miembro pleno de la unión aduanera. El gobierno argentino fue un activo promotor de la incorporación plena de Venezuela, incluso antes de que se acordaran todos los detalles sobre los cronogramas de desgravación del comercio intra-zona y de adopción del arancel externo común. Este activismo se coronó con la incorporación for-

⁸ Los aranceles aplicados y consolidados son similares en algunos sectores sensibles como textiles y vestido, calzado y automóviles.

⁹ Un argumento adicional fue que la propuesta paralela presentada en el caso de los productos agrícolas incluía muchos aspectos sin resolver (especialmente en materia de acceso a los mercados) que hacían prácticamente imposible evaluar el alcance de los beneficios que obtendrían los productores agrícolas eficientes.

mal de Venezuela como miembro pleno en la XXX Cumbre de Presidentes del Mercosur en la ciudad de Córdoba en julio de 2006, al término de la Presidencia Pro-Tempore argentina.

A pesar del apoyo del gobierno argentino, la incorporación de Venezuela al Mercosur ha sido problemática y aún se encuentra en trámite debido a la falta de ratificación legislativa del protocolo de adhesión por parte de los parlamentos de Brasil y Paraguay. Tampoco se han cumplido los plazos previstos en los cronogramas para acordar los calendarios de desgravación del comercio intra-zona e implementación del arancel externo común. El respaldo del gobierno argentino a la incorporación de Venezuela al Mercosur ha sido el resultado de la confluencia de varios factores, la mayoría de ellos de naturaleza doméstica y de carácter económico, entre los que destacan: 1) la apertura de nuevas oportunidades de negocios para empresarios argentinos; 2) el acceso a financiamiento externo en un contexto en el que los mercados internacionales de capital se encuentran cerrados para la Argentina; y 3) el relajamiento de las restricciones energéticas (ver más adelante)¹⁰.

Por lo que toca a otros temas de interés argentino en el Mercosur, los principales esfuerzos se han puesto en la administración de la relación bilateral con Brasil y, especialmente, en la implementación de mecanismos más efectivos para defender sectores domésticos amenazados por la competencia de importaciones. La agenda argentina también se vio influida por conflictos bilaterales como el que se planteó con Uruguay en torno a la instalación de plantas productoras de pasta de celulosa en la margen oriental del río Uruguay¹¹.

Otro ámbito en el que la Argentina reveló sus preferencias regionales fue en relación a las propuestas de integración sudamericana. Esta idea había estado pre-

¹⁰ La única consideración “internacional” pudo haber sido el deseo de “equilibrar” la relación con Brasil a través de la incorporación de nuevos socios. En su momento, el respaldo argentino a la incorporación de Chile como miembro pleno del Mercosur tuvo la misma motivación.

¹¹ La Argentina rechazó la intervención del mecanismo de solución de controversias del Mercosur en el conflicto sobre la instalación de las plantas “pasteras” en Uruguay.

sente en la agenda diplomática de Brasil desde la primera mitad de los noventa, pero tomó forma concreta en la Primera Cumbre de Presidentes de los Países de América del Sur celebrada en Brasilia en el año 2000. De esa reunión surgió, en el año 2001, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), que integró formalmente la cuestión de la infraestructura a la agenda económica regional. En diciembre de 2004, una nueva cumbre de presidentes creó la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSAN), integrada por los cuatro miembros del Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Chile, Guyana y Suriname. La evolución de la CSAN sugiere que las posiciones nacionales en relación a los objetivos, métodos y prioridades del agrupamiento regional tienen marcadas (y eventualmente irreconciliables) diferencias, resultado de la distinta funcionalidad política y económica que cada gobierno adjudica al proceso de integración sudamericano¹². En particular, el gobierno argentino se relacionó con la propuesta de la CSAN con cierta reticencia, temiendo que la misma creara un espacio para el ejercicio de la influencia brasileña en la región, en desmedro de la relación bilateral con la Argentina y el Mercosur¹³.

Esta relativa desvalorización del ámbito regional ha sido complementada con una activa política de relaciones bilaterales centrada en temas de relevancia principalmente doméstica. Dos que han ocupado un lugar prioritario en esta red de relaciones bilaterales han sido el aseguramiento del abastecimiento energético y la protección de sectores domésticos sensibles. El tema del abastecimiento energético ha dominado las relaciones con Chile, Bolivia y Venezuela. En efecto, desde que la Argentina comenzó a experimentar faltantes en el abastecimiento doméstico de gas natural en el año 2004, las relaciones con Chile han estado atravesadas por la cuestión energética. Frente a este cuadro de escasez interna (a su vez resultado de las

¹² Para una discusión más detallada véase Bouzas, da Motta Veiga y Ríos (2007). En abril de 2007, con ocasión de la Primera Cumbre Energética Sudamericana la Comunidad Sudamericana de Naciones fue reemplazada por la Unión de Naciones de América del Sur (UNASUR), sin cambios sustantivos.

¹³ De hecho, en la primera cumbre de la CSAN celebrada en Brasilia en el año 2005 el presidente Néstor Kirchner se retiró antes de la apertura del encuentro. Néstor Kirchner tampoco participó de la segunda cumbre celebrada en Cochabamba en el año 2006. Si bien el presidente argentino se ha destacado por la poca atención prestada a eventos internacionales protocolares, la actitud no deja de revelar un cierto desinterés político por el foro regional.

políticas vigentes para el sector), en el año 2004 la Secretaría de Energía emitió una resolución estableciendo la prioridad del abastecimiento doméstico, lo que obligó a las empresas proveedoras a reducir los envíos de gas natural a Chile por debajo de los 22 millones de metros cúbicos diarios amparados en contratos privados. El abastecimiento de gas natural argentino a Chile había experimentando una fuerte expansión en la década del noventa de la mano del aumento en las reservas argentinas (producto de la privatización y desregulación del sector petrolero) y la construcción de varios gasoductos trans-cordilleranos. El incumplimiento en los contratos de abastecimiento (especialmente en el período invernal) fue un irritante en la relación bilateral, a pesar de la sintonía política positiva de ambos gobiernos.

Las relaciones con Bolivia también recuperaron jerarquía y visibilidad de la mano de la crisis energética argentina. Bolivia tiene reservas importantes de gas natural y ha sido un proveedor histórico de la Argentina (este papel se redujo considerablemente en la década del noventa cuando la Argentina comenzó a generar excedentes exportables y Bolivia reorientó sus envíos de gas natural hacia Brasil). Así, tras los faltantes del año 2004 el gobierno argentino incrementó las importaciones de gas natural desde Bolivia para abastecer el mercado doméstico y “liberar” fluido para el cumplimiento de los contratos con Chile¹⁴. Ante la perspectiva de restricciones de largo plazo en el abastecimiento de gas natural, en el año 2006 el gobierno argentino negoció una ampliación de los contratos de provisión de gas natural boliviano (sumando 20 millones de metros cúbicos diarios a los 7.7 millones ya existentes) y un nuevo precio de venta (que aumentó de 2.60 a 5 dólares el millón de BTU)¹⁵. A pesar de que los gobiernos de Bolivia y la Argentina alcanzaron este acuerdo en el año 2006, sigue habiendo incertidumbre sobre el abastecimiento de gas boliviano: por una parte, la situación del sector petrolero en Bolivia con-

¹⁴ La exportación directa de gas natural boliviano a Chile está limitada por la ausencia de infraestructura de transporte y, lo que es más importante, por los conflictos diplomáticos que separan a ambos países. La “triangulación” indirecta que realizó la Argentina, sin embargo, exigió una solución para la diferencia de precios existente entre el gas importado de Bolivia y el gas exportado a Chile. La transferencia de parte del costo a Chile fue motivo de delicados intercambios diplomáticos.

¹⁵ Este acuerdo se realizó mientras Petrobrás también renegociaba el precio de compra de gas natural boliviano. La iniciativa argentina fue considerada por algunos observadores brasileños como una medida anticipada para asegurarse el abastecimiento desde Bolivia y como una acción indirectamente hostil a las negociaciones que en ese mismo momento se desarrollaban.

tinúa convulsionada (Bolivia no tiene disponible el fluido pactado para enviar a la Argentina) y el gasoducto que debería transportar el gas natural dentro de la Argentina aún no ha comenzado a construirse (justamente debido a la incertidumbre sobre el abastecimiento).

El tema de la energía también ha ocupado un lugar clave en las relaciones de la Argentina con Venezuela. No obstante, en el caso de este país la agenda ha sido más diversificada. Por lo que toca al tema energético, en varias oportunidades la contribución del gobierno venezolano y de la empresa estatal PdVSA fue clave para enfrentar episodios de desabastecimiento energético (a través de la provisión de diesel o fuel oil utilizado para reemplazar gas natural, especialmente en equipos de generación eléctrica). Asimismo, PdVSA realizó inversiones conjuntas con la recientemente creada empresa estatal de energía de la Argentina (ENARSA), aún modestas. El presidente venezolano también lanzó la ambiciosa propuesta de un gasoducto trans-sudamericano para transportar las masivas reservas de hidrocarburos de la cuenca del Orinoco hacia América del Sur, el que contó con la simpatía del gobierno argentino¹⁶. La provisión de hidrocarburos por parte de Venezuela para paliar faltantes puntuales de combustibles también abrió la puerta para otros negocios, ya que parte de los recursos se canalizaron a un fideicomiso destinado a financiar la importación de bienes argentinos, como maquinaria agrícola, carne, pollo y autobuses. En parte como resultado, en los últimos años las exportaciones argentinas a Venezuela pasaron de un promedio de 234 millones de dólares anuales en el trienio 1999-2001 a 790 millones en el año 2006.

Finalmente, el gobierno de Venezuela fue una fuente importante de financiamiento para el sector público en un contexto en el que la Argentina tenía cerrado su acceso al crédito internacional por los conflictos pendientes con los tenedores de bonos que no aceptaron participar en el canje de deuda realizado en diciembre de 2004 (los llamados hold outs). Este financiamiento se obtuvo a través de la emisión conjunta de títulos de deuda (el llamado Bono del Sur, que combina

¹⁶ Existen serias dudas sobre la viabilidad económica de la propuesta del gobierno venezolano, aún en estudio de pre-factibilidad.

Boden 2015 de Argentina y TICC de interés fijo de Venezuela) y de la compra de deuda soberana por parte del gobierno de Venezuela. En estos años las compras oficiales directas alcanzaron los 5.100 millones de dólares, mientras que las emisiones de Bonos del Sur llegaron a un total de 3.700 millones.

Por último, la relación bilateral con Brasil también ha estado fuertemente influida por consideraciones internas y, especialmente, por el deseo de proteger sectores domésticos amenazados por las importaciones. Desde la devaluación del Real en 1999 las relaciones comerciales bilaterales habían entrado en una fase de conflicto creciente, el que no se desactivó después de la crisis argentina de 2001-02 y la fuerte devaluación del peso. Si bien las consideraciones cambiarias siempre jugaron un papel, la experiencia de los últimos años confirma que los flujos de comercio bilateral están más influidos por factores estructurales (como su composición por tipo de bienes) y el ciclo económico interno¹⁷. En una primera etapa la Argentina adoptó sucesivas baterías de medidas ad hoc para contener las importaciones de productos brasileños sensibles, incluyendo la adopción de mecanismos de comercio administrado a través de “acuerdos voluntarios de restricción de exportaciones”. Estos acuerdos estuvieron vigentes en sectores como línea blanca, audio y video, calzados y textiles. Paralelamente, en febrero de 2006 el gobierno argentino obtuvo la admisión por parte de Brasil de la implementación de un mecanismo bilateral de salvaguardias denominado Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC)¹⁸. El MAC es una herramienta para fijar medidas transitorias de limitación de importaciones (aranceles al ingreso de productos competidores) cuando éstas registren un “incremento sustancial” que provoque un “daño importante” o amenaza de daño a una rama de la industria de uno de los países. El MAC prevé la implementación paralela de un Programa de Adaptación Competitiva (PAC), elaborado en conjunto

¹⁷ Si bien la devaluación del Real en 1999 afectó las condiciones de competitividad-precio en la economía regional, la profunda recesión en la que entró la Argentina en 1998 fue probablemente un factor más importante detrás del creciente conflicto comercial bilateral. De hecho, la devaluación del peso a fines del 2001 y el fuerte cambio experimentado por la paridad bilateral real también coincidieron con un período de fuerte déficit comercial bilateral por parte de la Argentina.

¹⁸ Desde fines de 1994, cuando concluyó el llamado “período de transición” a la unión aduanera, el gobierno y el sector privado brasileños se habían opuesto firmemente a la implementación de un mecanismo de salvaguardia regional.

por los sectores público y privado del país exportador e importador, con el propósito de contribuir a la adaptación competitiva y a la integración productiva del sector (mediante facilitación de recursos financieros, capacitación, promoción científico-tecnológica, etc.). En el caso de que no exista acuerdo entre las partes, el MAC contempla la intervención de una comisión bilateral de seguimiento del comercio que establece si su aplicación es procedente, así como la duración y el monitoreo de la industria afectada. Hasta el momento el MAC no ha sido utilizado.

Los temas energéticos tampoco han estado ausentes de la relación bilateral con Brasil, especialmente después del ingreso de Petrobrás en el mercado argentino, pero han ocupado un lugar secundario. En efecto, como parte del boom de inversiones brasileñas en la Argentina después de la crisis 2001-02, la empresa con participación minoritaria estatal brasileña realizó importantes adquisiciones de áreas productivas, refinerías y canales de distribución¹⁹. La política energética del gobierno argentino, especialmente en materia de precios, también repercutió sobre los vínculos con Petrobrás.

4. Mirando hacia adelante

En el horizonte previsible la política comercial argentina continuará dominada por las influencias que hemos destacado en esta nota. Si el nuevo ciclo positivo de precios internacionales tiene un carácter más permanente, la administración de sus consecuencias distributivas internas seguirá siendo una prioridad importante de política. Esto requerirá necesariamente la intervención pública a través de canales que, dependiendo de su diseño, tendrán distintos grados de eficiencia. Esta nueva realidad probablemente continuará dominando la posición argentina en relación a las negociaciones multilaterales.

¹⁹ En el año 2002 Petrobrás compró la petrolera local Pérez Companc. El boom de inversiones brasileñas en la Argentina alcanzó sectores tan diversos como la energía, el cemento, los textiles, la carne, el calzado, las bebidas y los alimentos. La presencia creciente de inversiones brasileñas en la Argentina es una fuente potencial de cooperación, pero también abre múltiples aristas para el conflicto, especialmente en un clima volátil de política.

En el plano regional-bilateral, la política comercial argentina continuará privilegiando un enfoque en el que las prioridades respondan principalmente a demandas internas, más que a un diseño de política de largo plazo. En este plano, y frente a la parálisis del Mercosur, el bilateralismo seguirá siendo la opción preferida de política en oposición a otras alternativas como el fortalecimiento de un espacio sudamericano.

Finalmente, si es correcta la hipótesis de precedencia de las consideraciones internas en la definición de la estrategia de negociación internacional de la Argentina, las negociaciones preferenciales Norte-Sur seguirán “fuera del radar” de las políticas públicas, a menos que haya presiones exógenas irresistibles que empujen en esa dirección.

Referencias

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

Bouzas, R., P. da Motta Veiga y S. Ríos (2007), “Crisis y Perspectivas de la Integración en América del Sur” (en co-autoría con Pedro da Motta Veiga y Sandra Ríos), Foreign Affairs en Español, vol. 7 núm. 4, pp.61-68