

La industria manufacturera argentina desde los inicios del MERCOSUR. Una aproximación a los conflictos comerciales (1991-2008)

Luciana Gil

lucianavgil@yahoo.com.ar
CONICET-UBA

Recibido: 31/01/2020.

Aceptado: 16/11/2020

Resumen: Este artículo analiza la evolución de la industria manufacturera argentina en relación con el comercio dentro del MERCOSUR. En ese marco, identifica los principales sectores protegidos por restricciones no arancelarias (RNA) a la importación brasileña. El artículo caracteriza tres períodos de la evolución de la industria argentina desde los inicios del MERCOSUR y allí explica el contexto de las principales RNA y los conflictos que generaron con Brasil. A partir de la identificación de los sectores en cuestión durante los tres períodos, reflexiona sobre el papel acotado que han jugado los espacios institucionales regionales en el abordaje de estos conflictos y sobre las limitaciones que el proceso de integración ha mostrado en generar criterios comunes para la implementación de las RNA.

Palabras clave: MERCOSUR; integración regional; industria; restricciones no arancelarias

- ❖ **Cómo citar este artículo:** Gil, L. (2020). La industria manufacturera argentina desde los inicios del MERCOSUR. Una aproximación a los conflictos comerciales (1991-2008). *Relaciones Internacionales*, 29(59), 105. <https://doi.org/10.24215/23142766e105>

Editor: Juan Alberto Rial,
Instituto de Relaciones
Internacionales Facultad
de Ciencias Jurídicas y
Sociales (Universidad
Nacional de La Plata)

Entidad editora: **Relaciones Internacionales**, es una publicación del Instituto de Relaciones Internacionales (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (Universidad Nacional de La Plata - Argentina)



Reconocimiento-NoComercial
CompartirIgual 4.0 Internacional
(CC BY-NC-SA 4.0)

The Argentinean Manufacturing Industry since the Beginning of MERCOSUR. An Approach to Trade Conflicts (1991-2008)

Luciana Gil¹

Abstract: This article analyzes the development of the Argentinean manufacturing sector in the context of MERCOSUR trade relations. In this context, the article identifies those Argentinean manufactured products which have been protected from Brazilian imports through non-tariff barriers (NTB). The article describes three periods within the development of Argentinean industry since the beginnings of MERCOSUR and explains the context of the main NTB that provoked conflicts with Brazil. By identifying the problematic sectors, it reflects on the limited role of regional institutions in those conflicts and on the limits that the integration process has shown in establishing common criteria for the implementation of NTB.

Key words: MERCOSUR; regional integration; industry; non-tariff barriers

1 Doctora en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires), investigadora asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto Interdisciplinario de Economía Política de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (IIEP-UBA). Docente en la UBA y en la Universidad de San Martín.

Este artículo presenta un análisis estilizado de la evolución de la industria manufacturera argentina, con el objetivo de contribuir a la comprensión de los contextos en los que se han situado los conflictos comerciales entre Argentina y Brasil originados en restricciones no arancelarias (RNA) impuestas por el primer país. El período de estudio parte desde los inicios del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en 1991 hasta fines de 2008, considerándose que en todo ese período las RNA fueron aplicadas selectivamente a ciertos sectores².

Desde los comienzos de este proceso de integración, la literatura académica se ha dedicado a analizar diversas variables económicas que afectaron su evolución –tales como la escasa competitividad, la falta de coordinación macroeconómica y/o el patrón de intercambio comercial en el que está inserta la región (Kosacoff, 2004; Obaya, 2006; Piñeiro y Piñeiro, 2001)– o a las variables políticas que lo han hecho –tales como la falta de “voluntad” o “compromiso político” (Manzetti, 2004; Rueda-Junquera, 2009), el régimen presidencial (Malamud, 2003) o la participación académica en las negociaciones comerciales (Botto, 2007). Entre los aportes a las interpretaciones de la evolución económica del proceso se ha destacado también la periodización del MERCOSUR propuesta por Bouzas (2001), la interpretación del papel de los distintos actores durante los primeros años del proceso de integración (Campbell, 1999; Lavagna, 1998), y los estudios específicos sobre la evolución de ciertos sectores industriales y agropecuarios en el marco del proceso de integración³. Menos frecuentes han sido los esfuerzos por relacionar la evolución del conjunto de la industria argentina con los conflictos comerciales regionales que suelen presentarse, hasta el día de hoy, entre los principales problemas del bloque. Para contribuir a completar ese vacío, este artículo caracteriza, de manera estilizada, los distintos momentos de la industria manufacturera argentina e identifica los sectores que se mostraron más sensibles a la importación desde Brasil, tanto en períodos de crisis como de crecimiento, y que generaron conflictos comerciales con la economía más grande del MERCOSUR. Para hacerlo, se han recolectado y analizado datos relativos a la evolución de la industria manufacturera argentina y al intercambio de sus productos con Brasil, tanto desde el punto de vista económico (exportaciones e importaciones, saldo comercial general y por cada sector manufacturero) como desde el punto de vista normativo (incluidas todas las disposiciones legales que implicaban alguna restricción a la importación de productos brasileños a la Argentina). La información recabada ha sido analizada según un enfoque cualitativo que permitió caracterizar tres etapas diferentes en la evolución del sector manufacturero en Argentina y distinguir aquellos sectores que obtuvieron protecciones frente a las importaciones de Brasil en todas las etapas de otros que sólo las obtuvieron en alguna de ellas.

2 Ya desde principios de 2009, Argentina ampliaría las restricciones comerciales, decisión que se enmarcaría en una política de protección más generalizada durante los años siguientes, para volver a ser más selectivamente aplicadas a partir de 2015.

3 Sólo por mencionar algunos: Aspiazú y Basualdo (1993), Bekerman y Sirlin (2000), Inchauspe (2009); Kantis, Morí-Koenig y Yoguel (1993); López y Porta (1994); Lucángeli (2007); Mellado (2006); Autor (2014). Otros se han centrado en el impacto de las empresas transnacionales en el desarrollo de los países del MERCOSUR (Chudnovski *et al.*, 2006), así como los efectos de aglomeración observados entre ellos a partir de la liberalización comercial (Lo turco, 2008).

El artículo se divide, así, en tres secciones: la primera se refiere a las negociaciones que se iniciaron con la firma del Tratado de Asunción que da origen al proceso de integración en 1991 y las características generales de la industria argentina durante esa década, en cuyo marco se identificaban algunas protecciones al comercio intrazona. La segunda comienza en 1999 con el fin del Régimen de adecuación (y, por lo tanto, la generalización del libre comercio intrarregional) y se caracteriza por la crisis económica nacional, que deviene en marco y justificación de fuertes reclamos industriales argentinos contra las importaciones de Brasil. La tercera sección abarca el período 2003-2008, la cual expone el crecimiento industrial argentino y, paralelamente, los conflictos sectoriales que generaron continuos roces con Brasil. En cada uno de estos momentos se analiza el contexto económico regional, las principales dinámicas económicas de la industria manufacturera nacional y los principales conflictos comerciales con Brasil. Con este recorrido, el artículo permite identificar los principales sectores que generaron conflictos bilaterales y las herramientas con las que los países buscaron resolverlos, al exponer las limitaciones del proceso de integración para generar acuerdos y reducir, así, el tono de estos conflictos.

1. Inicios del MERCOSUR: la industria argentina, entre la apertura unilateral y la integración regional (1991-1998)

El proceso de integración del MERCOSUR se inició formalmente con la firma del Tratado de Asunción en 1991⁴. El proceso sería encarado ese año en la ola del “nuevo regionalismo” o “regionalismo abierto”, cuyos acuerdos preferenciales podían entenderse como “los futuros cimientos de una economía internacional libre de proteccionismo y de trabas al intercambio de bienes y servicios” (CEPAL, 1994:11). Pero las motivaciones para alentar el regionalismo abierto eran dobles: la apertura gradual era una, la protección respecto de otros bloques era otra. Frente a las dudas que surgían sobre la vocación aperturista de los bloques regionales entre países desarrollados, los procesos de integración en los países en desarrollo eran una forma de enfrentar el posible proteccionismo de los primeros (CEPAL, 1994).

En Argentina, el proceso de integración se presentó como un complemento de las reformas económicas que se estaban emprendiendo bajo el ideario del Consenso de Washington (Williamson, 1990). Estas reformas apuntaban a la racionalización y la reducción del papel del estado en la economía y a una mayor integración de las economías nacionales en el mercado internacional, con la vista puesta en un nuevo patrón de desarrollo centrado en la inversión privada y la apertura externa. Cuando el presidente Carlos S. Menem asumió en

4 Pero no se trataba de una absoluta novedad: luego de los intentos integracionistas de los años '60 y junto al regreso a la democracia, Argentina y Brasil firmaban en 1986 el acta de Buenos Aires que establecía el Protocolo de Integración y Cooperación Económica, cuyo programa implicaba apertura comercial por medio acuerdos de complementación e integración dentro de ramas productivas, con la idea de evitar especializaciones sectoriales entre los países (Lavagna, 1998:98-100). En 1990 cambiaría el enfoque hacia una apertura comercial generalizada: ambos países firmaban el Acuerdo de Complementación Económica N° 14 con el objetivo de “crear las condiciones necesarias para el establecimiento del Mercado Común” entre ellos. El Tratado de Asunción incorporó en 1991 a Paraguay y Uruguay. Para una revisión general actualizada de la integración regional latinoamericana, ver Briceño Ruiz (2012).

Argentina en 1989, las dos leyes fundamentales que mostraron la decisión del gobierno de consolidar dichas reformas fueron la de emergencia económica y la de reforma del estado (Leyes Nº 23.687 y 23.696, 1989). La primera buscó, entre otras cosas, desarticular el apoyo estatal a la industria, comenzando por la suspensión por 180 días (luego renovado indefinidamente) de los regímenes de promoción industrial, regional y de exportaciones, por un lado, y las preferencias a las manufacturas locales en las compras del estado, por el otro. A su vez, la ley de reforma del estado fijó el marco normativo para la privatización de gran número de empresas públicas, incluyendo telefonía, aviación, ferrocarriles, siderurgia, petroquímicos, rutas y puertos. Finalmente, se anunció la aceleración de la apertura comercial y, en 1991, la ley de convertibilidad fijó el tipo de cambio en relación paritaria con el dólar⁵.

En este contexto, la liberalización comercial entre los estados parte del MERCOSUR podía tener efectos inmediatos (como el aumento de comercio a partir de la ampliación del mercado) y efectos de largo plazo, entre los que se destacaba el mayor aprovechamiento de las economías de escala, la reducción de las rentas derivadas de la falta de competencia y la especialización intraindustrial. La apertura a nivel regional exponía a los productores nacionales a la presión de la competencia externa regional para aumentar la eficiencia, la especialización y la incorporación de tecnología, pero protegiéndolos en parte de la competencia proveniente desde terceros países. La idea subyacente al nuevo patrón de desarrollo era la eliminación gradual de las empresas menos competitivas o ineficientes; pero, como se vería posteriormente, la velocidad y las modalidades con las que se realizó la apertura, tanto unilateral como también regional, no contribuiría a la adaptación gradual de muchos productores locales (Bouzas y French-Davis, 2005:183).

El MERCOSUR implicó un programa de desgravación arancelaria progresiva entre los países firmantes, con el objetivo último de formar un mercado común y lograr la liberalización completa en 1994. En la dimensión del comercio intrarregional, el Tratado permitía a los países exceptuar hasta 300 bienes “sensibles” de la dinámica de desgravación progresiva. Los productos exceptuados por Argentina fueron toda la gama de azúcares, varias de café y de productos de siderurgia, aparatos de audio, video y radiotelefonía, textiles, papeles y calzados (Acuerdo de Complementación Económica Nº14, 1990: Anexo III).

El aumento del comercio intrarregional que se dio como consecuencia de aquella desgravación progresiva generó paralelamente un aumento de conflictos comerciales, en especial, entre Argentina y Brasil. Las altas tasas de crecimiento de Argentina a partir de 1991, acompañadas por su proceso de apertura unilateral y regional, impulsaron un incremento rápido del déficit comercial en la industria manufacturera, situación que comenzó a hacerse notoria a partir de 1992 y empeoraría hasta 1994. Con todo, ese año, los líderes de los cuatro países del MERCOSUR, reunidos en Ouro Preto, decidieron poner en marcha la unión aduanera. Para ello, se acordó el Arancel Externo Común (AEC) –con algunas excepciones– y un Régimen de adecuación final que permitía mantener aranceles o cuotas a ciertos productos, en el caso argentino, hasta 1998 (Consejo del Mercado Común, 1994). Los productos incluidos en el Régimen de adecuación por parte de Argentina fueron identificados generalmente

⁵ Dispuso un nuevo programa de tipo de cambio fijo, sumando a ello la obligación del Banco Central de mantener reservas en divisas capaces de comprar toda la base monetaria a ese tipo de cambio.

como “productos sensibles” a la competencia que podían implicar las importaciones desde los estados parte del MERCOSUR. Estos fueron principalmente productos de metal, de vestir, de papel y calzado, como puede verse en la tabla 1. Además, permanecían fuera del régimen de libre comercio intrarregional el sector azucarero y el automotriz, ambos definidos como sectores de tratamiento especial hasta la actualidad⁶.

Tabla 1.
Productos argentinos con mayor presencia en el Régimen de adecuación

Descripción	Capítulos (por nomenclatura arancelaria)	Nº de posic.	Arancel nacional (%)	Arancel intra MERCOSUR 1995 (%)	Arancel intra MERCOSUR 1996 (%)	Arancel intra MERCOSUR 1997 (%)	Arancel intra MERCOSUR 1998 (%)
Metales comunes y sus manufacturas ⁷	72 a 83	124	Entre 13 y 25	Entre 16 y 23	Entre 12 y 18	Entre 8 y 12	Entre 4 y 6
Prendas de vestir y accesorios	50 a 63	43	30	27	20	13	6
Pasta de madera, papel y cartón	47 a 49	22	25	23	18	12	6
Calzados	64 a 67	13	30	27	20	13	6

Nota.: Elaboración propia a base del Anexo de la Decisión 24/94 del Consejo del Mercado Común y, para la agrupación de productos, sobre la base de Ablin y Makuc (1997).

El 1º de enero de 1995 se iniciaba el libre comercio intrarregional para casi todos los productos, a excepción de aquellos incluidos en el Régimen de adecuación final. Esto daría origen a un período de creciente coeficiente de comercio intrazona para el MERCOSUR, que alcanzaría su máximo en 1998⁸. Pero los flujos de comercio intrazona más dinámicos se concentraron en una gama relativamente estrecha de productos: bienes primarios complementarios, agroalimentos elaborados y algunos otros bienes diferenciados de consumo masivo, y automóviles y sus partes (Fernández Bugna y Porta, 2007).

6 Decisiones del Consejo del Mercado Común N° 19/94 y 29/94. Sobre el tema ver también Ablin y Makuc (1997) y BID/INTAL (1998).

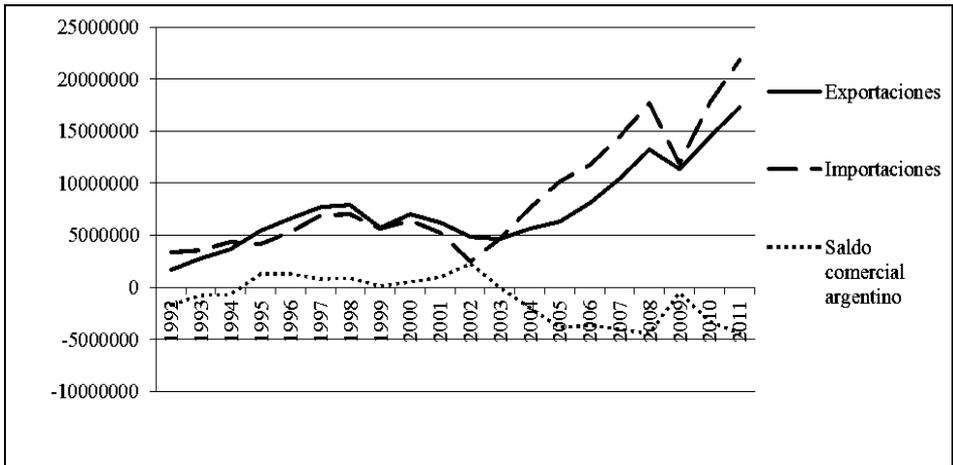
7 Dada la gran variedad de estos ítems y sus respectivos aranceles, se indican los aranceles máximos y mínimos que figuran en el Anexo de la Decisión 24/94 del Consejo del Mercado Común.

8 Los datos del comercio intrazona desde 1990 hasta 2001 están disponibles en BID/INTAL (1997).

En este marco, las ventas de Argentina a la región crecieron: la participación de las exportaciones argentinas en el total de la región alcanzaba en el período 1995-1998 un promedio anual de 31,5% (contra el 24,2% en 1991-1994), la participación de sus ventas intra-regionales en el total de sus exportaciones alcanzaba el 35% (contra el 12% antes del MERCOSUR y el 24% entre 1991 y 1994), y su saldo comercial con respecto a la región era positivo (un promedio anual de 1946 millones de dólares entre 1995 y 1998) luego de haber tenido un leve déficit en el período anterior, de un promedio de -669 millones de dólares entre 1991 y 1994 (Crespo Armengol; Baruj; Perez Constanzo; Sarudianzky, 2004).

Gráfico 1

Exportaciones, importaciones y saldo comercial de Argentina con Brasil (en miles de dólares)



Nota. Elaboración propia con base en datos de DATAINTAL.

El saldo comercial general del comercio argentino con Brasil era positivo para Argentina (gráfico 1), pero en lo que respecta a productos manufacturados arrojó valores negativos en la mayoría de los sectores entre 1991 y 1998, como puede observarse en la tabla 2.

Tabla 2:

Saldo comercial de Argentina con Brasil de productos manufacturados, por sector. Evolución del promedio anual de cada período, en millones de dólares.

Sectores manufactureros	1991-1994	1995-1998	1999-2003
Refinación de petróleo	19	204	491
Vehículos automotores	-201	698	314
Lácteos	36	208	148
Carnes, pescado, fruta, leg., hort.	104	316	140
Bebidas	14	52	65
Productos de plástico	-30	-14	-14
Resto de manufacturas	-10	-5	-19

Fibras, hilados y tejidos	-11	10	-21
Productos químicos básicos	-175	-300	-50
Otros productos alimentarios y Tabaco	-57	94	-50
Madera y muebles	-42	-45	-52
Productos de minerales no metálicos	-34	-56	-59
Productos de caucho	-63	-66	-59
Prendas de vestir, cueros y calzado	60	49	-64
Artículos de materias textiles	-41	-80	-68
Otros productos químicos	-56	-130	-80
Autopartes y otros vehículos	-205	-308	-87
Productos de metales no ferrosos	-49	-119	-100
Productos de metal y fundición	-76	-144	-122
Hierro y acero comunes	-217	-246	-124
Material eléctrico y electrodomésticos	-139	-166	-129
Papel y edición	-142	-169	-138
Maquinaria de uso general y especial	-233	-318	-145
Electrónica y telecomunicaciones	-50	-129	-333
Total industria manufacturera	-1600	-664	-547

Nota. Crespo Armengol et al., 2004: 164.

Por otro lado, en este período Argentina y Brasil participaron de más del 95% de los recursos de inversión extranjera directa (IED) destinados a la subregión (BID/INTAL, 2013:46). En Argentina, una parte importante de los flujos de inversión extranjera se materializó a través de fusiones y adquisiciones de empresas locales y se concentró en las áreas privatizadas, en actividades basadas en la explotación de ventajas naturales (petróleo) y en algunos segmentos específicos de la industria (automotores, alimentos y bebidas, petroquímica) y del sector bancario (Chudnovsky, Porta, López y Chidiak, 1996:124). La llegada de la IED contribuyó a la centralización del capital y a la concentración de mercados en la gran mayoría de los sectores productivos (Fernández Bugna y Porta, 2007:66). Las empresas transnacionales fueron consideradas las principales “ganadoras” del proceso de reformas de la economía argentina (Chudnovsky, López y Rossi, 2006) y lideraron la incorporación de tecnología de producto; sin embargo, al mismo tiempo, su contribución al desarrollo de capacidades tecnológicas locales –investigación y desarrollo, desarrollo de proveedores y encadenamientos o capacitación en estas áreas– fue particularmente escasa (Fernández Bugna y Porta, 2007:66) y no mejoró la dinámica exportadora, sino que su producción se orientó mayormente al mercado interno.

La combinación de la creación del MERCOSUR, las reformas estructurales adoptadas por Argentina, el aumento del comercio y de las inversiones tuvieron consecuencias dispares para la industria, configurando un patrón de especialización con base en la explotación de recursos naturales (agricultura, agroindustria, minerales, combustibles) y en el aprovechamiento de oportunidades de exportación en sectores manufactureros orientados al MERCOSUR, principalmente el automotriz. Pero la dinámica general fue de un debilitamiento importante del entramado industrial (Fernández Bugna y Porta, 2007: 65). Así, pese

a que hasta 1998 la economía en su conjunto crecía, la pérdida de participación de la industria en el PBI global haría que la década de los 90 se identificara como aquella de consolidación de la “desindustrialización” comenzada en los 709.

En este contexto, algunos sectores trabajo-intensivos¹⁰ fueron protegidos comercialmente durante esta década con distintos mecanismos, pero sin que se plantearan estrategias que mejoraran sus niveles de competitividad o indujeran una reconversión. Entre los principales sectores en esta situación, López (2006: 202-225) destaca a los textiles –se aplicaron derechos específicos en 1993 (Resolución 811, 1996) y certificados de origen (Resolución 39, 1996) –, calzados –se aplicaron certificaciones de origen (Resolución 39, 1996) y salvaguardias (Resolución 987, 1997) – y juguetes –se aplicaron salvaguardias (Resolución 809, 1997). Además, se habían impuesto cupos al papel importado de Brasil en 1993 (Resoluciones 89 y 90, 1993).

Pasado el efecto tequila, el segundo impacto para la economía argentina provino de las crisis asiática (1997) y rusa (1998), que redundaron en una importante retirada de inversores de los países en desarrollo, entre ellos, Argentina y Brasil. Combinado ese efecto de las crisis con la caída de precios internacionales de los principales productos de exportación argentinos, se produjo una desaceleración de la economía y una caída del crecimiento en el sector manufacturero desde fines de 1998. Este contexto se combinó con la progresiva reducción arancelaria prevista en el Régimen de adecuación final a la unión aduanera (tabla 1). Hacia 1997, la inminente finalización del régimen generaba preocupación en algunos de los sectores amparados por él. En diciembre de 1996 el gobierno argentino ya había planteado la necesidad de evaluar la conveniencia de adoptar una cláusula de salvaguardia para proteger sectores que se vieran afectados por las importaciones intrazona, pero no obtuvo la adhesión de los restantes miembros (BID/INTAL, 1997:19).

Hacia 1998, el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) identificaba como principales restricciones al comercio aquellas que establecía Brasil, como licencias previas de importación, subsidios y el sistema de valoración en aduana (BID/INTAL, 1998). De hecho, las licencias previas de importación impuestas por este país, y ampliadas a 170 ítems en abril de 1998, fueron la causa del primer laudo del Tribunal Arbitral en 1999. Pero Argentina también era acusada por Brasil de imponer restricciones, aunque estas acusaciones se trataron a nivel de la Comisión de Comercio del MERCOSUR y no llegaron, hasta el año 2000, al Tribunal Arbitral. Brasil apuntaba principalmente contra las nuevas restricciones argentinas de naturaleza técnica –como a los productos electrónicos, resolución N° 92/98, y limpieza, resolución 730/98– y fitosanitarias –como a la carne porcina

9 Una primera caída de la participación industrial en el PBI se dio entre 1993 (18,2%) y 1995 (17,2%), para luego recuperarse hasta 1997 (17,5%) y luego caer nuevamente hasta 2001 a 15,4% (Schorr y Azpiazu, 2010).

10 La clasificación de los sectores considerados “trabajo intensivos” responde al nivel de requerimiento de empleo en la producción del bien. Sobre los sectores y actividades incluidas en este rubro, ver (Berrettoni, 2007:36).

(BID/INTAL, 1999). En el primer trimestre de 1998, diecinueve nuevas consultas se registraban en la Comisión de Comercio del MERCOSUR, trece de las cuales involucraban exclusivamente a Argentina y a Brasil (BID/INTAL, 1998).

De esta manera, los conflictos comerciales estaban conformados, en este período, por una selección de sectores manufactureros argentinos protegidos en un contexto en el que la mayor parte de los sectores industriales se encontraba en una situación deficitaria. Las demandas generalizadas de protección amenazaban con revertir —si todas eran respondidas— el proceso de integración comercial, por lo que la protección fue selectiva y se dio vía Régimen de Adecuación o bien vía barreras no arancelarias como las mencionadas.

2. La crisis y la generalización del libre comercio en el MERCOSUR (1999-2002)

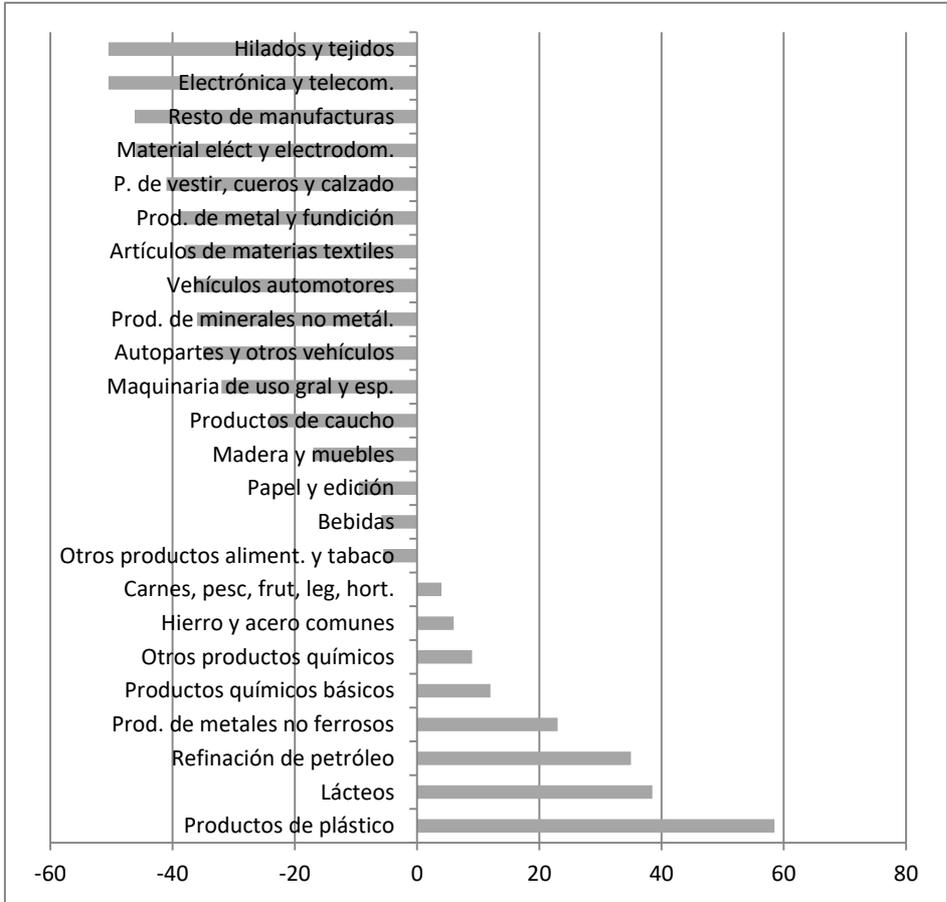
El primero de enero de 1999 los productos incluidos en el Régimen de adecuación por parte de Argentina y Brasil pasaban a intercambiarse sin arancel, expandiéndose entonces el libre comercio a casi el total de los productos. El cumplimiento de este compromiso no se daba en el mejor contexto regional, en el que confluyeron, como se dijo, los efectos de la crisis asiática de 1997 y la rusa en 1998. La interrupción de los flujos de capital, la caída en los precios internacionales de numerosos *commodities* y bienes transables y —a partir de ello— el deterioro de los márgenes de rentabilidad de numerosas actividades, generaron una situación de fuerte crisis económica y social en las economías del bloque (BID/INTAL, 2000:25). En el caso brasileño, dicha crisis llevó a un cambio en su política cambiaria, que en enero de 1999 pasó a la libre flotación del real (hasta entonces estaba regulado mediante bandas). Esto produjo una inmediata devaluación (7,7%) el día 15 de enero de 1999, cuando los aranceles de los productos del Régimen de adecuación se habían reducido a 0% el primer día de ese mes, lo que generó preocupaciones en Argentina por el temor a una “invasión” de productos del país vecino (BID/INTAL, 2007:57).

Y es que la reducción final de aranceles se daba en momentos en que la producción industrial caía: en 1999, un 9,5% con relación al año anterior y aún más (entre el 20% y el 50%) en segmentos industriales de importancia, como el automotriz, el de metalmecánica o el de papel y celulosa (BID/Intal, 2000:5). Una estimación sobre la recesión basada en la variación entre 1998 y 2001 señala que aquella se concentró en los sectores productores de bienes, principalmente la industria manufacturera (-18%) y la construcción (-26%), mientras que el sector agropecuario, la pesca y la minería mantuvieron tasas de variación positivas (1,2%, 20 % y 8%, respectivamente)¹¹. Dentro de la industria manufacturera, el gráfico 2 compara la evolución de los distintos sectores a partir del crecimiento o la caída de su PBI entre dos períodos seleccionados.

11 En todos los casos la variación corresponde al período 1998-2001 (Fernández Bugna y Porta, 2007b).

Gráfico 2

Evolución de la industria manufacturera argentina por sector. Período 1999-2002. Crecimiento promedio de su PBI (en dólares corrientes) respecto del período 1993-1994 (en %)



Nota. Crespo Armengol et al. (2004: 148).

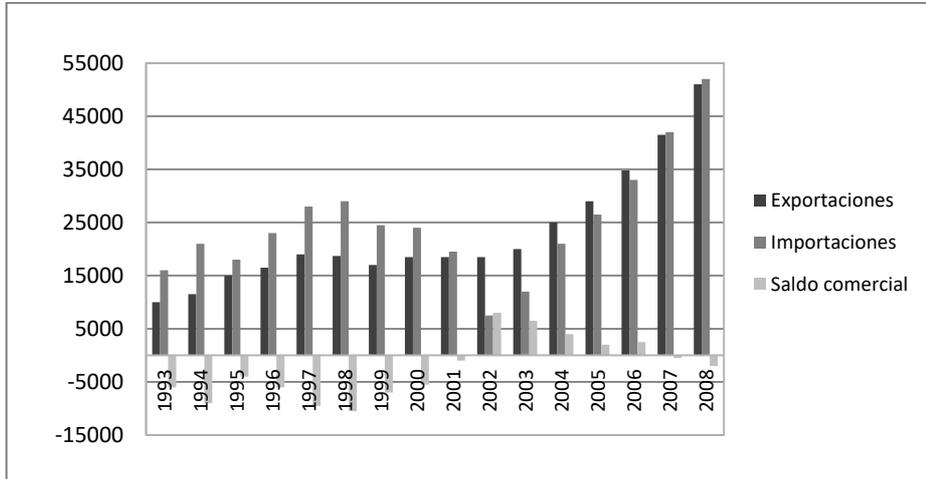
Durante todo este período, la tendencias de estancamiento de la actividad y el cierre de empresas llevaron a la agudización de los problemas de empleo y a una caída en los salarios nominales en la mayoría de las actividades en Argentina; la desocupación abierta trepó del 12,4% al 18,3% y la subocupación del 13,7% al 16,3% entre octubre de 1998 e igual mes de 2001 (Fernández Bugna y Porta, 2007:76). En la segunda mitad del 2001 una corrida bancaria desencadenó la fuga de capitales, la caída de los depósitos bancarios y la contracción de las reservas internacionales Argentina. Cuando el gobierno decidió imponer el “corralito” (que limitaba las extracciones de las cuentas bancarias), multiplicó el descontento y

se generó una movilización social y masiva que derrocó al entonces presidente Fernando de la Rúa en diciembre de ese año (Arza y López, 2010: 11)¹².

En materia comercial, el gráfico 3 permite observar el continuo déficit de la industria manufacturera desde inicios de los años '90, profundizado desde 1996 hasta 1998 y reducido desde 1999 hasta 2001 como consecuencia del estancamiento de la actividad, que redujo no sólo exportaciones sino también importaciones.

Gráfico 3

Exportaciones, importaciones y saldo comercial argentino del total de manufacturas



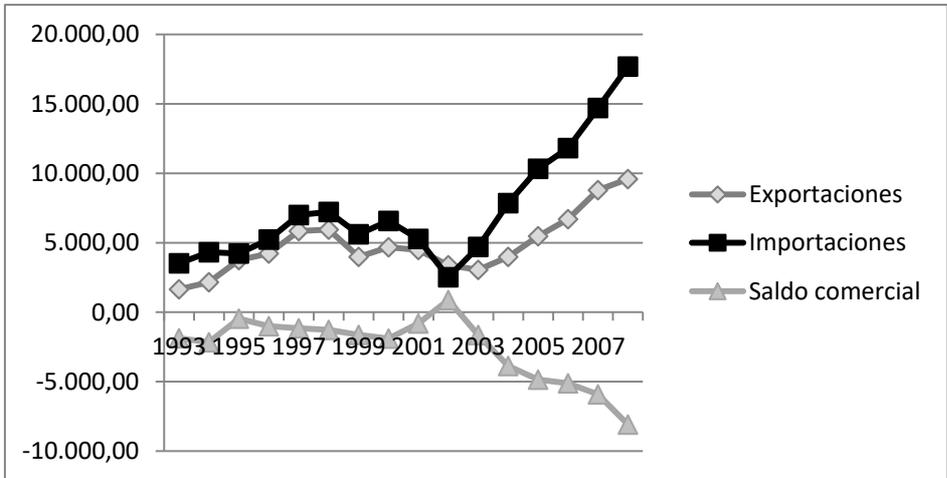
Fuente: Schorr y Azpiazu (2010:27).

Las mismas tendencias se repetían para el comercio de manufacturas con Brasil. Como se puede ver en el gráfico 1, luego de tener un superávit decreciente desde 1995 hasta 1998, en 1999 prácticamente se igualaban importaciones y exportaciones, para luego volver a crecer el superávit hasta 2002. Sin embargo, este último superávit se daba principalmente porque, como consecuencia del estancamiento económico, las importaciones desde el vecino país caían más que las exportaciones. Si se observa el intercambio solamente de manufacturas (gráfico 4), se repite el superávit en el momento de crisis, pero a partir de entonces el déficit es cada vez mayor. La tabla 2 permite observar el saldo comercial por sector, mostrando que la mayoría de ellos era deficitaria en el período 1999-2003.

¹² La crisis económica vería pasar tres presidencias interinas de corta duración y luego Eduardo Duhalde sería electo por el congreso como presidente, quien permanecería en el cargo desde enero de 2002 hasta las elecciones presidenciales de principios de 2003.

Gráfico 4.

Argentina. Intercambio comercial de manufacturas con Brasil 1993-2008 (en millones de dólares)



Fuente: Schorr y Azpiazu (2010:28)

El escenario, entonces, combinaba la mayor recesión de la década con la dramática contracción de las exportaciones, la latente amenaza de la invasión comercial brasileña y las cada vez más abiertas presiones y reclamos sectoriales sobre el gobierno (BID/INTAL, 2000). Si bien ya se registraban en el período anterior una serie de RNA que afectaban el comercio bilateral, el tono de conflicto creció cuando Argentina invocó una norma de la ALADI para aplicar medidas de salvaguardia¹³. El gobierno brasileño reaccionó enérgicamente: por primera vez desde la creación del bloque, anunció que todas las negociaciones quedaban suspendidas (Malamud, 2010). Eso hizo que el gobierno diera marcha atrás en su decisión (Bermúdez, 1999); pero, a cambio, introdujo reglamentaciones técnicas, licencias no automáticas y cuotas de importación para los productos más conflictivos, como textiles, calzado y papel¹⁴.

13 La resolución 911/99 se refería a la resolución ALADI N° 70/87: a la posibilidad de imponer restricciones a la importación de ciertos productos (textiles, calzado; productos eléctricos y electrónicos, carne de pollo y productos del sector azucarero).

14 Los gobiernos de Argentina y Brasil promovieron acuerdos entre privados de algunos sectores sensibles, que no dieron frutos, por lo que finalmente el gobierno del primero anunció normas de etiquetado y registro para la importación de calzado y, semanas después, para ciertos tipos de papel envasado, que funcionaron como RNA (Resoluciones 508/99, 617/99, 653/99 y 977/99). En textiles, en julio de 1999 el gobierno decidió imponer cuotas de importación a cinco productos brasileños, aplicada también a otros países exportadores (China y Paquistán), que duraría tres años. Los empresarios del sector en Argentina habían denunciado que las empresas brasileñas contaban con créditos subsidiados del BNDES y otras ventajas –como la devolución

Entre 2000 y 2001, Argentina agregó precios mínimos de referencia para la importación de varios productos extranjeros, incluso aquellos provenientes de los países del MERCOSUR. En el comercio con Brasil, los sectores afectados fueron calzados, textiles, lácteos, productos siderúrgicos, herramientas y línea blanca (lavarropas y cocinas), entre otros (Resolución N° 1008, 2001). Mientras el gobierno argentino aseguraba que la medida buscaba exclusivamente evitar la subfacturación en las importaciones y la evasión fiscal, el gobierno brasileño consideraba que los precios mínimos eran muy elevados. Así, durante la XX Reunión del Consejo del Mercado Común (2001) en Asunción fue presentado un pedido de consulta del gobierno brasileño que cuestionaba estas medidas impuesta por Argentina. Por su parte, Brasil mantenía vigentes las licencias no automáticas de importación que imponía desde 1997, pese a que en 1999 el Tribunal Arbitral había obligado a eliminarlas. En este escenario, los conflictos sectoriales ganaban espacio en la agenda birregional sobrevino la crisis económica y social argentina a fines de 2001. Esta crisis generó inmediatamente signos de apoyo y comprensión de parte de las autoridades brasileñas a efectos de aportar a una rápida y sostenida reactivación de la economía argentina¹⁵, aunque retomó la conflictividad cuando se fueron sumando otro tipo de medidas que afectaban el intercambio bilateral, como el factor de convergencia cambiaria¹⁶ y la modificación del arancel extrazona efectivo para las importaciones de automotores, bienes de capital, informática y telecomunicaciones¹⁷. Estos episodios reforzarían una “larga y desgastante historia de controversias comerciales en la relación bilateral entre los dos principales socios del MERCOSUR” (BID/INTAL, 2007a:57).

del PIS, créditos del FINAME y financiamiento a las exportaciones con interés preferencial-. Las autoridades argentinas buscaron amparo para la aplicación de salvaguardia en el artículo sexto del Acuerdo de Vestimenta y Textiles de la Organización Mundial de Comercio, alegando que las exportaciones causaban daño a su industria. El Órgano de supervisión de los Textiles, (OST) dictaminó que en lo concerniente a los dos primeros países, la medida no se encontraba justificada y, luego de reclamos brasileños, también ante la comisión de Comercio del MERCOSUR, Argentina derogó la medida. (BID/INTAL, 1999:28-29) y (Eduardo Ablin & Jorge Lucángeli, 2000). La respuesta de Brasil se dio en septiembre, con la restauración de los requisitos de licencias previas para la importación a unos 400 productos argentinos (principalmente, en productos químicos, automotores y alimentos) que habían sido eliminadas a principios de año. La tensión sólo pudo disiparse cuando, luego de intensas negociaciones oficiales y privadas, se alcanzaron acuerdos de restricción voluntaria de exportaciones entre las cámaras empresariales de ambos países en los sectores del calzado y el papel, que hizo que Brasil suspendiera las mencionadas licencias no automáticas (BID/INTAL, 2000).

15 Lavagna (2011:120) relata que en 2002, “en una reunión de MERCOSUR (...), Cardoso [Fernando Henrique, entonces presidente de Brasil] dijo: “La Argentina no es un mercado, es una nación y las naciones no se destruyen”.

16 Este factor de convergencia o empalme alteraba el tipo de cambio efectivo para todas las operaciones de comercio exterior argentino e implicaba no sólo una pérdida de preferencias para los miembros del bloque sino también un incentivo directo a las exportaciones intrazona.

17 La resolución N° 258/01 del Ministerio de Economía disponía que cuando el arancel fuera superior a la diferencia que surgiera de aplicar el tipo de cambio basado en el factor de empalme sólo se pagaría el primero, y que cuando aquel fuera inferior a ésta, el excedente a pagar fuera la diferencia determinada por el factor de empalme. Como efecto, se deterioraba la preferencia relativa de los productos importados desde los países del bloque.

3. El crecimiento y las restricciones no arancelarias en el MERCOSUR (2003-2008)

La crisis argentina llevó al *default* sobre sus títulos de deuda y a la devaluación de su moneda los primeros días de 2002, elementos que tuvieron efectos en sus vecinos. A nivel regional, el producto bruto interno cayó alrededor de un 2% (Taccone y Nogueira, 2003:7) y el comercio se contrajo, tanto entre los países del MERCOSUR como con terceros países. Pero la expansión de la producción industrial mundial, acompañada por un aumento en el comercio y un crecimiento en las inversiones, contribuyeron a una rápida recuperación económica de la región sudamericana (Taccone y Nogueira, 2004). Desde 2003 la demanda de materias primas a nivel internacional se mantuvo firme y, junto al dinamismo de la demanda interna (motorizada por la inversión y por el consumo privado, recuperados respecto de los años precedentes), permitió que los cuatro socios del MERCOSUR experimentaran un notorio repunte de la actividad económica los años siguientes (BID/INTAL, 2005:3-7).

En Argentina, el año 2002 sería de transición y estaría dedicado fundamentalmente a paliar los efectos de la crisis, pero para fines de ese año ya se registraría un cambio de tendencia¹⁸ y la economía crecería ininterrumpidamente hasta 2008, como resultado de la combinación de la recuperación económica mundial, el aumento del precio de las materias primas, la devaluación de la moneda y un renovado apoyo gubernamental a la industria. En este contexto, las ramas manufactureras mostraron diversos niveles de recuperación. Una aproximación sectorial la brinda la tabla 3, donde se observan los sectores que crecieron más que el promedio anual (11,3%) en todo el período 2002-2008, entre ellos, equipos de radio y televisión (25,6); instrumentos médicos (17,6); vehículos, productos minerales no metálicos (12,6); y cuero, talabartería y calzado (12,7). La reactivación general de la producción industrial generó una fuerte recuperación de los niveles de ocupación en todas las actividades manufactureras; entre 2002 y 2006 el número de trabajadores empleados en la industria creció 29,7%, al tiempo que las horas trabajadas lo hicieron en 39,4% (Fernández Bugna y Porta, 2007).

Tabla 3
Crecimiento promedio anual de Valor bruto de la producción manufacturera (% , medido en pesos constantes 1997)

Sector	Crecimiento promedio anual (en %)
	2002-2008
Total manufacturas	11,3
Alimentos y beb.	9,1
Tabaco	4,9
Textiles	8,2
Vestimenta	7,9

¹⁸ Desde junio la inflación comenzó a caer y en noviembre el estimador mensual industrial –una forma de medir el nivel de producción– creció el 2% (Lavagna, 2011:168).

Productos de cuero, talabartería y calzado	12,7
Madera (excepto muebles)	8,2
Papel	7
Ed. y publ. de medios grabados	9,7
Carbón, petróleo refinado y combustible nuclear	11
Productos químicos	6,3
Caucho y plástico	7,7
Otros productos minerales no metálicos	12,6
Metales básicos	11,2
Productos de metal, excepto maquinaria y equipos	9,4
Maquinaria y equipos	14,2
Maquinaria de comput., oficina y contaduría	8,6
Máquinas y aparatos eléctricos	12,1
Equipos de radio, TV y comunicac.	25,6
Instrumentos médicos, de precisión y óptica	17,6
Vehículos y remolques	13
Otros equipos de transporte	8
Muebles	2,5

Nota. Arza y López (2010:10). Traducción propia.

El crecimiento se estabilizó entre 2005 y 2008 a una tasa media del 8,9% (Tavosnanska, 2010). La combinación de un contexto de cuasi pleno empleo de la capacidad instalada provocó restricciones cuantitativas de la oferta local, por lo que las importaciones fueron ganando terreno en el consumo aparente local, con un aumento del 19% en 2006 al 31% en 2007 y el 28% en 2008. Este crecimiento se atribuyó menos al contexto favorable posterior a la crisis y más a determinados elementos de la política económica nacional del período: certidumbre sobre el nivel del tipo de cambio (alto), sostenimiento de una favorable situación fiscal, y recomposición y estímulo a la expansión de la demanda interna (vía recuperación de los salarios y planes asistenciales)¹⁹.

El sector manufacturero logró así mantener el superávit desde 2002, pero fue decreciendo hasta convertirse en déficit a partir de 2007 (como puede verse en el gráfico 3). Dicho déficit

19 Mecanismos más específicos de política industrial se limitaron a la administración de los regímenes ya existentes y un nuevo fondeo para promoción de inversiones vía incentivos fiscales, que benefició mayormente a un limitado conjunto de grandes empresas y emprendimientos con un sesgo productivo exportador (Fernández Bugna y Porta, 2007a:68-101). Otros autores destacan las iniciativas concentradas en los Foros Nacionales de Competitividad Industrial de las Cadenas Productivas presentados en 2003; para los que se eligieron nueve sectores: madera y mobiliario, cuero y productos de cuero, textil y ropa, maquinaria agraria, material de construcción, software, biotecnología, gas natural para automoción e industrias culturales (García de la Cruz, Lucena, Sánchez y Gayo, 2010a).

abarcó especialmente los sectores de maquinaria, electrónica, química, automotriz y otros metalmecánicos²⁰ y se debía básicamente a la entrada al país de productos finales con escasa o nula producción local (como celulares, computadoras y bienes de capital), insumos intermedios de ramas que se desarticulaban verticalmente en el proceso de apertura (por ejemplo, autopartes y farmaquímicos) y bienes de consumo final que complementaban la oferta local (típicamente textiles, confecciones, calzados y algunos productos metalmecánicos).

En este contexto, el intercambio de manufacturas específicamente con Brasil registró un creciente déficit desde 2002 (gráfico 4). Mientras en la década anterior Argentina tenía déficit en manufacturas pero en el comercio total era superavitario, ahora también éste era deficitario (gráfico 1). Observando la composición del flujo de comercio bilateral en 2008, Schorr y Azpiazu (2010) muestran que casi la cuarta parte de las colocaciones argentinas en Brasil respondía a productos primarios y manufacturas de origen agropecuario, y poco más del 13% a combustibles y lubricantes. En el caso de las manufacturas de origen industrial, se destacaban las exportaciones automotrices y ciertos productos químicos. Muy distinta era la composición de las compras a Brasil, donde el papel más protagónico lo asumían los bienes intermedios, los de capital, y las partes y piezas para esta última industria.

La inversión acompañó la reactivación en esta segunda etapa, que alcanzó en el tercer trimestre de 2006 una tasa de 22,8%, la cual superaba el máximo registrado a principios de 1998, y estuvo acompañada por una “extranjerización” de la industria, que ya había comenzado en los años 70 y se sostenía en esta fase de crecimiento. En 2008 el 70% de las firmas líderes y de las ventas totales estaba en manos del capital extranjero, en particular, brasileño, cuyas compras en muchos casos contaban con el estratégico apoyo financiero del Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a partir de líneas crediticias preferenciales orientadas a la internacionalización de las empresas del país. Los ejemplos siempre citados de este proceso son la adquisición por parte de Petrobras de Pérez Companc Energía (petroquímica y refinerías de petróleo), de Cervecería Quilmes por AmBev (luego absorbida por la belga Interbrew), del oligopolio siderúrgico Acindar por parte del grupo brasileiro Gerdau, que luego fue controlado por Arcelor-Mittal, del frigorífico Quickfood adquirido por Marfrig, de Swift Armour a manos del grupo brasileiro Friboi y de la compañía líder del mercado cementero (Loma Negra) y otra del mercado textil y de calzados (Alpargatas) por parte del *holding* Camargo Correa. Esta concentración del mercado en firmas líderes extranjeras, así como su preferencia por acelerar las importaciones para abastecer la sostenida demanda llevó a algunos autores (Schorr y Azpiazu, 2010) a cuestionar los impactos de la reactivación fabril de la Argentina sobre el intercambio de bienes industriales con el exterior.

De esta manera, se combinaba un contexto de importante crecimiento de la industria argentina con un creciente déficit comercial con Brasil, que justificaría nuevas restricciones comerciales a la importación, esta vez para sectores que crecían indiscutidamente, como el calzado. Esto generaría nuevas controversias comerciales en el ámbito del MERCOSUR, como la surgida a raíz del anuncio de Argentina, en vísperas de la cumbre de Puerto Iguazú, en julio de 2004, de que restringiría el ingreso de electrodomésticos provenientes de Brasil

20 Para datos comerciales de cada sector detallados desde 1993 a 2008, ver Tavosnanska (2010:26).

a través de licencias no automáticas (Taccone y Nogueira, 2004:68-77). Ese episodio era corolario de negociaciones anteriores a la cumbre, en las que el país había propuesto varios mecanismos de restricción comercial que se activarían bajo ciertas condiciones, permitiendo así que el país o países afectados pudiesen imponer restricciones comerciales²¹. Brasil había rechazado esta idea —concediendo sólo la creación de una Comisión de Monitoreo del Comercio en 2003, luego llamada “Reunión Bilateral Argentina-Brasil” — (BID/INTAL, 2007a:111), por lo cual Argentina avanzó con su anuncio de licencias. Las medidas anunciadas no se implementaron inmediatamente, sino se presentaron más como presiones para lograr acuerdos de restricción voluntaria entre los privados y, en efecto, fueron luego aplicadas para productos en los que no se alcanzaron dichos acuerdos, como, por ejemplo, lavarropas (Taccone y Nogueira, 2004:77). En el marco de la Comisión bilateral se negociaron varios acuerdos entre privados y se establecieron contingentes para las exportaciones de diferentes sectores, como ropa blanca y vinos. De manera paralela al trato de los conflictos en aquella Comisión, en 2004 se iniciaban las negociaciones para el Mecanismo de Adaptación Competitiva, que establecía una serie de pasos formales consensuados para restringir importaciones en sectores determinados si alguno de los dos países se veía perjudicado por las importaciones de su vecino²². Se trató de un acuerdo alcanzado de manera bilateral, cuyas negociaciones implicaron casi 15 meses de propuestas y contrapropuestas (BID/INTAL, 2007:57), y que tomó la forma de un Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N°14, aquél que había dado origen al MERCOSUR, aunque hasta la actualidad no se ha puesto en marcha.

El mismo año se creaba, además, el Consejo Empresario del MERCOSUR para “contribuir al debate positivo de ideas”; en su primera reunión en San Pablo el canciller Celso Amorim sostenía que “en vez de estar discutiendo si tenemos el 50% o el 60% del mercado argentino de heladeras, tenemos que hacer una heladera del MERCOSUR que salga a competir al mundo”. En igual sentido positivo, el canciller argentino, Rafael Bielsa manifestaba que “los inconvenientes de los últimos meses son una parte muy menor del comercio global de

21 Estos mecanismos eran: el mecanismo transitorio de resguardo frente a situaciones de fuerte asimetría macroeconómica, la cláusula de adaptación competitiva y el código de buenas prácticas empresariales. Como se adelantó en 2.3, las conversaciones se extendieron hasta 2006, cuando se consensó el Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC).

22 Para la aplicación del MAC se debían cumplir ciertos requisitos, como reunir a un grupo de productores que representase al menos un 35% de la producción nacional y que el aumento de las importaciones produjese un “daño importante” o una amenaza de dicho daño (cuya definición incluye: caída en las ventas del producto nacional, en el nivel de producción y empleo y en el uso de la capacidad instalada, entre otros). El MAC consistiría en: 1. un contingente arancelario anual con preferencia plena para las exportaciones del producto considerado del otro estado; 2. un arancel para las exportaciones del producto del otro estado que supere el nivel del contingente arancelario anual que sea igual al Arancel Externo Común con una preferencia del 10%. Según el Protocolo, el MAC se podría aplicar por 3 años (prorrogable por un año más) y una vez que perdiese su vigencia no podía volver a aplicarse antes de que se cumplieran dos años de esta fecha. Protocolo Adicional al ACE 14: “Adaptación competitiva, integración productiva y expansión equilibrada y dinámica del comercio”, 1/2/2006, disponible en: <http://www.aladi.org/nsfaladi/textac-dos.nsf/f79d6a9c6357d73b03256d2c0061010b/dd00ac53493d7d130325714e0048a802?OpenDocument> [última consulta: 30/01/2020]. El acuerdo se protocolizó en la ALADI en abril de 2006. Para una explicación detallada y gráfica del mecanismo, ver *Informe MERCOSUR*, N°11, 61–62.

los dos países. Hay un 80% del comercio que no tiene ningún inconveniente” (BID/INTAL, 2005:50). Entre los sectores que sí provocaban conflictos con Brasil por la cantidad de importaciones que recibía Argentina y por las RNA que, como consecuencia, establecía el país, se pudieron identificar en este período los siguientes:

- calzados (que involucró acuerdos entre privados, licencias no automáticas, valores criterio, aduanas especializadas, requerimientos de etiquetado);
- la denominada "línea blanca" (cocinas, refrigeradores y lavadoras, con acuerdos entre privados y licencias no automáticas)
- televisores (involucrando salvaguardias, contingentes arancelarios y luego acuerdos entre privados);
- hilados, tejidos y otros textiles (con licencias no automáticas de importación, acuerdos entre privados y valores criterio); y
- papel (que involucró acuerdos entre privados).

También existían otros casos en los cuales se iniciaron casos de *antidumping* que afectaban a Brasil, como fueron los de armarios de madera en 2006; transformadores en 2007; vasos, copas y jarros de vidrio; y hojas de sierra manual y textiles en 2008²³.

A principios de agosto de 2007, una perturbación financiera afectó a varios segmentos del mercado crediticio mundial y en poco tiempo el escenario internacional estuvo marcado por la contracción financiera crediticia y por acciones de rescate de las autoridades monetarias. A eso siguieron otros dos episodios de pánico bursátil, en marzo y septiembre/octubre de 2008 (BID/Intal, 2007b:6). Esto impactó en las balanzas de pago de los países del MERCOSUR y entre el cuarto trimestre de 2008 y el primero de 2009 se interrumpió la fase expansiva de sus economías²⁴. En Argentina, la crisis produjo una elevación de las tasas de interés y de la demanda en el mercado cambiario motivada por salidas de capital, lo que requirió intervenciones del Banco Central de la República Argentina (BCRA) para defender la moneda nacional (BID/Intal, 2007b:3). A partir de 2009, el crecimiento comenzó a recuperarse en base a la demanda interna, pero toda la región sufriría los efectos del deterioro de la economía global a través de su comercio exterior, específicamente, por el freno de la demanda externa. Así, pese

23 El punteo de los sectores más salientes de conflictos por RNA en la industria argentina se basa en todas las resoluciones publicadas al respecto en todo el período y en varios *Informes MERCOSUR* del BID/INTAL para la selección de los más conflictivos: BID/INTAL (2009:120-122); BID/INTAL (2005:50); (BID/INTAL, 2007a, BID/INTAL, 2007b, BID/INTAL, 2009a).

24 La mediana de la tasa de variación del PBI inter-trimestral de los países del bloque fue -0,2% y -1,5%, respectivamente, y se retrajo el comercio total del bloque. Entre los factores que influyeron en la contracción de la demanda externa se señalaban la caída abrupta en los precios de los productos básicos (que hasta julio de 2008 se habían mantenido altos), la retracción de la inversión en los países desarrollados; los problemas de liquidez que afectaron directamente el financiamiento de exportaciones fondeadas en el mercado internacional; y el abandono de posiciones de inversión en cartera y bursátiles en los países emergentes, que generó presiones a la depreciación de las monedas locales, fenómeno especialmente significativo en Brasil (BID/INTAL, 2009b:6-7).

a que la recuperación respecto del peor momento fue relativamente rápida, el período de indiscutido crecimiento de la economía argentina vio su fin entre fines de 2008 y principios de 2009, criterio con el que se estableció el límite temporal de este artículo²⁵.

4. Reflexiones Finales

Este artículo distinguió la evolución de la industria manufacturera argentina en tres etapas, en función de los distintos contextos en los que han surgido conflictos comerciales con Brasil. En la primera etapa, la industria manufacturera en Argentina debió afrontar el proceso de reformas estructurales y los inicios de la integración comercial en el marco del MERCOSUR. La apertura comercial de este período puso a muchos sectores industriales en desventaja y alerta, originando demandas de protección al entonces gobierno, que respondió selectivamente para evitar la reversión del proceso de liberalización comercial, por un lado, y las controversias con Brasil, por el otro, ya que Argentina mantenía un comercio total superavitario con este socio. Aquellas demandas llevaron a que varios sectores fueran incluidos en el Régimen de Adecuación del MERCOSUR, obtuvieran cupos de importaciones o se iniciaran investigaciones antidumping por productos importados de sus sectores.

La segunda etapa estuvo signada por una profunda recesión en la producción industrial y, en términos generales, una de las mayores crisis económicas argentinas. En ese contexto, la coincidencia entre la apertura definitiva del comercio intrazona (por el fin del Régimen de Adecuación) y la devaluación de la moneda brasileña dispararon más fuertes reclamos por parte de los industriales argentinos, que ante la ausencia generalizada de aranceles intra-zona sólo podían ser respondidas –selectivamente igual que en el período anterior– a través de RNA. La implementación de reglamentaciones técnicas, licencias no automáticas, cuotas de importación y precios mínimos para ciertos sectores mantuvo las controversias comerciales con Brasil en el tope de la agenda regional.

A diferencia de los dos primeros momentos, la tercera etapa fue de claro crecimiento industrial, donde una serie de restricciones comerciales se justificaron, primero, por la necesidad de recuperación posterior a la crisis y, luego, por la prioridad de sostener dicho crecimiento. Si en momentos de crecimiento económico general los reclamos por importaciones parecían tener menos fundamento, la novedosa situación de la balanza comercial general con Brasil las explicaba: el comercio manufacturero argentino se mantuvo, al igual que en los períodos anteriores, deficitario; pero ahora también el comercio total mostraba una situación de déficit, cuando antes era superavitario. Esto contribuyó²⁶ a que el gobierno bra-

25 Los efectos de la crisis internacional justificaron a principios de 2009 la ampliación de la gama de productos para cuya importación Argentina imponía licencias no automáticas, de 58 (en 2007) a 412 líneas arancelarias, muchas de las cuales afectaban a productos brasileños. Pero estas decisiones ya se enmarcarían en una política de protección más generalizada que se fortalecería los años siguientes; es decir, ya no se trataría de sectores puntuales en situación de déficit con Brasil.

26 Sumado a la sintonía política entre los gobiernos de ambos países, tema que no fue objeto de este artículo pero que se puede consultar en, por ejemplo, en Vigevani y Ramanzini (2009:91).

sileño aceptara tácitamente las restricciones en esta etapa, pero no evitó que las controversias comerciales estuvieran siempre presentes en los reclamos del sector privado brasileño, en la prensa y en la bibliografía dedicada al MERCOSUR.

Como se pudo observar en la descripción, hubo sectores que obtuvieron protecciones frente a las importaciones de Brasil en todas las etapas (como calzados, textiles y papel), mientras que otros sólo las obtuvieron en alguna de ellas (como metales en la primera y línea blanca en la segunda y tercera). Así, las restricciones han estado presentes tanto en momentos de crisis como de crecimiento (y han persistido más allá del período de estudio hasta la actualidad), generando siempre controversias en las cuales los importadores alzan la voz contra las restricciones, los locales alzan la voz cuando estas restricciones se relajan. Si bien en este artículo se ponen en evidencia solamente las restricciones argentinas a importaciones brasileñas, esto se ha reproducido con las restricciones en otras relaciones comerciales de todos los socios del MERCOSUR, contribuyendo todas las partes a los cuestionamientos al proceso de integración.

La persistencia de las restricciones en estos distintos contextos invita a reflexionar, en primer lugar, sobre las herramientas que ha desarrollado el proceso de integración para abordarlas. Aunque fueron varios los intentos por avanzar en la normativa sobre estas restricciones²⁷, las herramientas concretamente utilizadas para abordar los conflictos sobre ellas se limitaron a los tribunales de solución de controversias del MERCOSUR –aunque muy pocos de los conflictos por restricciones comerciales fueron abordados allí, y sus fallos no siempre han sido acatados– y a la Comisión de Comercio del MERCOSUR –que en el tercer período, para los casos bilaterales, prácticamente fue reemplazada como espacio de consulta por la Comisión de Monitoreo del Comercio Argentina-Brasil. Pero más asiduamente fueron abordadas en negociaciones directas entre las altas esferas gubernamentales de ambos países, sin que el proceso de integración hiciera una diferencia institucional respecto de tratativas tradicionales entre los socios sobre conflictos comerciales.

En segundo lugar, la persistencia de las restricciones invita a reflexionar sobre un paso previo a los conflictos, es decir, sobre la implementación de las restricciones comerciales, hasta ahora realizada de manera unilateral y, desde la perspectiva de los afectados, discrecional. Lo más cercano, hasta el momento, a un mecanismo que estableciera criterios unívocos para la justificación, decisión e implementación de estas restricciones ha sido el mencionado MAC. Por distintos motivos²⁸, ni esta herramienta ni ninguna otra ha sido implementada, por lo que se ha mantenido el amplio margen de discrecionalidad tanto en el manejo de los tiempos como de los sectores a los que aplicar estas medidas en todos los socios. Una herramienta de este tipo, perfeccionada y consensuada, podría contribuir a unificar los

27 Una revisión sintética sobre esta normativa se encuentra en AUTOR (2015).

28 En una entrevista realizada para la investigación de la cual este artículo es fruto, tanto un referente de un sector productivo argentino protegido como un representante de la brasileña FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) coincidían en señalar que el MAC no había prosperado por ser “inaplicable”, ya que los cálculos sobre el tamaño del mercado y la participación de las importaciones en él podían ser siempre rebatibles, algo que trabaría el resto del procedimiento que el MAC requería para demostrar el “daño” (sobre los detalles del procedimiento concreto, ver nota 21).

criterios regionales acerca de cuándo estas restricciones son necesarias y, por ende, legitimadas en el proceso de integración. De esta manera, aumentaría la previsibilidad tan exigida al MERCOSUR (y a cualquier “mercado” en general) y bajaría el tono de este tipo de conflictos, licuando las controversias y críticas al proceso de integración y despejando, así, el camino hacia discusiones más profundas sobre el futuro industrial del MERCOSUR.

5. Referencias

- Ablin, E. y Makuc, A (1997). *Comercio Exterior*. Errepar.
- Ablin, E. y Lucángeli, J. (2000). La política comercial argentina: evolución reciente y limitaciones de los instrumentos futuros. *Boletín Informativo Techint* (304).
- Acuerdo de Complementación Económica N°14 (1990).
- Arza, V. y López, A. (2010). *Innovation and Productivity in the Argentine Manufacturing Sector*. IDB Working Paper Series No. IDB-WP-187.
- Aspiazu, D. y Basualdo, E. (1993). *La siderurgia argentina en el contexto del ajuste, las privatizaciones y el MERCOSUR*. Instituto de Estudios sobre Estado y Participación.
- Bekerman, M. y Sirlin, P. (2000). Impactos estáticos y dinámicos del MERCOSUR. El caso del sector del calzado. *Revista CEPAL* (72).
- Berrettoni, D. (2007). *Inserción internacional de las manufacturas intensivas en mano de obra de la Argentina* (12), Centro de Economía Internacional.
- BID/INTAL. (1997). *Informe MERCOSUR*, (3).
- BID/INTAL. (1998). *Informe MERCOSUR*, (4).
- BID/INTAL. (1999). *Informe MERCOSUR*, (5).
- BID/INTAL. (2000). *Informe MERCOSUR*, (6).
- BID/INTAL. (2005). *Informe MERCOSUR*, (10).
- BID/INTAL. (2007a). *Informe MERCOSUR*, (11).
- BID/INTAL. (2007b). *Informe MERCOSUR*, (12).
- BID/INTAL. (2009a). *Informe MERCOSUR*, (13).
- BID/INTAL. (2009b). *Informe MERCOSUR*, (14).
- BID/INTAL. (2013). *Informe MERCOSUR*, (17).
- Bisang, R., Burachik, G. y Katz, J. (Ed.) (1995). *Hacia un nuevo modelo de organización industrial*. Alianza Editorial/CEPAL/United Nations University Press.
- Bermúdez, I. (1º de agosto de 1999). La diplomacia de presidentes evitó la guerra comercial con el Brasil. *Clarín*.
- Bouzas, R. (2001). El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o déjalo vu?, *Desarrollo Económico*, 41 (162).

- Bouzas, R. y Ffrench-Davis, R. (2005). Globalización y políticas nacionales: cerrando el círculo?, *Desarrollo Económico*, 45 (179).
- Burgos, M. (2011). ¿Reindustrialización en la Argentina? la industrialización en la des-conver-tibilidad, *La revista del CCC*, (13).
- Briceño Ruiz, J., Rivarola Puntigliano, A. y Casas Gragea, Á. M. (2012). *Integración latinoameri-cana y caribeña. Política y economía*, Fondo de Cultura Económica.
- Campbell, J. (1999), *MERCOSUR. Entre la realidad y la utopía*. Grupo Editor Latinoamericano.
- CEPAL (1994). El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad.
- Chudnovsky, D., López, A. y Rossi, G. (2006). Derrames de la inversión extranjera directa, polí-ticas públicas y capacidades de absorción de las firmas nacionales del sector manufacturero argentino (1992-2001). En Laplane, Mariano, *Qué impacto han tenido las empresas extranjeras? Siglo XXI*.
- Chudnovsky, D., Porta, F., López, A., Chidiak, M. (1996), *Los límites de la apertura. Liberaliza-ción, reestructuración productiva y medio ambiente*, CENIT/Alianza Editorial.
- Crespo Armengol, E.; Baruj, G.; Perez Constanzo, G.; Sarudianzky, F. (2004). La evolución com-ercial y productiva del MERCOSUR. En Bernardo Kosacoff (Coord.), *Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del MERCOSUR*. CEPAL.
- Consejo del Mercado Común. (1994). Decisión N°5.
- Fernández Bugna, C. y Porta, F. (2007). El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural. En Bernardo Kosacoff (ed.), *Crisis, recu-peración y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. CEPAL.
- García de la Cruz, J. M. (Dir.), Lucena, J., Sánchez, Á. y Gayo, D. (2010). *La integración produc-tiva en MERCOSUR: orientaciones para la Unión Europea*. Fundación Carolina/ CeALCI.
- Gil, L. (2014). *Dinámicas de la política comercial argentina en el Mercosur. El caso del sector calzado (1999-2008)* [Tesis doctoral]. Universidad de Buenos Aires.
- Gil, L. (2015). Las restricciones no arancelarias argentinas en el Mercosur: normas y política en los conflictos comerciales. *Cuadernos de Política Exterior*. CERIR (120).
- Inchauspe, E. (17 y 18 de septiembre de 2009). *Integración Productiva en el MERCOSUR: ¿Nueva agenda de cooperación regional? El caso del Foro de Competitividad de Madera y Muebles*. II Jornadas del Centro de Estudios Sudamericanos/IV Encuentro del Centro de Reflexión de Política Internacional, La Plata, Argentina.
- Kantis, H., Morí-Koenig, V. y Yoguel, G. (1993). Las empresas medianas y pequeñas de bienes de capital ante la apertura y el MERCOSUR; perfiles empresariales y escenarios para diseñar acciones de fortalecimiento de su competitividad, CEPAL.
- Kosacoff, B. (Coord.). (2004). *Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del MER-COSUR*, CEPAL.

- Lavagna, R. (1998). *Argentina, Brasil, MERCOSUR. Una decisión estratégica 1986-2001*, Ciudad Argentina.
- Lavagna, R. (2011). *El desafío de la voluntad. Trece meses cruciales en la historia argentina (abril de 2002-mayo de 2003)*. Sudamericana.
- Lo turco, A. (2008). Integración regional sur-sur y desarrollo industrial asimétrico: el caso del MERCOSUR. En *Asimetrías en el MERCOSUR ¿Impedimento para el crecimiento?*, Red MERCOSUR.
- Taccone, J. y Nogueira, U. (Ed.). 2001. *Informe Mercosur*, (7). BID/INTAL.
- Taccone, J. y Nogueira, U. (Ed.). (2003), *Informe Mercosur*, (8). BID/INTAL.
- Taccone, J. y Nogueira, U. (Ed.). (2004), *Informe Mercosur*, (9), BID/INTAL.
- Vigevani, T. y Ramanzini, H. (2009). Brasil en el centro de la integración. *Nueva Sociedad*, (219).
- Williamson, J. (1990). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Peterson Institute.