

VEINTE AÑOS DE POLITICA
EXTERIOR EN DEMOCRACIA
(1983 – 30 DE OCTUBRE – 2003)

por

Cr. y Lic. Federico Juan

Trabajo elaborado para el primer
encuentro del

CENTRO DE REFLEXION
POLITICA INTERNACIONAL

INSTITUTO DE RELACIONES
INTERNACIONALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

2003

CONTENIDO

Introducción

Capítulo 1 – El entorno comercial para la Argentina

- Evolución reciente del comercio internacional
- La apertura de las economías
- Las negociaciones comerciales
- El GATT y la OMC

Capítulo 2 - Veinte años de Democracia en el Comercio Internacional Argentino

- El contexto comercial del retorno al régimen democrático
- La crisis de la deuda
- La caída de los precios internacionales
- Las listas de productos de importación
- El plan Austral
- El Tratado de Integración de 1988
- La Industrialización en Argentina y Brasil
- El Acta de Buenos Aires
- El Tratado de Asunción
- La desregulación de la Economía
- El ALCA, la Ronda de Uruguay y el NAFTA
- La sombra del déficit
- El ALCA y el “Cuatro más Uno”
- La devaluación del Brasil
- La Crisis y el relanzamiento del MERCOSUR
- El fin de la Convertibilidad
- Multilateralismo, regionalismo y “multipolarismo”
- El modelo Duhalde-Kirchner

Capítulo 3 - Matriz del comercio exterior en la Democracia

- Medición del rumbo observado

GLOSARIO

ALADI : Asociación Latinoamericana de Integración.
ALALC : Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.
ALCA: Área de Libre Comercio de las Américas
EE.UU. : Estados Unidos de Norte América.
GATT: General Agreement on Tax and Tarifs
ITO: International Trade Organization
NAFTA: North America Free Trade Agreement
NMF: Nación Más Favorecida
OEA: Organización de Estados Americanos
OMC: Organización Mundial de Comercio
PAC: Política Agrícola Común
PBI: Producto Bruto Interno
PICE: Programa de Integración y Cooperación Económica
PBI: Producto Bruto Interno
UE: Unión Europea

INTRODUCCION

El presente trabajo se concentra en el campo de las relaciones económicas internacionales. En él se intentan describir brevemente las estrategias adoptadas por la Argentina durante los 20 años de Democracia en la arena del comercio internacional.

Debido a su pequeña extensión no hay otra alternativa más que un análisis realista dejando de lado las evaluaciones respecto de otros actores a no sean los Estados nacionales. El objetivo planteado para este breve trabajo es el de bosquejar la dirección que ha seguido la Argentina respecto el comercio internacional desde el retorno a la democracia en 1983.

La desventaja que acarrea para todo intento de objetividad el evaluar hechos históricamente recientes en los cuales la crónica política y la polémica siguen frescas intentará ser salvada recurriendo en todo aquello que sea posible a la observación de los hechos y medidas concretas que se hayan producido.

Se procura limitar la identificación de lineamientos estratégicos para luego embarcarse en la explicación, a la luz de dichas directivas, de las directivas tomadas. Por el contrario, desde el punto de vista del enfoque metodológico empleado, se intenta identificar la Estrategia Nacional mediante la inferencia producto del análisis de las medidas concretas adoptadas a nivel gubernamental.

Finalmente, se presenta una sencilla matriz sobre la base de indicadores económicos del sector externo Argentino en la cual se procura plasmar en forma cuantitativa una medida del rumbo adoptado por cada uno de los gobiernos democráticos de estas dos décadas.

Capítulo 1

EL ENTORNO COMERCIAL PARA LA ARGENTINA

*“La guerra es la continuación del comercio por otros medios”
Brecht Bertold*

Evolución reciente del comercio internacional.

El comercio internacional de un Estado es importante fundamentalmente porque instrumentado adecuadamente contribuye a aumentar la riqueza del mismo y presumiblemente el aumento de la riqueza debería favorecer el logro de los objetivos nacionales. Sobre la base de este supuesto la libertad en el ámbito del comercio internacional suele relacionarse con la mejora de las condiciones de vida para la mayor parte de las personas.

Sin embargo, esta creencia ampliamente difundida en todo Occidente, no ha sido siempre plasmada en la realidad. Históricamente el enfoque que ha prevalecido es el de la limitación y regulación de los flujos comerciales de acuerdo a los intereses nacionales de cada actor. Tal vez el punto de mayor regulación ha sido los años cercanos a 1930 producto de la crisis internacional. Desde esta época se ha apostado dogmáticamente a la liberalización del comercio internacional, proceso que no ha sido ni sostenido ni generalizado.

No obstante la elevada regulación que persiste actualmente, la economía mundial ha experimentado desde principios del siglo XX cierta propensión hacia la apertura. Esto implica que cada actor en el teatro del comercio internacional depende cada día más de los demás en términos económicos. Dentro de este incremento de flujos comerciales, sin embargo, el peso de las exportaciones de productos agropecuarios, principal oferta de la Argentina, a disminuido notablemente.

Es decir que en términos relativos se ha liberalizado mucho más el comercio de productos industriales que el comercio agropecuario, hecho que tiende a perjudicar a aquellos Estados cuyos aparatos productivos y comerciales se basan en alta proporción en productos primarios.

La apertura de las economías

Académicamente la apertura comercial encuentra su columna vertebral ideológica en dos grandes clásicos, Adam Smith¹ y David Ricardo². Respecto del comercio internacional, para Smith, la

¹ Smith, Adam – *La Riqueza de la Naciones* – Ed. Alianza – Madrid, 1995

² Ricardo, David – *Principios de Economía Política y Tributación* – F.C.E. – México, 1976

producción de los bienes depende de los recursos disponibles. Ahora bien, dada la diversidad de recursos de los distintos países Smith concluye que lo que pueden obtener todas las naciones en conjunto si cada una se especializa en aquellos bienes y servicios para los cuales tiene abundancia de recursos y luego se comercian libremente los excedentes, es mayor que lo que pueden obtener si cierran sus economías y cada Estado intenta satisfacer sus necesidades individualmente. Este es uno de los pensamientos claves que sostiene ideológicamente a todo el multilateralismo.

Complementariamente con esta teoría, David Ricardo consideraba que aunque un Estado no dispusiera de los recursos naturales para la producción de un determinado bien, siempre tendrá por razones culturales, históricas o políticas una cierta ventaja comparativa respecto de otros, razón por la cual le sería conveniente especializarse en determinados bienes o servicios.

Como se dijo anteriormente, si bien la mayoría de los economistas coincide en afirmar que la libertad de comercio aumenta la riqueza, muchos Estados y bloques económicos, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, en la práctica no liberan su comercio y no permiten el libre ingreso de producciones foráneas a sus mercados.

Considerando proteccionismo a toda práctica que limita el libre flujo de bienes y servicios entre Estados, las instrumentaciones abarcan desde la directa prohibición de ingreso de ciertos bienes o servicios a la imposición de barreras arancelarias o no arancelarias. He decidido tomar como hipótesis de trabajo que esta protección se orienta al logro de los objetivos que este actor ha definido, para lo cual puede requerir defender un sector o eliminar cierta dependencia de otros, por ejemplo. Asumo durante este trabajo que en muy pocas oportunidades el proteccionismo que aplica un Estado tiene intención expresa de perjudicar a otro. Entiendo que, por lo general, la razón se puede encontrar en la satisfacción de sus propios objetivos que es conveniente analizar y evaluar para poder negociar inteligentemente.

La liberalización de mercados rara vez ocurre unilateralmente como efectuara la Argentina a principios de la década del 90. Generalmente un actor estará dispuesto a permitir el acceso de otros a sus mercados a cambio de una contrapartida. Es por ello que considero a las negociaciones bilaterales o multilaterales como el medio más convenientes para llegar a una reducción equilibrada de las protecciones existentes en otros mercados que puedan afectar los intereses del Estado Argentino.

Las negociaciones comerciales

El asignar a los Estados personalidades y sentimientos, en la esfera del comercio internacional puede ser perjudicial para un correcto análisis. Por el contrario, suele brindar mejores resultados entender y evaluar los intereses en juego y comprender que el socio de hoy ante un cambio de escenario puede ser el competidor del mañana, y viceversa. Por esto la actuación de los Estados en los foros de negociación del comercio internacional puede redundar en grandes avances comerciales, o bien en grandes perjuicios.

Para estas negociaciones a lo largo de la historia han existido sistemas dentro de los cuales los actores transaban sus intereses de acuerdo a su poder. El sistema mercantilista de los siglos XVII y XVIII, el sistema de libre comercio del imperio británico, el sistema de crisis posterior a la I Guerra Mundial y el sistema reinante del GATT y la OMC posterior a la II Guerra Mundial.

A la pequeña recuperación iniciada en 1933 durante la cual los EEUU fueron los impulsores del libre comercio mediante acuerdos con países en su gran mayoría americanos, retornando a la doctrina que el quinto presidente de los EE.UU., James Monroe, expresara en su mensaje anual ciento diez años antes: "América es para los americanos". En breve sobreviene la II Guerra Mundial y el comercio mundial vuelve a contraerse. Finalizada la contienda se produce un cambio de enfoque. Luego de las experiencias posteriores a la I Guerra Mundial se llega a la conclusión que los acuerdos bilaterales eran insuficientes para regularizar el comercio mundial. Se considera que era necesario un sistema que garantizara que todos los actores operaran tendiendo a la cooperación económica. Se inicia así un sistema de relaciones internacionales regulado por organizaciones económicas internacionales. Al menos en intención, consistía en un sistema con reglas universales aplicables a todos los Estados y organizaciones supranacionales para que canalizaran los conflictos buscando ordenar el comercio mundial.

Surgirán así el General Agreement on Tax and Tariffs (GATT) sobre el cual se asentará posteriormente la Organización Mundial de Comercio (OMC). Si bien aún dentro de estos sistemas los actores poderosos siguen imponiendo sus intereses por sobre los de los actores más débiles, el cambio de enfoque ha implicado la necesidad de justificar en el ámbito de estos organismos supranacionales cualquier medida y actores tradicionalmente aislados del comercio mundial como China se han volcado hacia el mismo debido a que cada vez es más difícil operar aisladamente en una economía globalizada.

El GATT y la OMC

Como se dijo, luego de la II Guerra Mundial se origina un cambio de enfoque en el comercio internacional y queda configurado un nuevo sistema de seguridad global en lo que a conflictos económicos internacionales y regionales se refiere.

Puede plantearse la validez de actuar dentro de la OMC. Los argumentos a favor fundamentalmente apuntan a su difusión. La OMC está integrada por más de 140 Miembros, que representan más del 97 por ciento del comercio mundial al 2002. Aproximadamente otros 30 países están negociando su adhesión a la Organización. En teoría gracias a estos acuerdos los Miembros de la OMC conducen un sistema de comercio no discriminatorio que precisa sus derechos y obligaciones. Todos los países reciben garantías de que en los mercados se otorgará a sus exportaciones un trato equitativo y uniforme y todos ellos se comprometen a hacer otro tanto con las importaciones dirigidas a sus propios mercados. El sistema ofrece además a Estados como el Argentino cierta flexibilidad en lo que respecta al cumplimiento de sus compromisos.

Los argumentos en contra, por otra parte, se centran en la falta de coerción que en ciertas circunstancias evidencia. Como se dijo, en la OMC las decisiones suelen adoptarse por consenso entre todos los países miembros para después ser ratificadas por los respectivos parlamentos. Por supuesto esto es utilizado por varios actores cuando sus intereses se ven amenazados y recurren a la continua postergación de las negociaciones manteniendo el estado actual de cosas y sin contravenir lo dispuesto por la OMC.

Producto de medidas unilaterales de los Estados más poderosos, actualmente el rol de la OMC y su posibilidad coercitiva están siendo objeto de duras críticas en los foros de discusión. No obstante, casi ningún país suele repudiar lo dictado por la OMC. Usualmente se recurre siempre a justificaciones y apelaciones que permitan seguir operando en dicho marco. Por supuesto, algunos actores tienen mayor poder y lo aplican de hecho, pero puede decirse que en términos generales este poder es aplicado en las negociaciones y no contraviniendo lo negociado.

En los últimos años se ha experimentado a nivel mundial un crecimiento del regionalismo, en detrimento de la liberación generalizada a nivel mundial. Es decir que cuando las rondas de negociación como Uruguay o Doha fracasan o evidencian pobres perspectivas, los países realizan acuerdos bilaterales o regionales, re-direccionando sus flujos comerciales hacia los nuevos socios y por ende perjudicando al resto de los Estados.

Dentro de este marco de la OMC y acuerdos regionales, procederemos a continuación a analizar las medidas que el Estado Argentino ha adoptado en este teatro durante los veinte años de Democracia e intentaremos esbozar los lineamientos estratégicos que de estas medidas concretas puedan inferirse.

Capítulo 2

VEINTE AÑOS DE DEMOCRACIA EN EL COMERCIO INTERNACIONAL ARGENTINO

“La democracia es el proceso que garantiza que no seamos gobernados mejor de lo que nos merecemos”

George Bernard Shaw

El contexto comercial del retorno al régimen democrático

A principios de la década de los ochenta el comercio argentino experimentaba una situación muy particular. Para la Argentina en particular y para la mayoría de los países latinoamericanos en general, esta década estuvo signada por grandes frentes que interactuaban. En primer lugar, la preocupación respecto del problema de la deuda externa. En segundo lugar, una vocación de fomentar la integración económica regional para incentivar los aparatos productivos desde el comercio exterior orientado, si era posible, a la región.

Los procesos de integración regionales encontraron en Argentina y Brasil a sus líderes. El objetivo, si bien comercial en su forma, contenía también elementos derivados de los intereses de ambos gobiernos de consolidar a través de los lazos comerciales los sistemas democráticos recientemente surgidos.

La Crisis de la deuda

El período de veinte años comprendido entre los años 1983 y 2003 se inicia con el triunfo electoral que logró el Dr. Raúl Alfonsín gracias a la asistencia del partido radical y a un nutrido electorado de variado origen.

Cuando el gobierno radical toma las primeras medidas en materia comercial, el comercio exterior de los países latinoamericanos experimentaba una importante recesión producto de la denominada “Crisis de la Deuda de los Mercados Emergentes” que azotó las economías durante prácticamente toda la década.

El comercio desde Panamá hacia el Sur experimenta una fuerte contracción hasta 1985 y 1986, producto de la asfixia que los compromisos de deuda provocaba en los Estados latinoamericanos. Analizado retrospectivamente se observa que Latinoamérica no logra en ese entonces una cohesión en forma de bloque en sus negociaciones con acreedores, para evitar que cada uno de los Estados realizara importantes ajustes en sus importaciones buscando divisas para cancelar sus compromisos

financieros externos, lo que paradójicamente llevaba más dificultades para lograrlo a todos y cada uno.

La caída de los precios internacionales

En el sector primario, durante la primera mitad de la década, se produce un importante desmejoramiento de los términos de intercambio, del orden del 30% a 50%. Esta situación lleva a algunos gobiernos latinoamericanos a abordar caminos hasta entonces un tanto relegados e intentar un cambio en los modelos productivos. Brasil, en este sentido, fue sin dudas el adelantado del grupo, diversificando su comercio exterior hacia los productos industriales.

Brasil prosigue con el modelo de sustitución de importaciones y fortalece, como dijimos, su sector industrial. La Argentina toma decisiones diferentes. Se realiza la apertura a la importación y se eleva el tipo de cambio. En consecuencia, la producción industrial y manufacturera no sólo no crece al ritmo de su vecino, sino que se resiente y disminuye en términos relativos.

Las listas de productos de importación

El regreso a la Democracia no provoca una revolución económica de similar magnitud a lo acontecido en lo institucional. Alfonsín modifica algunos aspectos del régimen de comercio exterior, pero también mantiene importantes lineamientos sin cambios respecto de la estrategia observada por el último gobierno militar.

Durante 1983 se establecen listas de productos de importación en las cuales se prohibía la importación de algunos bienes o bien se la sometía a la aprobación de la Secretaría de Comercio. Para poder importar determinadas referencias, era necesario entonces contar con Declaraciones Juradas de Importación o con el correspondiente visto bueno de los organismos de contralor. Esto, conjuntamente con la imposición de realizar una caución previa quitaba dinamismo a las importaciones. Debe recordarse que los compromisos financieros eran importantes, razón por la cual la disminución de importaciones no era considerada a los ojos del gobierno como un hecho absolutamente negativo.

La situación de la economía Argentina evidenciaba serios problemas, dos de los cuales serían críticos para su futuro. La deuda externa e interna que era por ese entonces de más de 43.000 millones de dólares e implicaba una carga excesiva sobre el Estado y sus habitantes era el primero. El segundo, una inflación del orden del 30% mensual promedio que atentaba contra cualquier posibilidad de desarrollo productivo.

El 24 de enero de 1984 el entonces Ministro de Economía, Bernardo Grinspun, obtuvo un acuerdo el Fondo Monetario Internacional, lo cual permitía cierto margen de maniobra al gobierno radical para implementar políticas de comercio exterior que produjeran resultados.

Con algo más de libertad, el gobierno radical opta por insistir en su estrategia de limitar la apertura del mercado argentino. Se establecen gravámenes extra-arancelarios sobre los fletes del transporte internacional de cargas marítimo y numerosas tasas que funcionan como barreras de ingreso.

El Plan “Austral”

En 1985 el sucesor al frente de la cartera fue Juan Vital Sourrouille quien confecciona el denominado “Plan Austral” para combatir la inflación. Se crea una nueva moneda, el Austral, y se congelan los precios y salarios. El plan surtiría efecto conteniendo el alza de precios durante unos meses, permitiendo que el gobierno obtuviese buenos resultados en los comicios de ese año.

La acción del gobierno radical se caracterizó por priorizar el aspecto político sobre el económico en lo que respecta al comercio internacional. A modo de anécdota puede mencionarse que Sourrouille prácticamente ignoró a las cámaras empresarias cuando se firma el Acta de Integración Argentino-Brasileña. Sin abrir juicios de valor, puede afirmarse descriptivamente que durante el gobierno de Alfonsín se consideraba que integración con Latinoamérica era en sí un concepto intrínsecamente bueno, básicamente porque afianzaba a la democracia, y por lo tanto no era recomendable limitar su avance por requerimientos sectoriales.

A mediados de año, y dentro del paquete del Plan Austral, con el objetivo de mejorar la recaudación se instrumenta el derecho transitorio sobre las importaciones, consolidando la estrategia elevación de barreras al comercio adoptada desde 1983. El futuro socio comercial mayor del MERCOSUR también hace lo propio, implementando el Brasil el denominado “Plan Cruzado”.

El Acta de Colonia y el Acta de Iguazú

A principios de 1985, Alfonsín propone a Tancredo Neves durante su visita a Buenos Aires una apuesta a la integración comercial (siempre como medio para fortalecer el proyecto democrático) y afrontar la deuda externa en forma coordinada. La propuesta sería formalmente aceptada por el vicepresidente José Sarney cuando debe tomar la presidencia del Brasil. Se imponen entonces por razones mayoritariamente políticas compras de trigo argentino, dando el primer paso.

Durante Mayo de 1985 los presidentes de Argentina y Uruguay en la ciudad de Colonia (Uruguay) deciden la creación del denominado “Consejo Ministerial Argentino-Uruguayo de Coordinación y Consulta”. El objetivo es claro: promover la integración económica y social bilateral. Esta Acta allanaría el camino a la posterior adhesión de Uruguay en el futuro MERCOSUR.

Paralelamente, a fines de ese mismo año de 1985, Argentina y Brasil firman el “Acta de Iguazú” formalizando la tendencia integracionista que ambos gobiernos mostraban. La implicancia más significativa del Acta de Iguazú fue la consiguiente firma de varios protocolos de integración entre Argentina y Brasil, bajo el paraguas del denominado “Programa de Integración y Cooperación Económica” (PICE) de 1986. Tanto en el Acta de Iguazú como en la de Colonia, el espíritu reinante

fue una estrategia gradual de integración entre los países, que permitiera fortalecer las democracias y las economías.

Acta de Alvorada

El 6 de Abril de 1986 los presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay signaban la incorporación de la Banda Oriental al proceso de integración en la denominada “Acta de Alvorada”. El primer mandatario uruguayo, Julio Sanguinetti, expresaría que la intención era formar un esquema similar al logrado por la Unión Europea.

A principios de 1987 la inflación se descontrola en Argentina y agravaban los conflictos sociales, a la vez que el proceso de integración pierde cierto dinamismo. Se llega al exorbitante 3080% de inflación en 1989. Como es lógico, pero tal vez no inteligente, ante serios problemas internos la atención se desvía del comercio internacional y pasa al frente interno. Como la moneda Argentina fluctúa en forma significativa y no se establece coordinación de políticas económicas regionales, se dificulta esbozar una estrategia clara para el comercio exterior Argentino.

En Octubre de 1988, el gobierno de Alfonsín introduce modificaciones y correcciones en el rumbo de su política económica, merced a una importante reforma arancelaria en forma extensiva como cualitativa, es decir que disminuye las tarifas arancelarias y el número de posiciones arancelarias sujetas al cumplimiento de formalidades y contralores. Por supuesto estas medidas no consisten en una apertura indiscriminada y unilateral de la economía como efectuaría el gobierno siguiente, pero sí implica un giro de timón respecto del rumbo que hasta entonces el gobierno democrático venía adoptando.

El Tratado de Integración de 1988

También durante 1988, y para revitalizar el alicaído proceso de integración, los gobiernos de Argentina y Brasil firman el “Tratado de Integración” en el cual se plantea el importante objetivo de llegar a un mercado común para 1998. El tratado establece un avance veloz y generalizado en uniformidad de políticas aduaneras, comerciales, fiscales, monetarias e incluso cambiarias.

La firma del tratado implica un cambio en el ritmo buscado en la integración. Se pasa de un esquema “paso a paso” hacia un esquema “due day” estableciendo fechas tope en las cuales ambos Estados debían lograr determinados objetivos, en este caso llegar al Mercado Común.

Mientras tanto, el ciclo recesivo recomienza en la región, la producción vuelve a caer y los tipos de cambio varían fuertemente. Esto provoca que Brasil declare una moratoria en el pago de su deuda externa en 1987 y la Argentina en 1989 (si bien la moratoria Argentina no fue declarada formalmente por el gobierno de Alfonsín, constituyó una moratoria de hecho).

La industrialización en Argentina y Brasil

El gobierno radical de 1983-1989 fue, en términos comerciales, un gobierno “de superávit”. Producto fundamentalmente del interés ya comentado por controlar las importaciones y flujos para no caer en la trampa del incumplimiento de los compromisos financieros, la balanza comercial fue en todos los años del gobierno de Alfonsín positiva. El costo para el sistema productivo nacional sería alto y marcaría una clara separación en cuanto a la industrialización con el futuro socio comercial, el Brasil.

No obstante, esto no mina el comercio entre las dos principales economías del sub-continente. En términos de clasificar el comercio argentino como orientado hacia determinados bloques o Estados, sin dudas el gobierno radical fue de los EE.UU. y del Brasil, en ese orden. Entre ambos Estados, concentran casi la mitad del comercio exterior argentino del primer gobierno de estos veinte años de democracia.

Los efectos sobre el sistema industrial argentino no se evidenciarían sin embargo durante la presidencia de Alfonsín. El comercio Argentino manufacturado crece en términos porcentuales respecto del comercio agrícola desde 1983 a 1989. Las exportaciones agrícolas representaban cuando asume el gobierno radical el 50% del total, guarismo que se reduce a la mitad a finales de la década.

Como se dijo, el proceso de integración en Latinoamérica se fortalece gracias a la vocación tanto económica como institucional. Esto se plasma con varios acuerdos signados por los gobiernos democráticos de Argentina y Brasil que buscaban fortalecer las economías para de esta manera contribuir a la consolidación de la democracia.

Otro vector que moviliza estas acciones es la percepción, tanto en el gobierno de Alfonsín como en el de Sarney, que Argentina y Brasil estaban llamados a ser los Estados que dieran el primer paso en la integración latinoamericana, luego de lo cual el resto de los Estados encontrarían más atractivo adherirse a la estrategia.

En las elecciones posteriores, el radicalismo perdería frente al candidato Justicialista, el Dr. Carlos Saúl Menem. Producto de importantes problemas sociales y económicos, Raúl Alfonsín adelanta cinco meses la entrega del mando al Presidente electo quién asume el 9 de julio de 1989.

Cambio de gobierno y El Acta de Buenos Aires

El nuevo presidente lleva a cabo un cambio sustancial en las alianzas socioeconómicas del peronismo y se orienta la economía hacia un relativo liberalismo. Con éxito logra controlar a los sindicatos, pasando estos del protagonismo que ocuparan durante el gobierno anterior, a un segundo plano relegado.

En política exterior se refuerzan las relaciones con los Estados Unidos y demás potencias del bloque Occidental. El Estado Argentino participa en misiones de paz de los cascos azules de las Naciones Unidas en la Guerra del Golfo y en el conflicto en la ex-Yugoslavia. Con la llegada al poder de Collor

de Mello en Brasil en 1990 (mandatario con gran entendimiento con el recientemente electo en la Argentina), el proceso de integración tomaría también allí mayor dinamismo.

En 1990 Argentina y Brasil signan el “Acta de Buenos Aires” dejando definitivamente atrás los desencuentros y competencias mutuas y dando mayor ritmo al proceso de integración estipulado en el Acta de Iguazú firmada durante el gobierno anterior. Se reduce a cinco años el “due day” para la constitución del mercado común y se reemplazaban las negociaciones producto por producto por un esquema automático y generalizado de reducciones arancelarias y no arancelarias.

Los resultados de estas medidas del gobierno de Menem, conjuntamente con los cambios en las paridades cambiarias, incentivan los flujos comerciales. El comercio bilateral Argentina-Brasil se incrementó (y a la vez que se diversificó) en 1990 a casi el doble de lo que era en durante los años del gobierno previo. Asimismo, el esquema “due day” da un horizonte claro al sector privado de ambos países. Las empresas Argentinas y Brasileñas empiezan en consecuencia a modificar sus estrategias para adaptarlas al comercio regional y a acercar al sector privado a las negociaciones bilaterales.

Durante este mismo año, 1990, México y los EE.UU. (con el posterior ingreso “defensivo” de Canadá) comienzan las negociaciones para la constitución del ALCA. El gobierno argentino no adopta una actitud pro-activa en este terreno y elige encaminarse de manera casi excluyente hacia la integración del bloque sudamericano.

Se toma como pilares de la estrategia a los argumentos a favor de un Mercado Común. Esta teoría enuncia básicamente que para la Argentina aquel sería positivo, puesto que un bloque con 180 millones de personas y 450.000 millones de dólares de PBI (la mitad de América del Sur prácticamente) brindaría excelentes oportunidades para las empresas nacionales. Sus defensores argumentan por entonces que la población del socio mayor, unas cinco veces la de Argentina, conjuntamente con la mayor dinámica de la economía Brasileña, permitiría dejar atrás el estancamiento de la economía nacional.

La corriente contraria, es decir los detractores de la integración ponían el acento sobre una cuestión fundamental y muy importante. Concentraban sus críticas en el riesgo implícito de una “Brasil-Dependencia”, atentando contra la seguridad nacional Argentina puesto que al orientar el aparato productivo Argentino hacia Brasil sin poseer mecanismos de control sobre las políticas macroeconómicas y comerciales del vecino, se situaba a la Argentina en una posición sumamente vulnerable.

El Tratado de Asunción

El gobierno justicialista, con un fuerte impulso integracionista, continua con su avance hacia el Mercado Común, llegando a su formalización. En 1991 los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay suscribieron el “Tratado de Asunción”, piedra fundamental de la constitución de un Mercado Común del Sur (MERCOSUR). De esta manera, el MERCOSUR se convierte en una de las

estrategias nacionales argentinas que adquiere continuidad a pesar del cambio de un gobierno democrático a otro.

El MERCOSUR de esta manera formalizado no es en realidad un mercado común por lo cual no es su nombre no es una denominación apropiada, ni siquiera en su momento de mayor esplendor. Es más bien una zona de libre comercio incompleta y una unión aduanera también incompleta. Es una zona de libre comercio dado que los bienes que se producen en sus países se pueden vender a los otros miembros sin que los importadores deban pagar aranceles, resultando más barato importar desde países miembros y por lo tanto más fácil exportar a los países del bloque. Y es también una unión aduanera. Esto debido al llamado arancel externo común establecido en el tratado, determinando que al importar desde terceros países cada posición arancelaria abona lo mismo con el objetivo de proteger el comercio entre miembros y la competitividad interna de los distintos sectores. Dentro de este esquema regional se inserta la Argentina al bloque.

La desregulación de la economía

Durante 1991 se aplica el denominado “*Plan de Convertibilidad*”, con importantes implicancias para el comercio exterior argentino, dado que establece una paridad fija entre el peso y el dólar de 1 a 1. Por ley se establece que el peso argentino es totalmente convertible en dólares estadounidenses y que la base monetaria Argentina se encuentra respaldada al 100% en la divisa de los EE.UU. Se elimina de esta manera la posibilidad de emitir moneda sin contar con un nuevo flujo de divisas. Este punto era, en la estrategia del gobierno de aquel entonces, lo que movilizaría el comercio exterior Argentino, permitiendo la importación de maquinarias y obteniendo divisas por las exportaciones agrícolas con precios internacionales elevados. La posterior caída de los precios internacionales complicará la estrategia.

Es importante destacar que el objetivo fundamental de la “Convertibilidad” era reducir la inflación y el comercio exterior queda en este sentido relegado al segundo plano en las consideraciones. La estrategia adoptada por el gobierno consiste en anular el golpe que esta paridad puede provocar en el aparato exportador argentino mediante rondas de negociaciones hacia la integración regional.

A su vez la denominada “*Ley de Reforma del Estado*” incluye las privatizaciones de empresas de producción y de servicios que en ese entonces poseía el Estado argentino. Sin medidas por parte del gobierno que modificaran la tendencia hacia la orientación agrícola en desmedro de los productos industriales, el comercio exterior argentino en grandes rasgos continúa exportando productos primarios e importando productos industriales durante esta primera presidencia de Menem.

La Argentina pasa durante estos años del seudo-proteccionismo hacia una apertura unilateral de su economía. En este sentido, se toman medidas tan significativas como decretar la libertad de precios, se eliminan los cupos de importación, se quitan las restricciones que afectaban a las inversiones extranjeras y se eliminan los impuestos a la exportación.

La firma de un acuerdo político entre Alfonsín y Menem determina entre otros puntos la convocatoria a Convención Nacional Constituyente con el objetivo de reformar la Constitución. La Convención se celebra en Santa Fe en Agosto de 1994 y sanciona una nueva Constitución que incluye sustanciales reformas, entre las cuales se incluye la posibilidad de re-elección presidencial.

El ALCA, La Ronda de Uruguay y el NAFTA

Durante 1994 el presidente Menem firma el primer compromiso de integración al ALCA, bloque impulsado por los EE.UU. En este acuerdo, el Estado Argentino se compromete a realizar las futuras negociaciones país por país, renunciando a la posibilidad de hacerlo como parte integrante de uno o varios bloques regionales. Este compromiso es ratificado por el propio Menem nuevamente en 1998.

Finaliza en 1994 la denominada Ronda de Uruguay, en la cual los miembros de la OMC se comprometen a facilitar el acceso a mercados, reducir las subvenciones a las exportaciones y los precios mínimos garantizados internos, orientado todo lo anterior hacia una nueva estructura para la liberalización del comercio agrícola y tendiendo al perfeccionamiento del sistema multilateral de comercio por sobre los acuerdos regionales.

Paradójicamente, en este mismo año, entra en vigencia el acuerdo regional más importante del continente americano, el NAFTA, formado por Canadá, los EE.UU. y México. Este bloque en los años siguientes provocaría una pérdida de mercados para las exportaciones argentinas a estos tres países.

La sombra del déficit

El éxito sobre la inflación fue determinante en el resultado sobre las nuevas elecciones. En los comicios el partido justicialista obtiene una amplia victoria que le permite acceder a Menem a una segunda presidencia sin necesidad de balotaje. Es en este proceso electoral donde una nueva fuerza política diferente a los dos grandes partidos tradicionales ocupa el segundo puesto: el Frente País Solidario (Frepasso)

Diversas causas externas e internas, que el presente trabajo no intenta abordar, llevan a la Argentina a la recesión a la vez que siguen sin control el déficit y el endeudamiento. En los años anteriores, los ingresos de fondos producto de las privatizaciones permitían sostener la economía. Al dejar de percibir estos ingresos, se opta por no recurrir al recorte presupuestario y se dispara el endeudamiento externo. Sin embargo, no se vislumbra reactivación alguna y la desocupación ocupa el tapete de la agenda de política interior.

El “efecto Tequila” de 1995

Se produce en 1995 la crisis financiera mexicana, provocando el llamado “Efecto tequila” en todos los mercados emergentes. El efecto tequila, básicamente, cierra el flujo de inversiones y capitales hacia estos mercados, incluido el nuestro. Si bien la Argentina no tiene acuerdos de integración con el país

azteca, en lo referente al flujo de inversiones se asocia Argentina con país emergente, razón por la cual la recepción de inversiones durante esta crisis virtualmente se vaporiza.

El ALCA y el “Cuatro más Uno”

El entonces canciller Guido Di Tella logra que los EE.UU. acepten la fórmula del "cuatro más uno" para negociar el tratado de libre comercio del ALCA. Esto implica que tal negociación se hace entre EE.UU. y los cuatro países del MERCOSUR sin incluir, en principio al menos, a los otros dos países del NAFTA, Canadá y México. En el contexto internacional, esto implica en los hechos que en alguna medida el Estado Argentino se subordina al Brasil a quién reconoce como líder regional.

El comercio exterior argentino, fundamentalmente el destinado a Brasil, funciona durante estos años de crisis mundial como un amortiguador, dado que proporciona a la economía Argentina un destino en cierta manera independiente de la crisis para sus exportaciones, debido a que el grueso de lo exportado son productos agrícolas. Durante todo el gobierno justicialista, el comercio exterior es en términos generales positivo para la Argentina respecto del Brasil, pero deficitario con el NAFTA y la UE.

La Crisis Asiática de 1997, la Crisis Rusa y la devaluación del Brasil

El gobierno de Menem intenta paliar los efectos de la crisis asiática recurriendo a un recorte y ajuste presupuestario, que a la postre no es suficiente para paliar los desequilibrios financieros. Paralelamente, producto de la contracción en el comercio mundial que la crisis provoca, tampoco mediante un superávit de balanza comercial puede lograrse una regularización de las cuentas del Estado.

En 1998 la crisis que azotó a Rusia afecta el comercio exterior argentino seriamente puesto que eleva las tasas de interés para todos los mercados emergentes. De nada sirve el antecedente argentino de haber sobrellevado bien el “Tequila”. Todos los mercados emergentes son puestos en duda, y la Argentina no es una excepción.

Producto de su crisis económica, el Brasil devalúa el real frente al dólar en 1999 sin coordinar su política macroeconómica con el resto de los socios del MERCOSUR. El golpe para el comercio exterior argentino, atado a su convertibilidad, es importante: las exportaciones argentinas al MERCOSUR disminuyen en el mismo 1999 un 30%.

Continuando lo estipulado en la anterior ronda de negociaciones en la OMC, en la Ronda de Doha se coordinan una nueva serie de encuentros con el objetivo de determinar las cuantías y procedimientos concretos para la reducción de subvenciones y protecciones de mercados. El Estado Argentino adopta una posición unificada alineándose en el Grupo Cairns, ámbito en el cual se reclama básicamente que se reduzcan los subsidios a la producción agrícola que otorgan los países desarrollados.

No obstante la apertura unilateral de la economía Argentina existían grandes barreras comerciales. Debido a la fuerte orientación hacia el MERCOSUR del primer mandato de Menem y a la falta de una continuidad de la apertura comercial esbozada con anterioridad, el proceso de liberación del comercio exterior Argentino se limita. Como los países del MERCOSUR mantienen durante los 90s un elevado arancel externo común cercano al 14% el comercio con los países no miembros se ve mermado en gran medida.

La alta interdependencia que esta situación origina entre los países del bloque provoca que cada Estado sea muy vulnerable a los problemas económicos del otro. No hay que olvidar que la apertura comercial argentina hacia el resto del mundo no tiene la misma intensidad que su apertura respecto del flujo de capitales.

Producto fundamentalmente de falta de voluntad política para profundizar el camino de reformas de su primer mandato, el segundo gobierno de Menem permite un incremento notable del gasto público y del endeudamiento externo. Como dato indicativo, puede observarse la relación gasto/PBI. El gasto como porcentaje del PIB pasa del 9% en 1994 a 21% en el 2000.

El comercio exterior no podrá absorber este crecimiento del gasto. El otro camino, un ajuste, es descartado, razón por la cual se recurre al endeudamiento. Este se incrementa de manera tal que para el Estado Argentino su endeudamiento externo pasa de 3 años de sus exportaciones en 1980 a casi 6 años en el 2000 como puede apreciarse en la siguiente tabla.

Relación deuda externa/exportaciones

	1980	1985	1990	1995	2000
Argentina	3,4	5,9	5,1	4,7	5,5
Brasil	3,2	4,1	3,9	3,4	4,3
Chile	2,4	5,4	2,2	1,4	2,1
México	2,8	3,7	2,6	2,1	0,9

Fuente CEPAL

La Crisis y el relanzamiento del MERCOSUR

El 24 de octubre de 1999, la fórmula de la Alianza entre el partido radical y el Frepaso, derrota a un oficialismo debilitado. Derivada de la recesión del Brasil y del estancamiento de la economía Argentina, se generaliza la sensación de necesidad de relanzamiento del MERCOSUR. Asimismo, el proceso se resiente notablemente, dado que prácticamente todos los socios del bloque vulneran sistemáticamente el espíritu integracionista, protegiendo sus sectores sensibles o tomando medidas unilaterales que perjudican la economía de los demás socios.

La coalición que accede al gobierno se debilita seriamente cuando en el mes de Mayo de 2000 el vicepresidente Carlos Alvarez decide renunciar producto de diferencias políticas con De la Rúa. Durante el 2001, el presidente De la Rúa ratifica definitivamente el compromiso del Estado Argentino hacia el ALCA, continuando con la línea seguida por su predecesor en 1994 y 1998 cuando Menem signara los correspondientes tratados.

El compromiso contiene una renuncia del Estado Argentino a negociar como parte de un bloque, elemento que será muy criticado por los próximos gobiernos democráticos deseosos de plantear un esquema de negociación conjunto con la región.

El fin de la convertibilidad

El primer símbolo de la caída del régimen cambiario fijo se produce en la esfera del comercio exterior, cuando el Ministro de Economía, Domingo Cavallo anuncia que abandona el tipo de cambio fijo para el comercio exterior, reemplazándolo por el resultante del promedio del dólar y el euro. Esto implica una depreciación para el tipo de cambio aplicado tanto para exportaciones como importaciones de casi un 10%. Sin embargo esta medida pasaría rápidamente al olvido puesto que temas más urgentes tomarían la agenda del gobierno y de la población toda.

La persistencia de la recesión comienza a afectar la liquidez de las entidades bancarias. Los contratos financieros se mueven hacia el corto plazo y los depositantes masivamente comienzan a retirar sus depósitos. Se instrumenta el denominado “corralito” impidiendo retirar los depósitos mediante un decreto, y se convierten a pesos los endeudamientos privados, también autoritariamente, provocando asimetrías entre el pasivo y activo de los bancos. Este atentado contra la seguridad jurídica perjudica seriamente el comercio exterior argentino, minando las posibilidades de inversiones productivas que pudieran orientarse hacia el aparato exportador.

La crisis interna Argentina deviene en estallido social, para muchos analistas provocado por la oposición política, ocurriendo serios disturbios el 19 y 20 de Diciembre de 2001. Esto genera la caída del gobierno de De la Rúa, quién renuncia y es reemplazado por una muy breve presidencia del gobernador de San Luis, Rodríguez Súa, quién anuncia formalmente del “default” Argentino. Las perspectivas del aparato exportador continuaban desmejorando.

En Enero de 2002 el Congreso Nacional acepta la renuncia de Rodríguez Súa y elige al Senador Eduardo Duhalde como nuevo presidente de los Argentinos para terminar el mandato que había comenzado Fernando De la Rúa. La estrategia de Duhalde es fundamentalmente actuar ante la crisis, como contraposición a la percepción de inacción que en la opinión pública se ha formado de su predecesor De la Rúa. El camino elegido es solucionar el corto plazo, con una visión reducida a lo urgente, retornando hacia una actitud orientada hacia el estatismo y proteccionismo de la economía Argentina. El por entonces titular de la cartera de economía, Remes Lenicov, luego de casi dos semanas de feriados bancarios, finaliza la convertibilidad y “pesifica” la economía, transformando los dólares del sistema financiero a un tipo de cambio de 1.40 pesos, ya sensiblemente inferior al tipo de cambio del mercado. El peso argentino se deprecia rápidamente en forma significativa y un viejo fantasma regresa a la economía Argentina: la inflación.

El sector exportador es acusado, fundamentalmente por el gobierno, de especular ante la depreciación del peso argentino y no liquidar sus exportaciones. Se toman varias medidas que

apuntan a obligar mediante presiones a dicha liquidación de divisas con la intención de disminuir la tensión sobre el tipo de cambio.

Se retorna entonces a un esquema de proteccionismo, legitimando la adopción de barreras arancelarias. El fundamento esgrimido es el denominado de la “bomba de tiempo”. Según expresa Duhalde, la economía Argentina es una bomba de tiempo y la única manera de desactivar este mecanismo consiste para el gobierno en retornar al proteccionismo en lo que respecta al comercio exterior. Esto, de acuerdo a la estrategia del gobierno, fomentaría un auge exportador que movilizaría a la economía gracias al tipo de cambio mucho más competitivo que el abandono de la convertibilidad había permitido.

Sin embargo el auge exportador no se produce. Uno de los grandes problemas con los cuales se topa el gobierno de Duhalde a la hora de lograr el “boom exportador” es la falta de crédito. El tipo de cambio (con un pico de 3.98 pesos por dólar) posiciona a la Argentina muy favorablemente, pero sin crédito y con aparatos productivos dependientes de importaciones con una paridad 1 a 1, el auge exportador se hace esperar.

Otro aspecto no menor fue la inseguridad económica y jurídica reinante, que mantuvo apartados a posibles inversores del aparato productivo-exportador de la Argentina. En un contexto en el cual el poder político hacía y des-hacía la seguridad jurídica en temas tan significativos como el derecho de propiedad y juicios políticos a magistrados, las inversiones genuinas no aparecen y sólo resta esperar una mejora en el comercio exterior producto de la utilización de la capacidad instalada ociosa que la recesión de más de cuatro años pueda haber dejado.

La recesión del principal socio comercial de la región para la Argentina, provoca una baja en el comercio exterior nacional. Brasil realiza menos importaciones de Argentina, y esto resiente el aparato productivo local aún más. Paralelamente, algunos sectores argentinos se ven perjudicados con el ingreso generalizado de productos brasileños, tal es el caso de textiles, calzados, papel, productos gráficos y pollos.

Multilateralismo, regionalismo y “multipolarismo”

Desde el plano político la presidencia de Duhalde ha apostado al regionalismo. En Enero de 2003 mediante un comunicado conjunto de prensa de los presidentes de la Argentina y Brasil se fijan entre los principales objetivos los de profundizar, institucionalizar y crear una moneda común. Estos son todos objetivos de muy largo plazo un tanto ambiciosos tomando en cuenta la realidad que urge a ambos países.

Paralelamente, y suscitando una suerte de dicotomía, desde la Secretaria de Comercio la estrategia formalmente enunciada es la denominada de “multipolaridad”. Según esta línea fomentada primordialmente por el Secretario de Comercio, Martín Redrado, lo más conveniente es explorar todas las alternativas disponibles y realizar negociaciones simultáneas con varios Estados y bloques. Implícitamente se advierte un nuevo giro respecto de las políticas de años anteriores. La “Brasil-

dependencia” es ahora considerada demasiado peligrosa y por lo tanto se intenta diversificar destinos exportables. Paralelamente, el multilateralismo se encuentra en crisis. A mediados del 2003, con su punto simbólico en la reunión de Septiembre en Cancún, se produce para el comercio exterior argentino una situación que lo compromete a futuro. Los países desarrollados frenan el avance hacia la reducción de los subsidios agrícolas a sus producciones, perjudicando el potencial de las exportaciones de Argentina.

Los EE.UU. y la UE (las dos economías agrícolas más grandes del mundo) subsidian fuertemente sus producciones amparados en la denominada “cláusula de paz”. Esta norma establece que hasta el 2004 un Estado no puede reclamar ante la OMC por perjuicios vinculados con subsidios agrícolas. El monto en juego no es menor, puesto que el nivel del total de los precios mínimos garantizados internos permitidos en la UE es de 70.000 millones de dólares. La cifra comparable para Estados Unidos es 30.000 millones de dólares. La propuesta americana es reducir su cifra a 15.000 millones, siempre y cuando la UE haga lo propio. El problema surge puesto que la UE se niega a reducir sus 70.000 millones a 15.000 millones, argumentando que la propuesta de EE.UU. implica un esfuerzo mayor para el viejo continente.

El modelo Duhalde - Kirchner

Se llega al acto electoral, en el cual el anterior presidente Menem obtiene el primer lugar pero sin obtener el porcentaje necesario para acceder directamente a la presidencia y el gobernador de Santa Cruz apoyado por Duhalde, Néstor Kirchner, el segundo. Ante las encuestas que vaticinan una segunda vuelta con un resultado muy desfavorable para el ex-presidente, Menem no se presenta y es proclamado Kirchner como nuevo primer mandatario. Desde un punto de vista comercial, puede leerse que el electorado vota en estos comicios por un cambio del modelo económico llevado adelante durante los 90s, y valida en cierta medida la gestión de Duhalde orientada hacia el proteccionismo, regreso hacia el Estado, asistencia social fuerte y con un marcado regionalismo.

La Argentina declara en los foros internacionales que negociará de acuerdo a dos principios básicos. El denominado “single undertaking”, es decir que no se cierra ningún tema de la negociación hasta que se cierre la negociación por completo y en segundo lugar el respeto por acuerdos sub-regionales. En numerosas circunstancias diplomáticas, incluso visitas como las del Secretario de Estado de los EE.UU., Colin Powell, los EE.UU. abogan por un ALCA poderoso, que no sólo les permita reducir su importante déficit, sino también contener el aspecto de seguridad al alinear a los Estados americanos bajo su tutela comercial.

La Argentina se ubica al visitar Kirchner a su par de los EE.UU. a favor del ALCA, aunque no en forma expresa ante los medios de comunicación locales. La argumentación es otra vez la diversificación, que permitirá crecer el comercio exterior argentino. No obstante, Kirchner se manifiesta en los eventos oficiales dentro de la Argentina a favor de la relación con América del Sur, sin dudas privilegiando por sobre toda otra concepción los vínculos con el Brasil. Esta posición tiene su origen en una orientación ideológica y en la sintonía (al menos en las declaraciones de voluntad)

entre los presidentes Lula Da Silva y el mandatario argentino respecto de la conformación de un bloque regional.

Como ya se dijo, tanto Menem como De la Rúa, signaron a favor del compromiso de integración al ALCA, renunciando el Estado Argentino a la posibilidad de participar en la negociación como parte de un bloque. Esta postura no condice con la estrategia del gobierno de Kirchner, deseoso de negociar con el MERCOSUR o MERCOSUR + Pacto Andino. La disyuntiva que se plantea es importante: o bien acatar la renuncia al mayor poder de negociación que un bloque otorgaría a la Argentina, o bien exponerse a los perjuicios que no respetar los compromisos signados pudiera provocarle al Estado Argentino en futuras negociaciones.

En principio optando por el segundo camino, en la reunión con el primer mandatario brasileño, Lula da Silva, celebrada en el Palacio del Planalto, Brasilia, Kirchner expresa su voluntad de postergar el inicio de las liberalizaciones comerciales del ALCA más allá del 2005. Mientras tanto, en los últimos tiempos el Estado Argentino ha adoptado una estrategia orientada hacia un “multipolarismo”, sin existir grandes definiciones. Se ha signado el “Protocolo de Olivos” consagrando el Tribunal Permanente del MERCOSUR en Octubre de 2003, los EE.UU. han expandido el acceso argentino al Sistema Generalizado de Preferencias, se han realizado algunos acuerdos relevantes como los concertados con la UE por carnes, con México y Chile por automotores y con Sudáfrica en misiones de desarrollo de mercados.

Como corolario puede decirse que la política en comercio exterior Argentina ha sido consistente en un aspecto durante estos veinte años de democracia: su irregularidad. Las estrategias han sido hasta el momento erráticas y expuestas a la coyuntura del momento, sin existir tal vez un claro objetivo estratégico en materia de comercio exterior que se mantuviera durante estas dos décadas. Sin dudas, queda mucho por avanzar hasta que se pueda construir una cultura que permita a la Argentina contar con políticas permanentes e independientes de las ideologías de los gobiernos que accedan al poder.

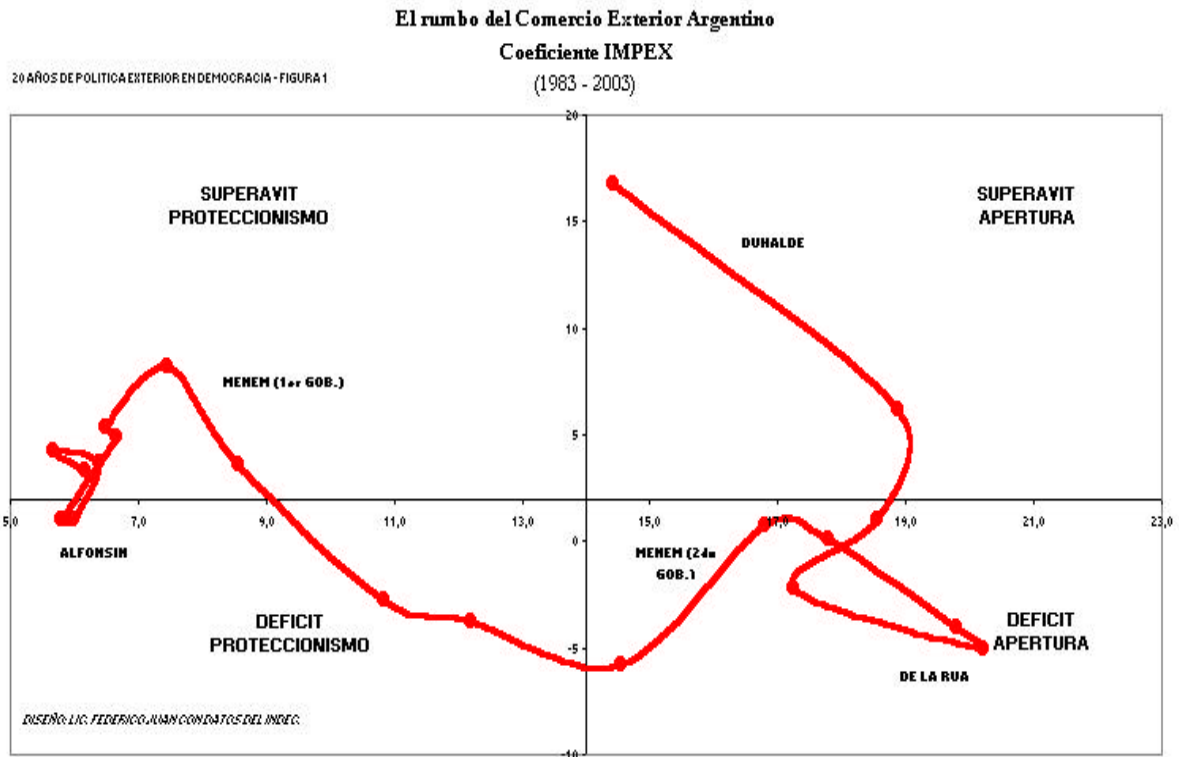
Capítulo 3

MATRIZ DEL COMERCIO EXTERIOR EN LA DEMOCRACIA

Medición del rumbo observado

Como se dijo, la primera conclusión a la que puede arribarse luego de reparar sobre el comercio exterior es que la Argentina ha mantenido durante los veinte años de Democracia una política que no ha sido regular durante los distintos gobiernos. A tal efecto considero interesante intentar definir un indicador que permita evaluar en qué medida el rumbo adoptado se ha comportado durante este período.

En la figura 1 puede verse la evolución de un coeficiente, al cual he denominado IMPEX, durante el período comprendido desde 1983 a inicios del 2003.



El IMPEX procura evaluar dos aspectos que pueden ser reflejo de las estrategias en comercio exterior que ha seguido la Argentina. El primero es si el perfil del comercio exterior es orientado hacia el

proteccionismo de los mercados o bien hacia la apertura de los mismos. Para evaluarlo empíricamente he optado por considerar simplemente la relación existente para cada año entre las importaciones, las exportaciones y el PBI, todo medido a precios constantes de 1993. El segundo aspecto, fuertemente interrelacionado con el anterior, refleja la balanza comercial (exportaciones menos importaciones) del país para cada uno de los años considerados. Tomando arbitrariamente un valor medio de la economía Argentina para estas dos últimas décadas, resultan cuatro cuadrantes que combinan el déficit o superávit con el proteccionismo o la apertura de los mercados.

Durante el gobierno de Alfonsín, el perfil fue relativamente proteccionista y orientado hacia el superávit, fundamentalmente para poder afrontar la crisis de la deuda. El posterior deterioro de los términos de intercambio y la formalización de los procesos de integración iniciados ya durante el gobierno radical llevan a la Argentina en dirección de una mayor apertura y comparativamente mayor déficit en términos reales y constantes. La primer etapa del segundo gobierno de Menem continúa con la tendencia de apertura de mercados producto fundamentalmente del esquema regional, alternando balanzas comerciales positivas y negativas de acuerdo a la coyuntura. De la Rúa no muestra un rumbo definido durante su trunco mandato, hecho que si podemos observar con las políticas de la presidencia interina de Duhalde y el inicio del mandato de Kirchner. Producto fundamentalmente del nuevo régimen cambiario, la balanza comercial muestra un fuerte superávit merced a la reducción de las importaciones. El giro marcado hacia el proteccionismo se evidencia sin interrupciones, reflejo de los incipientes procesos de sustitución de importaciones y la falta de crédito que impide un “boom” exportador que mantenga a la economía en una relativa apertura.

Una explicación sana pudiera ser abordar estos flujos merced a la diversificación de intereses. De ser así, debería observarse en las medidas gubernamentales una cierta actitud que implica adoptar una postura en las negociaciones estrictamente vinculada a los intereses y renunciar a cualquier tipo de afiliación dogmática, preconcepto u origen cultural. Esto puede aplicarse a otros Estados, pero muy limitadamente al caso Argentino de los últimos años.

Otros países han diversificado sus negociaciones, mientras que la Argentina por lo general aparenta haberse manejado por un esquema de “amores y odios”, girando el timón ante “cambios de estados de ánimo”. Chile por ejemplo, tiene firmados varios acuerdos de libre comercio (con Canadá, América Central, Corea del Sur, Estados Unidos, México y la Unión Europea) y acuerdos de complementación económica (con Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, MERCOSUR, Perú y Venezuela).

El Estado Chileno no se ha alineado dogmáticamente en sus negociaciones, sino que de acuerdo a la conveniencia realiza o no negociaciones, utilizando su buen desempeño económico como elemento negociador. Esto le ha permitido firmar acuerdos con actores enfrentados en otros ámbitos, como Cuba y EE.UU. por ejemplo. Es importante para Estados como la Argentina aprender lo valioso de estas estrategias, dado que puede ser poco inteligente inferir que es casual que el comercio exterior de los Estados que han adoptado estas maniobras sea próspero por mera coincidencia.

Ante un eventual fracaso del sistema multilateral de comercio, exteriorizado por falta de avances sustantivos en materia de subsidios agrícolas, la estrategia para países como la Argentina sería sin duda apostar por integraciones regionales más sólidas.

El Estado Argentino se ha comportado con cierta inestabilidad emocional más característica de Estados con regímenes no democráticos. La Argentina tiende a comprometerse con una postura con un alto nivel de exposición. Las relaciones con Brasil son un caso emblemático. Cuando se “ama” al vecino, este aparece como el salvador de todos los problemas internos y externos, brindando un mercado inagotable para el comercio exterior y funcionando como amortiguador para las crisis externas como el Tequila. Cuando se lo “odia”, aparece como el responsable de todos los males, por sus medidas unilaterales como la devaluación de 1999 o la invasión de productos más recientemente denunciada por sectores empresarios argentinos. Seguramente, la realidad pase por un punto intermedio y se explique por intereses comerciales que debidamente estudiados y analizados puedan ser utilizados a favor de la Argentina.

Confío que podremos aprender de la experiencia y en los próximos veinte años de Democracia observaremos a una Argentina que deje de lado sus amores y odios, sus prejuicios y sus ideologías disociadas de las realidades económicas. La evaluación objetiva de las fortalezas y debilidades de nuestro país conjuntamente con Objetivos Nacionales clara e inteligentemente definidos permitirán que Argentina ocupe un lugar respetable en el mundo del comercio internacional.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

- Acuña, Edgardo – *MERCOSUR ¿Ideario político o necesidad económica?- Todo es Historia* - Buenos Aires, 1997
- Arnaud, Guillermo – *MERCOSUR, UE y NAFTA* - La Nación – Buenos Aires, 2003
- Aumé, Alberto – *Integración al ALCA* - El Frontón – Buenos Aires, 2003
- Ayala, Porfidio – *Chile como buen ejemplo* - Cadal – Buenos Aires, 2003
- Bartolomé, Mariano Cesar – *La Seguridad Internacional en el año 10 D.G.* – Instituto de Publicaciones Navales – Buenos Aires, 1999
- Benavente, Andrés – *La Argentina, hegemonía de la incertidumbre* – FCEE – Santiago de Chile, 2002
- Boxe, Alain – *Las nuevas expediciones de ayuda humanitaria* – IRIPAZ – Guatemala, 1995
- Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina*
- Cisneros, Andrés - *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina* - Buenos Aires, Enero 2000
- Escudé, Carlos - *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina* - Buenos Aires, Enero 2000
- Hegwood, David – *Un camino hacia el libre comercio* – Departamento de Agricultura de los EE.UU. - 2002
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos*
- Larriqueta, Daniel – *Cuatrocientos años rumbo al MERCOSUR* - Todo es Historia – Buenos Aires, 1997
- Lindsey, Brink – *Combating terrorism with open markets* – Cato Institute’s Center for Trade Policy Studies, 2003
- Nogués, Julio – *El MERCOSUR en su laberinto* – La Nación – Buenos Aires, 2003
- Nofal, Beatríz – *Es necesario relanzar el MERCOSUR* – La Nación – Buenos Aires, 1999
- Ricardo, David – *Principios de Economía Política y Tributación* – F.C.E. – México, 1976
- Smith, Adam – *La Riqueza de la Naciones* – Ed. Alianza – Madrid, 1995