**Universidad de Buenos Aires**

**Centro de Estudios Avanzados**

**Maestría en Procesos de Integración Regional – MERCOSUR**

**Konstantinos Peristeras**

# "El rol de los grupos de interés en el MERCOSUR. El caso del sector de la línea blanca en Argentina y Brasil desde 2004 hasta el presente"

# “El rol de los grupos de interés en el MERCOSUR. El caso del sector de la línea blanca en Argentina y Brasil desde 2004 hasta el presente”

**Konstantinos Peristeras**

# "El rol de los grupos de interés en el MERCOSUR. El caso del sector de la línea blanca en Argentina y Brasil desde 2004 hasta el presente"

**Directora de Tesis: Adriana B. Rodríguez**

**Universidad de Buenos Aires**

**Centro de Estudios Avanzados**

**Maestría en Procesos de Integración Regional – MERCOSUR**

**Año: 2012**

# Index

**Abreviaturas** ..... **2**

**Prólogo** ..... **4**

**Introducción** ..... **6**
A. Sobre la elección del sector, de los países y del periodo ..... 6
B. Hipótesis ..... 6
C. Variables ..... 7
D. Objetivos ..... 9
E. Estructura ..... 9

**Marco teórico** ..... **12**
A. Las salvaguardias en la teoría económica y en el MERCOSUR ..... 12
*La aplicación de salvaguardias* ..... *12*
*Cuota a las importaciones y restricción voluntaria a las exportaciones* ..... *14*
*Las salvaguardias y otros obstáculos comerciales en el MERCOSUR desde su creación* ..... *15*
B. Los grupos de interés en las teorías de integración regional ..... 22
*En el funcionalismo dialéctico* ..... *24*
*En la teoría intergubernamental* ..... *30*
C. Los grupos de interés en la formulación de políticas ..... 31
*Definiciones* ..... *32*
*El abordaje de los grupos y/o de la acción colectiva* ..... *33*
*Los grupos de interés y su grado de influencia en la clase política* ..... *38*
*Los medios de presión* ..... *40*
*Tendencias generales de los grupos* ..... *42*
D. Los grupos de interés en Argentina, Brasil y la Unión Europea ..... 42
*Argentina* ..... *43*
*Brasil* ..... *44*
*Unión Europea* ..... *47*
E. Conclusiones del capítulo ..... 51

**El sector de la línea blanca en el MERCOSUR y los episodios comerciales entre Argentina y Brasil** ..... **53**
A. Tendencias comerciales en el sector de la línea blanca (1993-2010) ..... 53
B. La situación en el sector antes del episodio de 2004 ..... 61
C. La RVE de los productores brasileños ..... 64
D. La evolución en el sector posterior a 2004 ..... 72
E. Conclusión del capítulo ..... 74

**Conclusiones** ..... **76**
A. Sobre la validez de la hipótesis y el cumplimento de los objetivos ..... 76
B. Sugerencias para la resolución definitiva del conflicto ..... 78
C. Consideraciones finales ..... 79

**Bibliografía** ..... **81**

**Índice de gráficos y tablas** ..... **87**

**Anexo I** ..... **88**
A. Entrevista original al oficial del gobierno argentino ..... 88
B. Entrevista original a un representante de los productores argentinos ..... 91
C. Entrevista original a María T. Bustamante, representante de ELETROS ..... 94

**Anexo II** ..... **106**
A. Tablas de estadísticas correspondientes a los gráficos ..... 106

# Abreviaturas

| | |
|---|---|
| ALADI | Asociación Latinoamericana de Integración |
| AEC | Arancel Externo Común |
| ALCA | Acuerdo Libre Comercio de las Américas |
| AUE | Acta Única Europea |
| CAMEX | Cámara de Comercio Exterior |
| CEB | Coalición Empresarial Brasileña |
| CIM | Consejo Industrial del MERCOSUR |
| CNI | Confederación Nacional de Industria |
| EE.UU. | Estados Unidos de América |
| ERT | Mesa Redonda de Industriales Europeos |
| GATT | Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio |
| LNA | Licencias No Automáticas |
| MAC | Mecanismo de Adaptación Competitiva |
| MERCOSUR | Mercado Común del Sur |
| MNA | Medidas No Arancelarias |
| OMC | Organización Mundial de Comercio |
| PA NCM | Posición Arancelaria Nomenclatura Común del MERCOSUR |
| PAC | Programa de Adaptación Competitiva |
| PIB | Producto Interno Bruto |

| | |
|---|---|
| PIPM | Programa de Integración Productiva del |
| PROCONSUMER | Asociación Protección Consumidores Mercado Común del |
| PYMES | Pequeñas y Medianas Empresas |
| RVE | Restricción Voluntaria de Exportacion |
| SRA | Sociedad Rural Argentina |
| TA | Tratado de Asunción |
| UE | Unión Europea |
| UIA | Unión Industrial Argentina |
| US$ | Dólares Estadounidenses |
| ZLC | Zona de Libre Comercio |

# Prólogo

En la mayoría de los estudios sobre los procesos de integración regional los grupos de interés tienen un rol central en relación a la marcha de esos procesos. Por tal razón el tema de esta tesis es: "El rol de los grupos de interés en el MERCOSUR. El caso del sector de la línea blanca en Argentina y Brasil desde 2004 hasta el presente".

La importancia de los grupos de interés en los procesos de integración es reconocida por todos los abordajes teóricos existentes. Sin embargo, en el caso del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) no existen muchas investigaciones sobre la presión que dichos grupos ejercen sobre los dirigentes políticos. Dicha presión, así como su aceptación o rechazo por parte de la clase política, son fundamentales para entender la marcha del proceso de integración investigado. Por ello, la motivación para realizar este trabajo tuvo origen en el intento de contribuir al estudio de los grupos de interés en el MERCOSUR. La elección del sector, de los países involucrados y del periodo que investigamos son elementos que presentamos en la siguiente introducción.

Es necesario subrayar que esta investigación es un estudio de caso, con lo cual no se puede utilizar para llegar a conclusiones generales. Es decir, cualquier resultado relativo a la validez de la hipótesis tiene que ser considerado solamente para el sector y el periodo analizado. De todas maneras, los estudios de caso a menudo pueden contribuir a constituir una nueva teoría, verificar o no una existente, etc.[1].

La mayor parte de la investigación se realizó utilizando bibliografía especializada sobre los procesos de integración regional y el *lobbying* para el capítulo teórico; informes del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL); estadísticas de la

[1] La gran ventaja del estudio de casos es que al focalizarse en un solo caso éste puede ser intensamente examinado aun cuando los recursos de investigación son limitados. Sin embargo, el status de este método es algo ambiguo porque la ciencia es una actividad generalizadora. Un solo caso no puede constituir la base para una generalización válida ni puede ser la base para desmentir una generalización establecida. Sin embargo, indirectamente los estudios de casos pueden hacer una importante contribución al establecimiento de proposiciones generales (Lijphart, 1971:691).

base de datos de las Naciones Unidas y del INDEC. Asimismo, se han realizado entrevistas a algunas partes presentes en la negociación del episodio de 2004.

Se agradece mucho a aquellos que dieron entrevistas sobre dicho episodio así como a toda persona que ayudó para la realización de este trabajo, especialmente a Sebastián Herreros, a Thomaz Favaro, a Ana Luiza Pessato, a Natalia Suárez, a Rogerio Lessa Da Paixao, y a mi tutora Adriana B. Rodríguez.

# Introducción

## A. Sobre la elección del sector, de los países y del periodo

La elección del sector como caso de estudio se relaciona con los distintos problemas de la integración comercial en el MERCOSUR durante los últimos años. Si bien el sector no presenta un valor muy alto en el intercambio comercial entre los dos socios, hubo algunos significativos obstáculos desde la creación del bloque. Además, dado el peso económico que los dos Estados tienen en el proceso de integración del MERCOSUR, cada obstáculo comercial entre ellos afecta en forma significativa al proceso en su conjunto.

El inicio del periodo temporal de este trabajo corresponde con el llamado segundo episodio de la línea blanca en el sector. En 2004 varios productores brasileños restringieron sus exportaciones de productos de línea blanca hacia el mercado argentino a solicitud de sus pares argentinos, y con la intervención de ambos gobiernos en las negociaciones. El problema se alivió -en parte- con la nueva relación de tipo de cambio entre el peso argentino y el real brasileño a partir de 2007. De todos modos, hasta el día de hoy existen medidas para-arancelarias que protegen a la industria argentina. La aplicación de licencias no automáticas (LNA) para los productos provenientes de Brasil parece ser la más utilizada.

## B. Hipótesis

La presión ejercida por los productores argentinos del sector de la línea blanca sobre su gobierno para preservar sus intereses económicos, desde 2004 hasta el presente, afectó negativamente el proceso de integración regional, contraponiéndose a los principios del MERCOSUR sobre la libre circulación de bienes y beneficiando a países de extra zona en detrimento de Brasil.

## C. Variables

La variable dependiente es la evolución del proceso de integración del MERCOSUR antes y después del *lobbying* del sector de la línea blanca en dicho proceso. Esta variable se puede mirar desde distintas perspectivas; del lado de la integración política, económica o social. La mirada económica parece más adecuada para este trabajo, por dos razones. En primer lugar, porque el objetivo de los grupos que intentan proteger sus intereses, amenazados por los alcances de la unificación de los mercados, es puramente económico. A menudo, la presión de los grupos sobre la clase política se ejerce usando instrumentos políticos y sociales. Sin embargo, los resultados y la razón inicial de la presión tienen un carácter económico más que otro. En segundo lugar, y de acuerdo a los objetivos que le dio el Tratado de Asunción (TA), los avances de la integración económica presentan niveles más altos en el MERCOSUR en relación a las otras dos categorías. La prevalencia de la integración económica durante el primer periodo de estos procesos es un elemento en común en la mayoría de los casos.

Se propone analizar esta variable dependiente de la siguiente manera. Por un lado, cuantitativamente, calculando las tendencias comerciales de Argentina con Brasil y con el resto del mundo en el sector de la línea blanca[2] desde 1993 hasta 2010. De este cálculo se puede medir el índice más importante para nuestro estudio que es la participación de las importaciones realizadas por Argentina de productos brasileños de línea blanca sobre el total importado por Argentina de estos productos desde todos los orígenes. Por otro lado, un juicio final relativo a los efectos cualitativos del *lobbying* en el sector es de igual

[2] Posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (PA NCM):

- 7321.11.00 [Estufas, calderas con hogar, cocinas, barbacoas (parrillas), braseros, hornillos de gas, calientaplatos y aparatos no eléctricos similares, de uso doméstico, y sus partes, de fundición, hierro o acero (de combustibles gaseosos, o de gas y otros combustibles)],
- 8418.10.00 [Refrigeradores, congeladores y demás material, máquinas y aparatos para producción de frío, aunque no sean eléctricos; bombas de calor, (combinaciones de refrigerador y congelador con puertas exteriores separadas)],
- 8418.21.00 [Refrigeradores, congeladores y demás material, máquinas y aparatos para producción de frío, aunque no sean eléctricos; bombas de calor (refrigeradores domésticos de compresión)],
- 8450.11.00 [Máquinas para lavar ropa (máquinas totalmente automáticas)].

importancia. La posibilidad que este sector no solo violó las obligaciones sobre el libre comercio del TA[3], sino que también funcionó como un precedente para otros sectores, dando lugar a más protección entre los dos socios durante los últimos años, es una consecuencia aun más negativa que la simple pérdida comercial provocada por el acuerdo de Restricción Voluntaria de Exportaciones (RVE) en el sector bajo estudio.

La variable independiente es el *lobbying* que ejercieron los grupos de interés de la línea blanca sobre sus respectivas clases políticas para preservar sus intereses económicos. El episodio de la línea blanca es solamente uno entre varios ejemplos de interrupción o mal funcionamiento de la integración en el MERCOSUR. Los obstáculos comerciales en este sector, así como las prácticas de presión a la clase política, tuvieron un cierto nivel de publicidad en los medios de comunicación de los dos países, lo cual permite el estudio del episodio.

No obstante esta situación favorable, la variable independiente presenta problemas mayores en su estudio. El concepto de la palabra *lobbying* en inglés, demuestra la informalidad del fenómeno. En algunos países y procesos de integración, el contacto de los grupos de interés con la clase política o las instituciones comunitarias es aceptado y por eso más institucionalizado. La consecuencia es que existen algunas fuentes relevantes sobre su modalidad y comportamiento. En el caso del MERCOSUR no es así. El contacto entre los grupos de interés de los varios países y las instituciones comunitarias como tales es casi inexistente, por el diseño institucional inter-gubernamental del TA. El *lobbying* se ejerce casi exclusivamente a nivel nacional, aunque afecta al MERCOSUR en su conjunto.

El abordaje teórico para analizar la variable independiente proviene de la rama académica de las ciencias políticas, para el estudio del *lobbying* en cada país, y de las relaciones internacionales, para el análisis de las teorías de integración.

[3] Capítulo 1, Artículo 1.

Por último, cabe aclarar que el rol de las dos variables y su interdependencia puede variar en relación a la perspectiva desde la cual uno observa. Por un lado, la influencia que tienen los grupos de interés respecto a la evolución del proceso de integración, y por otro el cambio de intereses, de coaliciones etc., a causa de los avances del proceso. Dicha interacción entre uniones de Estados y grupos de interés tiene un lugar central en las teorías de la integración y en particular en el funcionalismo dialéctico. Sin embargo, para esta tesis el objetivo principal es analizar el impacto de los grupos de interés en la evolución del MERCOSUR y no viceversa.

## D. Objetivos

El objetivo general es investigar el episodio de 2004 en el sector de la línea blanca: el rol que tuvieron los miembros del sector y las clases políticas en el mismo, así como las consecuencias que tuvo el acuerdo para el proceso de integración. Con esta investigación se espera contribuir al estudio de los grupos de interés en los procesos de integración regional en general y del MERCOSUR en particular.

Los objetivos específicos son dos. En primer lugar, descubrir cómo se ejerció la presión sobre la clase política por parte de los grupos de interés en el sector.

En segunda instancia, verificar cuál fue el impacto del episodio de la línea blanca en el comercio del sector entre los dos países y en la integración económica del MERCOSUR en general. Eso no se refiere solamente al impacto económico, sino a la violación de los principios de libre comercio del TA, y la creación de un precedente que permitió fenómenos de represalia en otros sectores.

## E. Estructura

Esta tesis tiene dos capítulos y las conclusiones finales.

En el primer capítulo presentamos el marco teórico necesario para analizar los diferentes episodios de la línea blanca y el rol de los grupos de interés en ellos. El capítulo

se subdivide en cuatro secciones que a su vez se dividen en subsecciones y las conclusiones del capítulo. En la primera sección se presenta el tema de las barreras no arancelarias en la teoría económica y los efectos que ellas pueden tener para el país que las aplica. El debate sobre las salvaguardias se mantiene todavía vivo en la economía internacional. Por tal razón se revisa brevemente la literatura existente. En la parte final de la sección se realiza un resumen de los mayores obstáculos comerciales en el MERCOSUR.

En la segunda sección hacemos un análisis más político que económico de los grupos de interés en el funcionalismo dialéctico y -en menor medida- en la teoría intergubernamental, ambas teorías de integración provenientes del campo de las relaciones internacionales. Si bien en la teoría económica podemos encontrar respuestas sobre las razones iniciales de la conclusión de un acuerdo preferencial de comercio, las teorías de integración analizan los diferentes actores y los avances de los procesos. Los grupos de interés son probablemente el actor más importante de todos, según los dos abordajes.

La tercera sección está dedicada al *lobbying*, es decir, los estudios sobre el contacto de ciertos grupos de interés con la clase política y su influencia en la formulación de políticas. La palabra *lobbying* en inglés demuestra la informalidad de dicho fenómeno, lo que constituye un obstáculo para su estudio. No obstante, existen numerosas investigaciones interesantes sobre el comportamiento de los grupos de interés que pueden dar respuestas relacionadas a diferentes preguntas sobre el nivel, la modalidad y el éxito de la presión ejercida. Aunque los grupos de interés fueron estudiados por casi todas las ciencias sociales y la económica, en este estudio se utilizó más el abordaje de la ciencia política.

En la cuarta y última parte hacemos algunas observaciones sobre el *lobbying* en los dos países y la Unión Europea (UE). El caso de la UE se investiga porque se trata de un proceso de integración como el MERCOSUR. Sin embargo, existen importantes

diferencias tanto en la práctica de *lobbying* como en la autonomía de las instituciones respecto a los Estados Partes, diferencias que pueden ser útiles para ilustrar una manera de superar los obstáculos comerciales en el MERCOSUR.

El objetivo principal del segundo capítulo es investigar el episodio del sector de la línea blanca en 2004. En particular, intentamos contestar las preguntas relativas a la decisión de los productores brasileños de heladeras, lavarropas y cocinas de aplicar una RVE hacia el mercado argentino.

En primer lugar presentamos algunos datos estadísticos del sector que nos permiten observar las tendencias comerciales por año, producto y origen de importación. En segunda instancia se hace un breve resumen de los obstáculos generales y del sector desde la creación del MERCOSUR hasta el episodio estudiado. La presión de los productores argentinos hacia los dirigentes políticos y las negociaciones entre las Cámaras sectoriales en 2004 constituyen la parte central del capítulo. A continuación analizamos la evolución comercial del sector posterior al episodio de 2004 y los obstáculos al libre comercio impuestos por Argentina durante los años recientes. El capítulo cierra con una conclusión para resumir los puntos más importantes de la investigación que se utilizarán en las conclusiones generales.

Se concluye con un juicio sobre la validez de la hipótesis y -en caso positivo- el impacto de la presión de los grupos de interés en el proceso de integración del MERCOSUR. A continuación se presentan tres propuestas para superar los obstáculos -cada vez mayores- en el comercio entre los dos socios principales del MERCOSUR.

# Marco teórico

## A. Las salvaguardias en la teoría económica y en el MERCOSUR

### *La aplicación de salvaguardias*

Cassing (1995:285) define las salvaguardias como acciones gubernamentales temporales destinadas a proteger la economía o las industrias de un país importador contra los flujos de importación y otros factores imprevistos. Una de esas es la RVE, que pertenece a las "áreas grises"[4] de las salvaguardias, dado que están prohibidas por la Organización Mundial de Comercio (OMC) pero a menudo son utilizadas por parte de los Estados.

La aplicación de salvaguardias está prevista en el artículo XIX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por su sigla en inglés) y, de conformidad con este último, en el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC. A menudo ha sido objeto de debates entre sus miembros en relación a la legitimidad que un Estado tiene en aplicar dichas salvaguardias. Dado que el MERCOSUR funciona bajo las reglas de este organismo, es oportuno presentar algunos casos donde la aplicación de salvaguardias está prevista en los acuerdos. Un análisis más detallado sobre las disposiciones del TA y la presencia de salvaguardias en el MERCOSUR se hará más adelante.

La aplicación de salvaguardias viene justificada por motivos de eficiencia y equidad, tanto económica como política. Las alteraciones en el mercado provocadas por un acuerdo preferencial de comercio se pueden prevenir o corregir con la utilización de salvaguardias, evitando en parte costes económicos y políticos que pueden aparecer con la conclusión del acuerdo.

El artículo XIX del GATT justifica la aplicación de salvaguardias en el caso que las importaciones de un producto estén aumentando en términos absolutos o relativos por

[4] Limitaciones voluntarias bilaterales de las exportaciones, acuerdos de comercialización ordenada y medidas similares.

circunstancias imprevistas. Si se demuestra que los productores nacionales sufren daños graves por este aumento de las importaciones, el país importador tiene derecho a suspender la prohibición de aplicar una salvaguardia prevista por el GATT durante un periodo determinado para prevenir o remediar el perjuicio. El país importador debe consultar con las partes que tengan un interés substancial como exportadores. En el caso que no lleguen a un acuerdo, las partes exportadoras tienen derecho a suspender "concesiones substancialmente equivalentes". Con respecto a este tipo de compensaciones se definen distintos procedimientos, conforme al GATT o las legislaciones nacionales.

Las salvaguardias son transitorias y deben desaparecer después un periodo temporal. Sin embargo, Sampson (1988) sostiene que la duración y la disminución gradual pueden ser engañosas. En la mayoría de los casos las duraciones máximas tienden a convertirse en mínimas. Otro problema relativo a las salvaguardias es la supervisión. ¿Quién evalúa el daño a una industria o la economía en general? En general son los mismos Estados con diferentes regulaciones comerciales. Eso constituye otro obstáculo para distinguir una salvaguardia "correcta" de una que es perjudicial para el libre comercio entre las partes. Otras disposiciones que permiten la aplicación de salvaguardias están incluidas en los artículos XVIIIc y XVIIIb del GATT y son relativas a la protección de las industrias nacientes y la balanza de pagos.

Los abogados especialistas en comercio internacional consideran que el lenguaje del artículo XIX es "extraordinariamente oblicuo". Vale notar que el artículo 11.1b del acuerdo sobre las salvaguardias de la OMC prohíbe expresamente las restricciones voluntarias de exportación (RVE). Sin embargo, algunos autores las justifican como salvaguardias legítimas[5].

[5] Para un análisis más detallado sobre el tema de las salvaguardias ver Cassing, 1995.

### *Cuota a las importaciones y restricción voluntaria a las exportaciones*

Una cuota a la importación es una restricción directa sobre la cantidad importada de un bien. Las cuotas se aplican con la emisión de licencias a un número de individuos o empresas para la importación de una cantidad fija del bien. El efecto de una cuota a las importaciones es el aumento del precio interno, dado que la demanda interna al precio inicial supera la oferta doméstica sumada a las importaciones. Eso resulta en un aumento del precio para equilibrar el mercado. En síntesis, una cuota tiene los mismos efectos que un arancel sobre el precio interno del bien.

La diferencia entre una cuota y una tarifa arancelaria es que en el primer caso el Estado no recibe ningún ingreso. El ingreso que el Estado hubiera recibido con la aplicación de una tarifa arancelaria, es recibido por el individuo o empresa que obtiene la licencia para importar. A menudo, cuando la licencia es obtenida por otro Estado, la trasferencia de las rentas a este último hace que el costo de una cuota sea mayor que el de un arancel para el Estado que la impone (Krugman y Obstfeld, 2003:200). Otra diferencia entre la cuota y la tarifa arancelaria es que con la cuota el país importador controla las cantidades importadas, mientras que con la tarifa arancelaria controla el precio pero no puede controlar la cantidad importada.

Una variante de las cuotas a la importación es la RVE. Generalmente es acordada a solicitud del país importador y aceptada por el país exportador para evitar otras barreras comerciales. La RVE tiene los mismos efectos que una cuota a la importación con licencias obtenidas en el extranjero, por lo tanto el país importador no percibe ningún ingreso. El ejemplo más conocido es aquel del comercio bilateral en el sector automotriz entre EE.UU. y Japón durante los años ochenta. Este notorio caso movilizó a la OMC a crear las reglas que actualmente prohíben las RVE.

***Las salvaguardias y otros obstáculos comerciales en el MERCOSUR desde su creación***

El TA permitía la aplicación de salvaguardias durante el periodo de transición, a partir de su entrada en vigor y hasta el 31 de diciembre del 1994. El artículo 3 del primer capítulo preveía la aplicación de salvaguardias para tal periodo con el fin de facilitar la constitución del Mercado Común. En el Anexo IV del TA se observa un análisis más detallado de los casos previstos de aplicación legítima de salvaguardias[6].

A pesar de la finalización del periodo de transición que debería marcar el fin de la aplicación de medidas no arancelarias (MNA), hubo varios casos de aplicación de estas últimas entre los Estados Partes del MERCOSUR. En efecto, el ambicioso plan de crear una UA en un periodo tan corto fue acompañado de varios obstáculos en su funcionamiento. Lavagna (1995) sostiene que la creación del MERCOSUR dio lugar a una suba de las MNA, especialmente entre Argentina y Brasil. A partir de 1995 y hasta 2001 Vaillant (2001:54) calculó la cantidad de consultas por país realizadas a la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) para reclamar por MNA aplicadas entre sus socios. Sus resultados demuestran que mientras este número decrece hasta el año 1998, empieza a aumentar a partir de 1999. El país que durante el periodo estudiado fue sujeto a más consultas por parte de sus socios fue Brasil.

Se nota que a partir de 1994 los sectores productivos brasileños que competían con las importaciones habían logrado aumentar su influencia en la formulación de políticas de su país respecto al periodo anterior (Da Motta Veiga, 1999). Por otro lado, en Argentina ya en 1996 había surgido la idea de un sistema de salvaguardias al interior del MERCOSUR. Esta idea era principalmente apoyada por los sectores que no estaban orientados a la exportación (Tussie *et al*, 2001:207).

[6] El Tratado de Asunción se puede encontrar en el siguiente enlace: http://www.rau.edu.uy/mercosur/tratasp.htm.

Según Bozzalla *et al* (2006:36), durante gran parte de la década de los noventa el MERCOSUR logró –o parecía lograr- esconder las enormes diferencias naturales y asimetrías en las políticas entre los socios. Hasta el año 1998 el nivel de protección para-arancelaria entre los dos socios grandes era modesto. Pero a partir de este año se observa un gran aumento de las MNA aplicadas por parte de Brasil a causa del posible contagio de las crisis económicas en Asia y Rusia. Aunque en primera instancia dicha protección fue tolerada por los socios del MERCOSUR (Tussie *et al*, 2001:209), cuando Brasil tuvo que devaluar su moneda en enero del 1999 el panorama cambió radicalmente. Numerosos autores (Bouzas, 2001, Bozzalla *et al*, 2006:37), consideran la devaluación del real como el momento inicial de una prolongada crisis en el marco del MERCOSUR, si bien no es el único elemento explicativo de dicha crisis (Cimadamore y Rodríguez, inédito:15).

Numerosas MNA fueron aplicadas por ambos socios mientras en Argentina se empezó a cuestionar el futuro del MERCOSUR en relación a una supuesta fuga de empresas e inversiones hacia Brasil (Cimadamore y Rodríguez, inédito:ibid). En Brasil se aplicaron LNA para la importación de muchos productos sin excluir a sus socios en el MERCOSUR de la aplicación de dichos instrumentos. De tal manera aumentó la presión para medidas de protección por parte del sector privado argentino, mientras el gobierno incentivó la conclusión de acuerdos sectoriales privados de RVE (INTAL, 1999:20). Otra medida de protección aplicada en ambos países durante este periodo era la declaración detallada de las importaciones o el aumento de los plazos para registrar los bienes. Ambas medidas provocaron una demora mayor de los productos importados en la frontera. Cabe notar que las grandes empresas de electrodomésticos ya estaban obligadas a detallar sus operaciones anteriormente a la aplicación de esta medida (INTAL, 1999:23).

A partir de julio de 1999 el MERCOSUR atravesó uno de sus periodos más críticos a causa de la aplicación de numerosos obstáculos al comercio intra-zona por parte de Argentina. Según Tussie *et al* (2001:210) el MERCOSUR encontró durante este periodo su

"*momentum*" de protección. La decisión de protección fue tomada por el gobierno argentino durante sus últimos meses en el poder, tras la presión de numerosos *lobbies* sectoriales (INTAL, 2000:27). En Brasil esa noticia fue considerada como un intento argentino de defender su moneda a costo de la economía brasileña, paralelamente a una fuerte crítica al régimen de convertibilidad. Según varios economistas brasileños, los problemas del MERCOSUR y de las economías de la subregión en general podrían resolverse si Argentina hacía una devaluación de su moneda como había hecho Brasil (INTAL, 2000:ibid). La inclusión de nuevos sectores –entre ellos la línea blanca- en aquellos que ya experimentaban problemas comerciales, deterioró aún más la relación entre los dos socios (INTAL, 2000:28). En Brasil, se criticó el proyecto argentino de implementación de un sistema de salvaguardias intra-MERCOSUR y se apoyó el diálogo sectorial (INTAL, 2000:31). Esta fue considerada una solución no deseable pero menos costosa que un sistema de salvaguardias general. Si no era posible concluir un acuerdo en el sector privado, entonces se aplicaban medidas unilaterales (Leiras y Soltz, 2006:6).

En septiembre de 1999 Brasil reactivó las LNA para 400 productos argentinos y durante los primeros meses de 2000 la relación entre los dos socios se agravó aún más a causa del traslado a Brasil de algunas empresas de capital extranjero previamente radicadas en Argentina. Fue el último episodio grave durante este periodo y una vez que se evitó la ruptura total del MERCOSUR la relación entre los dos socios empezó a mejorar gracias a la conclusión del acuerdo del sector automotriz y la favorable resolución de algunos conflictos (INTAL, 2000:35-36). En síntesis, la devaluación del real y la crisis que provocó al interior del MERCOSUR demostraron la falta de un sistema de solución de controversias eficiente (Tussie *et al*, 2001:215).

Durante 2001 las dificultades económicas que empezaron a observarse en Argentina, así como la depreciación del real frente al dólar, fueron elementos de tensión entre los dos socios (INTAL, 2003:51). La protección aplicada por el ministro Cavallo fue

defendida por parte de la Unión Industrial Argentina (UIA), mientras en Brasil se argumentó que la depreciación del real afectó solo modestamente el comercio bilateral (INTAL, 2003:52). La clase política en Brasil, reconociendo la situación crítica de Argentina, aceptó la idea de implementar un mecanismo formal de salvaguardias bajo las reglas permitidas de la OMC, con el objetivo de la recuperación económica de su mayor socio regional. De todas maneras, el sector privado en Argentina consideró tal mecanismo absolutamente insuficiente y de alcance limitado (INTAL, 2003:55-56).

El abandono del sistema de convertibilidad en Argentina a principios de 2002 resolvió una de las mayores incompatibilidades con Brasil que era el tipo de cambio fijo -en el caso argentino- versus flotante -en el brasileño. En el mismo periodo, el caos económico en Argentina y la alta posibilidad de contagio de la crisis a sus socios, posicionaron la recuperación argentina y las medidas comerciales para lograrla en el centro de la agenda del MERCOSUR (INTAL, 2003:60).

El año 2003 fue marcado por el cambio político en ambos países con las victorias electorales de Lula en Brasil y de Kirchner en Argentina. En el caso de Brasil, la victoria de Lula generó la inquietud del mercado financiero internacional y la depreciación del real frente al dólar. El entonces candidato Lula tuvo que tranquilizar los agentes financieros internacionales, asegurando que iba a respetar los contractos vigentes y evitar una solución de *default* (INTAL, 2004:28). Por otro lado, la victoria de Kirchner y la cercanía ideológica con Lula significaron –al menos en las declaraciones- un aumento del peso del MERCOSUR en las agendas políticas de los dos presidentes. En el marco de este acercamiento se creó el Tribunal Permanente de Revisión, que confiere más seguridad jurídica al sistema de solución de controversias entre los Estados Partes (INTAL, 2004:68), y se acordó un trato preferencial en las compras gubernamentales entre los países del bloque.

De todas maneras, y no obstante el clima inicial favorable, el 2004 estuvo caracterizado por varias demandas de protección por parte del sector privado en Argentina. El sector de la línea blanca constituye solo un ejemplo entre muchos. Pese a que su impacto económico no es muy alto comparado con otros sectores, tiene la especialidad de ser uno de los primeros en una serie de sectores problemáticos entre Argentina y Brasil luego del cambio político e ideológico en la región con las victorias electorales de Lula y Kirchner. Otros sectores relevantes en los cuales Brasil se vio afectado por la protección argentina fueron los de calzado, muebles de madera, papel, hilados y tejidos. Por su parte, Argentina se vio afectada por medidas de protección de su socio en los sectores de los lácteos y del vino (INTAL, 2009b:83).

Dichos obstáculos al libre comercio entre los dos socios a partir de 2004 llevaron a la creación del Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC) para evitar una mayor profundización de la "guerra" comercial. El acuerdo del MAC, muy similar a una salvaguardia OMC, se firmó entre los dos Estados en febrero de 2006 -como parte del Protocolo Adicional al ACE 14, Adaptación Competitiva, Integración Productiva y Expansión Equilibrada y Dinámica del Comercio- creando reglas que permiten la protección de un determinado sector contra las importaciones del otro país. Cuando un aumento de las importaciones provoca un daño (efectivo o potencial) a la industria nacional, el país importador puede aplicar un arancel igual al 90% del Arancel Externo Común (AEC) por un periodo de tres años (prorrogable por un año más). La aplicación del MAC debe ser acompañada por el Programa de Adaptación Competitiva (PAC), que tiene como objetivo estimular la producción en el sector afectado con apoyo financiero o de otro orden. Vale observar que el MAC prevé un monitoreo de las importaciones de bienes similares o directamente competidores desde terceros países en el Estado protegido. Ello se acordó para evitar fenómenos conocidos en los años previos a su creación, cuando

surgieron casos de protección hacia el socio, mientras aumentaban las importaciones desde países no miembros del bloque (Carciofi y Gayá, 2006:19).

Previo a la aplicación del MAC, los productores afectados –que necesitan representar más del 35% de la producción nacional del producto similar o directamente competidor- deben realizar una solicitud a su respectivo gobierno. Si este último considera la solicitud procedente, la industria nacional debe comenzar negociaciones con la industria competidora del país socio. Si estas negociaciones no finalizan con éxito, el Estado importador, habiendo investigado y comprobado el daño a la industria nacional, puede solicitar nuevamente el inicio de consultas (Gentili, 2006:2). Si estas últimas fracasasen nuevamente, el Estado importador puede aplicar el MAC. Cabe destacar que en casos de urgencia, uno de los dos Estados puede aplicar el MAC sin seguir los pasos descriptos.

Si el Estado exportador considera que el MAC no ha sido adoptado de conformidad con el Protocolo, puede poner la cuestión a consideración de un Grupo de Expertos formado por un experto de cada país, más uno de un tercero. Las decisiones del Grupo de Expertos son inapelables (Gentili, 2006:3). Fue acordado que el MAC no tiene plazo de vencimiento, sino una revisión periódica cada cuatro años. En el caso que el MAC fuera adoptado por el MERCOSUR en su conjunto[7], el acuerdo bilateral quedaría sin efecto.

La acogida que tuvo el MAC se puede dividir en dos categorías. La primera contiene las reacciones de los empresarios en los dos países y otras partes directamente afectadas o interesadas. La segunda describe brevemente la recepción por parte de algunos investigadores del tema.

Como es lógico, el MAC fue recibido con entusiasmo en Argentina. Por un lado la conclusión del acuerdo después de meses de negociaciones, significó una victoria para la clase política argentina. La UIA emitió un comunicado donde expresó su conformidad con

[7] El MAC fue acordado tras negociaciones bilaterales, aunque es cierto que en el caso que fuera aplicado habría afectado a todos miembros del MERCOSUR.

el acuerdo[8]. Al contrario, la reacción de los empresarios brasileños tuvo un carácter negativo. La poderosa central fabril paulista FIESP y la Confederación Nacional de la Industria (CNI) criticaron el acuerdo como dañino para los intereses nacionales y el MERCOSUR en su conjunto. Sin embargo, el canciller brasileño Celso Amorim defendió el acuerdo, sosteniendo que el MERCOSUR no es solamente un proyecto comercial, sino también político (Gentili, 2006:4).

Según Bouzas, el acuerdo es "un hecho relativamente menor que refleja la ineficacia del MERCOSUR para poder funcionar. Se gasta demasiada energía en discutir estos mecanismos durante años mientras se dejan de lado cuestiones clave como el AEC, la convergencia en las posiciones de diferentes países y la cuestión de las naciones chicas". Sica, por otro lado, consideró el MAC como "una condición necesaria, pero no suficiente para sacar el MERCOSUR del pantano"[9].

Por otro lado, según Paikin (2006), el MAC era un instrumento necesario en el momento en el cual se firmó, dado el cambio en la visión económica de los miembros del bloque. El mismo autor sostiene que el MAC replanteó los objetivos del MERCOSUR como un proceso con el fin de alcanzar un desarrollo sostenible y equilibrado, y no únicamente la simple liberación comercial.

Se sostiene en este trabajo que la existencia de un mecanismo como el MAC es negativa para cualquier proceso de integración. Sin embargo, y dado que la aplicación de medidas de protección ya venían aumentando en el MERCOSUR antes de la entrada en vigor del MAC, este instrumento pudiera haber sido útil para limitar la protección intra-zona a nivel mínimo y en menos sectores.

El MAC nunca fue incorporado en la legislación brasileña (Favaro, 2011:24) y por lo tanto jamás se aplicó. Ambos países continuaron utilizando medidas de protección

[8] Publicado en Clarín 02/02/2006. http://edant.clarin.com/diario/2006/02/02/elpais/p-00501.htm
[9] Publicado en La Nación 02/02/2006. http://www.lanacion.com.ar/777362-la-argentina-y-brasil-pactan-limites-al-comercio-bilateral

unilaterales hacia su socio. Es decir, hasta el día de hoy no existe un mecanismo aceptado por ambas partes para dar una solución a los problemas comerciales. Brasil parece ser el país que se vio más afectado con esta decisión. La no aplicación del MAC y el fracaso en la renovación de los acuerdos sectoriales –donde los hubo-, señalaron un aumento de las medidas de protección unilaterales entre los dos socios grandes durante los últimos años. Cabe notar que antes de la crisis financiera de 2008-2009 las exportaciones brasileñas hacia Argentina que estaban sujetas a medidas de protección equivalían al 6,8% del total exportado hacia ese país. En febrero de 2011 ese porcentaje alcanzó el 27,6% (Favaro, 2011:5).

Cabe también notar que la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) señaló una mayor atención a la integración política que aquella económica en la región. Ya durante los últimos años se notaba una tendencia similar en el MERCOSUR, priorizando objetivos políticos y dejando irresueltos los problemas económicos. Según Cimadamore y Rodríguez (inédito:25), ello no respetaría los grados de profundización o etapas por las cuales atraviesa un proceso de integración que requiere un éxito en la integración económica para avanzar con aquella política.

## B. Los grupos de interés en las teorías de integración regional

La creación de la UE y el peso cada vez más grande que tiene fueron las razones primarias del surgimiento de las teorías de integración. Actualmente se observan cuatro corrientes principales que intentan explicar la evolución de un proceso de integración y el rol de los actores involucrados en dicho proceso. Corbey (1995) en su elegante análisis describe brevemente esas cuatro teorías antes de presentar la propia. Ellas son: i) el neo-funcionalismo; ii) el inter-gubernamentalismo; iii) el supra-nacionalismo; y iv) la teoría de la política doméstica. En todas se puede notar la presencia de dos actores o variables independientes que interactuando son responsables de la evolución de un proceso de integración. Esos actores son: i) los órganos políticos nacionales como los gobiernos o

jefes de Estado, y ii) los grupos de interés. El elemento que diferencia las cuatro teorías es, por un lado, el diferente peso e influencia de cada actor en la evolución del proceso regional y, por otro lado, el nivel de análisis, el cual puede tener una perspectiva nacional o regional.

Un tercer actor, las instituciones comunitarias, también tiene un rol importante en algunos abordajes. Sin embargo, dicho actor se ve más como el resultado de la interacción de los otros dos o como la variable dependiente. La autonomía que las instituciones comunitarias tienen en los diferentes procesos se puede considerar como una medida para calcular la evolución del proceso. Cuanto más alta es la autonomía de las instituciones, esas últimas se trasforman en una variable independiente (Corbey, 1995:262).

Se sostiene en este trabajo que ninguna de las cuatro corrientes tiene el carácter de teoría general. Según resultados empíricos, ningún abordaje logró describir todas las fases de la evolución de los procesos de integración. Es decir, los diferentes análisis pueden explicar periodos definidos de algún proceso de integración regional en particular, pero no logran dar respuestas en relación a la duración total de un proceso. La UE presenta el paradigma más obvio para sostener esta opinión.

Construir una teoría que puede ser válida en periodos y procesos de integración diferentes fue probablemente el objetivo de Corbey y del funcionalismo dialéctico. Tomando varios conceptos del neo-funcionalismo e introduciendo algunos nuevos, el funcionalismo dialéctico es actualmente el análisis más completo de los procesos de integración regional, porque está en grado de describir distintas fases de un proceso de integración a lo largo del tiempo. Por tal razón es necesario describir en esta sección el rol que tienen los grupos de interés según esa teoría. Por otro lado, el análisis intergubernamental parece ser el abordaje más adecuado para explicar el periodo del MERCOSUR que aquí estudiamos, dado el carácter intergubernamental que tiene este

proceso de integración. Por eso se presenta también el rol de los grupos de interés en la evolución del proceso según la teoría intergubernamental.

### *En el funcionalismo dialéctico*

El funcionalismo dialéctico encuentra una de sus raíces en el neo-funcionalismo revisado de Joseph Nye (1970) y por esa razón elegimos presentar algunos de los elementos centrales que las dos teorías tienen en común, y otros que se las diferencian.

Según el neo-funcionalismo revisado, el motor de un proceso de integración regional son los grupos de interés. Por grupos de interés no se refiere solamente a grupos de empresarios o productores, sino se incluyen otros, como organizaciones medioambientales o grupos de defensa del consumidor. De todas maneras, la gran mayoría de estos grupos tiene un objetivo económico y representa intereses comerciales.

El otro actor, la clase política, se ve reducido a un rol menos importante, casi pasivo. En el neo-funcionalismo la clase política que está a favor de la integración esta constituida por tecnócratas poco conocidos por el público, que responden a la lógica económica de la integración y no a una fuerte ideología política. Los tecnócratas se diferencian de los actores políticos tradicionales. Estos últimos tienen la capacidad de influenciar la opinión pública a favor o en contra de la integración, dada su mayor popularidad entre el cuerpo electoral (Nye, 1970:799) Como se verá, esta es la primera diferencia importante de esta teoría con el funcionalismo dialéctico.

A partir de la creación del proceso regional, existe una situación inicial favorable hacia la integración. Según Nye, el grado de complejidad y obligatoriedad de los acuerdos iniciales es fundamental no solo en este primer instante, sino en todo el periodo de la existencia del organismo regional. El elemento central para entender los avances del

proceso regional es el *spillover*[10] entre los Estados partes. Mediante el *spillover*, los grupos de interés a favor de la integración son siempre más numerosos y el poder transferido a las instituciones regionales siempre más importante.

El *spillover* es solamente uno entre varios mecanismos del proceso regional y no se encuentra solamente entre distintos sectores, sino entre áreas que anteriormente eran de exclusiva competencia nacional. Con el *spillover* se crea una red funcional de obligaciones entre los Estados. El ejemplo que Nye da es aquel de la asimilación de los sistemas fiscales entre los Estados miembros de la UE, que se hizo casi obligatoria a partir de la reducción de las tarifas arancelarias.

Nye en sus conclusiones se opone a la tradicional visión de los neo-funcionalistas que veía en un proceso de integración dos resultados probables: aquel de la unión política si el proceso avanzaba con éxito o aquel de la desintegración si el proceso no podía avanzar. Sostiene que la mayoría de los organismos regionales se caracterizan por la tendencia de la clase política a mantener el status quo, al menos hasta el momento que las fuerzas del proceso o las presiones populares no sean demasiado fuertes para que hagan esa decisión insostenible.

Entre las numerosas conclusiones de Nye, dos son muy importantes para el caso que aquí se investiga. Por un lado, el autor sostiene que el nacionalismo es un sentimiento bastante profundo para poder tolerar la integración y la pérdida de soberanía que esa última implica. Se refiere principalmente a Estados relativamente nuevos que todavía no se encuentran integrados entre sí, donde la ideología nacionalista sirve para ofrecer una base mejor para gobernar.

Por otro lado, un factor negativo de los procesos de integración entre países en desarrollo es el problema de la redistribución. Dado que el potencial de integración es bajo

[10] Se trata de un contagio positivo cuando sectores previamente no integrados demandan más integración, a causa de los resultados favorables en los sectores ya integrados. Se puede asimilar a un efecto dominó de carácter positivo.

y el nivel de industrialización también, cualquier asimetría de las ganancias entre los socios se trata con poca tolerancia del socio que recibe menos. La dificultad principal es la escasez de recursos destinados a compensar al socio "penalizado" que el organismo regional posee. Las fricciones que se crean con el problema de la redistribución pueden ser muy peligrosas para la integración en el sector donde se presentan y el proceso en su conjunto.

En síntesis, el verdadero motor de la integración para el neo-funcionalismo revisado son los grupos de interés que están a favor de la misma. Nye fue el primero en reconocer que el mantenimiento del status quo es uno de los resultados más probables de un proceso regional. Sin embargo, hasta la aparición del funcionalismo dialéctico, las varias versiones del neo-funcionalismo no estaban en grado de explicar la larga interrupción en los avances del proceso de integración europeo a partir de los años setenta y hasta la mitad de los ochenta.

Un importante elemento del funcionalismo dialéctico es que considera la interrupción en el avance de un proceso como una fase natural del mismo y no como un resultado negativo. El concepto de *stop-and-go* es la parte central de esta teoría. De igual importancia, se observa la consideración del tiempo como una variable independiente que afecta el proceso.

Comparado con el neo-funcionalismo, el funcionalismo dialéctico acepta el rol central de los grupos de interés, pero no reconoce el rol pasivo de la clase política nacional. Corbey (1995:262) subraya que el fracaso de las teorías existentes puede ser el resultado de una atención exclusiva a una u otra de las variables independientes. Es decir, la importancia que los grupos de interés tienen en un proceso no autoexcluye aquella de las élites políticas nacionales o de las instituciones regionales, y viceversa. Los Estados, las instituciones regionales y los grupos de interés necesitan ser todos analizados en el marco de una estructura que habilita y limita sus comportamientos.

La integración negativa marca el inicio del periodo de *stop* de un proceso. Corbey sostiene que una tarifa arancelaria tiene el objetivo de proteger la industria nacional. La imposibilidad de imponer una tarifa hacia los socios regionales no significa que la necesidad de proteger la industria desapareció junto a la conclusión del acuerdo regional. Los Estados aumentan la intervención en sectores que consideran afectados por la integración para compensarlos por las pérdidas o para mejorar la competitividad nacional. Como es lógico las barreras no arancelarias son el instrumento más utilizado para lograr este fin.

La protección por la cual opta un Estado es el primer paso para poder entender la próxima ronda de integración. Los otros socios probablemente van a reaccionar a la protección utilizando los mismos métodos en los mismos sectores. El resultado final es el aumento de la competencia entre todos los Estados Partes. Esta renovada rivalidad será eventualmente contraproducente dado que los Estados apoyan los mismos sectores. La estagnación provocada por la protección será la razón de la demanda incrementada de acción a nivel regional que marca el inicio de la fase del *go.*

La integración negativa tiene cuatro consecuencias relativas al rol de los grupos de interés. En primer lugar, aquellos grupos que son afectados por las decisiones comunitarias observan que su nivel de influencia decrece. En segundo lugar, esos grupos intentan hacer *lobbying* a nivel comunitario y eventualmente forman coaliciones transnacionales de presión. La tercera consecuencia es que los recursos anteriormente usados para proteger algunos sectores se pueden invertir en el desarrollo de otras áreas. Los grupos de interés van a concentrar su presión en sectores a los cuales se destinan los recursos gubernamentales dado que ahí es más fácil obtener apoyo estatal y van a reaccionar a cualquier decisión política que afecta sus intereses en ellos. A continuación, la clase política transfiere el poder de decisión a las instituciones comunitarias, trasladando paralelamente el *lobbying* a nivel comunitario y marcando una nueva fase de *go*.

En síntesis, un proceso de integración se ve como una nueva forma de gobernar que sale de la antítesis de dos extremos: un Estado supranacional o un régimen intergubernamental.

A continuación Corbey (1995) intenta aplicar su modelo a la experiencia europea y básicamente al periodo de *stop* a partir de los primeros años setenta hasta la mitad de los ochenta. Dado que la UE de este periodo y el MERCOSUR de la última década tienen varios elementos en común, se presentan aquí algunas de aquellas observaciones.

En primer lugar se nota que el periodo de protección entre los miembros de la UE empezó tras una grave crisis económica, como fue aquella de los años setenta. Los gobiernos europeos de entonces no tenían la posibilidad de imponer barreras arancelarias y así se inició una continua aplicación de subsidios y MNA para proteger la industria nacional. En el área doméstica, los grupos de interés se vieron beneficiados por la creciente protección (Corbey, 1995:271). De esta forma, esta década en la UE se caracterizó por la intervención estatal y la estagnación del proceso de integración. Según Corbey, este periodo iba a terminar solamente cuando las medidas proteccionistas resultaran contraproducentes.

A partir de los primeros años ochenta las respectivas clases políticas decidieron transferir el poder decisivo a los órganos comunitarios, ya que la protección resultaba contraproducente pero la presión de los grupos de interés la sostenía. Esta decisión, que dio la posibilidad a la UE de implementar nuevas reglas y fomentar la integración, puede verse como el inicio del periodo *go.* Cabe observar que el periodo de *stop* duró en el caso europeo quince años, de 1970 hasta 1985.

El periodo de *go* no es sinónimo de la desaparición de la intervención estatal. Al contrario, la intervención de algunos Estados se vio aumentada a partir de 1985. Sin embargo, no fue dirigida a sectores poco productivos, sino a estrategias comerciales en nuevos y -aun más importante- diferentes sectores por país.

Concluyendo, la autora sostiene que la hipótesis del funcionalismo dialéctico que considera como necesario un cierto periodo para que el efecto *spillover* funcione correctamente, es válida de acuerdo al modelo descrito. Un elemento clave para entender el modelo es el comportamiento de los grupos de interés, pero con una visión diferente de aquella de los neo-funcionalistas. Según Corbey, los grupos de interés presionan a los Estados a intervenir o demandan apoyo material. Cuando los gobiernos se sienten incómodos con la participación de los grupos de interés en la vida pública, empiezan a mirar hacia las instituciones comunitarias para resolver este inconveniente. A diferencia de la hipótesis neo-funcionalista que ve la clase política como un órgano al servicio de los grupos de interés nacionales, la hipótesis del funcionalismo dialéctico sostiene que en casos específicos los gobiernos nacionales entran en una coalición con las instituciones comunitarias para eliminar algunos de los privilegios que anteriormente concedieron a los grupos de interés (Corbey, 1995:277-278).

En síntesis, el funcionalismo dialéctico sostiene que la estagnación y el progreso son etapas regulares de la integración. Los tres actores interactúan todos entre ellos y a menudo forman coaliciones para superar la reacción de alguno de ellos. El elemento de mayor importancia es que todos los actores tienen un peso significativo en el proceso, a diferencia de otros abordajes que reducen el rol de uno u otro.

Aunque creada para describir solamente el caso europeo, esta teoría parece adecuada para un análisis del MERCOSUR o de otros procesos de integración. El periodo de *stop,* a continuación de una gran crisis en el bloque, se puede ver como la década de 2000 en los países del Cono Sur, y el sector de la línea blanca como uno de los que demandaron protección como producto de la integración negativa.

La habilidad del funcionalismo dialéctico para describir un proceso en su totalidad no elimina totalmente la utilidad de otros abordajes. Como sostiene Corbey (1995:261), las otras teorías ofrecen explicaciones para eventos aislados en un proceso, pero no pueden

explicar el ritmo de *stop-and-go.* Sin embargo, se notan algunos elementos en común entre los distintos abordajes. Por ejemplo, el periodo de *stop* en los primeros años de un proceso no tiene muchas diferencias con las teorías inter-gubernamentalistas, ya que el rol de las instituciones comunitarias durante este periodo es muy reducido. Especialmente en el caso del MERCOSUR, a causa de factores relativos a la falta de autonomía de las instituciones comunitarias respecto de los gobiernos nacionales, se pueden notar varios elementos de la teoría intergubernamental.

### *En la teoría intergubernamental*

La importancia dada a los grupos de interés por la teoría intergubernamental no es de menor nivel que aquella de las teorías funcionalistas. La diferencia más profunda entre los dos abordajes es que los inter-gubernamentalistas casi ignoran el rol de las instituciones comunitarias. Es decir, los órganos regionales se ven solamente como foros de negociación entre Estados independientes.

Aunque este abordaje no pudo describir los avances del proceso para el cual se creó en primer lugar (la UE), en el caso del MERCOSUR se pueden encontrar varios elementos válidos. Probablemente un factor importante es su existencia relativamente breve si se compara con otros procesos regionales. Si aceptamos la hipótesis del funcionalismo dialéctico que considera el tiempo como una variable independiente en la evolución de un proceso, los pocos años de vida del MERCOSUR pueden explicar la existencia de numerosos obstáculos comerciales y la reducida autonomía de las instituciones. En efecto, otro elemento de la teoría intergubernamental válido para el MERCOSUR es que la independencia de las instituciones comunitarias es casi inexistente. El control que los gobiernos nacionales tienen sobre esas instituciones, demuestra la pobre autonomía del MERCOSUR respecto a los Estados Partes. En relación a dicha dependencia, vale solo notar que los funcionarios de las instituciones comunitarias son nombrados por cada gobierno nacional y son funcionarios nacionales.

Según Moravcsik (1993:481), los distintos grupos de interés de cada país se enfrentan en la escena política nacional apoyando a diferentes agrupaciones políticas. Esta es una precondición para entender la teoría intergubernamental y no un suplemento en el análisis de la interacción estratégica entre Estados.

Cada gobierno nacional intenta defender en las instituciones comunitarias los intereses de aquellos grupos que lo habían apoyado a nivel doméstico, para lograr el objetivo de ser reelecto en el futuro. Las instituciones del proceso se ven solamente como mesas de negociación que facilitan la comunicación entre gobiernos -entre sí independientes-, reduciendo así los costos de transacción.

Cuando el ajuste tiene bajo costo o cuando existe un sistema de compensación, es improbable que aparezcan obstáculos en el libre comercio entre los socios. En caso contrario es muy probable que los grupos de interés nacionales intenten evitar los costos de la integración presionando al gobierno para aplicar o mantener mayor protección comercial.

La teoría intergubernamental quiso explicar la interrupción en los avances de la UE de los años setenta y ochenta. Sin embargo, casi simultáneamente a la aparición de dicho abordaje, la UE hizo importantes avances hacia una mayor integración y ya no se puede caracterizar como un proceso intergubernamental. La fase actual del MERCOSUR sí se puede caracterizar como tal y por esa razón se ha incluido en este capítulo.

## C. Los grupos de interés en la formulación de políticas

En esta sección se analizan algunos estudios realizados sobre el contacto de los grupos de interés con la clase política. Se nota que según muchos politólogos los grupos de interés son parte central de la vida política. Sin embargo, y como se ha repetido varias veces, el estudio del *lobbying* presenta numerosos obstáculos. En primer lugar es necesario definir qué es *lobbying,* quien lo ejerce, hacia quién y con cuál objetivo.

En segundo lugar, se presentan brevemente las dos corrientes principales sobre los grupos de interés y el *lobbying.* Por último, se exponen algunos conceptos relativos al caso aquí analizado. Esta sección se desarrolla en base al libro *"Basic Interests: The importance of Groups in Politics and in Political Science"* de Baumgartner y Leech (1998). Se trata de una excelente revisión de la vasta bibliografía sobre los grupos de interés en EE.UU. durante el siglo XX. En ella se describen los varios abordajes que no se limitan al estudio de casos, sino intentan proponerse como teoría propias.

Por último, se desarrolla un concepto central para nuestro trabajo, que es relativo al poder que realmente tienen los grupos de interés sobre la clase política y los medios que se utilizan para presionarla.

### *Definiciones*

Baumgartner y Leech (1998) presentan varias definiciones de los grupos de interés según los estudios analizados y la proveniencia académica de los investigadores. Existen grupos que actúan con objetivos materiales y otros que no. Un grupo de interés son los productores argentinos de la línea blanca, pero también las poblaciones indígenas que se oponen a la construcción de carreteras en la selva boliviana. Es cierto que los intereses de los dos grupos se diferencian mucho. Por esa razón es complicado dar una definición que los describa a todos. De cualquier manera, de aquí en adelante por grupo de interés se entiende una asociación de personas, organizaciones o empresas que intenta influenciar decisiones gubernamentales.

La palabra *lobby* se refería a la sala de entrada del Parlamento inglés, donde las personas que no eran miembros del gobierno podían encontrar a aquellos que lo eran y presentarles su caso. Por *lobbying* comparto la definición de Bernhagen y Brauninger (2005:45) como la influencia en la formación de una política pública, su pasaje hacia el Parlamento y su implementación, tras contacto o presión a la clase política, tal como legisladores, ministros y funcionarios públicos.

La última pregunta pendiente de esta sección se relaciona con los objetivos de los grupos. Así como los grupos, sus objetivos son difíciles de definir por la multitud de diferentes categorías a las cuales pertenecen. Se puede afirmar que el objetivo de la presión es la creación -o no creación- de reglas que favorecen –o perjudican- a un grupo materialmente o de otra manera. Ello se asocia estrictamente con grupos que presionan a la clase política solamente durante el periodo de preparación y votación de una ley. La mayoría de los investigadores considera que los grupos tienen un contacto continuo con la clase política e intentan influenciar partidos políticos con los cuales se identifican sus intereses. Es decir, los casos de grupos que se oponen a ciertas políticas no son numerosos y de todas maneras se asocian con bajo nivel de éxito.

Tras esas definiciones básicas se encuentran otros estudios sobre conceptos más específicos. Tales son la movilización de los grupos; el dilema entre *lobbying* directo o indirecto; las relaciones de largo plazo de los grupos con la clase política; los movimientos sociales como grupos de interés, etc. Aquellos temas relativos con el caso de la línea blanca se van a analizar en la tercera subsección de este capítulo.

### *El abordaje de los grupos y/o de la acción colectiva*

Los primeros estudios sobre el rol de los grupos de interés en la formulación de políticas se encuentran a partir del inicio del siglo XX como reacción al institucionalismo o legalismo del siglo XIX (Baumgartner y Leech, 1998:46). Hasta finales de los años sesenta la corriente dominante era aquella pluralista, también denominada abordaje de los grupos. A partir de la investigación de Mancur Olson (1965) y durante los años setenta y ochenta, la corriente de la acción colectiva reemplazó al pluralismo. Durante las dos últimas décadas se nota que los estudios combinan elementos de ambas teorías. También se observa una tendencia a realizar más análisis cualitativos que antes.

La corriente pluralista reconoció el rol de los grupos e introdujo estudios sobre los contactos informales de estos últimos con varios actores políticos. La necesidad de

abandonar el abordaje institucional/legal y de adoptar un modelo más pragmático, trasformó los grupos de interés al "vehículo" necesario para los politólogos de las primeras décadas del siglo XX (Baumgartner y Leech, 1998:48).

Los pluralistas sostienen que los grupos de interés están en el centro no solo de la política sino de la democracia. La idea detrás de eso es que cada grupo tiene la oportunidad de contactar a funcionarios públicos y hacer *lobbying* a favor de sus intereses. El fundamento es que casi todos los ciudadanos pertenecen a al menos un grupo de interés, y en cualquier nivel de organización política hay un contacto de esos grupos con los dirigentes (Hart, 1907:558; Garson, 1978:32). El conflicto entre los varios grupos produce resultados -según los pluralistas- democráticos, ya que casi toda la sociedad pertenece a uno u otro. El rol del Estado se limita a regular las controversias entre los distintos grupos y no a dictar políticas (Baumgartner y Leech, 1998:48).

Mientras en la década de los cincuenta se vive el apogeo de la teoría pluralista, a partir de los sesenta muchos aspectos de ella empiezan a ser criticados. Definiciones poco precisas, conclusiones conflictivas y la inhabilidad de explicar la falta de movilización por las clases sociales no privilegiadas fueron las críticas principales hacia el abordaje de grupos. El concepto de equilibrio democrático a causa de la multitud de grupos que Truman introdujo a favor del pluralismo fue por un largo periodo ligado a una situación justa y natural. Sin embargo, se trataba de un equilibrio que no podía reconocer y describir las grandes asimetrías sociales y geográficas en los EE.UU. Es decir, la escasa movilización de las clases sociales bajas, así como de los Estados del Sur, era demostrativa de un pluralismo elitista más que de uno democrático.

Fue entonces cuando ciertos grupos empezaron a ser observados como un obstáculo a la democracia y al pluralismo en lugar de ser considerados su motor. La falta de competencia y la ausencia de regulación pública eran los elementos que varios investigadores subrayaron en sus críticas al pluralismo (Baumgartner y Leech, 1998:57). El

pluralismo, que ya estaba en declinación, pasó a un segundo nivel a partir de 1965, cuando se publicó el libro de Olson "*The logic of Collective Action*".

El abordaje de la acción colectiva era muy popular entre los investigadores durante los años setenta y ochenta. Se trata de un análisis más específico que la teoría pluralista, ya que no intenta dar respuestas a la participación general de los grupos en la política, sino a preguntas menos generales y más dinámicas sobre aspectos particulares de la formación de grupos, su comportamiento, su movilización, sus miembros, etc. De esta manera ha sido posible verificar la validez de cada una de las hipótesis. Al contrario, la teoría pluralista se basaba en una idea general, sin posibilidad de verificarla.

La única excepción a este cambio fueron las escuelas de economistas de Chicago y Virginia, que continuaron considerando los grupos como actores principales del proceso político. Para dichas escuelas, el proceso es visto como un intercambio entre legisladores y grupos, con los votos y las contribuciones a la campaña electoral por moneda de intercambio y los tribunales como ejecutores de contratos (Baumgartner y Leech, 1998:66).

En el centro de la investigación de la acción colectiva está la movilización de grupos y su mantenimiento en la escena política. Olson (1965), que se considera el padre académico de este abordaje, demostró que la organización de la acción colectiva es más complicada para grupos de muchos miembros que para grupos de pocos participantes. El ejemplo más claro es que los consumidores nunca podrán ser tan efectivos en hacer *lobbying* como los productores. Olson subraya que los obstáculos de movilización enfrentados por los desempleados o las clases sociales bajas, son difíciles de sobrepasar, no solo por el gran tamaño de dichos grupos, sino por el costo material de organizarse y presionar. Tal situación ofrece una ventaja significativa a los grupos con alta capacidad de presupuesto destinado al *lobbying*.

La desigualdad entre los grupos se explica por la mayor o menor capacidad que ellos tienen de ofrecer apoyo material a sus miembros y no miembros. Algunos estudios post-olsonianos notaron la importancia de afiliación por solidaridad o por ser parte de una causa común. Se sostiene que algunos grupos con pocos incentivos materiales pueden crear una atmósfera de inclusión social, que tiene como resultado la percepción de los miembros de que están "haciendo la diferencia" en lograr un cierto objetivo (Baumgartner, Leech, 1998:70). De todas maneras, la afiliación por incentivos materiales es la más común en los grupos de interés. Walker (1991) y Baumgartner y Leech (2001:1207), por ejemplo, encuentran que la mayoría de los grupos que actúan en EE.UU. está asociada de una manera u otra con la representación de distintas profesiones, empresas o sindicatos.

Varios análisis posteriores con el objetivo de verificar la teoría de Olson demuestran que en gran parte los grupos con pocos miembros y alta capacidad de ofrecer incentivos materiales tienen más probabilidad que otros de influenciar a la clase política de manera exitosa.

La crítica que se puede hacer a la teoría de la acción colectiva es que se concentró solamente en estudios específicos sobre los grupos y su comportamiento, olvidando involuntariamente la relación de dichos grupos con la clase política y sus decisiones. Es decir, a partir de la publicación del libro de Olson se observa un paulatino abandono de los estudios contextuales que ponían a los grupos en el centro de la política y se nota una mayor atención a preguntas de carácter interno de dichos grupos.

De todas maneras, para este trabajo se acepta la idea central del pensamiento olsoniano que reconoce, por ejemplo, la ventaja que tienen los grupos de productores respecto a los consumidores para influenciar decisiones políticas.

En la parte final de las corrientes teóricas figura una nueva tendencia que combina elementos de las dos corrientes anteriores. Ella surgió a partir de los años ochenta, y combina la investigación de problemas internos de los grupos, sin ignorar el contexto en el

cual actúan. Así como Olson había subrayado la visión equivocada de los pluralistas, que no incluían las motivaciones individuales de los miembros, los nuevos estudios sostienen que varios elementos contextuales como el rol de los gobiernos, de los movimientos sociales y de las instituciones no estuvieron presentes en los análisis de la acción colectiva (Baumgartner y Leech, 1998:78).

En síntesis, el sistema de los grupos nunca va a producir resultados democráticos como se describe en los estudios de Truman, pero tampoco será tan influyente e independiente de otros factores contextuales como en el análisis de Olson. Aquí se comparte la opinión según la cual algunos grupos tienen por varias razones mejor acceso a diferentes canales para ejercer *lobbying*, pero al mismo tiempo dichos grupos no son tan poderosos como para que la clase dirigente no se les pueda oponer.

Durante los últimos años se observa un aumento de los estudios cuantitativos en el área de los grupos de interés. Sin embargo, según Baumgartner y Leech (1998:129) la literatura cuantitativa no es más precisa en sus resultados que la cualitativa, no obstante su sofisticación estadística.

En general, los dos autores sostienen que aunque a partir de los años cincuenta el avance de los estudios sobre el *lobbying* es significativo, hay todavía muchas áreas inexploradas y muchos obstáculos prácticos a la investigación. La falta de definiciones comunes para los términos más utilizados, que sean aceptadas universalmente, es uno de los ejemplos más notorios. Otro es el área académica de proveniencia de los investigadores. Cabe observar que los grupos de interés fueron estudiados en el marco de la economía, de la ciencia política, de las relaciones internacionales, de la sociología y de la psicología. Con tanta diversidad de ramas académicas, no extraña mucho el hecho de que los resultados de las distintas investigaciones sean a menudo contradictorios.

### *Los grupos de interés y su grado de influencia en la clase política*

Practicar *lobbying* se asocia generalmente con empresarios que presionan a legisladores utilizando incentivos materiales o de otro tipo, a pocos días de la votación de una ley que afectará sus intereses económicos. Los estudios sobre los grupos de interés demuestran que la realidad es bastante diferente. En la mayoría de los casos el *lobbying* es una acción de carácter permanente y no momentáneo. Los grupos de interés están en contacto con algunos miembros de la clase política por periodos temporales largos.

La investigación sobre los grupos de interés intenta contestar numerosas preguntas relativas al comportamiento de dichos grupos en la escena política. La pregunta central que nos interesa para este trabajo es ¿cuál es el grado de influencia que los grupos tienen sobre la clase política? Es decir, ¿se trata de grupos poderosos a los cuales los legisladores no se pueden oponer, o estos últimos tienen un relativo poder de rechazar la presión privada? Es lógico que esta pregunta sea muy importante para identificar el rol que cada actor tuvo en el episodio analizado.

La mayoría de los estudios sobre el *lobbying* abierto[11] o de aquel "bajo la mesa" o informal concluye que los grupos de interés tienen la tendencia a presionar a los legisladores de los cuales ya tenían la expectativa de recibir un tratamiento positivo. Eso significa que la ideología política y la visión que la clase política tiene sobre el manejo de la vida pública son muy importantes para definir cuáles grupos van a presionar y con qué objetivo. Esa posición se sostiene por numerosos investigadores de los grupos de interés. Bauer, Pool y Dexter (1963:442) fueron de los primeros a presentarla en los años sesenta así como Fordham y McKeown (2003:539) y Hall y Deardorff (2006:71) en tiempos más recientes.

Hall y Deardorff (2006:72), avanzando aun más en esta dirección, sostienen que el *lobbying* no es un intercambio directo de incentivos materiales para evitar la votación de

[11] Dado que casi todos los estudios se realizaron en EE.UU. existen muchos análisis sobre la práctica de *lobbying* abierto, también llamado "sobre la mesa".

algunas reglas, sino una manera de subsidio a los miembros del poder legislativo que ya sostienen las posiciones del grupo. La mayoría de los investigadores no considera la clase política como un actor pasivo, sino como uno que elige los intereses a apoyar entre grupos distintos y, a veces, contrapuestos.

Sin embargo, Austen-Smith y Wright (1994:42) demostraron que los grupos ejercen presión no solo a los legisladores de los cuales esperan un tratamiento positivo, sino a los que tienen una posición neutral o contraria a sus intereses. La hipótesis central de este trabajo es que los grupos no tienen razón para gastar recursos y tiempo presionando solo a legisladores que ya saben que tienen la tendencia a favorecer sus intereses.

La diferencia de este trabajo con aquel de Bauer, Pool y Dexter es que en el caso de Austen-Smith y Wright se analizan paradigmas donde existen grupos que se contraponen entre ellos a nivel nacional, mientras en el otro los grupos actúan sin "enemigo" interno. Por esta razón Ainsworth (1997:526) sostiene que no necesariamente las dos investigaciones se deban ver como contrapuestas.

En nuestro caso, los grupos de interés de los productores de la línea blanca actúan en ambos países sin competidor directo doméstico. Si la disputa hubiera sucedido a nivel MERCOSUR, se podría ver como un caso de intereses contrapuestos frente a un cuerpo de decisión único. Sin embargo, este no es el caso que aquí analizamos. El grupo de los consumidores argentinos también se podría ver como un grupo de interés opuesto, pero como hemos visto se trata de un grupo con muy poco poder de *lobbying* si se compara con aquel de los productores y por eso no lo podemos considerar un grupo de interés activo.

El sector azucarero en EE.UU. y la disputa sobre la política comercial es ejemplar del poder reducido que tienen los consumidores. Baumgartner y Leech (1998:98) notan que la presión para eliminar los subsidios estatales al sector no vino por los consumidores que se enfrentaban a un precio que era el doble del internacional, sino de grandes empresas como la Coca-Cola que veían en la protección un mayor costo de producción para sus

bienes. Los dos autores sostienen que la mayoría de los grupos representa empresas y tiene un objetivo económico cuando presiona a la clase política. Aunque se ve un aumento de la participación de grupos con intereses diferentes (medioambientales, de derechos humanos etc.) en la vida política, los grupos de empresas son los más numerosos, aquellos que más presionan y que más resultados positivos obtienen.

Por todas las razones expuestas anteriormente, se sostiene que la presión de los grupos depende en gran escala de la ideología de la clase política y de los intereses que esta última alienta. Se comparte aquí la opinión de Baumgartner y Leech que, no obstante la importancia del contexto externo para entender los grupos de interés, este último erróneamente no se incluye frecuentemente en los análisis realizados (1998:166).

### *Los medios de presión*

Otro tema central del estudio del *lobbying,* y muy probablemente la razón por la cual los grupos de interés más poderosos son aquellos de empresarios, son los incentivos que los grupos ofrecen a los legisladores. Mientras en EE.UU. es -en cierta forma- permitido financiar la campaña electoral de los candidatos, en otros países se prohíbe por ley el financiamiento directo por parte de privados a candidatos para posiciones públicas. El estudio del primer caso es menos complicado, ya que la hipótesis de una conexión del tratamiento legislativo favorable a algunos grupos a cambio de incentivos materiales se verifica. En el segundo caso los obstáculos son mayores, dado que la hipótesis de beneficios materiales directos no se puede verificar.

Según varios investigadores -en ambos casos- los incentivos para proteger los intereses de ciertos grupos no vienen de manera directa como un intercambio comercial de favores a cambio de dinero. Las necesidades de los miembros de la clase política son bastante más amplias que un simple aporte financiero. Se nota que el interés principal de cualquier político es probablemente su mantenimiento en funciones. Los incentivos

materiales son solamente un instrumento entre varios para aumentar la posibilidad de éxito en una elección.

Bernhagen y Brauninger (2005:57) y Ainsworth (1997:522) sostienen que la oferta de información a los legisladores es esencial para entender el *lobbying.* Cabe observar que a menudo los grupos están mejor informados que la clase política y tienen mayor facilidad para encontrar información. Ofrecer información a la clase política sobre determinados temas es muy ventajoso para esta última, no solo por su mejor calidad, sino por el ahorro en el tiempo que puede dedicarse a la campaña electoral u otros fines.

El problema del desempleo es otro elemento que los grupos de interés utilizan para influenciar las decisiones políticas. En algunos casos nacionales el grupo de los trabajadores está bien organizado y puede fácilmente contactar y presionar a la clase política. A menudo los grupos de trabajadores concluyen alianzas con los grupos de productores para ejercer presión a los legisladores. El tema del desempleo es muy delicado y puede ser de fundamental importancia para una próxima elección.

Berry (1977:253) identifica cuatro diferentes medios que un grupo puede utilizar para ejercer presión a la clase política: i) proceso legal; ii) confrontación mediante protestas o publicación de informes; iii) oferta de información; iv) asistencia material en la campaña electoral.

En síntesis, el tipo de presión que un grupo elige utilizar depende de muchas variables (Baumgartner y Leech, 1998:126). En general, no existe un patrón sobre el éxito del *lobbying* en relación a los medios utilizados, aunque se nota que cuando los legisladores dependen exclusivamente de los grupos para obtener información, la presión tiene resultados positivos para los grupos.

Se nota que hay una tendencia de los grupos de tamaño pequeño y de escasa influencia sobre el cuerpo electoral a dar poca publicidad al tema cuando hacen *lobbying*. Al contrario, grupos que tienen mucha influencia en la opinión pública prefieren

confrontarse con la clase política y presionar de manera abierta (Baumgartner y Leech, 1998:147).

### *Tendencias generales de los grupos*

En relación al número de grupos y las características de los países, se observa una tendencia a encontrar más grupos en países más democráticos, con alta población, numerosas industrias y alta variedad lingüística. La participación estatal en el PIB no está relacionada directamente con el número de grupos de presión (Coates *et al*, 2007:386).

También se observa que las áreas donde se hace *lobbying* se relacionan frecuentemente con la agricultura y con temas laborales. Otras categorías donde la jurisdicción no es muy estricta reciben menos atención por parte de los grupos (Heinz, *et al*, 1993:251).

## D. Los grupos de interés en Argentina, Brasil y la Unión Europea

El objetivo de esta sección es identificar cuál es el método institucional que la legislación ofrece a los grupos de empresarios para contactar a la clase política. La ausencia de un sistema de contacto previsto por ley en Argentina y Brasil puede dar una explicación razonable a la presencia de una multitud de casos "bajo la mesa".

El caso del *lobbying* en la UE se analiza brevemente para investigar el contacto de los grupos de interés con las instituciones de un complejo proceso de integración. En la sección anterior hemos visto que el funcionalismo dialéctico consideraba los grupos de interés el principal responsable del *stop* europeo durante los años setenta y ochenta. La experiencia europea nos enseña que la mayor autonomía de las instituciones a partir de los años noventa y el contacto directo de los grupos con ellas, produjeron un importante avance en el proceso de integración.

### *Argentina*

Bouzas y Avogadro (2002:6) sostienen que en Argentina los grupos de interés raramente se involucran en la formulación de políticas utilizando los mecanismos establecidos por ley. La alta fragmentación y la falta de liderazgo en los grupos de interés son las razones principales de la baja cooperación formal entre el sector público y el privado para la formulación de políticas (Bouzas y Pagnotta, 2003).

La –durante muchos años- poderosa UIA vio su fuerza reducida a partir del cambio de modelo económico de los años noventa. La reducción del número de Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) y el aumento de empresas de tamaño grande, significaron el abandono de métodos tradicionales de cooperación entre dirigentes y empresarios en Argentina. Otra potencial razón de la baja participación es la capacidad reducida que tienen las asociaciones empresariales sobre temas técnicos. La falta de presupuesto para realizar estudios y emplear equipos de expertos es el problema mayor de las organizaciones empresariales, con la excepción de la Sociedad Rural Argentina (SRA) y la Cámara de Exportadores de la República Argentina (Bouzas y Avogadro, 2002:6). Se ha dicho en la sección anterior que la oferta de información es uno de los medios más utilizados por los grupos a cambio de un tratamiento favorable en la creación o cambios en la legislación. Si no se puede ofrecer información sofisticada, la consecuencia es que la participación formal de los grupos en la formulación de políticas será reducida.

Específicamente, en la formulación de la política comercial existen pocos canales formales de participación para los grupos de interés. Según Bouzas y Avogadro (2002:6), a partir del aumento de la cooperación regional se crearon algunos departamentos especializados en la UIA, la SRA y la Cámara Argentina de Comercio. A nivel MERCOSUR se creó el Consejo Industrial del MERCOSUR (CIM) para integrar las asociaciones industriales de los cuatro miembros, así como el Foro Consultivo Económico y Social del 1995, con una participación empresarial permanente. Los dos autores

sostienen que la participación del sector privado en la formulación de la política comercial tiene un carácter esporádico, *ad hoc* e informal (Bouzas y Avogadro, 2002:7). Se nota que los órganos creados en el MERCOSUR tuvieron un impacto modesto en la participación de privados, ya que el rol central de los gobiernos en la formulación de políticas regionales no deja mucho espacio de acción al sector privado (Bouzas y Soltz, 2005:14).

Cabe notar que varios de los estudios aquí presentados son anteriores al cambio de visión económica que acompañó la administración de los Kirchner (2003-hasta el presente), dato importante si aceptamos que en Argentina el resultado del conflicto entre poderosos grupos empresariales tradicionalmente afecta la política comercial (Leiras y Soltz, 2006:20). Bouzas y Avogadro (2002:7) por ejemplo consideran como finalizado el periodo de protección a las industrias en el marco del programa de desarrollo hacia adentro. Por otro lado, Leiras y Soltz (2006) notan una tendencia a partir del 2004 a proteger algunas industrias nacionales con barreras arancelarias u otras, tanto desde los socios MERCOSUR como del resto del mundo. Según Grugel y Riggirozzi (2007:103) el gobierno se hizo más receptivo a la presión empresarial a partir del cambio de la visión económica. Capling y Low (2010:8), sostienen que tanto en Argentina como en Brasil la participación del sector privado es mayor cuando se trata de políticas regionales que de políticas de liberalización multilateral. Probablemente porque los procesos de integración regional requieren una liberalización comercial más profunda y/o porque la oposición a los acuerdos regionales es más organizada, especialmente cuando el socio es de tamaño mayor.

### *Brasil*

Según Schneider (2004), en Brasil la participación de agentes privados en la formulación de políticas públicas mediante canales formales es débil y no representa a todas las ramas del sector privado, dato que sorprende considerando la fuerza económica y comercial de Brasil.

Así como en Argentina, la participación de empresas en la formulación de la política comercial en Brasil es reducida y se limita a intervenciones *ad hoc*, utilizando frecuentemente canales de presión informales. La mayoría de los contactos del sector público con el privado se hacen en base sectorial (Favaro, 2011:20). Los actores privados con mayor grado de persuasión son las industrias que crean numerosos puestos de trabajo, los cuales son las principales exportadoras hacia Argentina (Da Motta Veiga, 2007:95).

Entre las asociaciones de industrias más influyentes a nivel nacional figuran la CNI y la Coalición Empresarial Brasileña (CEB). Según Da Motta Veiga (2007) las dos asociaciones tienen importantes problemas de acción colectiva, provocados por propuestas contrastantes entre sus miembros.

Dato muy sorprendente si se piensa al tamaño de las economías de los dos países analizados es que en la mayoría de los países latinoamericanos hay más cooperación entre grupos y dirigentes que en Argentina y Brasil. En Chile, por ejemplo, si bien la participación de actores no-gubernamentales en la formulación de políticas comerciales era inexistente hasta la restauración de la democracia, a partir de los años noventa y con mayor intensidad en la década de 2000, los grupos de interés empresariales frecuentemente utilizaron los canales formales de participación (Herreros, 2010:29). Cabe observar que la mayor participación de grupos de empresarios en relación a otros grupos de interés, se debe al mayor conocimiento técnico y la relativa abundancia de recursos financieros que tienen los primeros. Un resultado muy interesante del estudio de Herreros (2010:58), es que los grupos de empresarios valorizan positivamente su interacción con miembros del gobierno, a diferencia de otros grupos que tienen evaluaciones mixtas.

Como se podrá ver tras la presentación del episodio que investigamos, se generan muchas preguntas respecto de la posición del gobierno brasileño respecto a ese episodio. Por eso se considera importante describir la estrategia comercial de la administración Lula (2003-2010) en el marco del MERCOSUR.

La política exterior fue caracterizada por una importante dicotomía en su estrategia. Por un lado, a causa del rechazo al tratado de libre comercio de la Américas (ALCA) se concentró en la cooperación Sur-Sur y, más en particular, en el MERCOSUR. En este sentido, Argentina se acercó más a Brasil en la visión sobre el regionalismo al cual se aspiraba: entre la propuesta norteamericana del ALCA y la integración plena diseñada con el MERCOSUR, ambos países optaron decididamente por la opción sudamericana (Bernal-Meza, 2008:164-5). Por otro lado, el gobierno de Lula intentó acercarse a los grupos de empresarios domésticos, especialmente aquellos con poder de expansión en la región (Favaro, 2011:21).

Respecto al primer punto se nota una táctica de concesiones a los dos socios menores y una "paciencia estratégica" en relación a la demanda de protección de Argentina, que se basa en el reconocimiento del déficit industrial con Brasil (Da Motta Veiga, 2007).

En cuanto al acercamiento con el sector privado, se nota que las posiciones ministeriales más influyentes en la Cámara de Comercio Exterior (CAMEX)[12] frecuentemente fueron asumidas por personas predispuestas positivamente hacia los grandes grupos de interés del país, facilitando de esta manera el diálogo entre gobierno y sector privado. Cabe notar que grupos de empresarios fueron a menudo invitados a acompañar al presidente en sus visitas formales al exterior. Según Carson y Power (2009) el aislamiento político de los grupos de empresarios también se redujo sensiblemente durante los últimos años, probablemente a causa de la influencia decreciente de Itamaraty respecto a la formulación de la política comercial.

[12] Se trata de la autoridad máxima a nivel federal para temas de comercio exterior. Es compuesta por cinco ministros del gobierno federal.

### *Unión Europea*

Según el informe del Parlamento Europeo (2003:16) sobre el *lobbying* a nivel comunitario, sería imposible tener un panorama completo y exacto, a causa de la oferta de infinitos grupos de interés a una multitud de instituciones mediante numerosos canales de contacto. En nuestro estudio vamos a prestar atención solamente a la presión de los grupos empresariales a nivel europeo, dejando casos relativos a grupos medioambientales, de consumidores, etc. Se nota que la categoría de las asociaciones empresariales, al igual que en los casos nacionales, es aquella con más participación en el total de los casos de *lobbying.*

La práctica del *lobbying* a nivel comunitario fue generalmente aceptada por parte de las instituciones europeas, con varios grupos que intentan participar en la formulación de políticas a cambio de información suministrada. Cabe observar que los funcionarios europeos a menudo fomentaron el acercamiento de los grupos de interés a los órganos europeos, ya que así automáticamente aumentó el peso político de las instituciones comunitarias respecto a los Estados nacionales (Parlamento Europeo, 2003:31). Uno de los ejemplos más notorios es aquel de la Mesa Redonda de Industriales Europeos (ERT por su sigla en inglés) que se involucró en la preparación del Acta Único Europea (AUE) y en la implementación del Mercado Común. Paralelamente a la aparición del AUE, se nota un significativo incremento del *lobbying* a nivel comunitario (Parlamento Europeo, 2003:11).

El peso cada vez más grande de las instituciones en la formulación de políticas económicas atrajo el interés de numerosos grupos que instalaron sus oficinas con representantes en Bruselas. Entre 1985 y 1997 más de 35.000 empresas eligieron la escena comunitaria para defender sus intereses. Según Coen (2002), la creación de varios foros y el aumento de la participación de las grandes empresas europeas institucionalizaron la práctica de *lobbying* en este proceso de integración.

La relación grupos de interés con la UE es ambivalente. Es decir, no solo los grupos influencian la formulación de políticas europeas, sino las decisiones comunitarias afectan el comportamiento de los grupos de presión (Mahoney, 2004:462). Cabe observar que las primeras empresas en acercarse a las instituciones comunitarias eran originarias de países donde la práctica de *lobbying* ya era común. Firmas originarias de Gran Bretaña, de Holanda y de EE.UU. fueron las primeras en reconocer la creciente importancia de las instituciones europeas e instalaron sus oficinas en la capital belga. La iniciativa de los países anglosajones provocó un efecto *spillover* que involucró a empresas del resto de Europa como la Fiat o la Daimler-Benz, a tal punto que actualmente[13] las empresas francesas con oficinas en Bruselas alcanzan un porcentaje igual a aquellas británicas sobre el total (9%) (Parlamento Europeo, 2003:32).

El caso de las empresas británicas es particularmente interesante ya que en varias oportunidades utilizaron una estrategia dual, que a menudo fue pro-europea en un contexto de gobierno anticomunitario y conservador sobre temas de soberanía nacional. Las empresas alemanas por otro lado tienen la tendencia a presionar mediante sus asociaciones nacionales y no separadamente a nivel comunitario. En Alemania existe un alto nivel de confianza en el gobierno nacional y en los canales locales para influenciar la formulación de la política europea (Parlamento Europeo, 2003:ibíd.)

En síntesis, en el informe citado se sostiene que la práctica de *lobbying* varía en relación a los casos específicos y a la tradición de contacto de los sectores público-privado en cada Estado Parte (Kluver, 2010:19). De todas maneras, hay una tendencia hacia estrategias de presión directa en ciertos sectores y hacia alianzas *ad hoc* basadas en cada caso particular. Como es lógico, en temas donde la UE no tiene mucha competencia y la formulación de políticas es responsabilidad nacional, la presencia de grupos a nivel europeo es mínima (Parlamento Europeo, 2003:33).

[13] Se refiere al año en el cual el informe fue realizado

Ser parte de una asociación comercial de la UE es probablemente la manera preferible y más exitosa para hacer *lobbying* a nivel comunitario por dos razones. En primer lugar, porque este es el cuerpo formalmente aceptado por las instituciones europeas, obteniendo así información e invitaciones para participar en distintos eventos de la Unión. En segundo lugar, porque es esencial como punto de encuentro entre actores nacionales (Parlamento Europeo, 2003:13). De todas maneras, todavía se observa una participación alta de asociaciones nacionales, pero muy modesta de firmas individuales (Bouwen, 2004). Aunque se trata solamente de una estimación, el número de asociaciones de interés empresarial se calcula en 950, mientras las firmas transnacionales con oficinas de relaciones políticas en Bruselas son casi 300 (Parlamento Europeo, 2003:14).

No obstante la presencia de infinitos canales para hacer *lobbying* a nivel europeo, aquí vamos a considerar la presión hacia las instituciones más importantes: el Parlamento Europeo (que a partir del AUE atrajo cada vez más atención por parte de los empresarios europeos), la Comisión y el Consejo de Ministros.

Cabe notar que anteriormente la práctica de *lobbying* se encontraba solamente en el ámbito de la Comisión y del Consejo de Ministros. Se subraya que el aumento de competencias del Parlamento durante las dos últimas décadas fue acompañado de un aumento de presión del sector privado sobre esa institución. De todas maneras, se nota que el objetivo final es afectar las decisiones de la Comisión. La diferencia es que actualmente se intenta hacerlo *vía* el Parlamento (Parlamento Europeo, 2003:33). Se calcula que por año se hacen 7000 contactos entre los miembros del Parlamento Europeo y los varios grupos de interés. Como consecuencia, a menudo aparecieron casos de corrupción entre los Parlamentarios europeos que intentaron apoyar a ciertos intereses en el ámbito comunitario. Tras la aparición de numerosas propuestas para disminuir este fenómeno, a partir de 1996 cada miembro del Parlamento está obligado a declarar sus actividades profesionales (Parlamento Europeo, 2003:36).

En segundo lugar se observa que la presión hacia la Comisión Europea está menos regulada. La dependencia que la Comisión tiene de los grupos por el conocimiento específico que ellos tienen en diferentes áreas, explica la ausencia de una regulación más estricta. Por otro lado, los grupos también consideran a la Comisión como el actor más importante en la formulación de políticas, elemento que tuvo como consecuencia el aumento de las empresas interesadas en presionar a este nivel. Eso tuvo como resultado una preferencia de la Comisión por consultar a un "núcleo interno" de empresas con las cuales ya había contacto desde antes, es decir que la Comisión prefiere consultar con unas pocas y grandes empresas que ya están consolidadas (Parlamento Europeo, 2003:38-39), (Broscheid, Coen, 2003:180).

De todas maneras, si bien la Comisión valora mucho la apreciable información que obtiene de los grupos, eso no significa que está sujeta a la voluntad de ellos. En un comunicado de 2002 se subrayaba: "existen momentos para consultar y también existen momentos para avanzar con las negociaciones internas y la toma de decisiones" (Parlamento Europeo, 2003:39).

Por último, aunque en menor nivel, los grupos de interés presionan a los demás órganos de la UE. Así como en el caso del Parlamento, hacer *lobbying* al Consejo de Ministros para afectar las decisiones de la Comisión es una práctica frecuente (Beyers, 2004:235). Sin embargo, se trata de una solución más costosa dado que los miembros del Consejo generalmente no residen en Bruselas.

Por su parte, la presión hacia la Corte de Justicia Europea es menos común y sigue el procedimiento formal, presentando el caso propio normalmente a costo muy alto.

Si se compara el *lobbying* comunitario con aquel en EE.UU., se nota que las empresas demandan menos protección –al menos al interno de la Unión- que las firmas norteamericanas (Woll, 2004:400). En la UE, a nivel supranacional las decisiones tienden a satisfacer a ambas partes en caso de intereses en conflicto, mientras a nivel nacional

generalmente se toman decisiones que favorecen a una u otra parte. En ambos casos existe una prevalencia de resultados exitosos para grupos de industriales respecto a otros (Mahoney, 2007:54).

## E. Conclusiones del capítulo

En este capítulo hemos presentado el marco teórico que nos permite desarrollar nuestro caso del sector de los electrodomésticos pesados. En primer lugar, hemos visto que entre numerosas opciones de protección comercial, la aplicación de cuotas es de las más costosas para el Estado que la utiliza. Las LNA se utilizaron frecuentemente en el MERCOSUR no obstante la prohibición del TA. Algunos intentos -como el MAC- para regular la guerra comercial entre los dos socios mayores, creando reglas que permiten un cierto grado de protección, han fracasado en su implementación.

En segundo lugar, hemos presentado la posición e importancia de los grupos de interés en las teorías de integración. Se analizó el funcionalismo dialéctico y precisamente el concepto de *stop* introducido por esta teoría. Aquí se comparte la visión de la integración según el funcionalismo dialéctico de un proceso dinámico, donde cada uno de los tres actores tiene su rol en la evolución del proceso, mientras se presta particular atención a la variable tiempo. Los grupos de interés y la presión que ponen sobre la clase política, así como el grado de aceptación de esta presión por la clase dirigente, son centrales para nuestro caso. Reconociendo el carácter intergubernamental que tiene el MERCOSUR, hemos presentado también la importancia de los grupos de interés en ese abordaje. Sin embargo, el carácter estático de los procesos de integración y la visión absoluta que ve a las instituciones comunitarias solamente como foros de negociación en todos los procesos de integración, son elementos que no se comparten en este trabajo.

En tercer lugar, se analizaron las dos corrientes principales del estudio sobre el *lobbying* y la visión más moderna, que combina elementos de ambas. El rol de la ideología de la clase política es un factor importante en la presión que los grupos ejercen. Es decir, la

clase política tiene un poder significativo en relación a la aceptación o el rechazo de la presión de los grupos. Los medios más comunes que se usan para presionar son la provisión de información a los legisladores, así como prácticas más conflictivas como la confrontación pública.

Por último, verificamos que el *lobbying* formal está generalmente ausente de la vida política en Argentina y en Brasil. En general el contacto del sector público con el privado se realiza utilizando canales informales y tiene un carácter *ad hoc*. Por otro lado, la complejidad de la relación público-privada en el marco de la UE ofrece numerosos canales de contacto y vías para participar en la formulación de políticas. Dicha complejidad es la razón principal por la cual es casi imposible medir el exacto impacto del *lobbying* en las decisiones de las instituciones europeas.

# El sector de la línea blanca en el MERCOSUR y los episodios comerciales entre Argentina y Brasil

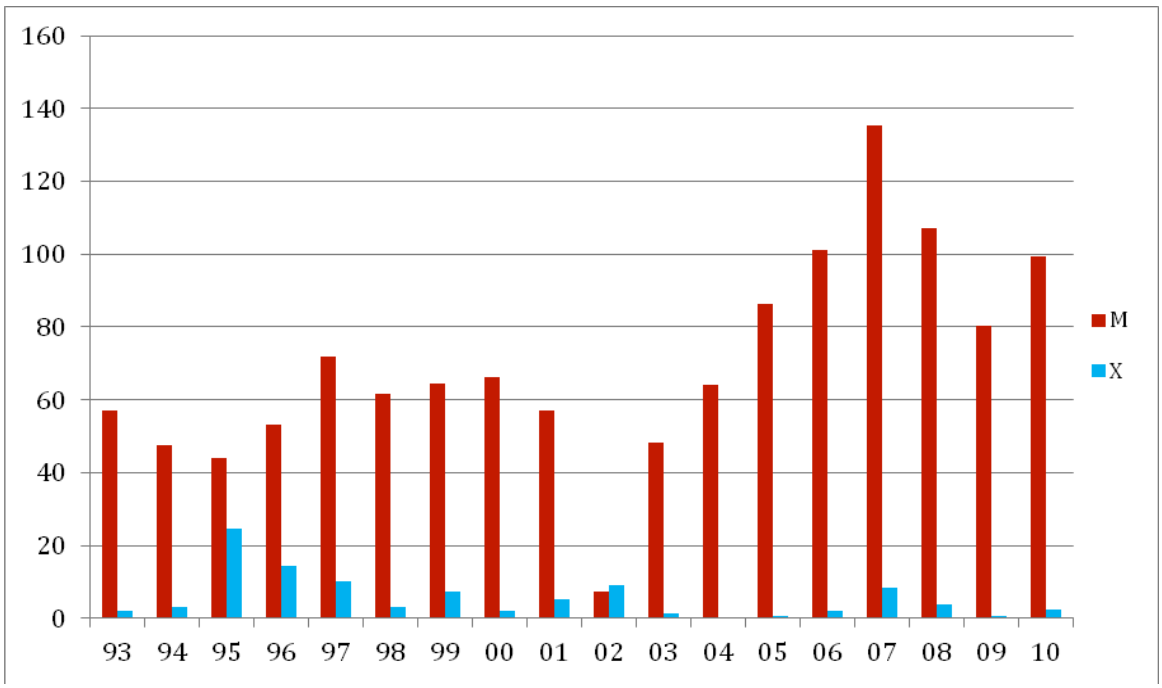
## A. Tendencias comerciales en el sector de la línea blanca (1993-2010)

En esta sección se analizan los flujos comerciales de Argentina con el mundo y con Brasil, así como el porcentaje de productos brasileños sobre el total importado en Argentina por cada uno de los productos involucrados en el episodio de la línea blanca. El objetivo de la sección es facilitar la lectura del capítulo para entender mejor el episodio de 2004 que se expone a continuación. Para ello se presentan algunos gráficos relativos al comercio bilateral con Brasil y total de Argentina. Adicionalmente se agrega el cálculo del consumo aparente de productos de línea blanca en Argentina antes y después el episodio. Las estadísticas se refieren a los flujos comerciales de los productos de la línea blanca que están sujetos a acuerdos sectoriales o están comprendidos en el régimen de LNA de importación según la Resolución 444/2004 del Ministerio de Economía y Finanzas de Argentina[14].

Si bien existen diferencias entre las tendencias comerciales de los tres productos tanto respecto al mundo como con Brasil, se nota que hasta el año 1997 las importaciones de Argentina aumentaban desde ambos orígenes. A partir de este año hubo una reducción del total de importaciones en refrigeradores y lavarropas que sin embargo no afectó el crecimiento de las importaciones desde Brasil. En las cocinas a gas por otro lado, las importaciones totales incrementaron hasta 2001. Para todos los productos la relación entre importaciones desde Brasil y el resto del mundo alcanzó su mayor nivel porcentual en 2003 (Gráficos 2, 4 y 6, parte derecha). Fue una situación provocada por la rápida recuperación de las importaciones desde Brasil en 2003 en relación a una menos rápida de las importaciones originarias de extrazona.

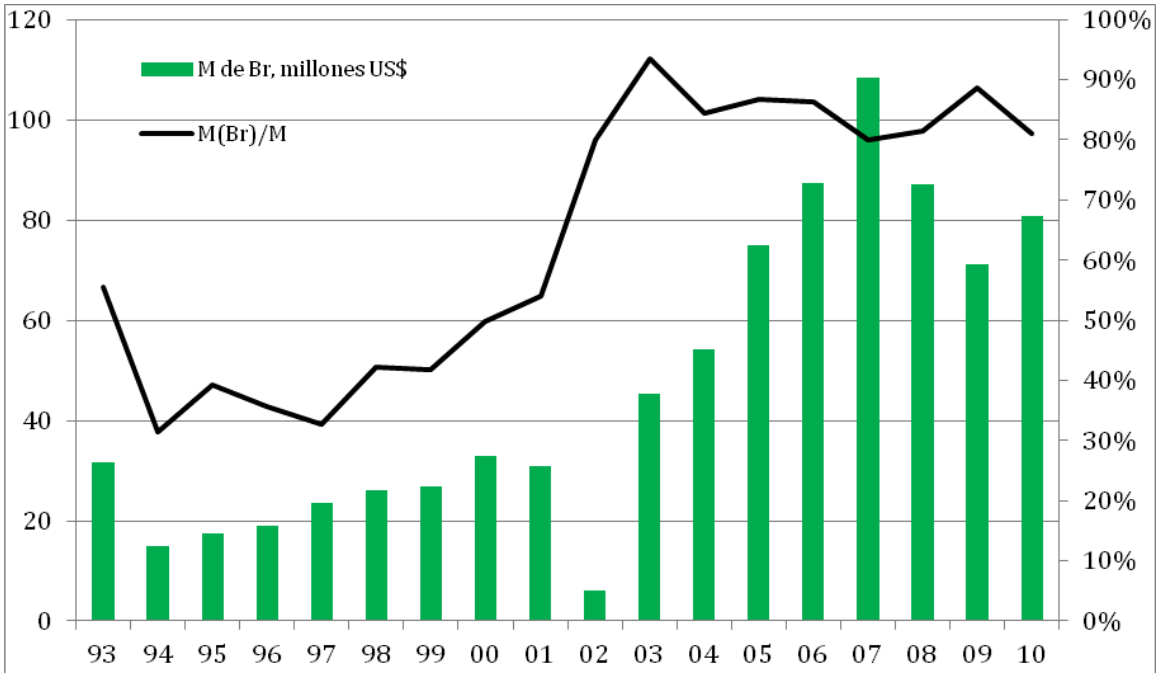
[14] La resolución se puede encontrar en el siguiente enlace: http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/96317/norma.htm

**Gráfico 1. Argentina: Importaciones y exportaciones totales de refrigeradores en millones de US$. Periodo 1993-2010**



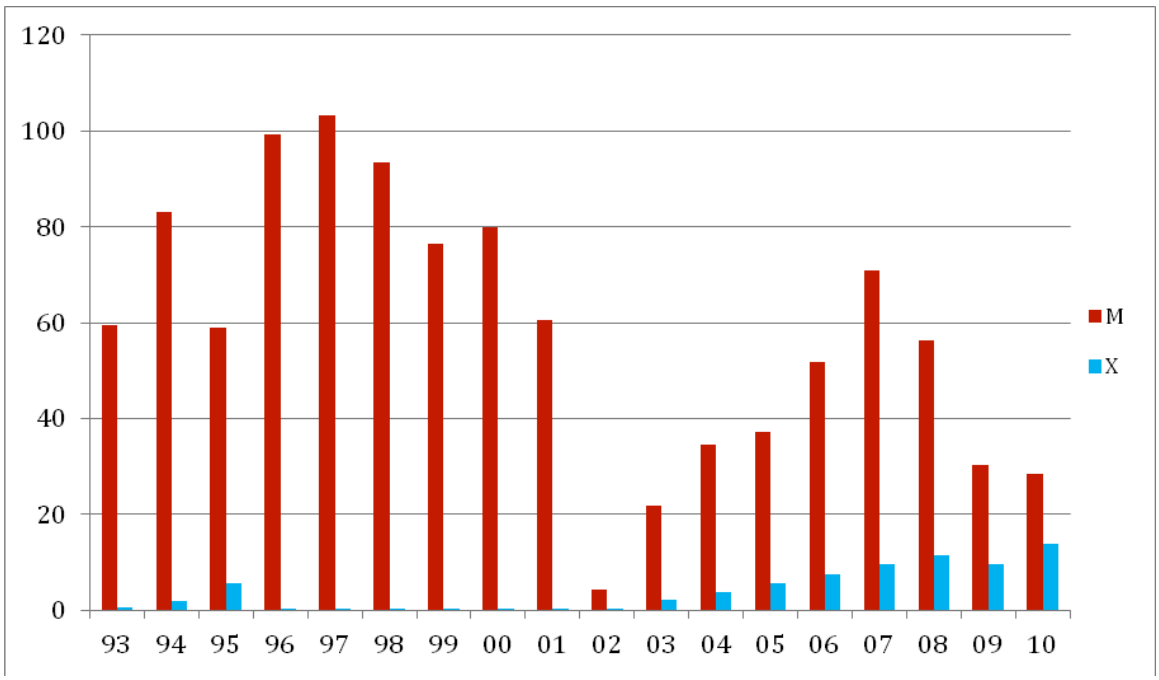

Fuente: Base de Datos de la ONU

**Gráfico 2. Argentina: Importaciones de refrigeradores desde Brasil en millones de US$ (izquierda) y porcentaje sobre el total de las importaciones de este producto (derecha). Periodo: 1993-2010**



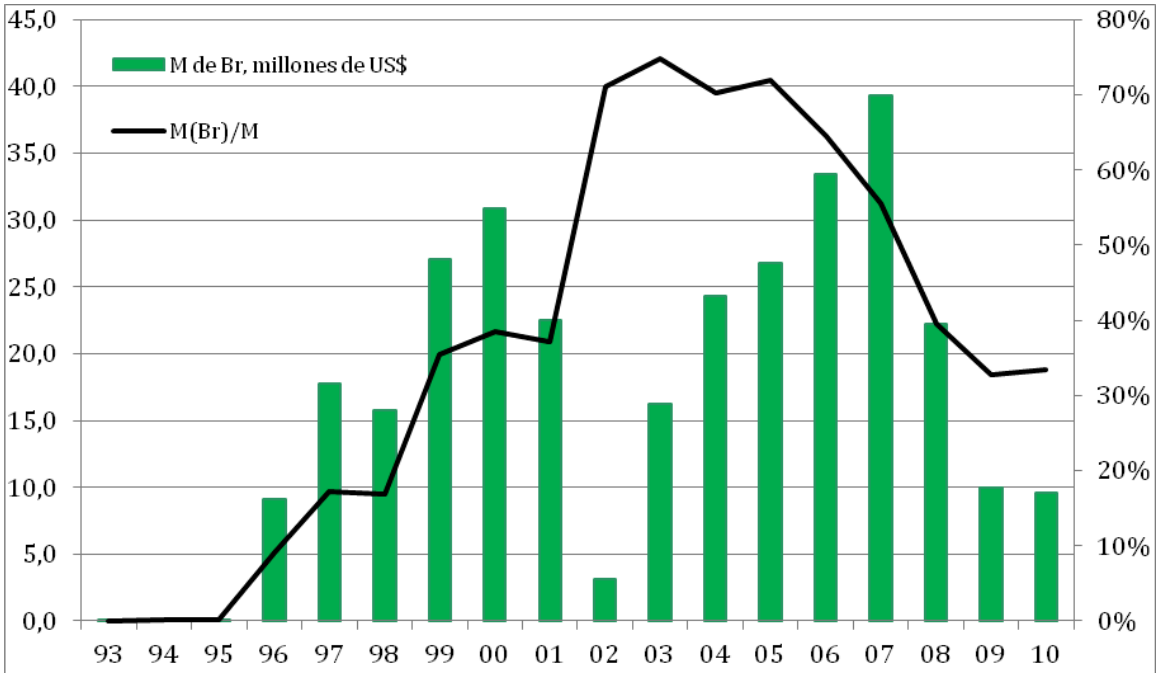

Fuente: Base de Datos de la ONU

**Gráfico 3. Argentina: Importaciones y exportaciones totales de lavarropas en millones de US$. Periodo: 1993-2010**



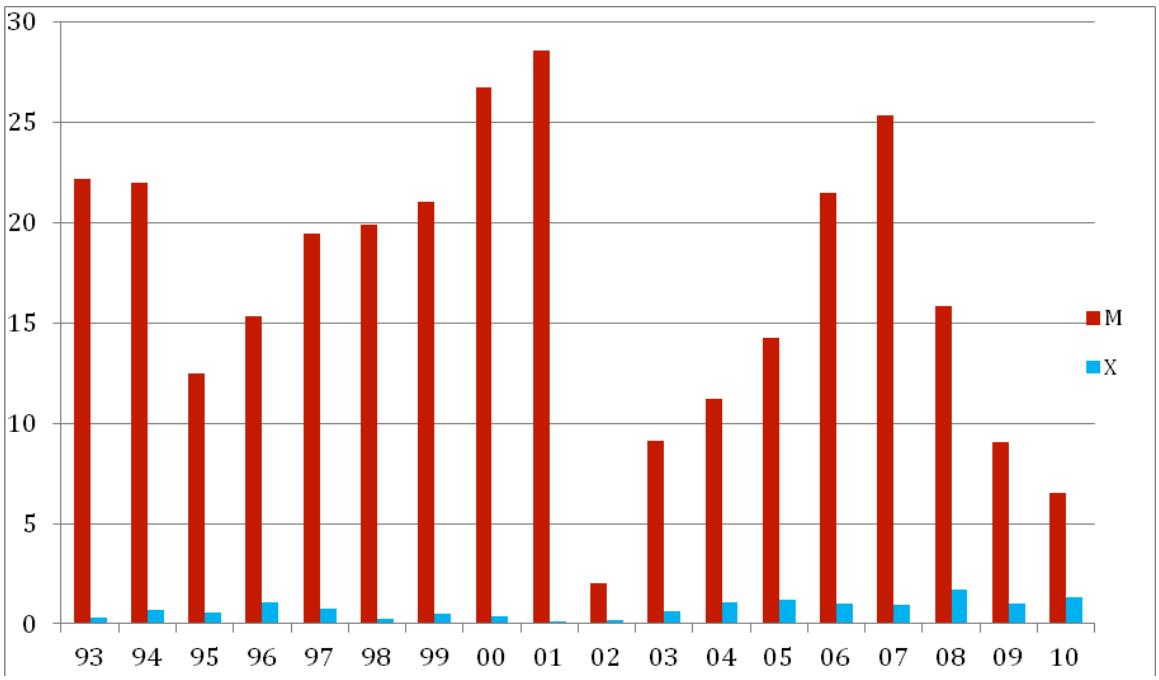

Fuente: Base de Datos de la ONU.

**Gráfico 4. Argentina: Importaciones de lavarropas desde Brasil en millones de US$ (izquierda) y porcentaje sobre el total de las importaciones de este producto (derecha). Periodo: 1993-2010**



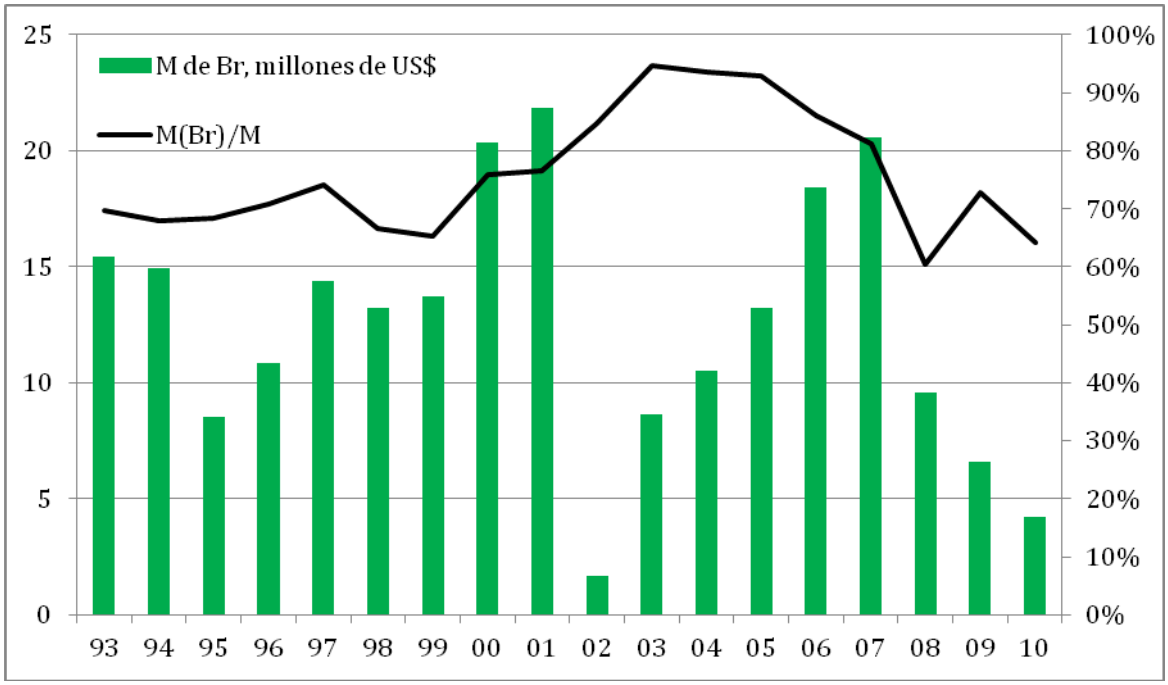

Fuente: Base de Datos de la ONU.

**Gráfico 5. Argentina: Importaciones y exportaciones totales de cocinas a gas en millones de US$. Periodo: 1993-2010**



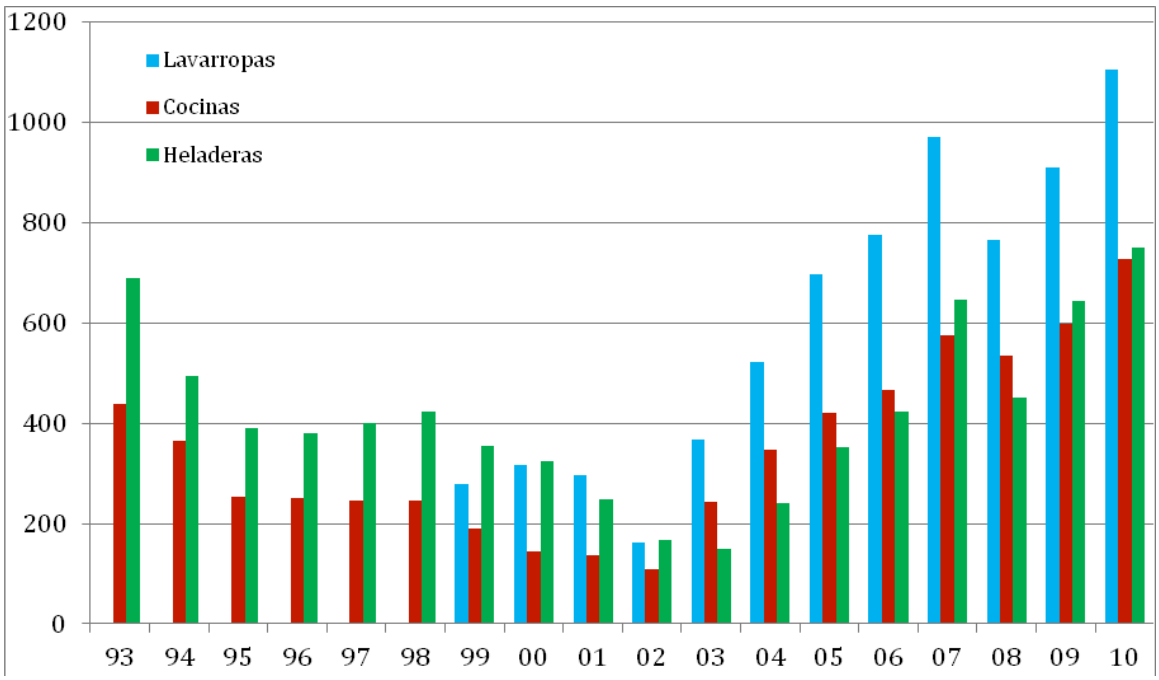

Fuente: Base de Datos de la ONU.

**Gráfico 6. Argentina: Importaciones de cocinas a gas desde Brasil en millones de US$ (izquierda) y en porcentaje sobre el total de las importaciones de este producto (derecha). Periodo: 1993-2010**




Fuente: Base de Datos de la ONU.

**Gráfico 7. Argentina: Producción de lavarropas (a), cocinas a gas y heladeras (b) en el periodo 1993-2010 (miles de unidades)**




(a) Anteriormente a 1999 los datos para lavarropas se medían de forma conjunta con la producción de secadoras y no se incluyen. (b) No se incluyen congeladores domésticos.
Fuente: INDEC.

**Tabla 1. Argentina: Consumo aparente (a) de refrigeradores en el periodo 2003-2007 (unidades, participación de cada componente sobre el total y porcentaje de variación interanual)**

| **Año** | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Producción** | 149,286 (CA:34%) | 241,178 (CA:42%) (Variación:62%) | 352,461 (CA:49%) (Variación:46%) | 423,181 (CA:53%) (Variación:20%) | 645,502 (CA:61%) (Variación:53%) |
| **+M Brasil** | 284,583 (CA:64%) | 295,592 (CA:51%) (Variación:4%) | 320,278 (CA:45%) (Variación:8%) | 327,696 (CA:41%) (Variación:2%) | 362,009 (CA:34%) (Variación:10%) |
| **+M RoW** | 13,419 (CA:3%) | 40,369 (CA:7%) (Variación:201% | 49,951 (CA:7%) (Variación:24%) | 53,365 (CA:7%) (Variación:7%) | 92,804 (CA:9%) (Variación:74%) |
| **-X** | 5,716 (CA:1%) | 1,547 (CA:0%) (Variación:-73%) | 3,318 (CA:1%) (Variación:114%) | 10,401 (CA:1%) (Variación:213%) | 39,563 (CA:4%) (Variación:280%) |
| **=Total** | **441,572** | **575,592** (Variación:30%) | **719,372** (Variación:25%) | **793,841** (Variación:10%) | **1,060,752** (Variación:37%) |

(a) Mientras que las estadísticas referidas al comercio (importaciones y exportaciones) se refieren a las dos PA NCM sujetas al acuerdo, los datos para la producción obtenidos del INDEC se refieren a la categoría "Refrigeradores domésticos". Esta categoría puede incluir otros productos no comprendidos en el acuerdo del sector y, en consecuencia, afectar el cálculo del consumo aparente, así como el porcentaje de cada componente sobre ese total. Sin embargo, y dado que otros productos bajo esta categoría tendrían un número de producción en Argentina relativamente bajo, decidimos incluir el cálculo del consumo aparente para mostrar las tendencias de cada componente. Por lo expuesto, se sugiere analizar estas estadísticas con precaución.
Fuente: INDEC.

**Tabla 2. Argentina: Consumo aparente (a) de lavarropas en el periodo 2003-2007 (unidades, participación de cada componente sobre el total y porcentaje de variación interanual)**

| **Año** | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Producción** | 366,566 (CA:74%) | 521,277 (CA:73%) (Variación:42%) | 696,646 (CA:81%) (Variación:34%) | 774,496 (CA:78%) (Variación:11%) | 968,513 (CA:78%) (Variación:25%) |
| **+M Brasil** | 117,285 (CA:24%) | 167,225 (CA:23%) (Variación:43%) | 150,541 (CA:17%) (Variación:-10%) | 178,987 (CA:18%) (Variación:19%) | 184,668 (CA:15%) (Variación:3%) |
| **+M RoW** | 32,197 (CA:6%) | 58,026 (CA:8%) (Variación:80%) | 56,163 (CA:7%) (Variación:-3%) | 87,819 (CA:9%) (Variación:56%) | 141,969 (CA:11%) (Variación:62%) |
| **-X** | 18,123 (CA:4%) | 29,128 (CA:4%) (Variación:60%) | 39,551 (CA:5%) (Variación:36%) | 47,586 (CA:5%) (Variación:20%) | 55,740 (CA:4%) (Variación:17%) |
| **=Total** | **497,925** | **717,400** (Variación:44%) | **863,799** (Variación:20%) | **993,716** (Variación:15%) | **1,239,410** (Variación:25%) |

(a) Mientras que las estadísticas referidas al comercio (importaciones y exportaciones) se refieren a la PA NCM sujeta al acuerdo, los datos para la producción obtenidos del INDEC se refieren a la categoría "Lavarropas". Esta categoría puede incluir otros productos no comprendidos en el acuerdo del sector y, en consecuencia, afectar el cálculo del consumo aparente, así como el porcentaje de cada componente sobre ese total. Sin embargo, y dado que otros productos bajo esta categoría tendrían un número de producción en Argentina relativamente bajo, decidimos incluir el cálculo del consumo aparente para mostrar las tendencias de cada componente. Por lo expuesto, se sugiere analizar estas estadísticas con precaución.
Fuente: INDEC.

**Tabla 3. Argentina: Consumo aparente (a) de cocinas a gas en el periodo 2003-2007 (unidades, participación de cada componente sobre el total y porcentaje de variación interanual)**

| **Año** | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Producción** | 241,665 (CA:75%) | 345,964 (CA:78%) (Variación:43%) | 419,822 (CA:82%) (Variación:21%) | 466,399 (CA:76%) (Variación:11%) | 573,711 (CA:77%) (Variación:23%) |
| **+M Brasil** | 83,455 (CA:26%) | 97,950 (CA:22%) (Variación:17%) | 94,162 (CA:18%) (Variación:-4%) | 110,138 (CA:18%) (Variación:17%) | 113,502 (CA:15%) (Variación:3%) |
| **+M RoW** | 8,668 (CA:3%) | 14,279 (CA:3%) (Variación:65%) | 24,719 (CA:5%) (Variación:73%) | 54,449 (CA:9%) (Variación:120%) | 72,486 (CA:10%) (Variación:33%) |
| **-X** | 13,361 (CA:4%) | 13,816 (CA:3%) (Variación:3%) | 24,596 (CA:5%) (Variación:78%) | 16,915 (CA:3%) (Variación:-31%) | 18,088 (CA:2%) (Variación:11%) |
| **=Total** | **320,427** | **444,377** (Variación:39%) | **514,107** (Variación:16%) | **614,071** (Variación:19%) | **741,611** (Variación:21%) |

(a) Mientras que las estadísticas referidas al comercio (importaciones y exportaciones) se refieren a la PA NCM sujeta al acuerdo, los datos para la producción obtenidos del INDEC se refieren a la categoría "Cocinas a gas de uso familiar". Esta categoría puede incluir otros productos no comprendidos en el acuerdo del sector y, en consecuencia, afectar el cálculo del consumo aparente, así como el porcentaje de cada componente sobre ese total. Sin embargo, y dado que otros productos bajo esta categoría tendrían un número de producción en Argentina relativamente bajo, decidimos incluir el cálculo del consumo aparente para mostrar las tendencias de cada componente. Por lo expuesto, se sugiere analizar estas estadísticas con precaución..
Fuente: INDEC.

A partir de 2004 y hasta 2010, si bien hay un aumento de las importaciones argentinas tanto desde Brasil como desde el resto del mundo gracias a la recuperación económica luego de la crisis de 2001-2002, la participación de productos brasileños en el total importado de Argentina en el sector se reduce constantemente en todas las partidas. Por otro lado, se observa un modesto aumento de las exportaciones argentinas hacia el mundo paralelamente a un aumento de la producción para consumo interno. En las Tablas

1, 2 y 3 se puede notar que la producción local, así como las importaciones del resto del mundo aumentaron sus participaciones en el consumo aparente. Por su parte, las importaciones desde Brasil se incrementaron en términos de unidades pero su porcentaje en el consumo aparente se redujo en 2007 en comparación con 2003.

Estos gráficos y tablas demuestran que el episodio de la línea blanca de 2004 favoreció el aumento de la producción local en Argentina y de las importaciones desde extrazona a costa de las importaciones originarias de Brasil.

En relación a la importancia del sector para el comercio entre los dos países, el promedio del valor anual en el periodo analizado de las importaciones argentinas de productos de línea blanca originarios de Brasil sobre el total de los bienes importados por Argentina desde Brasil representa menos de 1%.

## B. La situación en el sector antes del episodio de 2004

Durante los primeros años del MERCOSUR los problemas en el sector eran pocos. Por un lado se experimentó una distorsión de la competitividad en Brasil provocada por el Programa de Apoyo a la Exportación de Productos Manufacturados del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) que otorgaba préstamos con líneas de crédito oficiales a varios sectores, entre se encontraba el de los electrodomésticos pesados (INTAL, 1997a:25). Por otro lado, Brasil cuestionó las medidas *antidumping* aplicadas por Argentina, las cuales no estaban destinadas en forma directa a los bienes de la línea blanca, sino a los motocompresores de refrigeración (INTAL, 1997b:23). Cabe notar que Argentina en 1997 y Brasil en 1998 han sido demandantes frente a la CCM por la protección aplicada por Uruguay en el sector. Uruguay no tenía producción nacional de bienes similares y entonces no podía incluir productos del sector en los ítems excluidos de las reglas MERCOSUR sobre el libre comercio (INTAL, 1998a:20; 1998b:23).

En 1998 Brasil incluyó 170 ítems industrializados en un régimen de LNA -algunos de los cuales eran productos electrodomésticos- provocando la reacción de los exportadores en los demás países del bloque (INTAL, 1999:22).

Un momento positivo para la integración comercial en el sector entre los dos Estados fue la firma del Protocolo sobre Evaluación de la Conformidad por la Secretaría de Industria de Argentina y el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio de Brasil en octubre de 1999. El Protocolo permitió la celebración de un Entendimiento entre los organismos de certificación de ambos países. Especialmente para productos eléctricos y electrónicos se subscribió un Entendimiento de reconocimiento mutuo que facilitó la reducción no solo de "tiempos muertos", sino también de costos burocráticos y administrativos en el comercio de dichos bienes entre los dos países (INTAL, 2000:59).

Uno de los primeros serios obstáculos al comercio bilateral en el sector apareció en mayo de 2001 cuando el gobierno argentino estableció precios mínimos de referencia para la importación de varios productos extranjeros, entre los cuales se encontraban lavarropas y cocinas. Según el gobierno brasileño, los precios establecidos eran muy elevados, lo que transformaba la medida argentina en un obstáculo efectivo a la exportación de productos fabricados en Brasil. La medida fue cuestionada por Brasil durante la XX reunión del Consejo Mercado Común (CMC) en Asunción (21-22/06/2001) (INTAL, 2001:48).

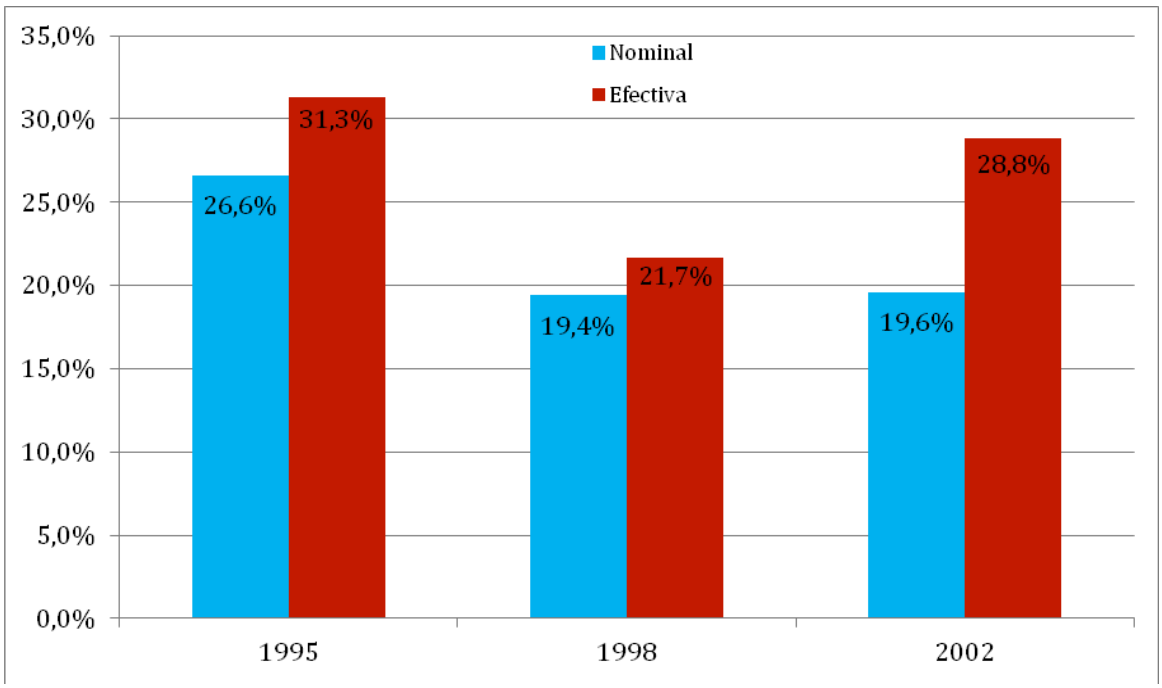
Entre los años 2001-2002 la crisis financiera en Argentina resultó en una contracción de 50% de las importaciones extra-bloque en el sector *Maquinaria y equipo*, en el cual se encuentran comprendidos, entre otros, los tres productos del sector de la línea blanca (INTAL, 2003:38). Si bien en menor medida, las importaciones desde Brasil siguieron esa caída. Esa menor reducción respecto a las importaciones desde terceros países explica el aumento del porcentaje de las exportaciones brasileñas sobre el total (Gráficos 2, 4 y 6).

En el gráfico 8 se presentan los niveles nominales y efectivos de la protección intra-bloque de Argentina en el sector de material eléctrico y electrodomésticos entre 1995 y 2002 según el estudio de Leiras y Soltz (2006:5). Como puede observarse entre 1998 y 2002 la protección nominal se mantiene en el mismo nivel, mientras aquella efectiva aumenta siete puntos porcentuales, dato que demuestra que la crisis económica experimentada en ambos países resultó en un aumento de la protección efectiva.

Durante 2004 el porcentaje de las importaciones desde Brasil sobre el total importado del sector era muy elevado, igual a un promedio de 83% para los tres productos. A partir de 2004 se observa un aumento de la producción nacional y de las importaciones mientras el único índice decreciente es el porcentaje de productos brasileños sobre el total importado, como se puede ver en los gráficos 2, 4 y 6.

En la Tabla 4 se observa que, en el sector, la única empresa de capital extranjero que funcionaba en Argentina interrumpió sus operaciones a finales de 2002, se trasladó a Brasil y empezó a exportar desde ese país a varios destinos, entre ellos a Argentina.

**Gráfico 8. Argentina: Protección nominal y efectiva en el sector de material eléctrico y electrodomésticos en 1995, 1998 y 2002 (porcentaje)**




Fuente: Leiras y Soltz (2006)

**Tabla 4. Principales fabricantes de línea blanca en Brasil y Argentina**

| **Brasil** | | **Argentina** | |
|---|---|---|---|
| **Empresas** | **Capital** | **Empresas** | **Capital** |
| Whirlpool | EE.UU. | Autosal (Columbia) | Nacional |
| Electrolux | Suecia | Frimetal (GAFA) | Nacional |
| BSH | Alemania | ~~Whirlpool~~ | ~~EE.UU.~~ |
| General Electric | EE.UU. | Neba | Nacional |
| LG | Corea | Briket | Nacional |
| Samsung | Corea | J.M. Alladio (Drean) | Nacional |
| Merloni | Italia | Longvie | Nacional |
| SEB | Francia | Domec | Nacional |
| Moulinex | Francia | Orbis | Nacional |
| | | Emege | Nacional |
| | | Otros | Nacional |

## C. La RVE de los productores brasileños

El 5 de julio de 2004, dos días antes del inicio de la Reunión de los presidentes de los países del MERCOSUR, el Ministro de Economía argentino, Roberto Lavagna, y el Secretario de Industria, Alberto Dumont, anunciaron que la entrada al país de heladeras, cocinas y lavarropas provenientes de Brasil dependería del otorgamiento de LNA de importación. El Ministro justificó la decisión unilateral argumentando que se hacía necesario proteger a la industria local en un momento en el que, por razones coyunturales, el ingreso de productos brasileños estaría impidiendo la recuperación industrial, al mismo tiempo que se comprometía la generación de empleos en Argentina. Las medidas fueron adoptadas ante el fracaso de las tentativas de los productores argentinos para obtener RVE

brasileñas en el ámbito de la Comisión de Monitoreo del Comercio Bilateral (INTAL, 2004:77).

La decisión sorprendió a las autoridades y a los productores brasileños. Durante la Cumbre, Argentina declaró que no pondría en práctica medidas restrictivas sin que antes se llevasen a cabo negociaciones entre los gobiernos y los sectores privados, tendientes a solucionar el problema. Las reuniones fueron celebradas dentro de los diez días posteriores a la Cumbre y trataron separadamente cada producto.

En el sector de los refrigeradores, el cese de la única firma extranjera radicada en Argentina había creado una situación que favorecía a Brasil al trasladarse a ese país. Para este producto quedó establecido un grupo de trabajo que tendría 60 días para medir la dimensión del mercado argentino; hecho esto, Brasil tendría el 50% del mismo. Mientras tanto, se fijó un cupo de 42.370 unidades para las exportaciones brasileñas en el periodo comprendido entre 19 de julio y el 19 de septiembre. De un 65% del mercado argentino que ocupaban los productos brasileños en 2004, los productores brasileños aceptaron ocupar el 50% en 2005. El acuerdo de RVE alcanzado en noviembre de 2004 estaría vigente hasta el 31/12/2005. Entre julio y noviembre de 2004 no faltaron asperezas derivadas de un desvío de importaciones argentinas a favor de otros orígenes, como México y Chile (INTAL, 2005:54).

En el caso de cocinas, las exportaciones brasileñas quedarían limitadas a 90.000 unidades en 2004 y 47.500 en el primer semestre de 2005. La baja incidencia del mercado argentino dentro de las exportaciones brasileñas (menos del 10%), resultó un elemento facilitador a la hora de acordar el reparto del mercado (INTAL, 2005:53)

Al contrario, en el caso de lavarropas no se llegó a un acuerdo a causa de la alta importancia del mercado argentino para las exportaciones brasileñas (INTAL, 2005:54). El gobierno argentino aplicó el régimen de LNA, que entró en vigor el 23 de julio, con el

objetivo de limitar las importaciones a 50.000 unidades hasta el fin de 2004 (INTAL, 2004:77).

En el informe del INTAL de 2004 se subraya que, aunque el valor de las importaciones argentinas de productos de línea blanca desde Brasil en 2003 fue en aumento, no alcanzó los promedios anuales registrados entre los años 1997 y 2001. Es decir que antes que tuviera lugar la normalización del flujo comercial que se había visto afectado por la crisis financiera en Argentina, se intentó proteger al sector de la línea blanca con la conclusión del acuerdo de 2004.

Una de las pocas reacciones contrarias al acuerdo en Argentina fue aquella de la Asociación Protección Consumidores Mercado Común del Sur (PROCONSUMER) que con un comunicado del 24 de julio de 2004 expresó su oposición al acuerdo subrayando los efectos negativos para los consumidores[15].

**Gráfico 9. Actores y roles en el episodio de 2004**

[15] http://www.proconsumer.org.ar/retrospectiva/Electrodomesticos_conflicto_Mercosur.htm

Para recabar más información con respecto al sector, a las negociaciones y a los acuerdos, se intentaron realizar entrevistas a todas las partes involucradas en las negociaciones de 2004, es decir, los productores y los representantes de los gobiernos de ambos países. Lamentablemente solo fue posible obtener respuestas de un oficial argentino, un representante de una de la Cámaras argentinas y de la representante de la Cámara brasileña ELETROS. Otros representantes de Cámaras argentinas así como algún oficial del gobierno brasileño no quisieron hablar del episodio. En los próximos párrafos se presentan los puntos más importantes de las entrevistas. Las versión original de cada entrevista se puede encontrar en el Anexo I.

Según un oficial del gobierno argentino, el rol de los gobiernos durante las negociaciones fue aquel de mediadores o de amigables componedores con el objetivo de llegar finalmente al acuerdo. La única parte que mencionó las reglas de la OMC y del MERCOSUR fueron las Cámaras brasileñas. De todas maneras, los negociadores por parte del gobierno argentino pertenecían a la oficina del MERCOSUR del Ministerio de Economía – Secretaria de Industria y Comercio.

Sobre el episodio el oficial subraya que la presión de los productores de ambos países existía desde bastante antes de la conclusión del acuerdo en 2004. La presión por parte de los productores en Brasil tuvo probablemente origen en una estrategia defensiva en el sector, vista la presión ejercida por parte de sus pares argentinos. En general se protegía solo a los sectores que sufrían peligro y este era el criterio principal del gobierno argentino para conceder protección. Una condición importante para apoyar los pedidos de los productores era producir en Argentina. Igual importancia tenía la protección del empleo existente y la creación de nuevo empleo. Cuando algún productor decidía producir un bien que antes no se hacía en el país se le garantizaba protección. De todos modos, se tenían en cuenta las quejas de otros gobiernos a la hora de repartir los cupos para importar mediante LNA, aunque sus empresas fueran solo exportadoras hacia Argentina.

El mismo oficial supone que una de las razones por las cuales se protege todavía al sector sea probablemente una falta de inversiones o inversiones no suficientes por parte de los productores nacionales, aunque hay que tener en cuenta el tema del empleo y de la autonomía en la producción de algunos bienes. Sostiene que los proyectos de complementación productiva nunca avanzaron más allá de las declaraciones. Esto es un problema antiguo en el MERCOSUR, ya que desde sus comienzos se ocupó principalmente de la reducción de las tarifas arancelarias sin fomentar tanto la cooperación sectorial entre los productores nacionales.

En relación al impacto del acuerdo para el MERCOSUR en conjunto, el oficial sostiene que su conclusión entusiasmó a otros sectores que demandaron protección de bienes provenientes desde Brasil o desde el resto del mundo. Sin embargo, no siempre se les otorgó dicha protección. Ello dependía de la necesidad de cada sector. De todas maneras se reconoce que en algunos casos, la protección intra-MERCOSUR era innecesaria y tenía su origen en la falta de competitividad de los productores.

Por su parte, según un representante de los productores argentinos, el cambio del modelo económico en el país fue importante en relación a la conclusión del acuerdo y el sector no tuvo que ejercer demasiada presión para obtener el apoyo de las autoridades argentinas. Según el entrevistado, dicho apoyo se justifica pensando en la situación del sector antes de 2004, dado que estaba en peligro de extinción.

El mismo entrevistado sostiene que durante las negociaciones los gobiernos tenían una actitud de compresión del pedido de los productores argentinos. Los dirigentes políticos tuvieron un rol neutral y no presionaron a los empresarios argentinos para limitar la vigencia del acuerdo o para aumentar la cantidad anual de bienes exportados por Brasil.

Según el representante de la Cámara argentina, el acuerdo y, a partir de 2006, la aplicación de LNA permitieron obtener: un incremento del plantel de operarios directos de más del 50%; sensibles aumentos de productividad; importantes inversiones en recursos

edilicios (la superficie cubierta en general ha crecido más del 30%); trascendentes inversiones en tecnología, mediante la adquisición de maquinarias y equipos; un notable incremento de la capacidad instalada; producción de nuevos productos, como por ejemplo heladeras de gran capacidad (más de 400 litros), heladeras de Acero Inoxidable, *No Frost*, etc. Naturalmente, la industria de refrigeradores y demás actividades subsidiarias han registrado una ostensible recuperación, acompañando así la evolución de las terminales.

Por último sobre la posibilidad de acuerdos de complementación productiva, el entrevistado sostiene que hace muchos años, en el ámbito de la ALALC, hoy ALADI, se firmaron Acuerdos de Complementación Económica que posibilitaron corrientes de intercambio comercial entre los países signatarios. Tales Acuerdos quedaron superados por la liberación arancelaria producida en el ámbito del MERCOSUR.

Finalmente, la representante de la Cámara de productores brasileños de los tres productos ELETROS que participó en las negociaciones, María T. Bustamante, nota que el sector de la línea blanca presentó numerosos obstáculos varios años antes de la creación del MERCOSUR, recordando los acuerdos de la ALADI. Tomando en cuenta el contexto económico en los dos países entre 1998 y 2002, así como la mudanza de Whirlpool de Argentina a Brasil, era de esperarse la aparición de un conflicto sectorial. De acuerdo a esta entrevistada, el argumento de los productores argentinos era que la "invasión" de productos brasileños tenía su origen en prácticas de *dumping*, aunque los productores argentinos nunca presentaron un caso de *dumping* a su propio gobierno. Por otro lado, los productores brasileños sostenían que la producción nacional en Argentina no podía cubrir la demanda local y se importaba desde países europeos. Sin embargo, se observa que los productores argentinos habían presentado un caso de dumping contra Brasil, España e Italia para el sector de lavarropas en Agosto de 2000[16], si bien la investigación se cerró dos

[16] http://200.69.252.41/hypersoft/Normativa/NormaServlet?id=11085.

años después con medidas antidumping solo para los lavarropas originarios de España e Italia.

La Sra. Bustamante manifestó que el gobierno brasileño fomentó las negociaciones directas entre las dos partes de empresarios y presionó para la conclusión de un acuerdo, cuando a partir del anuncio del Ministro Lavagna y hasta el inicio de las negociaciones tuvo lugar un *impasse*. Por otro lado, los productores argentinos se comprometieron a aumentar sus inversiones, generar empleos, introducir normas de certificación y disminuir el consumo energético. La representante de ELETROS reconoce que algunos de estos compromisos se cumplieron. Sin embargo, la larga duración de la protección señala que la baja competitividad del sector argentino no era resultado de la competencia brasileña, sino de factores estructurales internos. Además opina que el sector, dado que es proveedor de bienes finales al consumidor, no puede priorizar las inversiones estratégicas con la forma de protección no-arancelaria.

Según la Sra. Bustamante, se llegó a una solución por la postura, ética y madura, de los productores brasileños. Por otro lado, en Argentina la reivindicación de la defensa de la industria fue utilizada por la clase política como un instrumento eficaz para administrar los problemas económicos y de balanza de pagos. Según nuestra opinión, el rol de los productores brasileños fue muy importante en la conclusión del acuerdo, pero en este periodo el problema de la balanza de pagos no era muy grave en Argentina.

La Sra. Bustamante sostiene que, durante las negociaciones ambos gobiernos tenían una posición similar, apoyando la conclusión del acuerdo pero paralelamente respetando la visión de los empresarios. La única parte que mencionó las reglas del MERCOSUR y de la OMC fue la Cámara de productores brasileños. También alertó que la falta de reconocimiento de la necesidad de revisar el MERCOSUR con una óptica realista daba a las autoridades argentinas una autorización *ad eterno* para continuar tomando medidas exageradas de protección. Sostuvo que esa falta de reconocimiento provocó un aumento

del número de los sectores brasileños que son sujetos a medidas de protección no-arancelaria en Argentina, ya que en 2004 eran 37 y en 2012 son más de 45.

Las negociaciones eran largas pero el acuerdo fue un resultado esperado, ya que los productores brasileños querían dar continuidad al mantenimiento de un espacio comercial, como es el mercado argentino, reconociendo que la disputa debería resolverse con los productores nacionales y no con otros de terceros países. De todas maneras, el acuerdo nunca tuvo carácter formal entre los dos gobiernos, a causa de la explicita prohibición en las reglas de la OMC y del MERCOSUR por este tipo de acuerdos.

Según la negociadora brasileña, inicialmente, el sector argentino reaccionó positivamente y aumentó la producción de bienes, que anteriormente no eran afectados por la supuesta "invasión" de productos brasileños, sino por otras razones, internas en el sector y contextuales en el país. El reconocimiento de los productores brasileños de un periodo de protección, necesario para la recuperación del sector en Argentina, también afectó positivamente la producción. Una tercera razón es el mejoramiento de las condiciones económicas en Argentina a partir de 2003, en paralelo a la violación por parte del gobierno argentino hasta la fecha del cumplimiento de la normativa sobre el libre comercio.

La razón por la cual ocho años después de la conclusión del acuerdo la protección sigue vigente es, según la Sra. Bustamante, porque dicha protección pasó a ser para la autoridades argentinas un mecanismo económico, financiero y político que no tiene más el objetivo de proteger su industria, sino otras razones que no fueron explicitadas en la entrevista. Lógicamente no se espera que el sector argentino asuma un rol de suicida, intentando solo disminuir la protección otorgada por su gobierno.

En 2010 los productores brasileños reclamaron a sus autoridades la necesidad de acción, demostrando el aumento de participación de productos importados de terceros países en el mercado argentino. Sin embargo la representante de ELETROS cree que la determinación personal del entonces Presidente Lula, y ahora de la Presidente Dilma, es

que no será tomada ninguna medida oficial. Dicha posición oficial de Brasil imposibilita una acción legal frente a órganos internacionales, favoreciendo a los exportadores de terceros países.

Según la Sra. Bustamante, la imposibilidad de los gobiernos a solucionar este conflicto, y otros, por otros medios obliga a los productores brasileños adoptar soluciones restrictivas negociadas. Estas soluciones violan abiertamente las reglas acordadas a nivel regional y multilateral y ponen en duda la eficacia y eficiencia de los mecanismos de solución de controversias. Demuestran paralelamente la retórica vacía de los oficiales de los gobiernos latinoamericanos respecto a la aproximación y a la integración comercial.

Según la representante brasileña, numerosos proyectos de complementación productiva que se han propuesto durante los últimos treinta años –principalmente por Brasil-, fracasaron por distintas razones. Si realmente existiera la voluntad política para avanzar con la integración industrial, se podría iniciar con un cambio de mentalidad, acción que aparentemente demorará mucho. Concluyendo, la negociadora brasileña sostiene que en Argentina existe una división entre el discurso y la acción respecto al MERCOSUR, espacio geográfico que en Brasil se ve como un mercado tradicional, natural. En este contexto, la relación comercial se sobrecarga con varias diferencias fiscales, de competitividad, de infraestructura y de acción política que asumen proporciones gigantescas, exigiendo otra visión para un proceso de integración de esta magnitud.

## D. La evolución en el sector posterior a 2004

A principios de 2006, cuando debería haber finalizado la RVE de los productos brasileños, las autoridades argentinas manifestaron su voluntad de renovar los acuerdos. Sin embargo, los empresarios en Brasil ya habían demostrado su malestar, provocado por el desvío comercial en dos de los tres bienes (cocinas y lavarropas) (INTAL, 2007a:132). Los productores brasileños recomendaron la aplicación del MAC u otras medidas para

eventuales desbalances comerciales (INTAL, 2007b:77) pero no veían positivamente una renovación voluntaria de los acuerdos.

En septiembre de 2006 la entidad brasileña del sector privado ELETROS no estuvo dispuesta a acordar una renovación de las RVE, y Argentina, mediante la resolución 529/2006 de la Secretaría de la Industria, Comercio y Pequeña y Mediana Empresa, empezó a aplicar LNA a heladeras y cocinas a partir del 1/1/2007 (a lavarropas ya se le estaban aplicando desde 2004).

Durante octubre de 2008, Argentina aplicó con más rigurosidad las LNA en el sector (INTAL, 2009b:87). En 2009 hubo un intento de renovación de los acuerdos sectoriales, que sin embargo fracasó (INTAL, 2011a:121)[17]. En el mismo año en Brasil hubo una reducción de los impuestos a los fabricantes y comerciantes del sector, decisión que se puede ver como un incentivo a la exportación[18].

Una medida positiva para el sector se dio mediante su inclusión en el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR (PIPM) en febrero de 2010, el cual, tiene como objetivo la complementación productiva entre los dos socios (INTAL, 2011b:71)[19].

En el primer semestre de 2011 las importaciones argentinas de productos de línea blanca totales disminuyeron, con una caída de los productos brasileños igual a 3%. Por otro lado, las exportaciones aumentaron. Los destinos principales de estas son Paraguay, Uruguay y Chile (INTAL, 2011b:126). El aumento de la intensidad en la trabas de importación que impuso el gobierno argentino durante este año fue criticado en un comunicado por parte de algunos importadores en Argentina[20].

---

[17] Por un análisis más detallado de las negociaciones de 2009: http://www.iprofesional.com/notas/78661-Proteccionismo-por-que-fracaso-la-negociacion-entre-Argentina-y-Brasil.html?cookie

[18] http://www.lanacion.com.ar/1119424-brasil-rebajo-los-impuestos-a-fabricantes-y-comerciantes-de-linea-blanca

[19] http://www.argentina.ar/_es/economia-y-negocios/C4348-se-profundiza-la-integracion-productiva-con-brasil.php

[20] http://www.aobras.com.ar/archives/freno-a-las-importaciones/

Cabe señalar que hasta la fecha el régimen de LNA para los tres productos sigue vigente, mientras durante el periodo 2004-2012 más artículos para el hogar fueron incorporados en este tipo de protección.

Entre los datos más preocupantes tras el acuerdo de 2004 está el aumento de las importaciones desde terceros orígenes en Argentina, como Chile (INTAL, 2009a:119) o durante los últimos años China (INTAL, 2011b:127), lo cual significó una reducción de la participación de productos brasileños sobre el total importado en el sector.

## E. Conclusión del capítulo

En este capítulo hemos presentado los datos de comercio y hemos analizado los episodios en el sector de la línea blanca entre Argentina y Brasil desde la creación del MERCOSUR hasta la fecha. Si bien las conclusiones finales sobre la validez de la hipótesis y el cumplimiento de los objetivos de esta tesis son parte del próximo capítulo, en esta sección resumimos los resultados más interesantes.

En primer lugar se nota que durante los años de transición y hasta 1998 existían pocos obstáculos en el sector entre los dos socios. Durante este año para fortalecerse de la crisis que afectó su economía, Brasil aplicó algunas medidas de protección en algunos ítems del sector hacia sus socios del MERCOSUR.

Argentina también decidió protegerse a partir de 2001, y dicha protección incluyó a algunos productos de la línea blanca. De todas maneras hubo un inicial entendimiento por parte de la clase política de Brasil, a causa de la magnitud de la crisis financiera argentina.

La dramática contracción de las importaciones totales en Argentina a partir de 2002 significó un aumento del porcentaje de productos brasileños sobre el total importado en el sector, ya que las importaciones desde terceros destinos se redujeron con mayor intensidad. De todas maneras, medidas en dólares en 2002 y 2003, las exportaciones brasileñas hacia Argentina se vieron reducidas respecto a los años anteriores, producto de la reducción del tamaño del mercado argentino.

Durante el mismo periodo, el único productor de capital extranjero en el sector -que no se orientaba solamente a la demanda local sino a la exportación- interrumpió sus operaciones en Argentina trasladándose a Brasil. El resto son productores de capital nacional con una clara orientación a satisfacer la demanda local.

La decisión oficial y el anuncio del Ministro Lavagna en julio de 2004 sorprendió a la clase política y a los productores brasileños. El acuerdo concluido de RVE se presentó casi como una opción única para estos últimos. Un dato realmente sorprendente es la caída de la participación de las exportaciones brasileñas hacia Argentina sobre el total importado (gráficos 2, 4 y 6) a partir de 2004 en todos los productos, aunque de medida diferente por cada uno, lo que significa que el acuerdo concluido funcionó como una preferencia al revés hacia el resto del mundo. Ello también se puede verificar observando el cálculo del consumo aparente por producto (Tablas 1, 2 y 3).

A partir de 2004 y hasta la fecha, el comercio en el sector se acompaña de diferentes obstáculos comerciales por parte de Argentina, principalmente de LNA. Algunos intentos para renovar el acuerdo sectorial o incluir el sector en programas de monitoreo han fracasado. Últimamente se planteó la posibilidad de una complementación productiva que podría facilitar la resolución del conflicto. De cualquier manera, ocho años después del acuerdo sectorial de 2004, no ha habido una solución para el comercio en el sector, pese a su escasa importancia con respecto al total del comercio bilateral.

# Conclusiones

## A. Sobre la validez de la hipótesis y el cumplimento de los objetivos

Se ha encontrado evidencia a favor de la hipótesis de que la presión ejercida por los productores argentinos de línea blanca hacia su gobierno creó obstáculos al libre comercio entre los dos socios y se contrapuso a los principios del MERCOSUR, favoreciendo paralelamente importaciones de países extra-zona en detrimento de Brasil.

El objetivo general de esta tesis es verificar cuál fue el rol de los productores y de las clases políticas de Argentina y Brasil en el episodio del sector de 2004. Por un lado, la posición de los productores argentinos es comprensible si pensamos en los intereses materiales involucrados. Es lógico que un grupo de empresarios preste mayor atención a sus propios intereses que a los acuerdos regionales. Garantizar la implementación de las reglas comunitarias debería ser obligación de los gobiernos. Según nuestra opinión, la aceptación de la presión por parte de los dirigentes políticos en Argentina y Brasil es fundamental para entender los obstáculos que se crearon en el sector. Hemos visto en la parte teórica que la clase política no está sujeta a la voluntad de cualquier grupo de interés. La visión de un Estado donde los grupos de presión prácticamente formulan las políticas no se comparte en este trabajo en concordancia con la teoría más reciente del estudio del *lobbying*. Es por esa razón que el rol de los dirigentes políticos es un elemento importante para entender los conflictos en el sector. Por un lado, es entendible que la creación de empleo y un ajuste de la balanza de pagos fue una prioridad del gobierno argentino y está relacionado con la protección a este sector y a otros. Por otro lado, la declaración en 2003 del entonces presidente Néstor Kirchner que garantizaba una mayor cooperación con los socios regionales es incompatible con la aceptación de la presión de los grupos en el sector. Aceptación que creó un obstáculo hacia el socio principal, favoreciendo principalmente las importaciones desde países con los cuales Argentina no tiene un acuerdo preferencial de comercio.

Por otro lado, el rol de la clase política en Brasil fue más pasivo y en consecuencia los productores brasileños tenían muy pocas opciones. Cabe señalar que la posición de los dirigentes políticos en Brasil se puede ver como parte de una estrategia en la política exterior de la presidencia de Lula que intentó conceder algunos privilegios a sus socios regionales para aumentar su peso político en la región. La respuesta del canciller brasileño, Celso Amorim, a la reacción de los industriales de San Pablo sobre el MERCOSUR político es ilustrativa de este punto. Los productores en Brasil aceptaron el acuerdo como una solución de "mal menor" comparada con la posibilidad de implementación de medidas de protección unilaterales por parte de Argentina, a causa de las reducidas opciones que tenían una vez que no tuvieron el apoyo del gobierno brasileño.

El primer objetivo particular era investigar cómo se ejerció la presión de los productores argentinos hacia su gobierno antes del episodio de 2004 que se analizó en la parte de las entrevistas y el subcapítulo de la conclusión del acuerdo. Como se vio de las entrevistas, el cambio de ideología económica del gobierno argentino y la necesidad de crear puestos de trabajo fueron las razones principales del apoyo gubernamental a los productores de línea blanca, entonces no hubo demasiada presión por parte de ellos últimos hacia el gobierno para obtener dicho apoyo. Se nota que la informalidad del fenómeno del *lobbying* en Argentina se presentó como un obstáculo en la investigación de este objetivo en particular. De todas maneras, ello puede contribuir al estudio del *lobbying* y puede servir para marcar las diferencias de prácticas y resultados con otros Estados o procesos de integración, en los cuales se sigue una táctica de *lobbying* institucionalizado.

El segundo objetivo, sobre el impacto del acuerdo sectorial en el proceso de integración, se divide en dos partes. Primero, como se observa de un análisis de las estadísticas que fueron presentadas, Brasil se perjudicó por la protección argentina, dado que la importancia de las exportaciones brasileñas del sector de la línea blanca hacia Argentina sobre el total importado de estos productos por este país se redujo. En Argentina

creció la producción, según los entrevistados se generó más empleo y aumentaron modestamente las exportaciones. De todas maneras, en las importaciones de Argentina del sector, si observamos la caída de la relevancia de los productos brasileños en relación a las importaciones del resto del mundo, entendemos que el mejoramiento de la situación en Argentina se realizó en parte a costa de Brasil y que, por lo tanto, el acuerdo benefició también a las importaciones originarias del resto del mundo. En pocas palabras, el resultado del acuerdo fue una preferencia al revés, hacia terceros y no hacia Brasil.

En segundo lugar, es necesario considerar el impacto del episodio sobre el proceso de integración en general a causa de la violación de los principios de libre comercio previstos en el TA. La existencia de LNA y la conclusión del acuerdo de RVE en el sector de la línea blanca son prohibidas por el TA y verifican que el acuerdo tuvo un impacto negativo para el proceso de integración. La posibilidad que la conclusión del acuerdo haya creado un precedente que fomentó decisiones similares de protección en Argentina o ejemplos de represalia en otros sectores en Brasil, afectando aun más negativamente la libre circulación de bienes en el proceso de integración del MERCOSUR, es solamente una hipótesis que en este estudio no se puede comprobar dado que analiza solamente un sector. Si el episodio de 2004 en el sector de la línea blanca funcionó como un precedente que creó un *spillback*[21] o un periodo de *stop* al proceso de integración del MERCOSUR durante los últimos años sería una investigación muy interesante a realizar que necesitaría incluir el análisis de otros sectores problemáticos durante el mismo periodo.

## B. Sugerencias para la resolución definitiva del conflicto

En esta parte se presentan tres propuestas para solucionar el conflicto sectorial de electrodomésticos pesados, así como otros de características similares en diferentes sectores. Las tres sugerencias se presentan según nivel de complejidad en su implementación, iniciando con la menos compleja.

[21] Se trata de un *spillover* negativo según las teorías neo-funcionalistas.

La primera propuesta -ya planteada en el marco del MERCOSUR- es un programa de complementación productiva. Los resultados positivos del sector automotriz pueden constituir un ejemplo hacia esta dirección. El análisis de Robson (1989:cap.11) sobre el regionalismo entre países en desarrollo subraya la importancia de la planificación y coordinación en la ejecución del acuerdo.

La segunda propuesta es de carácter más general y no se vincula solamente con el sector analizado. Se trata de un sistema de compensaciones en el MERCOSUR mediante el cual se podrían evitar numerosos conflictos sectoriales. Corden (1992:175) y Tugores (1995:142) sostienen que una de las ventajas de los organismos regionales es la posibilidad de crear un sistema de compensaciones que considera las asimetrías entre los Estados Partes. De esta manera, en lugar de proteger sectores poco competitivos, se podrían formular y sostener políticas para el desarrollo productivo en nuevos sectores.

La última propuesta sería un cambio en el carácter inter-gubernamental que actualmente tiene el diseño institucional del MERCOSUR. Un aumento de la autonomía de las instituciones comunitarias respecto a los gobiernos nacionales significaría una transferencia de la presión lobbista de los sectores a nivel comunitario, que a su vez podría seguir un sistema de *lobbying* abierto, institucionalizado. Según resultados empíricos en la UE, el incremento de autonomía ofrece algunas ventajas para el proceso de integración y para la resolución de los conflictos sectoriales intra-zona, dado que resulta más difícil a los grupos de interés pedir protección de los órganos regionales que de sus clases políticas nacionales. De todas maneras, dicha propuesta no parece temporalmente próxima si pensamos en el MERCOSUR actual y la voluntad política existente.

## C. Consideraciones finales

Ulteriores investigaciones sobre el rol de los grupos de interés en otros sectores problemáticos del MERCOSUR serían interesantes para el avance de la integración regional en el Cono Sur. También un análisis más general sobre el *lobbying* en los dos

países y su impacto respecto al MERCOSUR utilizando el método cuantitativo, podría producir resultados útiles.

# Bibliografía


1. Ainsworth, Scott (1997): **"The Role of Legislators in the Determination of Interest Group Influence",** *Legislative Studies Quarterly,* Vol. 22, No. 4 (Nov. 1997), pp. 517-533, Comparative Legislative Research Center.
2. Austen-Smith, David y Wright, John (1994): **"Counteractive Lobbying",** *American Journal of Political Science,* Vol. 38, No 1 (Feb. 1994), pp. 25-44, Midwest Political Science Association.
3. Bauer, Raymond; Pool, Ithiel de Sola y Dexter, Lewis (1963): **"American Business and Public Policy: The Politics of Foreign Trade",** Atherton Press, New York.
4. Baumgartner, Frank, Leech, Beth (1998): **"Basic Interests: The importance of Groups in Politics and in Political Science",** Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
5. Baumgartner, Frank y Leech, Beth (2001): **"Interest Niches and Policy Bandwagons: Patterns of Interest Group Involvement in National Politics",** *The Journal of Politics,* Vol. 63, No 4, pp. 1191-1213, Cambridge University Press, Cambridge.
6. Bernal-Meza, Raúl (2008): **"Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)",** in *Revista Brasileña de Política Internacional Vol. 51, Nº 2,* Instituto Brasileño de Política Internacional, Brasilia
7. Bernhagen, Patrick y Brauninger, Thomas (2005): **"Structural Power and Public Policy: A Signaling Model of Buisness Lobbying in Democratic Capitalism",** *Political Studies,* Vol. 53 (2005), pp 43-64, Blackwell, Oxford.
8. Berry, Jefrey (1977): **"Lobbying for the People: The Political Behavior of Public Interest Groups",** Princeton University Press, Princeton, NJ.
9. Beyers, Jan (2004): **"Voice and Access: Political Practices of European Interest Associations",** *European Union Politics (2004),* Vol. 5, No 2, pp.211-240, SAGE Publications, London.
10. Bouzas, Roberto (2001): **"Mercosur, Ten Years After: Learning Process or Deja-Vu?",** en Tulchin J: *Paths to Regional Integration: the case of MERCOSUR.* Woodrow Wilson Center Reports on the Americas No. 5, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington DC.
11. Bouzas, Roberto y Avogadro, Enrique (2002): **"Trade policy-making and the private sector: a memorandum on Argentina",** En INTAL-ITD-STA (Ed.), *The trade policy-making process level one of the two level game: country studies in the Western Hemisphere.* Buenos Aires.

12. Bouzas, Roberto y Pagnotta, Emiliano (2003): **"Dilemas de la política comercial externa argentina",** Fundacion OSDE-Universidad de San Andres, Buenos Aires.
13. Bouzas, Roberto y Soltz, Hernán (2005): **"New trends in Argentina's foreign trade policy-making",** En IDB (Ed.), *Workshops on domestic trade policy making: second round of papers*, IDB-INTAL-ITD, Washington DC.
14. Bowen, Pieter (2002): **"Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access",** *Journal of European Public Policy,* Vol. 9, No. 3, pp. 365-390, Routledge, London.
15. Bowen, Pieter (2004): **"The Logic of Access to the European Parliament: Business Lobbying in the Committee on Economic and Monetary Affairs",** *Journal of Common Market Studies,* Vol. 42, No. 3, pp. 473-495, Blackwell, Oxford.
16. Bozzalla, Carlos; Espora, Alejo y Rozemberg, Ricardo (2006): **"El MERCOSUR, de la diplomacia negociadora a la articulación productiva",** *Boletín Informativo Technit 319.*
17. Broscheid, Adreas y Coen, David (2003): **"Insider and Outsider Lobbying on the European Commission",** *European Union Politics,* Vol. 4, No. 2, pp. 165-189, SAGE Publications, London.
18. Capling, Ann y Low, Patrick (2010): **"The domestic politics of trade policy-making: state and non state actor interactions and forum choice",** en Capling, Ann y Low, Patrick (editores): *Governments, Non-State Actors and Trade Policy-Making. Negotiating Preferentially or Multilaterally?,* WTO, Cambridge University Press, Cambridge.
19. Carciofi, Ricardo y Gayá, Romina (2006): **"Comercio bilateral Argentina-Brasil: Hechos estilizados de la evolución reciente",** BID-INTAL, Buenos Aires
20. Carson, Jeffrey y Power, Timothy (2009): **"Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula era",** *International political science review*, Vol. 30, No. 2, pp. 117-140.
21. Cassing, James (1995): **"Las Salvaguardias en una Zona de Libre Comercio",** en BID-CEPAL, Santiago de Chile.
22. Cimadamore, Alberto y Rodriguez, Adriana (inédito). **"La institucionalización de los procesos de integración regional. El caso de la Unión europea y el Mercosur"**, Facultad de Ciencias Economicas, UBA, Buenos Aires.
23. Coates, Dennis; Heckelman, Jac y Wilson, Bonnie (2007): **"Determinants of Interest Group Formation",** *Public Choice,* Vol. 133, No. ¾ (Dec. 2007), pp. 377-391, Springer.

24. Coen, David (2002): **"Business Interests and European Integration",** en Balme, Chabaret, Wright (Eds) *"L'action collective en Europe",* Sciences Po Press, Paris

25. Corbey, Dorette (1995): **"Dialectical functionalism: Stagnation as a Booster of European Integration",** *International Organization*, Vol. 49, No 2 (Spring 1995), pp. 253-284, The MIT Press.

26. Corden, Max (1992): **"International Trade Theory and Policy: Selected Essays of W. Max Corden",** Edward Elgar Publishing Limited, Aldershot.

27. Da Motta Veiga, Pedro (1999): **"Brasil en el Mercosur: política y economía en un proyecto de integración",** en Campbell Jorge: *MERCOSUR entre la realidad y la utopía,* Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

28. Da Motta Veiga, Pedro (2007): **"Política comercial no Brasil: características, condicionantes domésticos e policy-making",** en Silber, S. D. & Jank, M. S. (Ed.), *Políticas comerciais comparadas: desempenho e modelos organizacionais (pp. 71-162)*, Singular, San Pablo.

29. Dur, Andreas (2008): **"Measuring Interest Group Influence in the EU: A note on Methodology",** *European Union Politics,* Vol. 9, No. 4, pp. 559-576, SAGE Publications, London

30. Favaro, Thomaz (2011): **"Colliding paths: Trade policy making in Brazil and Argentina during the global financial crisis",** Tesis para la Maestría en Políticas Comparativas (América Latina) en la London School of Economics, a publicar, Londres.

31. Fordham, Benjamin y McKeown Timothy (2003): **"Selection and Influence: Interest Groups and Congressional Voting on Trade Policy",** *International Organization,* Vol. 57, No 3, pp. 519-549, The MIT Press,

32. Garson, David (1974): **"On the Origins of Interest-Group Theory: A Critique of a Process",** *American Political Science Review 68,* pp 1505-1519.

33. Gentili, Rafael (2006): **"Análisis de coyuntura sobre el ALCA y el MERCOSUR No XXVII",** Laboratorio de Políticas Públicas, Buenos Aires.

34. Grugel, Jean y Riggirozzi Pía (2007): **"The return of the state in Argentina",** *International affairs,* Vol. 83 (No. 1), pp. 87-107, London.

35. Hall, Richard y Deardorff, Alan (2006): **"Lobbying as Legislative Subsidy",** *The American Political Science Review,* Vol. 100, No 1 (Feb 2006), pp 69-84, American Political Science Association.

36. Hart, Albert (1907): **"Growth of American Theory of Popular Government",** *American Political*

*Science Review 1*, pp 531-560.

37. Heinz, John; Laumann, Edward; Nelson, Robert y Salisbury, Robert (1993): **"The Hollow Core: Private Interest in National Policymaking",** Cambridge: Harvard University Press.
38. Herreros, Sebastián (2010): **"Chile",** en Capling, Ann y Low, Patrick (editores): *Governments, Non-State Actors and Trade Policy-Making. Negotiating Preferentially or Multilaterally?,* WTO, Cambridge University Press, Cambridge.
39. Hinosjosa-Ojeda, R; Lewis, J.D. y Robinson, S. (1997): **"Convergence and divergence between NAFTA, Chile, and MERCOSUR: Overcoming dilemmas of North and South American economic integration"**, Working Paper Series 219, Integration and Regional Programs Department. Inter-American Development Bank, Washington DC.
40. INTAL (1997a): **"Informe MERCOSUR No.1 (1996)",** BID-INTAL, Buenos Aires
41. INTAL (1997b): **"Informe MERCOSUR No.2 (1997)"**, BID-INTAL, Buenos Aires
42. INTAL (1998a): **"Informe MERCOSUR No.3 (1997)"**, BID-INTAL, Buenos Aires
43. INTAL (1998b): **"Informe MERCOSUR No.4 (1998)"**, BID-INTAL, Buenos Aires
44. INTAL (1999): **"Informe MERCOSUR No.5 (1998-1999)"**, BID-INTAL, Buenos Aires
45. INTAL (2000): **"Informe MERCOSUR No.6 (1999-2000)"**, BID-INTAL, Buenos Aires
46. INTAL (2001): **"Informe MERCOSUR No.7 (2000-2001)"**, BID-INTAL, Buenos Aires
47. INTAL (2003): **"Informe MERCOSUR No.8 (2001-2002)"**, BID-INTAL, Buenos Aires
48. INTAL (2004): **"Informe MERCOSUR No.9 (2003-2004)"**, BID-INTAL, Buenos Aires
49. INTAL (2005): **"Informe MERCOSUR No.10 (2004-2005)"**, BID-INTAL, Buenos Aires
50. INTAL (2007a): **"Informe MERCOSUR No.11 (2005-2006)"**, BID-INTAL, Buenos Aires
51. INTAL (2007b): **"Informe MERCOSUR No.12 (2006-2007)"**, BID-INTAL, Buenos Aires
52. INTAL (2009a): **"Informe MERCOSUR No.13 (2007-2008)"**, BID-INTAL, Buenos Aires
53. INTAL (2009b): **"Informe MERCOSUR No.14 (2008-2009)"**, BID-INTAL, Buenos Aires
54. INTAL (2011a): **"Informe MERCOSUR No.15 (2009-2010)"**, BID-INTAL, Buenos Aires
55. INTAL (2011b): **"Informe MERCOSUR No.16 (2010-2011)"**, BID-INTAL, Buenos Aires
56. Krugman, Paul y Obstfeld, Maurice (2003): **"International Economics: Theory and Policy (6th Edition)",** Addison-Wesley, Boston.
57. Kluver, Heike (2010): **"Europeanization of Lobbying Activities: When National Interest Groups Spill Over to the European Level",** *Journal of European Integration,* Vol. 32, No 2, pp. 175-191, Routledge, Oxford.

58. Lavagna, Roberto (1995): **"La liberación comercial",** En Rimoldi de Ladmann Eve (Coord.): *MERCOSUR y Comunidad Europe,* Ediciones Ciudad Argentina y Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

59. Leiras, Marcelo y Holtz, Hernán (2006): **"The political economy of international trade policy in Argentina",** En Bouzas Roberto (Ed.), *Domestic determinants of national trade strategies: a comparative analysis of Mercosur countries, Chile and Mexico,* Chaire Mercosur-Sciences Po, Paris.

60. Lijphart Arendt (1971): **"Comparative politics and the comparative method",** *The American Political Science Review,* Vol. 65, No. 3 (Sep. 1971), pp. 682-693, American Political Science Association.

61. Mahoney, Christine (2004): **"The Power of Institutions: State and Interest Group Activity on the European Union",** *European Union Politics,* Vol. 5, No. 4, pp. 441-466, SAGE Publications, London.

62. Mahoney, Christine (2007): **"Lobbying Success in the United States and the European Union",** *Journal of Public Policy,* Vol. 27, No 1, pp. 35-56, Cambridge University Press, Cambridge.

63. Moravcsik, Andrew (1993): **"Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach",** *Journal of Common Market Studies,* Vol. 31, No 4 (December 1993), pp. 493-524, Massachusetts.

64. Nye, Joseph (1970): **"Comparing Common Markets: A Revised Neo-functionalist Model",** *International Organization*, Vol. 24, No 4 (Autumn 1970), pp. 796-835, The MIT Press.

65. Olson, Mancur (1965): **"The Logic of Collective Action",** Cambridge, Harvard University Press, Harvard.

66. OMC (2010): **"International Trade Statistics 2010",** Organización Mundial de Comercio, Ginebra.

67. Paikin, Damian (2006): **"Acción y reacción frente al avance del MERCOSUR. Los nuevos paradigmas a comienzos del siglo XXI",** en: http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/cenes/Proyectos%20Terminados%20Disponibles%20on%20line/accion_y_reaccion_frente_al_mercosur_d_pakin.pdf , UBA, Buenos Aires.

68. Parlamento Europeo (2003): **"Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices",** Working Paper, Constitutional Affairs Series, Luxemburg.

69. Robson, Peter (1989): **"The Economics of International Integration (2nd impression, 3rd edition)",** George Allen & Unwin Ltd, London.

70. Sampson, Gary (1988): **"Safeguards",** en J. M. Finger y A. Olechowski, eds: *The Uruguay Round*., Banco Mundial, Washington DC.

71. Schneider, Ben Ross (2004): **"Business Politics and the State in 20th Century Latin America",** Cambridge University Press, New York.

72. Tugores, Ques Juan (1995): **"Economía Internacional e Integración Económica",** Mc Graw Hill D.L., Madrid.

73. Tussie, Diana; Labaqui, Ignacio y Quliconi, Cintia (2001): **"Disputas Comerciales e insuficiencias institucionales: ¿De la experiencia a la esperanza?",** en Chudnovsky, Daniel y Fanelli, José María (coord.): *El desafío de integrarse para crecer, balances y perspectivas del MERCOSUR en su primera década,* Siglo XXI de Argentina Editores, Buenos Aires

74. Vaillant, Marcel (2001): **"Profundización del proceso de integración económica en bienes",** en Chudnovsky, Daniel y Fanelli, José María (coord.): *El desafío de integrarse para crecer, balances y perspectivas del MERCOSUR en su primera década,* Siglo XXI de Argentina Editores, Buenos Aires

75. Walker, Jack (1991): **"Mobilizing Interest Groups in America",** Ann Arbor, University of Michigan Press.

76. Winters, Alan (1996): **"Regionalism versus Multilateralism"**, Policy Research Working Paper 1687, The World Bank, Washington DC.

77. Winters, Alan y Schiff, Maurice (2003): **"Regional Integration and Development"**, The World Bank and Oxford University Press, Washington DC.

78. Woll, Cornelia (2004): **"The Politics of Trade Preferences: Business Lobbying on Service Trade in the United States and the European Union",**

79. Yeats, Alexander (1997): "Does Mercosur's Trade Performance Raise Concerns about the Effects of Regional Trade Agreements?", Policy Research Working Paper 1729, The World Bank, Washington DC.

# Índice de gráficos y tablas

## Gráficos

Gráfico 1. Argentina: Importaciones y exportaciones totales de refrigeradores en millones de US$. Periodo 1993-2010, 54.

Gráfico 2. Argentina: Importaciones de refrigeradores desde Brasil en millones de US$ y porcentaje sobre el total de las importaciones de este producto. Periodo: 1993-2010, 54.

Gráfico 3. Argentina: Importaciones y exportaciones totales de lavarropas en millones de US$. Periodo: 1993-2010, 55.

Gráfico 4. Argentina: Importaciones de lavarropas desde Brasil en millones de US$ y porcentaje sobre el total de las importaciones de este producto. Periodo: 1993-2010, 55.

Gráfico 5. Argentina: Importaciones y exportaciones totales de cocinas a gas en millones de US$. Periodo: 1993-2010, 56.

Gráfico 6. Argentina: Importaciones de cocinas a gas desde Brasil en millones de US$ y en porcentaje sobre el total de las importaciones de este producto. Periodo: 1993-2010, 56.

Gráfico 7. Argentina: Producción de lavarropas, cocinas a gas y heladeras en el periodo 1993-2010 (miles de unidades), 57.

Gráfico 8. Argentina: Protección nominal y efectiva en el sector de material eléctrico y electrodomésticos en 1995, 1998 y 2002 (porcentaje), 63.

Gráfico 9. Actores y roles en el episodio de 2004, 66.

## Tablas

Tabla 1. Argentina: Consumo aparente (a) de refrigeradores en el periodo 2003-2007 (unidades, participación de cada componente sobre el total y porcentaje de variación interanual), 58.

Tabla 2. Argentina: Consumo aparente (a) de lavarropas en el periodo 2003-2007 (unidades, participación de cada componente sobre el total y porcentaje de variación interanual), 59.

Tabla 3. Argentina: Consumo aparente (a) de cocinas a gas en el periodo 2003-2007 (unidades, participación de cada componente sobre el total y porcentaje de variación interanual), 60.

Tabla 4. Principales fabricantes de línea blanca en Brasil y Argentina, 64.

# Anexo I

## A. Entrevista original al oficial del gobierno argentino

### Antes de la negociación

*1) ¿Hubo presión de los productores previamente a la declaración de Roberto Lavagna del 5 de julio 2004?*

Si. Las presiones de varios sectores se sentían desde varios años antes. Había presión de productores de ambos países. No sabría decir si al comienzo los brasileños presionaban aprovechando que sus pares argentinos lo hacían, pero se podría suponer que en varios sectores eso fue así. De todas formas, era claro que el daño caía principalmente sobre algunos sectores argentinos. Pero había que escuchar a todos desde ambos gobiernos, al menos en un comienzo. Luego podía desestimarse.

*2) ¿Afectó la ideología sobre el modelo económico del gobierno argentino la decisión de los productores de línea blanca a demandar protección?*

A los sectores en general se los escuchó y se les dio pie para que obtuvieran protección (algunos), con lo cual podría inferirse que la protección a la industria (que sufría peligro) era escuchada por el gobierno argentino.

*3) ¿Qué instrumentos se utilizaron para presionar? ¿Información? ¿Se mencionó el tema de la creación de puestos de empleo en relación a la protección?*

Se les daba prioridad a los que producían en Argentina. De hecho, una empresa que principalmente importaba pero que aquí algo producía/ensamblaba, logró que la escucharan, aunque no era una empresa productora argentina (es decir, no era parte de las Cámaras que presionaban al gobierno). Los funcionarios altos (subsecretario) contemplaban esos casos y los diferenciaban de otros que eran solo importadores. Pero

también se tenían en cuenta las quejas de otros gobiernos por las trabas, aunque sus empresas fueran solo exportadoras hacia Argentina.

Todo ello para repartir los cupos de importación que se establecían.

La creación de empleo era siempre tenida en cuenta. Así los productores nacionales comenzaron a producir algunos productos que antes no se hacían en el país, gracias a que se les aseguró que iban a tener un mercado protegido. Este tipo de argumentos fue utilizado para obtener apoyo del gobierno.

**Durante la negociación**

*4) ¿Cuál fue el rol del gobierno argentino? ¿Intentó limitar la magnitud de la protección aplicada o no? ¿Se mencionó el MERCOSUR o sus reglas?*

El rol de ambos gobiernos era de mediadores o de amigables componedores. El objetivo era llegar a un acuerdo y que se cumpliera, no limitar la protección (ese era el objetivo de los productores brasileños). Los productores brasileños mencionaban las reglas del MERCOSUR y de la OMC, pero el objetivo de todos era llegar a un acuerdo de limitación de exportaciones brasileñas.

*5) ¿Cuál fue el rol del gobierno brasileño? ¿Se llegó fácilmente a un acuerdo? ¿Por qué no hubo acuerdo en los lavarropas?*

El rol del gobierno brasileño era el mismo que el del gobierno argentino. En el sector de la línea blanca, la negociación fue difícil, sobre todo en lavarropas. La situación en lavarropas era muy difícil, y las importaciones desde países asiáticos no la facilitaban, ya que terminaban algunas veces reemplazando a los productos brasileños en Argentina como consecuencia del control de exportaciones desde Brasil hacia nuestro país, lo cual provocaba el enojo de los productores brasileños y el gobierno argentino tuvo que

intervenir a fin de poder controlar de alguna forma las importaciones asiáticas de lavarropas.

**Tras el acuerdo**

*6) ¿Aumentó la productividad en el sector los años posteriores a la conclusión del acuerdo? ¿Por qué todavía hay protección, ocho años después de la conclusión del mismo?*

No sabría informar sobre la productividad del sector.

Tampoco las razones de la protección actual. Cabría suponer que las empresas no invirtieron lo suficiente para hacerse competitivas y no necesitar la protección.

*7) ¿Cómo afectó al MERCOSUR el acuerdo concluido? ¿Se planteó la posibilidad de acuerdos de complementariedad productiva con los productores brasileños? ¿Sería posible incentivar esa solución?*

Muchos otros sectores se "entusiasmaron" con la idea de un acuerdo de limitación de exportaciones para ellos, tanto del lado argentino como del brasileño. Ello no implica que los gobiernos les dieran lugar. Se realizaba una investigación con estadísticas de comercio. No hubo protección para los sectores que realmente no la necesitaban. Ahora bien, dentro del MERCOSUR tampoco correspondía darle ayuda de este tipo a los que la necesitaban y aun hoy necesitan, según los tratados. Pero hay que considerar el tema de los empleos y de no dejar de producir ciertos productos a fin de mantener la autonomía del país respecto del exterior.

El problema del MERCOSUR es que se quitaron las salvaguardias en 1995 sin haber realizado ningún tipo de reconversión de la industria o acuerdos de complementariedad productiva. Simplemente se eliminaron las tarifas entre los socios en 4 años.

Con el resto del mundo existe la protección que puede otorgar una salvaguardia (dumping y derechos compensatorios se pueden aplicar tanto entre países del MERCOSUR como con extra MERCOSUR). De hecho, se utilizó mucho esta herramienta, al menos en etapas anteriores a esta.

Los productores tanto argentinos como brasileños hablaban de la posibilidad de acuerdos de complementación productiva. Pero no pasó de allí. Incluso se puso por escrito en algunos acuerdos. Pero la impresión que da es que se decía porque era lo correcto, cuando en realidad lo único que se buscaba era una limitación de exportaciones. Jamás se avanzó en acuerdos de complementariedad productiva, solo en los deseos/palabras.

## B. Entrevista original a un representante de los productores argentinos

**Antes de la negociación**

*1) ¿Afectó el cambio del modelo económico en Argentina a la decisión de demandar protección en el sector en 2004?*

No sólo no afectó, sino que posibilitó la aplicación de medidas de protección. Es así que en julio de 2004, las Cámaras argentinas y ELETROS de Brasil, suscribieron un Acuerdo Voluntario de Restricción (AVR) que contemplaba la participación de heladeras brasileñas en hasta el 50% del mercado argentino.

La vigencia de este entendimiento, que en principio abarcó el lapso 01-07-2004 al 30-06-2005, se prorrogó hasta el 31-12-2005. Fue posible concretarlo merced al decidido apoyo de las autoridades gubernamentales argentinas, que se hicieron eco de los reiterados reclamos del sector industrial, que se encontraba en el inexorable sendero de la extinción.

Las heladeras brasileñas que en la década del 90 tenían una participación promedio del orden del 25% del mercado, en julio 2004 habían escalado al 66%, y la producción nacional abastecía el 31%. El restante 3% era originario de Extra Zona.

Analizado el primer semestre del año en 2006, la participación brasileña era del 41,06%, la argentina del 52.62% y el 6.32% de Extra Zona. Ello revela que el Acuerdo ha sido cumplido sin estar vigente.

*2) ¿Qué instrumentos utilizaron –caso que lo hicieron- para presionar al gobierno argentino a tomar medidas de protección? ¿Se relacionó el apoyo del Ministerio de Economía con la posibilidad de generar más empleo?*

Por lo expuesto en la primera pregunta no fue necesario efectuar presión alguna.

*3) ¿Hubo presión por parte del gobierno para limitar la vigencia del acuerdo de 2004 o aumentar la cantidad de productos brasileños? Me refiero a la restricción voluntaria de exportaciones de los productores brasileños en heladeras y cocinas a gas.*

No hubo presión para limitar la vigencia del acuerdo

**Durante la negociación**

*4) ¿Cuál fue el rol de los dos gobiernos? ¿Hubo alguna parte que citó las reglas MERCOSUR?*

La actitud de los gobiernos fue de comprensión.

*5) ¿Se llegó fácilmente al acuerdo con los productores brasileños?*

Este tipo de acuerdos nunca son de fácil negociación, siempre es necesario ejercer presiones.

**Tras el acuerdo**

*6) ¿Se intentó renovar el acuerdo en algún momento?*

Durante el año 2006 hubo acciones y gestiones en procura de renovar el Acuerdo. Ante la falta de coincidencias, nuestro Gobierno, por Resolución SICYPYME Nº 529/2006, dispuso la aplicación de la Licencia No Automática Previa de Importación (LNAPI) para monitorear y regular el flujo de las importaciones de heladeras de todo origen.

*7) ¿Aumentó la competitividad internacional de la industria argentina? ¿Por qué todavía hay protección hacia Brasil, ocho años después el acuerdo de 2004? ¿Qué instrumentos fueron utilizados para obtener más protección del gobierno? ¿Generar empleo?*

El acuerdo y la aplicación de LNA a partir de 2006 permitió a obtener: un incremento del plantel de operarios directos en más del 50%; sensibles aumentos de productividad; importantes inversiones en recursos edilicios (la superficie cubierta en general ha crecido más del 30%); trascendentes inversiones en tecnología, mediante la adquisición de maquinarias y equipos; un notable incremento de la capacidad instalada; producción de nuevos productos, como por ejemplo heladeras de gran capacidad (más de 400 litros), heladeras de Acero Inoxidable, *No Frost*, etc. Naturalmente, la industria de refrigeradores y demás actividades subsidiarias han registrado una ostensible recuperación, acompañando así la evolución de las terminales. La eficiencia de las mismas depende de la evolución del tipo de cambio, que registra atrasos. La aplicación de las LNAPI es de carácter general y no sólo para Brasil.

*8) ¿Se planteó alguna vez la posibilidad de firmar acuerdos de complementariedad productiva con los productores brasileños? ¿Sería esto posible?*

Hace muchos años, en el ámbito de la ALALC, hoy ALADI, se firmaron Acuerdos de Complementación Económica que posibilitaron corrientes de intercambio comercial,

entre los países signatarios. Tales Acuerdos quedaron superados por la liberación arancelaria producida en el ámbito del MERCOSUR.

## C. Entrevista original a María T. Bustamante, representante de ELETROS

### Antes de la negociación

**BASE HISTÓRICA DEL PROCESO:** En 1980 con la creación de la ALADI fue introducido un mecanismo de negociación entre los sectores empresariales, cuales posteriormente fueron apoyados por los gobiernos. En ese marco jurídico fue celebrado el Acuerdo Alcance Parcial Nº 17-A del Sector de Refrigeración y Aire Acondicionado, originalmente firmado entre las partes en 1971 que fue readecuado a los moldes de la ALADI en 1981. Ese acuerdo se refiere a las dificultades de comprensión histórica, entre los sectores empresariales Argentina-Brasil, a partir del análisis de las cuotas establecidas para exportación de productos de Brasil para Argentina.

Esa modalidad de negociación prevaleció hasta el fin de la década de los ochenta y, con la creación de MERCOSUR terminó siendo extinta, retomando el proceso negociador de productos y preferencias, exclusivamente, entre los representantes oficiales de los diversos gobiernos sin la participación empresarial.

Con la firma del Tratado de Integración MERCOSUR en 1991 los sectores empresariales de Refrigeración, Gas y Aire Acondicionado argentinos, organizados en sus respectivas entidades en Argentina: Cafaeme-Cairaa-Cafagas-, pasaron a ejercer presión política junto a su gobierno, con el objetivo de evitar que la propuesta inicial de libre comercio e integración ocurra, en estos sectores, sin que hubiese una comprensión previa entre los empresarios en el ámbito de la ALAINEE- Asociación de la Industria Eléctrica y Electrónica.

Esta Asociación reúne los representantes empresariales desde la década de los sesenta, contando actualmente con os 13 países de la ALADI como miembros y, se puede afirmar que hasta la fecha este es uno de los foros privilegiados de diálogo empresarial activo, proactivo y formal omnipresente en todas las instancias de las negociaciones internacionales con pasajes históricas en las rodadas negociadores de la ALCA y MERCOSUR.

*1) ¿Tenían información para la declaración del gobierno argentino sobre la aplicación de licencias no automáticas previamente antes de 5 de julio de 2004?*

Considerando, la continuidad histórica de los encuentros periódicos desde mediados de los años noventa entre los sectores de Refrigeración, Gas y Aire Acondicionado en el ámbito empresarial en el marco de ALAINEE, la continua reivindicación de los empresarios argentinos de limitar la entrada en su país de los productos con origen brasileño y la negación continua de los empresarios Brasileños de aceptar restricciones de libre comercio sin que hubiese ninguna solución, era de esperar una medida oficial limitante.

En ese marco de incomprensión empresarial, acentuado de la desvalorización de Brasil en 1998y de la crisis económica del 2002 en Argentina, un episodio marcaría la reacción empresarial. El hecho de que una de las fabricadoras de refrigerados en Argentina –Whirlpool- decidió transferir su fabrica para agregarla a la que ya tenía en Joinville, Santa Catarina, Brasil. Por lo tanto, las motivaciones para la presión política del sector empresarial argentino tenían varias vertientes, y por eso reivindicaron inmediata abertura de procesos dumping contra los refrigeradores, congeladores, lavarropas, cocina a gas y acondicionadores de aire o limitación de la importación. En la tentativa de encontrar una solución a las autoridades de ambos países crearon un mecanismo denominado Comisión de Comercio, presidida en Argentina por el Secretario de Industria y en Brasil por el

Secretario de la SECEX con la participación de los representantes de varios órganos gubernamentales y del Ministerios de Relaciones Exteriores.

Esa Comisión realizó varias reuniones entre los sectores empresariales. Sin embargo, las mismas continuaban sin encontrar solución a dicho impedimento debido a que, las propuestas de limitación en cantidad de productos por parte de los Argentinos tenían el objetivo de reducir la participación de Brasil, por producto, a un máximo de 25% de la demanda local, y los empresarios brasileños negaban las propuestas frente al hecho de que, ninguna medida restrictiva era señalada para contener las importaciones de los mismos productos originarios tanto de Chile, México, Italia o España. Los argumentos de los sectores oficiales al examinar las estadísticas de importación, presentadas por la delegación empresarial de Brasil, demostraban el porcentaje de participación de esos países y afirmaban que los entendidos de esa naturaleza solamente podían ocurrir en el ámbito bilateral

El argumento empresarial argentino señalaba las dificultades internas económicas y financieras que las industrias existentes de este sector enfrentaban para investir y crecer. Su principal argumento era la imposibilidad de dominar la "invasión" de productos brasileños, que sostenían que se vendían con precios más bajos de los precios practicados en el mercado brasileño, o sea, una práctica de "dumping". A su vez, el argumento de la industria brasileña se sustentaba en la demostración, que el volumen de fabricación de la industria argentina era insuficiente para atender la demanda interna, y un buen ejemplo son los lavarropas, importados de Italia y España, por los mismos fabricantes locales. Los empresarios brasileños siempre argumentaron que, el mercado local es prioridad del fabricante nativo, por lo tanto, cuando la demanda es superior a la oferta de la importación no puede ser administrada, en este caso, específicamente, contra un país vecino y aun el socio comercial dejando intocable la posición de otros proveedores.

*2) Cuál fue la reacción del gobierno brasileño? ¿Hubo algún contacto con los dirigentes brasileños para coordinar una estrategia común con las Cámaras? En caso positivo, ¿qué tipo de abordaje se acordó (en relación al grado de aceptación de las demandas argentinas)?*

Con la decisión oficial de Argentina de imponer la exigencia de obtención de LNA a la importación y dado el impacto político por la reacción tanto de los importadores argentinos como de los empresarios brasileños, la Comisión de Comercio convocó inmediatamente a las delegaciones empresariales de ambos países para intentar encontrar una solución negociada.

Paralelamente, los Ministros de la Industria y Comercio de Brasil, Luiz Fernando Furlan y el Ministro de Economía de Argentina, Roberto Lavagna designaron a sus viceministros para acompañar personalmente en sus negociaciones entre las partes. La primera reunión realizada en San Pablo terminó en impasse y, dado al apego político de las autoridades frente a las manifestaciones de todas las partes involucradas por el medio y, en el caso argentino, la fuerte intervención de las entidades de los importadores, las autoridades convocaron una nueva ronda de negociación en Buenos Aires. En esta reunión, finalmente, fue firmado un acuerdo titulado "restrictivo voluntario" en el cual fueron fijados volúmenes de exportación por productos de Brasil y creado un mecanismo de control tanto empresarial como oficial. En ese acuerdo, los gobiernos asumieron el compromiso, por parte de Argentina de emitir inmediatamente las LNA para productos y volúmenes fijados y de Brasil el de mantener el control separado de las exportaciones realizadas, fue creado un cronograma de reuniones trimestrales entre las partes para ser realizado en el marco de la Comisión de Comercio, para evaluar el resultado de dicho acuerdo.

Paralelamente, la industria argentina asumiría frente a su gobierno la decisión de investir para aumentar su capacidad de producción, generar empleos, introducir normas de certificación de productos y reducción de energía entre otras.

*3) Según usted, ¿cuánto afectó el cambio del modelo económico en Argentina la decisión de los productores de este país a demandar protección?*

Mirando de manera retrospectiva y, conociendo la dimensión política, comercial, económica y cultural de Argentina, se puede afirmar, que los limitantes, en el caso especifico del sector de refrigeración, lavarropas, cocinas de gas y aires acondicionados trajeron consecuencias positivas, una vez concluido el acuerdo y generaron nuevas formas de inversión y un crecimiento importante en el volumen de la oferta local.

Inicialmente, se constató este resultado en el sector de las máquinas de lavarropas automáticos, seguidos de nuevas inversiones y la presencia de nuevos "jugadores" (de diversas orígenes), además del aumento de las asociaciones establecidas en la Zona Franca de la Tierra del Fuego para aires acondicionados, significando la abertura de nuevos puestos de trabajo, mejoras en los productos ofrecidos tanto técnicamente como en diseño, incluidas una parte para las exportaciones con los países vecinos.

Sin embargo, debe resaltarse que un sector industrial, en este caso también proveedor directo del consumidor final, no puede colocar preeminencia e importancia de sus inversiones estratégicas en la obtención final de un mecanismo de protección no arancelaria. Al contrario, debería eliminar los obstáculos estratégicos de actuación empresarial abriendo canales de diálogo con las autoridades locales, demostrando que los principales obstáculos para ampliar sus negocios no están en la competencia brasileña y si en los factores estructurales internos a ser superados para fortalecer y dar sustentabilidad a la economía del país.

*4) Teniendo en cuenta la demanda argentina y la postura adoptada por el gobierno brasileño, ¿cuánto fue importante la aproximación política del gobierno Lula con el gobierno Kirchner?*

Primero, no parece que se trate de una aproximación ideológica entre los gobiernos citados. En el caso de Brasil la solución fue encontrada por la postura empresarial, ética y madura de los fabricantes los cuales optaron por el reconocimiento, aunque forzado, de colaborar con el proceso de integración y recuperación argentina, y en el caso de Argentina porque, al reivindicar la defensa de la industria del sector, ofreció un instrumento eficaz a su gobierno para utilizarlo políticamente y administrar los problemas económicos y de balanza de pagos proveniente de las medidas tomadas.

**Durante las negociaciones**

*5) ¿Cuál fue la posición del gobierno brasileño? Este ¿aceptó o rechazó los pedidos argentinos? ¿Y de parte del gobierno argentino? ¿Hubo concordancia total con las cámaras argentinas o no? ¿Alguna vez se habló de MERCOSUR y de las obligaciones del Tratado de Asunción?*

1) La posición del gobierno brasileño, representado por el Secretario de la SECEX y los representantes del MRE, siempre fue de colaboración para encontrar una solución negociada intentando con todos los medios evitar una denuncia frente a la OMC.

2) El gobierno brasileño en ningún momento no adoptó cualquier posición unilateral de aceptación o rechazo sin contar previamente con la participación del sector empresarial, en este caso, siempre representado por las Electro-Abinee.

3) La posición del gobierno Argentino y Brasileño fueron similares, resultado de la comprensión previa entra las partes oficiales, las cuales coincidieron por la necesidad de evitar el enfrentamiento en una instancia superior.

4) El gobierno argentino, al igual que el brasileño, siempre respetó la posición tomada por sus empresarios a los cuales les demostró un apoyo incondicional en todas las situaciones ocurridas en este periodo.

5) Todas las reuniones siempre tuvieron como marco la necesidad de invertir en el proceso de integración del MERCOSUR y la alegación de los representantes oficiales era que esas fricciones comerciales hacían parte de ese proceso. En el caso brasileño, numerosas veces escuché como porta-voz y representante de la industria que la adopción del espacio comercial cabía a Brasil en mantener una relación harmoniosa con el país vecino.

6) La delegación empresarial de Brasil, presidida por mí, en todas las reuniones recordaba a los participantes sobre la quiebra de normas jurídicas tanto en el ambiente de MERCOSUR como en el de la OMC y alertaba que la falta de reconocimiento sobre la necesidad de revisar el proceso de integración sobre una óptica realista daba a las autoridades argentinas una autorización "*ad eterno*" para continuar tomando medidas exageradas y proteccionistas abusivas con el cual estaban enterrando a MERCOSUR.

Esa que podría ser una premonición se concretó cuando fue observada por los problemas de relación comercial y de integración en los últimos meses (2012), importante, resaltar que en el 2004 eran 37 sectores de la industria brasileña afectados por las LNA y otras imposiciones restrictivas. Actualmente, según informaciones son más de 45 sectores industriales impedidos de exportar libremente para Argentina, y las medias hacen parte de un menú creativo que contiene entidades de cambio, exigencias técnicas, burocracia excesiva y plazo interminables de demora.

*6) ¿Se llegó fácilmente a un acuerdo? ¿Por qué no fue concluido un acuerdo en el sector de lavarropas?*

El proceso negociador de un acuerdo de restricción voluntaria de exportación, en el sector de línea blanca, fue resultado de grandes inversiones en análisis, estudios, participación empresarial, aproximación con los sectores argentinos y con las autoridades, y no se puede calificar ni de fácil ni de difícil. Simplemente, fue un resultado esperado conducido por empresarios que tienen el objetivo de dar manutención a un espacio comercial, como es el mercado argentino, reconociendo que las disputas deben ser prioritariamente resueltas con el fabricante local y no, como sucedió en muchas ocasiones, con los fabricantes extranjeros.

El acuerdo existió desde 2004 hasta el 2009 y era intitulado: "Acuerdo de restricción voluntaria entre los sectores empresariales de línea blanca de Brasil y de Argentina" con la participación de las autoridades de ambos países. Sin embargo, nunca hubo un acuerdo oficial entre países, ya que este tipo de acuerdo si hubiera sido firmado oficialmente, sería una contravención de las reglas de la OMC y de MERCOSUR.

**Después de concluido el acuerdo**

*7) ¿Cuánto tiempo duran los acuerdos? ¿Hubo algún intento de renovación por alguna de las partes?*

El acuerdo de restricción voluntaria del sector de línea blanca entró en vigor entre los años del 2004 y 2009, fue firmado por las respectivas autoridades empresariales, con las negociaciones trimestrales e intercambio de planillas de control de importación y exportación e interferencia de las autoridades para corroborar esos controles y el cumplimiento de las cláusulas acordadas.

*8) ¿Fue la producción argentina favorecida con ese acuerdo?*

La respuesta del empresario argentino fue positiva a las medidas limitantes impuestas. También, debe ser afirmado que en primera instancia, su capacidad de reacción

empresarial fue positiva, estando en la década del 2000 con un parque industrial casi destruido no por los retos de la invasión brasileña y sí por diversas otras razones exclusivamente del sector. En segundo lugar, la vigilancia y el control empresarial brasileño del cumplimiento por parte de la industria argentina de que era necesaria contar con ese tiempo para levantarse. En tercer lugar, porque el mercado interno con las mejoras de las condiciones económicas y financieras ocurridas en el 2003 con la victoria de Néstor Kirchner ayudaron a consolidar el objetivo inicial asociado a la falta de respeto intrínseco por el cumplimiento de las normas de comercio demostradas por el gobierno argentino hasta la fecha.

*9) ¿Por qué después de ocho años, aun existe protección argentina?*

Porque la protección fue un mecanismo de control económico y financiero, además de político, utilizado por las autoridades argentinas, no mas con el objetivo de proteger su industria y si de solucionar situaciones. No se espera que la industria en ese contexto asuma el papel de suicida, buscando minimizar las medidas que favorecen la manutención de un mercado cautivo.

*10) Durante esos ocho años, ¿hubo algún tipo de presión al gobierno brasileño por parte de las Cámaras interesadas actuar contra el proteccionismo argentino?*

Hasta el 2010 los empresarios brasileños mantuvieron una constante relación con las autoridades de la MDIC y del MRE señalando la necesidad tomar una posición efectiva contra la manutención y aumento de las medidas de restricción, demostrando estadísticamente el aumento de participación en el mercado argentino de productos provenientes de otros orígenes. Sin embargo, la determinación personal del presidente Lula y ahora de la Presidente Dilma es que no será tomada ninguna medida oficial excepto una u otra más puntual dependiendo de productos específicos. Dado que a las entidades de

denuncia acordados de manera internacional puede reclamar solo el Estado y al pautar que no lo hará, solo resta al perjudicado asistir a la pérdida de exportación y al aumento de participación de terceros países proveedores, los cuales a veces, no son socios de acuerdos de integración y mucho menos países fronterizos.

La salida por la lateral de ambos gobiernos en este sector, y otros existentes en distintos sectores empresariales, significa colocar literalmente "en el regazo" de los empresarios soluciones de restricción negociables. Con la adopción de este mecanismo, y a pesar de varios años de discusiones entre las partes, es necesario resaltar la excelente armonía y respeto, que fue mantenida entre los representantes de la línea blanca Argentina y de Brasil, algo que no necesariamente ocurre en otros sectores.

Una demostración de esta convivencia harmónica es la que ALAINEE prestó homenaje a María Teresa Bustamante, que por treinta año fue porta-voz, representante y presidente de la delegación empresarial para todas las negociaciones internacionales, por ocasión de haberse pensionado de su trabajo como ejecutiva de una de las empresas y directora de ELECTROS (entidad de clase empresarial brasileña del sector de línea blanca) y ABINEE (entidad de clase del sector electro- electrónico, representado en ella los fabricantes de compresores de refrigeración).

*11) Como afectó al MERCOSUR el acuerdo?*

El MERCOSUR no se vio afectado por la conclusión del acuerdo pero este proceso conocido como la "guerra de las refrigeradoras" explicitó globalmente una precariedad en cuanto al respeto y cumplimiento de normas celebradas en acuerdos internacionales, colocando en duda la eficiencia de los mecanismos de comercio, siendo bilaterales, multilaterales o plurilaterales. El mensaje global es la falta de seriedad y compromiso en honrar las norma escritas e acordadas.

De otro lado, mostró en comparación, que los países latinoamericanos por sus representantes oficiales usan un retórica vacía y convierten en instrumentos políticos los diálogos de aproximación e integración comercial. El pensamiento de actuación oriental gana espacio y se convierte omnipresente por los resultados y en silencio.

*12) ¿Fue alguna vez planteada la posibilidad de firmar acuerdos de complementariedad productiva con los fabricantes argentinos en este sector? En caso afirmativo, ¿por qué esos aun no fueron concluidos? ¿Será posible tal propuesta?*

La propuesta de complementariedad industrial hizo parte integrante de los pilares tanto de la ALADI como de MERCOSUR y varios intentos fueron realizados sin éxito, en virtud de que, no hay siempre vocación industrial en los países para invertir en la fabricación de determinados insumos o para desarrollar tecnología, cumplimiento de controles, de especificaciones técnicas, de calidad, de diseño, de normas y de certificados. En determinado momento del proceso negociador de los acuerdos voluntarios, fue desarrollada una aproximación en este sentido, con la elaboración de listas de insumos y determinación de especificaciones a ser complicadas. Sin embargo, terminó sin avanzar. Como detalle folklórico algunos fabricantes llegaron a considerar que las autoridades deberían fijar precios mínimos. Si efectivamente hubiera una voluntad política para promover la integración industrial, la misma podría ser iniciada con un cambio de mentalidad, lo que aparentemente demoraría tal vez algunos siglos.

Es importante observar que estos intentos fueron varias veces objeto de programas brasileños en el ámbito de MERCOSUR con resultados mínimos. La propia ALADI invirtió durante mucho tiempo en concretar programas de este tipo entre sus miembros, de igual forma, sin resultados.

**COMENTARIOS FINALES:** El proceso de integración propuesto por MERCOSUR es una medida inteligente cuando se trata de administrar países vecinos. Sin embargo, no podría haber sido conducido sin el reconocimiento de los diferentes tipos de educación, cultura, política y economía en cada uno de los cuatro países miembros. Desde el marco cero de su firma, se nota un comportamiento empresarial argentino dividido entre el discurso y la acción. También un comportamiento dividido de las autoridades argentinas, en cuanto intentan hacer efectiva la integración comercial. Un comportamiento empresarial brasileño que ve a los mercados de los países miembros como espacios comerciales tradicionales y privilegiados para ventas. En ese contexto, la relación de comercio es honorada por deficiencias sistemáticas de competición, tributación, impuestos, faltas de infraestructura y acciones políticas, entre otras, las cuales asumen proporciones gigantescas exigiendo otro punto de vista para un proceso de integración de esta magnitud.

Con esta distancia de visiones y la falta de reacción oficial brasileña frente a las exageraciones y abusos por parte de Argentina en el uso de instrumentos de defensa de la industria, es voz corriente en el sector empresarial brasileño, en los medios y en el ambiente político, que la retórica política y la falta de ambición del Gobierno Lula en enfrentar un procesos de revisión de este proceso de integración llevó a un deterioro comercial entre los países miembros, con énfasis en los dos principales socios, situación en que continúa con el gobierno de la Presidente Dilma.

# Anexo II

## A. **Tablas de estadísticas correspondientes a los gráficos**

**Gráfico 1 Argentina: Importaciones y exportaciones totales de refrigeradores en millones de US$. Periodo 1993-2010**

| Año | Importaciones | Exportaciones |
|---|---|---|
| 1993 | 57 | 2.1 |
| 1994 | 48 | 3.3 |
| 1995 | 44 | 24.8 |
| 1996 | 53 | 14.4 |
| 1997 | 72 | 10.2 |
| 1998 | 62 | 3.3 |
| 1999 | 64 | 7.3 |
| 2000 | 66 | 1.9 |
| 2001 | 57 | 5.2 |
| 2002 | 7 | 9.0 |
| 2003 | 48 | 1.3 |
| 2004 | 64 | 0.3 |
| 2005 | 86 | 0.6 |
| 2006 | 101 | 2.1 |
| 2007 | 136 | 8.5 |
| 2008 | 107 | 3.8 |
| 2009 | 80 | 0.6 |
| 2010 | 99 | 2.3 |

Fuente: Base de Datos de la ONU.

**Gráfico 2 Argentina: Importaciones de refrigeradores desde Brasil en millones de US$ y porcentaje sobre el total de las importaciones de este producto. Periodo: 1993-2010**

| Año | Importaciones desde Brasil | Porcentaje de las importaciones desde Brasil sobre el total |
|---|---|---|
| 1993 | 32 | 56% |
| 1994 | 15 | 31% |
| 1995 | 17 | 39% |
| 1996 | 19 | 36% |
| 1997 | 23 | 33% |
| 1998 | 26 | 42% |
| 1999 | 27 | 42% |
| 2000 | 33 | 50% |
| 2001 | 31 | 54% |
| 2002 | 6 | 80% |
| 2003 | 45 | 93% |
| 2004 | 54 | 84% |
| 2005 | 75 | 87% |
| 2006 | 87 | 86% |
| 2007 | 108 | 80% |
| 2008 | 87 | 82% |
| 2009 | 71 | 89% |
| 2010 | 81 | 81% |

Fuente: Base de Datos de la ONU.

**Gráfico 3 Argentina: Importaciones y exportaciones totales de lavarropas en millones de US$. Periodo: 1993-2010**

| Año | Importaciones | Exportaciones |
|---|---|---|
| 1993 | 60 | 0.6 |
| 1994 | 83 | 1.9 |
| 1995 | 59 | 5.7 |
| 1996 | 99 | 0.2 |
| 1997 | 103 | 0.1 |
| 1998 | 93 | 0.1 |
| 1999 | 76 | 0.4 |
| 2000 | 80 | 0.1 |
| 2001 | 61 | 0.0 |
| 2002 | 4 | 0.2 |
| 2003 | 22 | 2.3 |
| 2004 | 35 | 3.7 |
| 2005 | 37 | 5.7 |
| 2006 | 52 | 7.5 |
| 2007 | 71 | 9.5 |
| 2008 | 56 | 11.5 |
| 2009 | 30 | 9.5 |
| 2010 | 29 | 13.8 |

Fuente: Base de Datos de la ONU.

**Gráfico 4 Argentina: Importaciones de lavarropas desde Brasil en millones de US$ y porcentaje sobre el total de las importaciones de este producto. Periodo: 1993-2010**

| Año | Importaciones desde Brasil | Porcentaje de las importaciones desde Brasil sobre el total |
|---|---|---|
| 1993 | 0.0 | 0% |
| 1994 | 0.1 | 0% |
| 1995 | 0.1 | 0% |
| 1996 | 9.1 | 9% |
| 1997 | 17.7 | 17% |
| 1998 | 15.8 | 17% |
| 1999 | 27.0 | 35% |
| 2000 | 30.9 | 39% |
| 2001 | 22.5 | 37% |
| 2002 | 3.2 | 71% |
| 2003 | 16.3 | 75% |
| 2004 | 24.3 | 70% |
| 2005 | 26.8 | 72% |
| 2006 | 33.4 | 65% |
| 2007 | 39.3 | 55% |
| 2008 | 22.2 | 40% |
| 2009 | 10.0 | 33% |
| 2010 | 9.5 | 33% |

Fuente: Base de Datos de la ONU.

**Gráfico 5 Argentina: Importaciones y exportaciones totales de cocinas a gas en millones de US$. Periodo: 1993-2010**

| Año | Importaciones | Exportaciones |
|---|---|---|
| 1993 | 22 | 0.3 |
| 1994 | 22 | 0.7 |
| 1995 | 12 | 0.6 |
| 1996 | 15 | 1.1 |
| 1997 | 19 | 0.8 |
| 1998 | 20 | 0.3 |
| 1999 | 21 | 0.5 |
| 2000 | 27 | 0.4 |
| 2001 | 29 | 0.1 |
| 2002 | 2 | 0.2 |
| 2003 | 9 | 0.7 |
| 2004 | 11 | 1.1 |
| 2005 | 14 | 1.2 |
| 2006 | 21 | 1.0 |
| 2007 | 25 | 0.9 |
| 2008 | 16 | 1.7 |
| 2009 | 9 | 1.0 |
| 2010 | 7 | 1.3 |

Fuente: Base de Datos de la ONU.

**Gráfico 6 Argentina: Importaciones de cocinas a gas desde Brasil en millones de US$ y en porcentaje sobre el total de las importaciones de este producto. Periodo: 1993-2010**

| Año | Importaciones desde Brasil | Porcentaje de las importaciones desde Brasil sobre el total |
|---|---|---|
| 1993 | 15 | 70% |
| 1994 | 15 | 68% |
| 1995 | 9 | 68% |
| 1996 | 11 | 71% |
| 1997 | 14 | 74% |
| 1998 | 13 | 67% |
| 1999 | 14 | 65% |
| 2000 | 20 | 76% |
| 2001 | 22 | 77% |
| 2002 | 2 | 85% |
| 2003 | 9 | 95% |
| 2004 | 11 | 94% |
| 2005 | 13 | 93% |
| 2006 | 18 | 86% |
| 2007 | 21 | 81% |
| 2008 | 10 | 60% |
| 2009 | 7 | 73% |
| 2010 | 4 | 64% |

Fuente: Base de Datos de la ONU.

**Gráfico 7 Argentina: Producción de lavarropas (a), cocinas a gas y heladeras (b) en el periodo 1993-2010 (miles de unidades)**

| Año | Lavarropas | Cocinas | Heladeras |
|---|---|---|---|
| 1993 | | 438 | 688 |
| 1994 | | 364 | 494 |
| 1995 | | 252 | 389 |
| 1996 | | 251 | 379 |
| 1997 | | 245 | 401 |
| 1998 | | 245 | 424 |
| 1999 | 279 | 191 | 354 |
| 2000 | 317 | 145 | 325 |
| 2001 | 295 | 136 | 248 |
| 2002 | 163 | 108 | 168 |
| 2003 | 367 | 242 | 149 |
| 2004 | 521 | 346 | 241 |
| 2005 | 697 | 420 | 352 |
| 2006 | 774 | 466 | 423 |
| 2007 | 969 | 574 | 646 |
| 2008 | 765 | 535 | 451 |
| 2009 | 908 | 598 | 642 |
| 2010 | 1103 | 726 | 750 |

(a) Anteriormente a 1999 los datos para lavarropas se medían de forma conjunta con la producción de secadoras y no se incluyen. (b) No se incluyen congeladores domésticos.

Fuente: INDEC