



por LUCIANA GIL. *Investigadora asistente del CONICET en el Instituto Interdisciplinario de Economía Política de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es también docente de la UBA y de la Universidad de San Martín. Licenciada en Ciencia Política y doctora en Ciencias Sociales (UBA), realizó parte de su doctorado en la Universidad Pierre-Mendès-France (Francia) y tiene un Master en Relaciones Internacionales en la Universtà di Bologna (Italia).*



RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS EN EL MERCOSUR: ¿UN PROBLEMA PARA LA INTEGRACIÓN Y EL DESARROLLO?

ANALIZA LOS EFECTOS DE LAS RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS EN EL MERCOSUR, PARTICULARMENTE EN LO QUE HACE A LA EVOLUCIÓN DE LA INDUSTRIA DEL CALZADO. PLANTEA QUE SI BIEN ESTAS RESTRICCIONES PERMITIERON A LOS DISTINTOS GOBIERNOS "SURFEAR" LOS RECLAMOS TANTO DE PRODUCTORES COMO DE IMPORTADORES TANTO DE BRASIL COMO DE ARGENTINA, TERMINARON TAMBIÉN POR LIMITAR LA CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES REGIONALES PARA DAR UN SENTIDO MÁS ESTRATÉGICO AL SECTOR. DE ESTA FORMA, MÁS QUE LA EXISTENCIA MISMA DE LAS RESTRICCIONES – QUE EXISTEN A LO LARGO Y ANCHO DEL PLANETA - AQUELLO QUE HA IDO EROSIONANDO EL FUTURO DE LA INTEGRACIÓN ES LA FALTA DE CONSENSO ACERCA DE LOS MECANISMOS CON LOS CUALES ORIENTAR EL DESARROLLO DESDE UN PUNTO DE VISTA REGIONAL.

E

l Mercosur ha sido objeto de innumerables críticas, entre ellas, aquellas que apuntan a las restricciones al comercio intrarregional como responsables de su escasa evolución como mercado común.

Pero las restricciones han sido utilizadas en todo el mundo en distintos momentos, con distintos objetivos y con distintos grados de éxito. Tal vez el principal problema en nuestro proceso de integración sea la forma en que estas restricciones se imponen. Desde su fundación formal en 1991, el Mercosur fue concebido como un proyecto de integración que tenía entre sus objetivos principales promover el desarrollo económico de los países que lo conformaban. Desde una visión liberal, el primer instrumento de integración que llevaría a tal objetivo sería la apertura comercial intrarregional, que permitiría la conformación de un mercado regional. En este sentido, si bien al Mercosur se le atribuyó un considerable éxito en términos de aumento del intercambio comercial durante sus primeros años, luego fue señalado como un proceso “estancado”, y se apuntó a las restricciones al comercio intrarregional como causas de aquel “estancamiento”. Según esta concepción, tales restricciones no permiten consolidar ni una zona de libre comercio ni una unión aduanera entre los cuatro socios (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) e impiden, así, la evolución hacia un verdadero mercado común y su objetivo de desarrollo económico. Históricamente, sin embargo, han sido herramientas comerciales legítimas utilizadas en distintos países y regiones como instrumentos para orientar ese desarrollo. La “mala imagen” de estas restricciones en el Mercosur, entonces, parece deberse más a la forma en que se deciden y aplican, que a sus causas y efectos económicos. Un estudio sobre el comercio del calzado argentino en el Mercosur dispara reflexiones sobre el poco éxito que ha tenido la forma –aislada de otras políticas de desarrollo, cortoplacista e unilateral– de administrar el comercio, ya que no ha logrado consolidar el sector regionalmente, ni diluir los reclamos de los importadores brasileños, ni –mucho menos– propiciar esfuerzos para alcanzar un consenso regional sobre los mecanismos con los cuales orientar el desarrollo económico.

Las restricciones no arancelarias en el Mercosur

La Organización Mundial de Comercio (OMC) promueve la eliminación de los aranceles como herramienta para fomentar el libre comercio internacional y prohíbe toda medida que restrinja el comercio de manera no arancelaria, permitiéndola sólo en situaciones especiales. En este sentido, hay medidas proteccionistas autorizadas y otras prohibidas según estas situaciones. Pero el criterio de prohibición no es taxativo, lo que hace muy difícil catalogar como restricciones no arancelarias (RNA) algunas medidas si son justificadas como políticas estratégicas con variados objetivos que no sean limitar comercio o discriminar productos extranjeros. Así, la línea que limita la legitimidad de estos procedimientos es muy difusa. Al igual que sucede a nivel internacional, a lo largo de la historia del Mercosur las RNA para el comercio intrazona se encontraron en un área gris entre lo permitido y lo no permitido. La concentración inicial en la liberalización comercial iba en línea con el ideal del libre comercio institucionalizado en la OMC, pero a medida que el proceso de integración se fue desarrollando, se hizo expresa la falta de una interpretación común sobre las RNA.

Las restricciones identificadas como medidas que limitan o impiden el acceso a mercados en el Mercosur han tomado diversas formas a lo largo de su historia: cuotas a las importaciones y restricciones voluntarias a las exportaciones; prohibiciones de importar y exportar; licencias de importación; salvaguardias; derechos de importación; discriminación fiscal con impuestos domésticos, impuestos y subsidios a las exportaciones; precios mínimos o valores criterio; requisitos de compras públicas; valuación en aduana, o barreras técnicas (estándares, registro, etiquetado), entre otras. Y no fueron pocas las decisiones regionales referidas a RNA que formaron parte de la normativa del Mercosur. El tema fue previsto desde el Tratado de Asunción que dio origen al proceso de integración; luego, la creación de la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) y la liberación del comercio intrazona de la mayoría de los productos en 1994 –y de casi todos en 1999– dieron origen a más normas que lo abordaban, mientras que los laudos de los tribunales regionales se concentraron en controversias originadas por el mismo. Sin embargo, el último laudo del Tribunal de Revisión Permanente del Mercosur fue emitido en 2008, mientras que una larga serie de conflictos originados en RNA era tratada a través de la presentación de reclamaciones y consultas ante la CCM o bien al máximo nivel político, con tratativas directas entre los gobiernos nacionales.

El escaso avance que hubo en la identificación de las RNA y en el establecimiento de mecanismos regionales para abordarlas

Esto no hizo más que reproducir una dinámica contraria a la integración, ya que si bien las restricciones permitían al Estado orientar las fuerzas del mercado, también limitaron la construcción de capacidades regionales para encarar esa orientación. Y la inexistencia de esas capacidades regionales retroalimentó la utilización de restricciones nacionales.

produjo dos situaciones paralelas. Por un lado, las RNA se fueron naturalizando como parte del proceso; por el otro, su existencia alimentó siempre las críticas al bloque. Como consecuencia, un sinnúmero de conflictos comerciales provocados por RNA terminaron abordados de manera bilateral. Entre ellos, el de calzado, que históricamente enfrentó a empresarios de la Argentina y Brasil.

Las restricciones no arancelarias a la importación de calzado en la Argentina

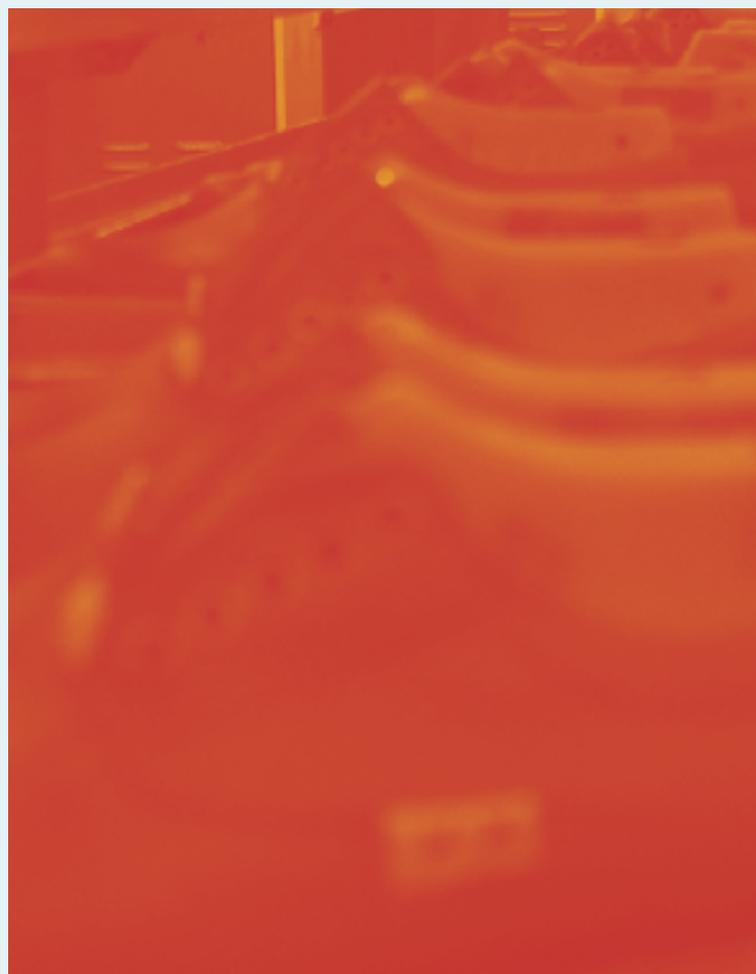
El proceso de integración iniciado en 1991 implicó un programa de desgravación arancelaria progresiva entre los países firmantes, con el objetivo último de formar un mercado común y lograr la liberalización completa en 1994. En la dimensión del comercio intrarregional, se permitió a los países exceptuar hasta 300 bienes “sensibles” de la desgravación inicial. Entre los productos exceptuados por la Argentina se encontraban los calzados, aunque sólo tres ítems. En 1994 la mayoría de los productos comenzaba a intercambiarse a arancel cero y se acordó un régimen de adecuación final a la unión aduanera que permitía mantener aranceles o cuotas a ciertos bienes, con el objetivo de “facilitar los procesos de reconversión” tendientes a “adecuar los mismos a la mayor competencia intrarregional”. En el caso argentino, los productos incluidos fueron principalmente productos de metal, de vestir, de papel y calzado (13 posiciones arancelarias).

Cuando se acercaba la conclusión de dicho régimen (a partir de 1999 los productos allí incluidos serían intercambiados a arancel cero), las dos economías más grandes del Mercosur se encontraban en crisis: Brasil –cuya crisis externa terminó en la devaluación de su moneda a inicios de 1999– y la Argentina, en plena recesión como antesala de la crisis económica y política que estallaría en diciembre de 2001. En este contexto, los socios del Mercosur tendieron a fortalecer la protección por vías no arancelarias de sus sectores sensibles, frenando el impulso liberalizador de los inicios del proceso.

El calzado argentino era uno de los sectores cuyos productos podían importarse a arancel 0% a partir de 1999 y estuvo entre los primeros en alertar sobre la amenaza que el comercio intrarregional significaría para la producción local, debido al fuerte desarrollo del sector en Brasil, a la devaluación de su moneda (que reducía costos de producción comparativamente) y a los subsidios a la exportación que su gobierno brindaba. Ante los enérgicos reclamos empresariales, las reuniones entre funcionarios argentinos y brasileños se sucedieron, sin lograr acuerdos acerca de cómo afrontar el problema comercial. La Cámara de la Industria del Calzado (CIC) argentina era la principal solicitante de la inmediata aplicación de salvaguardias y, a fines de julio de ese año, el Ministerio de Economía adoptaría la resolución 911 para su aplicación. El gobierno brasileño reaccionó enérgicamente: por primera vez desde la creación del bloque anunció que todas las negociaciones –incluidas las del régimen automotor que estaban en marcha en ese momento– quedaban suspendidas. La visibilidad de estas medidas obligó al entonces

presidente Carlos Menem a una escala fuera de agenda en Brasil para abordar el tema y a un compromiso de que la norma 911 no comprendería a los países del Mercosur. Pero el gobierno argentino respondió a las demandas de los productores locales por otros medios que restringieron el comercio. En agosto introdujo una nueva reglamentación técnica (resolución 508), que disponía que todo calzado comercializado en el país debía poseer una etiqueta con información acerca de los materiales de elaboración. Pocos días más tarde, la resolución (res. 977) introducía un sistema de licencias no automáticas (LNA) de importación a los fines de certificar el cumplimiento del requisito de etiquetado. Al reglamentarse las medidas anteriores (res. 617), se estableció un plazo de más de tres meses para resolver la aprobación de las licencias, disposición que implicaba la virtual paralización de las importaciones intrazona hasta fines de 1999. Las etiquetas obligatorias del calzado, además, debían ser certificadas por el Instituto Nacional de Tecnología Industrial. Las quejas de los importadores no tardaron en llegar y Brasil respondió con una serie de medidas que podían afectar las ventas argentinas a dicho mercado, dando fuerza a la idea de una “guerra comercial”. El conflicto se canalizaba por tales amenazas –en lugar de utilizar el sistema de solución de controversias por medio de tribunales que el proceso de integración preveía– y el acercamiento finalmente se dio por la vía política, pero en el ámbito privado. Los gobiernos de ambos lados de la frontera presionaron a sus propios empresarios para que alcanzaran un acuerdo temporario de restricción voluntaria de exportaciones, aunque sin participación formal de los representantes públicos. El gobierno argentino ya había impuesto las licencias, pero no serían aplicadas mientras se cumpliera el cupo a pactarse en el acuerdo entre privados. Por su parte, Brasil reconocía la difícil situación del gobierno argentino y quería evitar que las licencias se multiplicaran hacia otros sectores. El acuerdo se alcanzó recién a fines de septiembre de 1999 con un cupo de exportaciones brasileñas durante casi un año. Pero este acuerdo no eliminó el problema, ya que las denuncias de incumplimiento de ambos lados no tardaron en hacerse notar: en octubre empresarios brasileños denunciaban mercadería retenida en la aduana argentina por casi dos meses; desde diciembre se registraban quejas públicas de la CIC sobre importaciones superiores a las acordadas. El acuerdo venció a fines de junio de 2000 y llovían las denuncias de incumplimiento, así como continuas declaraciones acerca de cierres de empresas, pérdida de puestos de trabajo, acumulación de *stock* o ingreso de mercancías con subfacturación y *dumping*. En diciembre de 2001, fabricantes, gremios del sector y la Confederación General del Trabajo protestaron frente a la Cancillería argentina arrojando miles de pares de calzados, como forma de repudio a una política que consideraban “demasiado complaciente” respecto de la competencia brasileña. A fines de ese mes estallaba la crisis en la Argentina, con protestas y saqueos masivos

que llevaron a la renuncia de Fernando de la Rúa. La posterior devaluación de la moneda argentina, el encarecimiento de las importaciones y la casi inmediata recuperación del crecimiento económico en la Argentina hicieron que los temas comerciales no dominaran la agenda regional entre 2002 y 2004. Sin embargo, el conflicto reaparecería hacia fines de ese año, con el crecimiento de las importaciones del sector. La creación de una comisión bilateral de monitoreo de comercio en 2003 permitió que se desarrollara una mecánica previa a la decisión de establecer restricciones al comercio: los gobiernos –por entonces encabezados por Néstor Kirchner en la Argentina y Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil y con conocida sintonía política– promovían acuerdos entre los sectores privados involucrados y, de no alcanzarse, o bien como forma de control, adoptaban alguna forma de restricción. Así se lograron desde entonces varios acuerdos privados bilaterales para restringir durante los siguientes años la cantidad de importaciones a la Argentina de



Si bien al Mercosur se le atribuyó un considerable éxito en términos de aumento del intercambio comercial durante sus primeros años, luego fue señalado como un proceso "estancado", y se apuntó a las restricciones al comercio intrarregional como causas de aquel "estancamiento".

textiles, televisores, ropa blanca, calzados y vinos, entre otros. Las LNA fueron aplicadas por el país a modo de control de cumplimiento de estos acuerdos en bicicletas (2003); artículos para el hogar (2004); juguetes y calzado (2005); motocicletas (2006); pelotas, textiles y partes de calzado (2007); productos metalúrgicos, hilados y tejidos (2008). También se restringió el acceso de algunas importaciones (entre otras, las de calzado) solo a determinadas aduanas, a semejanza de la restricción que en 1982 impuso Francia a los electrodomésticos japoneses.

En 2006, luego de arduas negociaciones, la Argentina y Brasil acordaron el Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC), que establecía un procedimiento común a realizarse para restringir importaciones en ramas de producción nacional de alguno de los dos países que se vieran perjudicadas por el comercio con su vecino. La idea era que con el MAC se eliminasen aquellas LNA. Pero el MAC nunca se utilizó y las licencias no desaparecieron. Así, pese a disponer de un mecanismo bilateral –con, por entonces, vistas a regionalizarse– para regular el comercio, se mantuvo y amplió el uso de restricciones nacionales unilaterales a la importación: en calzado en la Argentina, la resolución 61/07 imponía certificados a las capelladas (parte superior) de calzado; en 2008, la resolución 366 actualizaba la lista de productos del calzado sujetos a los certificados de importación y la Aduana reforzaba sus controles de los productos sujetos a valores criterio, recurriendo a la participación activa de los sectores privados involucrados.

Mientras tanto, el período 2002-2011 fue de claro crecimiento para el sector del calzado y fue asociado, tanto por los sucesivos gobiernos como por los empresarios, al crecimiento del mercado interno y a las restricciones comerciales que limitaban las importaciones para abastecerlo. La producción aumentó notoriamente (de unos 40 millones de pares en 2002 a casi 120 millones en 2011), acompañada por un más lento aumento del empleo en el sector (de alrededor de 17.000 puestos de trabajo registrados en 2002 a 28.000 en 2010), y se conocían distintas iniciativas empresarias, que involucraban nuevas licencias de marcas internacionales. El sector crecía sostenidamente, aunque su participación en el valor bruto industrial no superó el 1% en todo el período y el empleo generado por el sector se mantuvo en alrededor del 0,5% del empleo registrado y del 2% del empleo industrial. Debe decirse que estos valores oficiales tienden a reducir la importancia del empleo de esta industria, tanto por el hecho de que parte del trabajo necesario para la confección de calzado suele quedar incluido en otros rubros (como textil o caucho), como por el elevado número de trabajadores informales que caracterizan al sector.

Tal crecimiento incluyó la instalación de empresas brasileñas en el país, impulsadas por el propio Estado argentino a través de una serie de facilidades. La producción de estas empresas, que en muchos casos adquirieron fábricas locales, se concentró en el ámbito

deportivo, en productos de baja y media gama tecnológica, en tanto que continuaban importando los productos de alta tecnología. De este modo, las importaciones de calzado mantuvieron un alto nivel, particularmente en ese rubro. Bekerman y Montagu registran que en el período 2004-2009 las importaciones del mismo crecieron a una tasa acumulativa anual de 9% en volumen y 15% en valores, en tanto que el índice de participación de las mismas en el consumo aparente fue, en promedio, del 47%. En cuanto a las importaciones provenientes específicamente de Brasil, entre los períodos 1996-1998 y 2003-2005 habían crecido un 44%. Por eso, poco tiempo pasó para que las tensiones comerciales resurgieran a la luz de la crisis económica y financiera internacional de 2008, que afectó el comercio exterior de todos los países del Mercosur y fortaleció la orientación defensiva de la política comercial argentina, ahora bajo gobierno de Cristina Fernández. Ese año, el cuadro de situación de las restricciones aplicadas por la Argentina a Brasil se resumía de la siguiente manera: había productos con licencias no automáticas de importación (principalmente calzado, línea blanca y papel), otros sujetos a medidas *antidumping* (transformadores; vasos, copas y jarros de vidrio; y hojas de sierra manual); otros con salvaguardias (TV color). La utilización por parte argentina de las LNA se amplió en 2009 alcanzando 412 posiciones y fortaleciendo reclamos por parte de la industria brasileña afectada. En octubre de ese año Brasil adoptó medidas similares en forma de represalia para con productos perecederos de la industria argentina y solo con la acumulación de camiones detenidos en la frontera las negociaciones oficiales avanzaron

hacia la liberación más fluida de las licencias en los dos sentidos a fines de 2009. Una vez más, se trataba de una distensión lograda a partir de medidas unilaterales y presiones mutuas.

El alcance de las LNA se amplió aún más en 2011 y a partir de 2012 se sumó la exigencia de declaraciones juradas anticipadas de importación (DJAI), que cubrían la totalidad del universo arancelario y todos los socios comerciales del país. Estas reemplazarían, en 2013, las LNA previas como instrumento de administración de comercio y generarían una nueva y duradera ola de reclamos de los socios, en especial por los tiempos de aprobación de las importaciones. Los reclamos se diluirían solo una vez que la Argentina acordara, en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), eliminar las DJAI a fines de 2015. Este compromiso internacional hizo que, sin menciones expresas a las RNA argentinas, en diciembre de 2015 se oficializara regionalmente un listado de medidas y restricciones arancelarias, no arancelarias y otras con "efectos equivalentes" en todos los países socios del Mercosur, a la vez que se acordaran reuniones a nivel oficial para reducirlas. Mientras tanto, el nuevo gobierno argentino de Mauricio Macri aprobó, el mismo mes de su asunción, la resolución para reemplazar el sistema de las DJAI por el *Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones* (SIMI, res. 3823), con plazos aceptados por las normas OMC. Para la mayor parte de las mercaderías importadas, estableció licencias automáticas y para un porcentaje reducido de productos (unas 1.500 posiciones arancelarias, equivalentes al 12,4% del total), mantuvo LNA, entre ellos, para calzado.

Las protestas de los productores locales se basan, hasta la actualidad, en que, aunque existen protecciones formales a las importaciones de calzado, a diferencia de administraciones anteriores, ahora su aplicación se realiza de manera mucho más "liviana", esto es, facilitando mayor cantidad de importaciones y mostrando el grado de discreción al que está sometido este tipo de medidas.

Sin consensos regionales, continúan los mecanismos nacionales

En el caso del calzado argentino, aunque las LNA siguieran vigentes, los reclamos por las importaciones siguieron a la orden del día. La Federación Argentina de la Industria del Calzado y Afines (FAICA) distribuyó un informe denunciando un 62% de aumento en importaciones durante el primer mes y medio de 2017 –en comparación con el mismo período de 2016– y señalando a Brasil y China como principales proveedores externos. A mediados de 2018 la Cámara Argentina de Industriales Proveedores de la Industria del Calzado (CAIPIC) se refería en una nota al “peor momento” del sector, generado por una continua baja del consumo interno y un aumento incesante de importaciones. Las cámaras exponían un 21% de aumento interanual de las importaciones entre 2016 y 2017, siete mil puestos de trabajo perdidos en el rubro a nivel nacional ese último año, suspensiones, reducción de las jornadas laborales y cierre de 300 fábricas de calzado en 2019. Aunque el problema no eran solo las importaciones, sino, según resumían entidades del sector en conferencia de prensa en junio de 2018, “la carga de los factores que estructuran la no competitividad (sic) sistémica de la economía argentina, como son: fuerte presión tributaria; altas tasas de interés; servicios financieros raquíticos y caros; concentración de los canales de comercialización; renta inmobiliaria exacerbada; costos logísticos y de energía por encima de los de la región, etc.”.

El gobierno de Macri, de clara orientación aperturista, exponía al sector como uno de los más protegidos en la economía nacional: según la Comisión Nacional de Comercio Exterior, se encon-

traba segundo entre los sectores con mayor presencia en el total del valor de las importaciones involucradas en investigaciones y medidas de protección vigentes durante 2017, y era el de mayor presencia en cuanto a cantidad de empleo resguardado como consecuencia de decisiones adoptadas y medidas vigentes. Con todo, las protestas lograron nuevas medidas de protección, como la actualización de los valores criterio para partes del calzado (res. 3895, del 23/5/2016), de las declaraciones juradas de composición de producto (res. E/2018, del 5/12/2016) y de los reglamentos de etiquetado (res. 465, del 8/8/2018).

Las protestas de los productores locales se basan, hasta la actualidad, en que, aunque existen protecciones formales a las importaciones de calzado, a diferencia de administraciones anteriores, ahora su aplicación se realiza de manera mucho más “liviana”, esto es, facilitando mayor cantidad de importaciones y mostrando el grado de discreción al que está sometido este tipo de medidas. Como pudo observarse, esta discreción permitió que el mismo tipo de medidas fueran aplicadas por gobiernos con distintas visiones de la política comercial (tanto aquellos más proclives a la apertura del comercio como aquellos más proclives a controlarlo), pero en ninguno de los casos resolvieron el problema, puesto que la inconformidad se expresa en todas las partes: tanto en los empresarios locales, que las consideran insuficientes, como de los importadores, que las consideran exageradas. Para abordar ese tironeo –que no es novedoso ni particular de nuestro país– el Mercosur contaba desde sus orígenes con tribunales para la solución de controversias; pero paulatinamente dejó de recurrirse a ellos; más tarde, el MAC –que, bien o mal, tendía a aunar criterios sobre el tema– nunca se puso en marcha. Al final, las RNA se mostraron más efectivas para resolver el problema comercial en el corto plazo, brindando a los gobiernos, además, un mayor margen de discrecionalidad tanto en el manejo de los tiempos como de los sectores a los que se aplicarían estas medidas.

Esto no hizo más que reproducir una dinámica contraria a la integración, ya que si bien las restricciones permitían al Estado orientar las fuerzas del mercado, también limitaron la construcción de capacidades regionales para encarar esa orientación. Y la inexistencia de esas capacidades regionales retroalimentó la utilización de restricciones nacionales. Así, las soluciones cortoplacistas contribuyeron, cíclicamente, a esquivar los esfuerzos por establecer estrategias regionales de desarrollo. Esto no es lo mismo que señalar a las RNA como causas siderales del estancamiento del proceso de integración: más que la existencia misma de las restricciones –que, como se citó, existen a lo largo y ancho del planeta–, aquello que parece socavar el futuro de la integración es la falta de consenso acerca de los mecanismos con los cuales orientar dicho desarrollo regionalmente –en lugar de solo nacionalmente–. Así, el hecho de que estas restricciones “resolvieran” por momentos los problemas de producción y empleo de determinados sectores, no favoreció la construcción de dicho consenso y alimentó –y sigue haciéndolo– los cuestionamientos al proceso de integración, debilitando su legitimidad como proyecto regional de desarrollo.

