

MERCOSUR- UNIÓN EUROPEA: NUEVA APUESTA A LA NEGOCIACIÓN

Nelson Illescas, Nicolás Jorge y Sofía Perini *

1. HISTORIA Y SITUACIÓN ACTUAL DE LA NEGOCIACIÓN

Las negociaciones entre ambos bloques regionales se remontan al año 1995, cuando se firmó el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional. Este entró en vigor en 1999 y tenía por objeto profundizar las relaciones entre la por entonces Comunidad Europea y el Mercosur, con base en tres pilares: el diálogo político, la cooperación y el comercio. Es precisamente en el marco de este último donde, para el 2001, se intercambiaron las primeras ofertas para la desgravación (reducción) de los aranceles a las importaciones. Estas siguieron revisándose hasta el 2004, año en que el ejercicio negociador fue interrumpido, por desavenencias en el contenido de las mismas.

Tras varios años de paralización, en junio de 2009, en Lisboa, se realizó un encuentro entre funcionarios técnicos de ambos bloques, donde decidieron elaborar propuestas superadoras a las ofertas presentadas en 2004. El objetivo era aprovechar que durante el primer semestre de 2010 se abría una ventana de oportunidad, ya que coincidían las presidencias española de la UE y argentina del Mercosur, lo que se esperaba que influyera en las prioridades y en las agendas de las dos organizaciones y permitiera relanzar los objetivos recíprocos.

En mayo de 2010, se produjo el mentado relanzamiento formal de las negociaciones y a finales de junio, representantes de ambos bloques se reunieron en Buenos Aires para comenzar a dar forma al acuerdo. Las reuniones del Comité de Negociaciones Bi-regionales (CNB) continuaron y estaba previsto que en 2011 se produjera un nuevo intercambio de ofertas, el cual nunca se concretó. Durante 2012 se volvieron a realizar reuniones, prometiéndose intercambios de ofertas y diversos avances, pero poco a poco el impulso negociador se fue agotando.

Para 2013 se fijó un nuevo cronograma, señalando el último trimestre del año como el momento para intercambiar ofertas. Incluso, en septiembre de dicho año, el gobierno argentino dio inicio a una nueva consulta al sector privado, para conocer su posición respecto de la oferta de concesiones arancelarias a intercambiar con la contraparte europea hacia fin de año. De todas maneras, esta incitativa nunca se logró llevar a instancias de bloque.

Intercambio de ofertas

Así se llegó al momento actual, cuando el pasado 11 de mayo, en un escenario de estricta confidencialidad, representantes del Mercosur y la UE realizaron el primer



Designed by Pressfoto / Freepik

intercambio formal de sus listas de ofertas de bienes (propuestas de reducción de aranceles), luego de haber retomado el proceso negociador. El objetivo es concluir un acuerdo amplio que elimine o reduzca al máximo posible las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio (medidas sanitarias, propiedad intelectual, obstáculos técnicos, entre otras).

Un mes después, en el Ministerio de Agroindustria, se recibieron a más de 30 representantes de cámaras exportadoras del sector para informar acerca de los avances en la negociación. Durante el encuentro, se mencionaron algunos datos relevantes vinculados al intercambio de ofertas.

La UE demanda algunas cuestiones (históricas) al Mercosur, como la eliminación de los derechos de exportación y las licencias a importaciones, entre otras. Al respecto, vale señalar que la UE ofrece cuotas o contingentes arancelarios (cantidades máximas de bienes que se ofrecen con desgravación) para algunos productos agroindustriales de interés para el Mercosur. Si bien algunas opiniones describieron la nueva propuesta europea como no muy ambiciosa, se trata de un piso para iniciar el nuevo ciclo de negociaciones.

El primer encuentro pos-intercambio de ofertas se realizó los días 23 y 24 de junio en Montevideo. En un comunicado conjunto se informó que durante el encuentro ambos bloques proporcionaron respuestas a consultas vinculadas a las ofertas intercambiadas, como también sobre cuestiones relacionadas al acceso al mercado de bienes, servicios, inversiones y compras gubernamentales. Repasaron, asimismo, el estado de situación de los textos (disciplinas) del Acuerdo, indicando aquellos que requieren actualización.

Los jefes negociadores acordaron un programa de trabajo a fin de prepararse para la siguiente ronda del CNB, que se realizará en octubre en Bruselas. Dichas rondas de negociación suelen desarrollarse a través de reuniones de los grupos de trabajo que tratan las distintas disciplinas del Acuerdo (medidas sanitarias, acceso al mercado de bienes, obstáculos técnicos, entre otros). En vistas a ello, y con el objeto de llegar al encuentro lo más preparado posible, el sector público inició un período de consultas al sector privado.

2. ¿POR QUÉ NEGOCIAR?

Existen varios factores –sobre todo que colocan a la negociación en un contexto muy diferente al año 1999,

cuando se lanzó el proceso— que invitan a pensar en la necesidad de llevar adelante esta negociación:

- *El estancamiento de la Ronda de Doha en OMC y el surgimiento del "nuevo regionalismo"*

Paralelamente al parate negociador en la OMC, y sobre todo con la Ronda de Doha, han surgido una serie de iniciativas denominadas negociaciones mega-regionales, entre ellas el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión (TTIP), que están negociando EE.UU. y la UE; la Asociación Económica Regional Integral (RCEP), que incluye a los países de ASEAN más otros seis¹; y el recientemente firmado Acuerdo de Asociación Transpacífico² (TPP). Por el número y tamaño de las economías involucradas y las disciplinas abordadas, estos procesos tendrán un profundo impacto sobre la arquitectura de las relaciones mundiales de comercio e inversión. En todos los casos, se busca armonizar las reglas con que operan las principales cadenas globales de valor.

En su mayor parte, estos "acuerdos de integración profunda" buscan establecer compromisos de mayor alcance a los establecidos por el sistema multilateral de comercio en temas como comercio de servicios, propiedad intelectual, obstáculos técnicos y compras públicas, denominados OMC-plus. Asimismo, estos tratados suelen contener obligaciones en áreas actualmente no reguladas por las disciplinas multilaterales, denominadas OMC-X, entre las que se destacan el tratamiento de la inversión, la política de competencia, los flujos de capital y las regulaciones ambientales y laborales.

Considerando conjuntamente a las tres iniciativas mencionadas, cerca del 70% del comercio agroindustrial internacional está sobre la mesa de negociación. Los principales proveedores de alimentos como EE.UU., Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Malasia están negociando mejores condiciones de acceso a los mercados más importantes del mundo como Japón, China e India.

Mientras que estos acuerdos traerán oportunidades económicas especialmente a los países involucrados, el escenario resulta preocupante para Argentina, que no forma parte de ninguno de ellos. Esto se analiza en la sección siguiente, pero a modo de adelanto se puede afirmar que las mejoras de acceso obtenidas por sus competidores por la disminución de barreras arancelarias y no arancelarias podrían traer aparejado pérdidas de mercados y de relevancia como destino de inversiones.

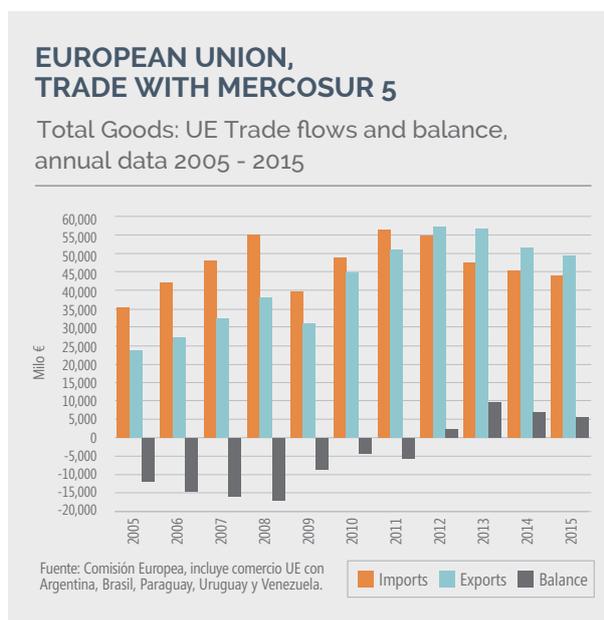
- *Escaso relacionamiento en materia de acuerdos comerciales, del Mercosur con otros países o bloques extra-ALADI*

La idea original del Mercosur fue crear un mercado común entre sus países miembros, pero sin llegar a constituir organismos supranacionales como la UE o la Comunidad Andina de Naciones. Se ha señalado acertadamente que esto pudo en su momento tener ciertas ventajas para los países tomados individualmente, pero que a la larga ha conspirado contra una institucionalidad comunitaria autónoma y fuerte que pudiera imponer políticas, normativas y una jurisdicción que disciplinara a los países del bloque, como ocurre en el ámbito europeo.

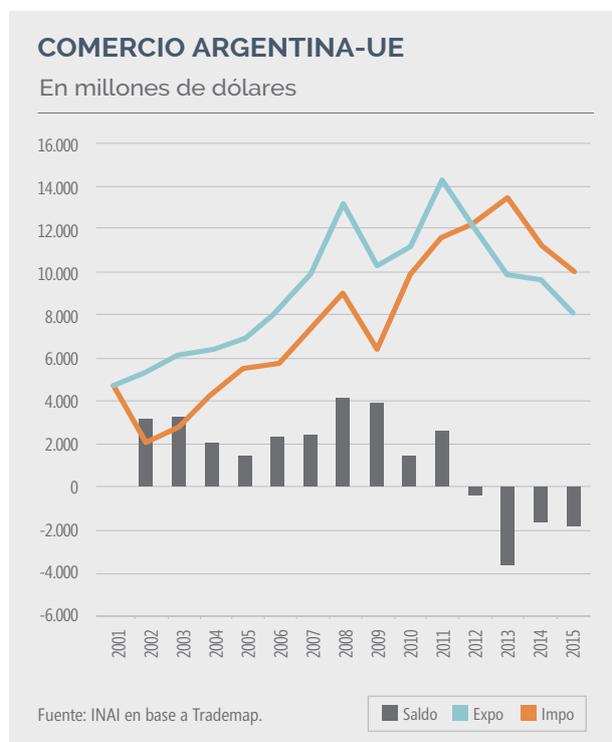
Si el objetivo primordial ha sido la integración comercial y ésta puede ser medida por la cantidad de acuerdos firmados, se puede considerar al Mercosur en deuda. Más allá de los Acuerdos de Alcance Parcial firmados en el marco de la ALADI³, ha firmado acuerdos con Israel, Egipto (aún no vigente), Palestina (aún no vigente) y México. Por otro lado, tiene acuerdos de preferencias arancelarias con Cuba, India (que contempla 450 líneas arancelarias, aunque se busca ampliar) y la Unión Aduanera de África Austral (SACU), este último que ha entrado en vigor recientemente.

- *La importancia de la UE como socio comercial*

La UE es el principal socio comercial del Mercosur, así como el principal inversor extranjero en la región, representando el 19,1% del comercio total del bloque sudamericano en 2015, seguido por China (18,6%) y EE.UU. (16,6%). El siguiente gráfico muestra la evolución del comercio entre ambos bloques, desde la perspectiva europea. Como se puede observar, la balanza comercial —que era superavitaria para Mercosur— comenzó a revertir la tendencia a partir del año 2012 y desde entonces acarrea déficits en la balanza birregional.



Para Argentina, en particular, el mercado comunitario es el segundo destino para sus ventas externas, con 8 mil millones de dólares en 2015. El 70% de estas exportaciones correspondió a productos de origen agroindustrial. Siguiendo la tendencia del bloque, después de un récord en 2011 las ventas argentinas comenzaron a descender, derivando en un déficit comercial con la UE cercano a los 2 mil millones de dólares.



- Los miembros del Mercosur, salvo Paraguay, perdieron el beneficio otorgado por el SGP europeo

A principios de 2014 entró en vigor el Reglamento (UE) N° 978/2012, el cual establece un nuevo esquema para el Sistema Generalizado de Preferencias de la UE (SGP). El mismo consiste en una serie de concesiones arancelarias no recíprocas por parte de los países desarrollados hacia los países en desarrollo.

El reformado sistema europeo se focaliza en menos beneficiarios, buscando –según afirman– asegurar un mayor efecto en aquellos que más lo necesitan. En relación al Mercosur, la mayoría de sus integrantes (Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela), al haber sido clasificados por el Banco Mundial como economías de renta media alta durante los últimos tres años (en base a su PBI per cápita), se encuentran entre los países que dejan de ser beneficiarios de este sistema.

Por mencionar algunos ejemplos, dentro de los productos argentinos del complejo CERYOL que entraban al mercado europeo con reducciones arancelarias, se pueden citar: aceite de soja a granel (NMF entre 3,2% y 6,4%; con SGP 0% y 2,9% respectivamente); aceite de

soja refinado a granel (NMF entre 5,1% y 9,6%; con SGP 1,6% y 6,1%); aceite de girasol a granel (NMF 3,2%, con SGP 0%); aceite de girasol refinado a granel (NMF entre 5,1% y 9,6%; con SGP 1,6% y 6,1%); y biodiésel (NMF 6,5%, con SGP 0%). Debe recordarse que la harina de soja actualmente tiene arancel 0%, sin necesidad del SGP.

- La UE está negociando con EE.UU. el TTIP

Las negociaciones para el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión (TTIP por sus siglas en inglés), fueron anunciadas en febrero de 2013 por los Estados Unidos y la Unión Europea, con el objetivo de crear un mercado transatlántico plenamente integrado⁴. Su propósito es renovar y reforzar la alianza entre ambos, así como revitalizar su rol de liderazgo en la gobernanza del comercio mundial. Las partes desean un acuerdo de alto estándar que sea la base de futuras reglas globales. Una característica de esta negociación, que la diferencia del TPP y el RCEP, es que abarca a dos economías grandes con un nivel de desarrollo equivalente.

A julio de 2016, las partes ya han llevado adelante 14 rondas de negociaciones, lo que habla de la celeridad e importancia que se le ha imprimido al proceso. De todas formas, las diferencias todavía son importantes en algunos temas agrícolas, como: indicaciones geográficas, organismos genéticamente modificados, barreras sanitarias y fitosanitarias (productos cárnicos de ganado tratado con hormonas) y procesos técnicos (etiquetado).

En cuanto a los temas objeto de negociación, se los puede agrupar en tres grandes esferas:

- Acceso a mercados: rebaja y remoción de aranceles, reglas de origen y comercio de servicios.
- Regulaciones y barreras no arancelarias: simplificación y armonización de procedimientos.
- Reglas sobre medidas de defensa comercial, inversiones, contratación pública, regulaciones financieras, derechos de propiedad intelectual, incluyendo indicaciones geográficas; y sobre trabajo y medio ambiente.

También se mencionan tópicos como modernización y simplificación de los aspectos relacionados con aduanas y facilitación del comercio, política de competencia, empresas de propiedad estatal, materias primas y energía, pequeñas y medianas empresas, relocalización de la producción y transparencia.

Un acuerdo entre ambos necesariamente va a repercutir en el Mercosur, sobre todo por la posible pérdida de la

posición actual de acceso; es decir, el desvío de comercio en favor de socios que firmen acuerdos de libre comercio. En la siguiente sección se puede apreciar dicha cuestión.

3. ¿CUÁL ES EL POTENCIAL IMPACTO DEL ACUERDO EN EL MERCOSUR Y EN ESPECIAL EN ARGENTINA?

Un primer análisis de diversos escenarios que se plantean ante las negociaciones con la UE se realizó en el trabajo realizado por la Fundación INAI "Mega-regionalismo y comercio agroindustrial. Impactos para Argentina (2015)". Debe tenerse presente que los escenarios que se simulan en el mismo aplican la eliminación total de los aranceles a la importación, llevando las tasas a cero. En la práctica, especialmente en productos de origen agropecuario, se sabe que no se realizará tal reducción. De todas formas, es importante este tipo de análisis para conocer en qué productos están las mejores oportunidades, y, una vez conocidas las ofertas, cuánto se acercan las mismas a este potencial.

Entre las principales conclusiones de dicho documento, se observa que el acuerdo entre el Mercosur y la UE no sólo lograría compensar parte de las pérdidas de comercio causadas por el desvío provocado por un potencial entre la UE y EE.UU., sino que además sería beneficioso en sí mismo. En el siguiente cuadro, se puede apreciar como una eliminación total de aranceles por parte de la UE al Mercosur generaría un incremento de un 21,2% de las exportaciones del Mercosur a Europa (11% para Argentina).

La segunda conclusión del estudio es que es de vital importancia tener conversaciones que vayan más allá de lo arancelario. Si a la eliminación de impuestos a la importación se suma una reducción de barreras no arancelarias, los beneficios podrían más que duplicarse en relación a la simulación anterior.

4. ¿QUÉ OBSTÁCULOS ENFRENTAN LAS NEGOCIACIONES?

También hay factores que pueden hacer tambalear o al menos ralentizar el proceso negociador:

- La incertidumbre europea tras el Brexit

En el referéndum celebrado el 23 de junio pasado, el Reino Unido votó a favor de abandonar el bloque de integración regional,zz con un sorpresivo 51,9% (salida: "Brexit") contra 48,1% (permanencia: "Bremain"). En principio, los próximos pasos a seguir están definidos en el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea, que prevé una cláusula de retirada; es decir, un mecanismo para el retiro voluntario y unilateral de un país de la Unión.

En respuesta a esta situación sin precedentes para los europeos, los presidentes del Consejo, Parlamento y Comisión Europea realizaron un Comunicado Conjunto, a través del cual solicitaron a Gran Bretaña hacer efectiva su salida lo antes posible para evitar que se prolongue la incertidumbre. Sin embargo, resaltaron que hasta tanto el proceso negociador concerniente a la retirada no finalice, el Reino Unido (RU) permanece como miembro de la UE con todos los derechos y obligaciones que eso implica.

Aún se desconoce el impacto que esta decisión puede tener. Desde el punto de vista interno, se menciona el riesgo de que otros países, como Grecia y Francia, sigan sus pasos, llevando a una desintegración del bloque regional. Asimismo, se presenta la posibilidad de que Escocia e Irlanda del Norte se independicen del RU.

El impacto del Brexit sobre el sector agrícola europeo dependerá de las condiciones que se negocien en el acuerdo de salida ya mencionado. No obstante, los europeos han identificado algunos frentes que se verán afectados: institucional (presupuestario), comercial (con la UE y con el resto del mundo) y normativo (modificación de la regulación).

El futuro del RU y la UE en materia comercial es indefinido aún. Es inminente que habrá un impacto considerable, pero no se puede cuantificar dado que aún no están claras las condiciones en que se dará la salida del bloque. Se requerirá un arduo trabajo en materia

CUADRO. IMPORTACIONES AGROINDUSTRIALES UE DESDE MERCOSUR, SEGÚN ESCENARIOS

Millones de dólares

UE acuerda con MS	UE acuerda con EEUU	Base	Escenario	▲	%
Aranceles		27.966	33.903	5.937	21,2%
Ar + BNAs		27.966	43.189	15.223	54,4%
	Ar + BNAs	27.966	26.595	-1.371	-4,9%
Aranceles	Ar + BNAs	27.966	32.705	4.739	16,9%
Ar + BNAs	Ar + BNAs	27.966	41.991	14.025	50,2%

Fuente: Trabajo Mega-regionalismo y comercio agroindustrial. Impactos para Argentina (2015).



normativa, tanto a nivel intra-UE como también en el ámbito de las negociaciones multilaterales. En principio, dejará de pertenecer al mercado único de la UE, con lo cual deberá crear un nuevo marco normativo en su relacionamiento con ellos y luego determinar el rol que asumirá ante la OMC como país independiente. El RU tendrá que renegociar posiciones dentro y fuera del bloque: deberá decidir, entre otras cuestiones, qué nivel de subsidios a los agricultores solicitará, qué aranceles y cuotas aplicará (éstos se encuentran definidos actualmente a nivel regional), qué normativa sanitaria adoptará (si seguirá o no con los parámetros europeos ya vigentes), qué acuerdos/negociaciones con terceros países respetará y cuáles no. Este trabajo de definiciones y negociaciones no será sencillo ni rápido y dependerá de las voluntades de los actores involucrados en cada cuestión (que son muchos en este caso).

- El sector agrícola europeo es reticente a un acuerdo

Uno de los sectores más duros para con la negociación ha sido el agrícola. Desde la UE, en el seno del Consejo de Agricultura, un grupo de países liderado por Francia, entre los que se encuentran Austria, Chipre, Estonia, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Polonia, Rumanía y Eslovenia, presentó un documento oponiéndose a la apertura del mercado europeo de productos agrícolas como lácteos y carnes. Señalaron que la inclusión de estos productos en la oferta de la UE tendría un profundo impacto negativo en el sector agropecuario comunitario. Pidieron que la Comisión Europea realice un estudio del impacto que el acuerdo podría tener sobre los productores europeos antes de avanzar en la negociación con el Mercosur.

Debido a las dificultades que atraviesa su agricultura, estos países alertaron que “una oferta que contenga cuotas para productos sensibles sería vista como una provocación por el sector y podría tener un efecto dominó en el resto de las negociaciones comerciales existentes, en particular en la que tiene lugar con EE.UU”. Subrayaron que los países del Mercosur son líderes mundiales en los mercados agrícolas y sus sectores agrarios y alimentarios son muy competitivos. Asimismo, argumentan que los productores sudamericanos compiten deslealmente al no respetar los altos estándares medioambientales y de calidad europeos.

El comisario de Agricultura, Phil Hogan, reconoció la preocupación de esta veintena de Ministros, por el momento en el que se decide activar las negociaciones con el Mercosur, cuando el sector europeo atraviesa una crisis. En un guiño hacia estos países, señaló que transmitirá la inquietud a la Comisaría de Comercio, y advirtió que el bloque sudamericano deberá moderar sus expectativas a lo que es razonable y aceptable para la UE.

- La situación interna del Mercosur

Mientras las voluntades políticas de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay se han alineado en pos de la negociación, e incluso se han planteado la posibilidad de avanzar en acuerdos comerciales con diversos países, el Mercosur aún debe resolver algunas cuestiones internas.

Por el lado de Brasil, el pasado mes de abril, una comisión especial de la Cámara de Diputados dio inicio

al proceso por considerar que hay indicios de que la presidenta Dilma Rousseff manipuló datos de las cuentas públicas. Esto llevó a que el Senado suspenda formalmente a la presidenta con el propósito de someterla a un juicio político. Y, como consecuencia, la presidencia ha pasado interinamente a manos del vicepresidente Michel Temer, quien debería completar el mandato hasta el 1° de enero de 2019 si Dilma resulta destituida.

Y también está la cuestión de Venezuela, que no forma parte de la negociación con la UE pero que debería asumir la presidencia pro tempore del bloque en el segundo semestre del año. Aquí es donde Brasil ha pedido a sus socios que posterguen la decisión de pasar la presidencia rotatoria a Venezuela este mes, con el argumento de que no ha cumplido con los requisitos para ser un miembro pleno. Incluso el ministro de Relaciones Exteriores del gobierno interino y potencial candidato por la presidencia de Brasil en 2018, José Serra, ha ido más allá, al señalar que Brasil cometió un error al respaldar la entrada de la Venezuela al Mercosur en 2012. También agregó que el bloque podría incluso considerar suspender a Venezuela del grupo en el futuro, manifestando su preocupación por los derechos humanos en el país y el deterioro del ambiente político y económico.

5. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

La expansión de los acuerdos mega-regionales está relacionada con el abandono de las formas tradicionales de intercambio y el surgimiento de las cadenas globales de valor. En la actualidad, el comercio -incluido el de bienes agrícolas- se establece en base a una nutrida red de contratos y acuerdos de aprovisionamiento, a través de la cual la producción incorpora procesos, productos y/o servicios de otras geografías para abastecer una demanda segmentada y de creciente cobertura global. La expansión de estas redes internacionales ha generado una demanda de gobernanza que se intenta satisfacer mediante "acuerdos profundos" de comercio e inversión.

De esta manera, los principales resultados de las negociaciones regionales se esperan en el ámbito normativo. Si bien en muchos bienes agroindustriales los aranceles todavía se mantienen elevados y su disminución tendría efectos en las corrientes comerciales, los compromisos que puedan alcanzarse en los temas que conforman la "nueva agenda" del comercio internacional serían los de mayor impacto. Estas nuevas disciplinas serían más ambiciosas en tópicos como propiedad intelectual, comercio de servicios, compras públicas, obstáculos técnicos al comercio y barreras sanitarias y fitosanitarias; e incluso incluirían áreas no reguladas por los actuales acuerdos de la OMC, como inversión extranjera directa, política de competencia, flujos de capital y estándares ambientales y laborales.

Los principales promotores de las iniciativas mega-regionales ven en ellas la oportunidad para el establecimiento de nuevas reglas mundiales basadas en sus propios estándares y normas. Debido al fuerte peso económico y la influencia normativa de los países involucrados, y al estancamiento de la Ronda Doha de la OMC, es muy probable que estas pautas deban ser cumplidas por todos aquellos que deseen participar de las principales corrientes de comercio e inversión, multilateralizándose de facto.

Al no participar del diseño de las nuevas normas, el Mercosur deberá ajustar sus políticas a disciplinas negociadas por y a conveniencia de terceros países, cediendo grados de libertad en el manejo de su política comercial sin obtener ninguna compensación a cambio. Existe el riesgo de que se terminen estableciendo requerimientos (sanitarios, ambientales, de calidad o trazabilidad, entre otros) que resulten de difícil cumplimiento para sus exportaciones.

Por lo tanto, además de la potencial pérdida de mercados, el riesgo principal que el mega-regionalismo conlleva para el sector agroindustrial del Mercosur es que si las negociaciones concluyen con éxito, se verá cómo los caminos que conducen a la superación de las vulnerabilidades de su actual inserción comercial se estrechan significativamente. Será mucho más difícil aumentar su participación en el comercio internacional, logrando al mismo tiempo ascender en las cadenas globales de valor, a través de la diversificación de las exportaciones hacia productos con mayor grado de transformación.

Aquí es donde la negociación con la UE empieza a definirse como una alternativa para empezar a discutir dichas reglas. Y también como una ocasión para el Mercosur para consolidarse como unión aduanera que se constituya en una plataforma para futuros acuerdos comerciales. Hoy por hoy, negociar un acuerdo es no sólo una oportunidad, sino una salida ante un mundo que negocia y un futuro que requiere que participemos en la definición de las reglas de juego del comercio mundial y no que nos sean impuestas una vez acordadas por terceros ■

Referencias

1. China, India, Australia, Nueva Zelanda, Corea del Sur y Japón.
2. Australia, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam.
3. Asociación Latinoamericana de Integración
4. Esta negociación tiene diversos precedentes, como la propuesta del New Transatlantic Marketplace Agreement de fines de los años noventa, que no prosperó, y el Framework for Advancing Transatlantic Economic Integration, firmado en 2007 (CEPAL, 2013).
5. <http://www.inai.org.ar/notas.asp?id=180>

La infraestructura ferroviaria de cargas en Argentina

VENTAJAS DE UN SISTEMA DE TRANSPORTE INTERMODAL EFICIENTE PARA POTENCIAR EL DESARROLLO AGROINDUSTRIAL DEL PAÍS

Ing. José Emilio Bernasconi e Ing. Juan Basadona *

EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y SITUACIÓN ACTUAL DE LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE Y SU RELACIÓN CON LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO

Para efectuar un adecuado diagnóstico de la infraestructura de transporte en Argentina y poder identificar las necesidades de inversiones en obras y equipamiento es importante conocer la evolución histórica del proceso de conformación del sistema y la incidencia que tuvieron diversos factores políticos, sociales y económicos.

El primer proceso consistente y serio en materia de infraestructura fue el del sistema de ferrocarriles financiado a través de inversiones extranjeras directas británicas hacia fines del siglo XIX y principios del XX. Ese proceso incidió de manera importante en el desarrollo económico posterior del país, ya que las redes trazadas tuvieron una convergencia central hacia dos nodos: el Puerto de Buenos Aires y el de Rosario, que a su vez fueron vinculados con el interior y los principales centros urbanos.

De esta forma las áreas económicas más dinámicas pasaron a ser la zona metropolitana del Gran Buenos Aires, el Litoral Sur y la región de la Pampa Húmeda. La red ferroviaria, de casi 10 kilómetros en 1857, alcanzó 38.122 kilómetros en 1930. Entre 1890 y 1913 el transpor-

te de mercancías por ferrocarril aumentó de 5 millones de toneladas a 42 millones. La inmigración, la creación de nuevas colonias aledañas a las estaciones ferroviarias y los flujos migratorios internos favorecieron la expansión de este modo de transporte.

En 1930, como consecuencia de la Gran Depresión, se inició en Argentina la aplicación sistemática de un modelo económico basado en una Estrategia de Sustitución de Importaciones. A partir de esa época surgió una mayor intervención del Estado en la economía y un importante apoyo al desarrollo industrial, una mayor propensión a una economía cerrada, la estatización y nacionalización de los servicios públicos. En ese marco, comienza el desarrollo del transporte automotor.

En la mitad de la década del 40, en el contexto de una economía internacional recesiva, comenzó una etapa de integración territorial a través de la obra pública, prescindiendo de inversiones extranjeras directas y del capital privado en el financiamiento de la infraestructura de transporte.

Para finales de la década del 50, las teorías desarrollistas sostenían que el Estado debía impulsar, junto a la actividad privada, una expansión de la actividad industrial



con un enfoque de complementariedad entre las distintas ramas. Se encaró una serie de reformas económicas de fondo para profundizar la Estrategia de Sustitución de Importaciones e integrar territorialmente al país. Se llevó a cabo un fuerte impulso de la industria pesada, evitando la concentración geográfica, y la obra pública se intensificó para consolidar los progresos regionales de la industrialización, especialmente en el sector energía, comunicaciones e infraestructura vial.

A mediados de los años 60 los gobiernos militares priorizaron el fomento de polos de desarrollo industrial a lo largo del país. Entre las obras públicas de infraestructura se destacan el complejo ferroviario Zarate - Brazo Largo y el túnel subfluvial Hernandarias. El aprovechamiento hidroeléctrico de los ríos pasó a ser un tema dominante, construyéndose El Chocón, Yacyretá y Salto Grande.

El proceso de expansión de la infraestructura de transporte en Argentina tuvo su finalización a mediados de los 70. Los gobiernos posteriores no generaron cambios estructurales de significación. A comienzo de los 80 se realizaron obras de carácter urbano, en especial autopistas, sin visión de desarrollo regional. Hacia fines de esa década, el país presentaba en materia de infraestructura un claro predominio de organizaciones públicas y un go-

bierno central que asumía un rol protagónico en materia de planificación, regulación, financiamiento y ejecución de obras en el sector transporte, portuario, energético, de saneamiento y agua potable, telecomunicaciones y de vivienda social. Su gestión era ineficiente e ineficaz.

En el transcurso de los años noventa, a través de sucesivas privatizaciones y concesiones, se produjo la reaparición del sector privado. Las transformaciones económicas se basaron en la apertura económica, la Ley de Convertibilidad y la Reforma del Estado, ejecutada esta última mediante las privatizaciones, la desregulación y la descentralización. Sin embargo, no hubo cambios sustanciales respecto de la dotación de infraestructura histórica heredada del siglo XIX y primera mitad del siglo XX, especialmente en materia de las redes viales y ferroviaria.

EL PROCESO DE DESARROLLO DEL FERROCARRIL

Hacia 1930 la extensión de la red ferroviaria en Argentina era de 38.000 kilómetros y transportaba más de 34 millones de toneladas. En 1945 la red ferroviaria alcanzó a 42.500 kilómetros, logrando transportar hasta 45 millones de toneladas a principios de esta década, resultando la máxima extensión de líneas férreas con que contó el país.