



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

FACULTAD DE CIENCIA POLITICA Y
RELACIONES INTERNACIONALES

***“La protección del azúcar en el MERCOSUR. Las acciones de lobby
desempeñadas por las provincias de Tucumán, Jujuy y Salta ante el
poder legislativo nacional (1991-2015)”***



Alumna: Ques, Luciana Magalí

Legajo: Q-0081/7

Director de tesina: Dr. Fernández Alonso, José

Carrera: Licenciatura en Relaciones Internacionales

Fecha de entrega: 13 de Octubre de 2015

Agradecimientos

Agradezco a mi mamá, porque fue una persona maravillosa, que me enseñó que los sueños están para cumplirse, y que estoy aquí para ser feliz;

a mi papá, por haberme apoyado en mi decisión de venir a estudiar a Rosario;

a mi abuela, por ayudarme económicamente todos estos años;

a mis hermanos, por confiar en mí, y hacerme sentir siempre que soy capaz;

a mis compañeras Maira, Nati y Anela, por las risas, las charlas, las crisis, y por todo lo vivido en el transcurso de mis años por la facultad;

y a mis amigas Mary y Lau, por estar siempre, en las buenas y en las malas. Porque tanto la tristeza como la alegría siempre fueron compartidas.

Resumen

Desde su institucionalización en marzo de 1991, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) suscitó sendos ajustes para sus países parte y de sus sectores productivos. En efecto, a semejanza de todo proceso de integración económica, el MERCOSUR implicó oportunidades y desafíos para todos los actores político-económicos en él involucrados. En el caso de la República Argentina, el sector azucarero se reportó como uno de los sectores más afectados por la liberalización del comercio que implicaba la instauración del bloque. En este sentido, se advierte que el levantamiento de las barreras comerciales con los demás socios – con Brasil, en particular- abría un horizonte de incertidumbre para el sector, históricamente concentrado en las provincias del noroeste argentino: Tucumán, Jujuy y Salta, verbigracia.

Habida cuenta de que las diferencias de competitividad entre el sector azucarero argentino y el brasileño habría de derivar en una merma -cuanto no desaparición llana- del primero, los Estados parte decidieron de primer momento instaurar un régimen de excepcionalidad para el sector, el cual debía de ser desmontado con el transcurrir del tiempo. No obstante, esos compromisos primigenios de liberalización del sector nunca llegaron a concretarse, todo lo cual significó una traba para la concreción definitiva de la instancia de la Zona de Libre Comercio entre los Estados parte.

La presente tesina de grado se propone analizar los mecanismos por los cuales las provincias del noroeste argentino consiguieron sostener la excepcionalidad del régimen de protección del sector azucarero en el MERCOSUR.

Palabras claves: MERCOSUR – Régimen de excepcionalidad - Sector azucarero - Provincias – Gestión externa.

Índice

Listado de abreviaturas, acrónimos y siglas.....	5
Introducción.....	6
Capítulo I: Una nueva realidad. A propósito del andamiaje teórico conceptual.....	12
Capítulo II: El Mercado Común del Sur.....	19
Capítulo III: El azúcar en el NOA, consideraciones en torno a la relevancia político-económico- social.....	26
Capítulo IV: Los argumentos del sector azucarero argentino en torno a la protección. A propósito del Programa Proalcohol en Brasil.....	35
Capítulo V: El papel del Congreso en la formulación de la política exterior argentina: la Ley 24.822 y 25.715.....	42
Capítulo VI: La excepcionalidad del sector en la actualidad.....	48
Conclusiones.....	53
Referencias bibliográficas.....	56
Anexo.....	62

Listado de abreviaturas, acrónimos y siglas

AEC	Arancel Externo Común
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
APC	Acuerdos Preferenciales de Comercio
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo
CAA	Centro Azucarero Argentino
CACTU	Centro de Agricultores Cañeros de Tucumán
CARNA	Centro Azucarero Regional del Norte Argentino
CARICOM	Mercado Común del Caribe
CART	Centro Azucarero Regional de Tucumán
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CMC	Consejo Mercado Común
GMC	Grupo Mercado Común
FEIA	Federación de Empleados de la Industria Azucarera
FOTIA	Federación Obrera Tucumana de la Industria del Azúcar
FPV	Frente para la Victoria
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
IPAAT	Instituto de Promoción de Azúcar y Alcohol de Tucumán
ISI	Industrialización por sustitución de importaciones
MC	Mercado Común
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OPEP	Organización Mundial de Países Árabes Exportadores de Petróleo
PICAB	Programa de Integración y Cooperación Argentino Brasileño
TICD	Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo
UA	Unión Aduanera
UCIJS	Unión de Cañeros Independientes de Jujuy y Salta
UME	Unión Monetaria y Económica
UCIT	Unión de Cañeros Independientes de Tucumán
ZLC	Zona de Libre Comercio

Introducción

La institucionalización de todo proceso de integración político-económica acarrea sendos desafíos para los Estados que participan del mismo, como así también para todos los actores que operan al interior de cada uno de ellos. En efecto, la instauración de un bloque de integración exige una adaptación, un ajuste de todos los actores a una nueva realidad de mercado ampliado. Este cúmulo de desafíos, sin embargo, no inhiben el avance de toda empresa de integración. En verdad, es de suponer que si bien existentes y/o inminentes, todos estos desafíos se reportan menores a las oportunidades al momento de la decisión de avanzar y proseguir, luego, hacia la iniciativa integracionista (Dornbush, 1986).

Tal cual fue –y es- el caso del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), proceso de integración consagrado con la firma del Tratado de Asunción en marzo de 1991. La instauración del MERCOSUR, corolario de un proceso de acercamiento entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil durante la década del ochenta en el marco de sus respectivos procesos de (re)instauración democrática, denotó la ponderación de los gobiernos de los Estados parte de las oportunidades que traía aparejada la inserción político-económico internacional en conjunto. Dicho en otros términos, al momento de la consagración del MERCOSUR, los Estados partes privilegiaron los provechos y/o potencialidades que conllevaría la acción coordinada entre Estados históricamente atravesados por la rivalidad geoestratégica e hipótesis de guerra. Esto, desde luego, no implicó desaparecer todas las eventuales contingencias que pudieran existir o aflorar entre cada una de ellos tras la institucionalización del proceso integracionista. Ello fue precisamente lo ocurrido con el denominado “sector azucarero” argentino, uno de los sectores más expuestos o afectados por la liberalización del comercio propugnada por el MERCOSUR. En este sentido, se advierte que el levantamiento de las barreras comerciales prorrumpía un horizonte de incertidumbre para el mentado sector, históricamente concentrado en las provincias del noroeste argentino, a saber: Tucumán, Jujuy y Salta.

Habida cuenta de que las diferencias de competitividad entre el sector azucarero argentino y el brasileño habrían de derivar en una merma -cuanto no la desaparición llana- del primero, los Estados parte decidieron de primer momento instaurar un régimen de excepcionalidad para el sector, el cual debía de ser desmontado con el transcurrir del tiempo. No obstante, esos compromisos primigenios de liberalización del sector no lograron nunca concretarse, todo lo cual derivó a que esta realidad fuera crecientemente identificada como

una traba, un obstáculo persistente para la concreción definitiva del nivel primario de la Zona de Libre Comercio (ZLC) entre los Estados parte.

La presente tesina de grado, parte precisamente del interrogante respecto al por qué en los días actuales -esto es a casi 25 años de la firma del Tratado de Asunción- se conserva indemne la mencionada excepcionalidad del régimen azucarero en el marco del MERCOSUR. Ante tal inquietud, la tesis problematiza particularmente sobre *cuáles y cómo fueron los cursos de acción desplegados por las principales provincias argentinas productoras de azúcar para garantizar la protección al sector allende el paso del tiempo.*

Dicho esto, se indica pues que el objetivo general del trabajo aquí expuesto es el de analizar las acciones llevadas a cabo por las provincias de Tucumán, Jujuy y Salta para asegurar la excepcionalidad del régimen del azúcar en el MERCOSUR entre los años 1991-2015.

En consideración de tal objetivo general, la tesina procura desarrollar otros de carácter específico, a saber: 1) identificar cuáles fueron los actores que forman parte del proceso de negociación del sector azucarero durante el período señalado; 2) indagar acerca de los argumentos que fueron esgrimidos por las provincias productoras de azúcar para prorrogar la excepcionalidad del sector, y; 3) escrutar los mecanismos con los cuales dichas provincias influyeron en el proceso de toma de decisiones en relación a la cuestión del azúcar en el MERCOSUR.

La hipótesis de trabajo abordada, por su parte, sostiene que *las provincias de Tucumán, Jujuy y Salta privilegiaron las acciones de diplomacia parlamentaria en el ámbito doméstico para sostener la excepcionalidad del sector azucarero durante el período 1991-2015.*

Llegado a este punto, deviene importante remarcar que esta tesina posiciona su atención sobre dos procesos convergentes que han modificado la manera de relacionarse de los actores en el ámbito internacional durante los últimos decenios.

Por una parte, el trabajo se asienta sobre el deterioro del Estado como actor excluyente del sistema internacional –tal cual lo propugnaba el relato realista imperante en buena parte del historial de las Relaciones Internacionales como disciplina-, y el (re)surgimiento de nuevos actores con creciente gravitación. En el caso concreto del presente trabajo, estos “nuevos actores” están representados por las provincias argentinas. Tal como se observará en el desplegar del mismo, estos “nuevos actores” de naturaleza subestatal han adquirido la capacidad de influenciar en las decisiones y accionar externo del país,

modificando aquel carácter de actor racional unificado que sostenía el realismo para con la entidad “Estado-nación”.

Para dar cuenta de esta nueva realidad, en la que las provincias participan crecientemente en la política exterior, se ha recurrido a la profusa literatura académica que da cuenta de la misma. Así, la tesina recurre en forma crítica a los numerosos conceptos acuñados por la disciplina de las Relaciones Internacionales para dar cuenta de esta nueva realidad: “paradiplomacia”; “diplomacia constitutiva”; “multilevel governance” y “gestión internacional”. En este marco, y en ánimo de escrutar los mecanismos mediante los cuales las provincias pueden influir en el ámbito internacional, más específicamente en el contexto del Mercosur, se pondera especialmente la noción de “diplomacia parlamentaria”.

En segundo lugar, esta tesina se asienta sobre el fenómeno de la nueva ola de *integración* regional que cobró impulso en los años noventa, y del cual el MERCOSUR es una de sus derivados más explícitos. Este bloque, integrado por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela¹, aspiró conforme su tratado constitutivo a devenir un Mercado Común (MC) regional, en aras de generar oportunidades comerciales e inversiones a partir de la integración competitiva de sus economías en el mercado internacional. Sin embargo, desde su creación el Mercosur ha enfrentado dificultades relacionadas con los llamados sectores “sensibles” –el automotriz y el del azúcar, precisamente-, constituyéndose por defecto en una ZLC imperfecta. Del mismo modo, las excepciones al arancel externo común, hicieron que el MERCOSUR no superase tampoco el carácter de una Unión Aduanera (UA) incompleta (De La Balze, 2000).

En el caso particular del sector del azúcar, la presión por parte de las provincias y todos los actores político-económicos argentinos afectados hizo que el sector adentrara originalmente bajo la lista de excepciones a las rebajas automáticas de aranceles. Pero, al acercarse la fecha límite para su liberalización– esto es, enero de 1995- se generó un debate entre quienes bregaban para que se efectivizase dicha liberalización y quienes, por otra parte, sostenían que ello equivaldría al desplome económico de las principales provincias productoras. A partir de allí, se sucedieron una serie de tensiones entre los principales Estados socios del bloque y entre los diversos actores al interior de cada uno de ellos alcanzados y/o afectados por la prórroga de la excepcionalidad. De todos esa serie de tensiones es dable destacar dos hechos importantes: el primero fue la sanción de la ley

¹ Al momento de finalizar la tesina (octubre de 2015), Bolivia se encuentra en proceso de adhesión al bloque regional. Esta adhesión debe ser ratificada por los Congresos de Brasil, Paraguay y Bolivia, como ya lo hicieron los Parlamentos de Argentina, Uruguay y Venezuela.

24.822, en septiembre de 1997², la cual prohibía la reducción de los derechos arancelarios provenientes de las importaciones del MERCOSUR, en tanto se mantuviese la asimetría provocada por el programa Proalcohol de Brasil. Conforme se avanzará luego, puede adelantarse que cual respuesta inmediata de ello, los legisladores brasileños pidieron al gobierno de su país que aplique restricciones a todos los productos importados de Argentina que contuviesen azúcar. Por otra parte, el segundo hecho a destacar tuvo lugar en el año 2000, cuando el Congreso argentino sancionó una ley que prorrogaba por tiempo indefinido la ley del azúcar de septiembre de 1997. En la actualidad, la protección del sector azucarero argentino se mantiene por la ley 25.715 (hoy Ley B-2675), sancionada en noviembre del año 2002³.

Respecto al diseño de investigación que condujo la investigación en este trabajo expuesta, se advierte que el mismo se estructuró en torno a una triangulación de métodos con predominio del abordaje cualitativo. En este marco, se indica que lo cuantitativo se utilizó específicamente para reforzar los resultados obtenidos mediante la elección e implementación de técnicas de recolección y análisis de datos inherentes al enfoque cualitativo. En lo que refiere a las técnicas de recolección de datos utilizadas se advierte que las mismas se circunscribieron a la observación de datos en fuentes primarias y secundarias y la realización de entrevistas semi-estructuradas con especialistas y actores involucrados en la problemática abordada.

A partir de la información recolectada en documentos oficiales, artículos académicos y los principales periódicos provinciales y nacionales del país, se buscó reconocer la existencia de demanda e intereses por parte de las provincias productoras. Esto nos sirvió para dar cuenta de una visión general respecto del problema de investigación arriba explicitado, como así también de las posturas adoptadas por las provincias de Tucumán, Salta y Jujuy. Lo propio puede señalarse en torno a la temática del sector azucarero argentino y al programa Proalcohol brasileño. Asimismo, la información obtenida a partir de las entrevistas que se realizaron en el Instituto de Promoción de Azúcar y Alcohol de Tucumán (IPAAT) resultó fundamental para avanzar sobre la importancia que históricamente posee la

² La ley 24.822 fue sancionada por el Congreso argentino el 30 de abril de 1997, vetada por el Poder Ejecutivo Nacional el 22 de mayo de 1997, y vuelta a sancionar por el Congreso el 03 de septiembre de 1997. Ésta fue publicada en el Boletín Oficial (B.O.) el 26 de septiembre de 1997 (Fuente: www.infoleg.gov.ar).

³ La ley 25.715 fue sancionada por el Congreso argentino el 28 de noviembre de 2002, vetada por el Poder Ejecutivo Nacional el 09 de septiembre de 2003, y promulgada de hecho el 04 de abril de 2003 (Fuente: www.infoleg.gov.ar).

producción del azúcar en el noroeste argentino, principalmente en la provincia de Tucumán, y cómo la eliminación de los aranceles en el sector afectaría a la economía regional.

No obstante la relevancia de la cuestión para el desenvolvimiento del proceso de integración y para la estructura y dinámica político-económica de las principales provincias productoras, resulta imperioso subrayar la inexistencia de estudios respecto a cómo se conserva dicha excepcionalidad en la actualidad, y cuáles fueron las acciones emprendidas por las provincias productoras en el mantenimiento de la misma en los últimos años. Así pues, la presente investigación adquiere importancia en vistas a esta laguna académica. De la misma manera, la tesina justifica su pertinencia en base a la creciente relevancia que han adquirido los actores subnacionales en la formulación de la política exterior argentina, lo que observamos es la presión ejercida por las principales provincias productoras de azúcar para impedir la liberalización del sector en el MERCOSUR. Por último, es de marcar que si bien el proceso de integración ha perdido dinamismo -y hasta credibilidad- en los últimos años, parece importante poder superar las dificultades que se han planteado entre los dos miembros más importantes del bloque regional para así poder avanzar en otros temas que requieren la atención de ambos países. En este contexto, la cuestión del régimen del azúcar no es un tema insignificante o menor, en tanto la resolución de la misma –identificada por no pocos autores como vital para el afianzamiento del MERCOSUR- parece encontrarse entre dos escenarios hartamente complejos para la República Argentina: entorpecer las relaciones con Brasil si se mantienen los aranceles al sector, o promover la liberalización y ver cómo las economías de las provincias del norte colapsan.

Luego de esta introducción, la tesis se despliega en seis capítulos y una conclusión. En el primer capítulo se desarrolla con mayor detalle el andamiaje teórico-conceptual que da sustento a la tesina. En el mismo, se definen los principales conceptos utilizados que van a servir para poder abordar los mecanismos mediante de los cuales las provincias productoras del NOA pueden influir en la política exterior argentina en materia de la protección del sector azucarero.

El segundo capítulo, por su lado, realiza un breve recorrido por el historial del MERCOSUR, poniendo especial interés en las razones que condujeron a la adopción del régimen de protección azucarero.

El capítulo III trata la cuestión del azúcar en el Noroeste Argentino (NOA). En este contexto, se pondera los orígenes del sector, su relevancia para la estructura político-económica de la región, los actores e intereses que involucra, el papel de los Estados provinciales y nacionales para el desempeño del sector.

El capítulo IV, en tanto, versa sobre el programa Proalcohol de Brasil. Aquí, se tratan temas como el objetivo por el cual se creó, las etapas por las que atravesó, la visión que se tiene desde las provincias productoras del NOA sobre los subsidios, y sobre la liberalización del sector.

El capítulo V desarrolla el conflicto entre el Poder Ejecutivo Nacional y el Poder Legislativo en relación a la sanción de las leyes de protección. Se da cuenta de quienes fueron las partes involucradas, y los argumentos sostenidos, como así también el desenlace del conflicto. Finalmente, el capítulo VI trata sobre el papel desempeñado por las provincias de Tucumán, Jujuy y Salta para mantener la excepcionalidad del sector azucarero en la actualidad.

Capítulo I

Los actores subnacionales y su proyección en los procesos de integración. A propósito del andamiaje teórico-conceptual

La problemática del rol y accionar del Estado como actor excluyente del sistema internacional ha sido objeto de un vívido debate en las Relaciones Internacionales y demás disciplinas dedicadas al estudio “de lo social” durante los últimos decenios, en correspondencia con las transformaciones acaecidas en el sistema internacional. En efecto, las modificaciones operadas en la arena internacional durante las últimas décadas como consecuencia de la expansión e intensificación del fenómeno de globalización alteraron sustancialmente las características y atribuciones de los Estados, todo lo cual puso en jaque la visión estadocéntrica que había primado en la disciplina bajo el imperar de la escuela realista. Estos desafíos al carácter y rol tradicionales del Estado, bien vale señalar, tributan a la emergencia y radicalización de dos fuerzas antagónicas resultantes de la globalización. Por una parte, unas fuerzas “integradoras” que llevan a los Estados nacionales a asociarse entre sí en instituciones y procesos que lo exceden y que terminan por disputarles potestades soberanas y autónomas (Krasner, 1999). En paralelo a ello, al interior del Estado-nación predominan fuerzas fragmentarias, cuyos protagonistas son actores de naturaleza subestatales, que reclaman también potestades soberanas y autónomas en aras de asumir gravitación propia en la escena internacional.

Tal como marca Caffarengo (2012:10), “la coexistencia de estas fuerzas no implican una polarización entre las tendencias locales enfrentando y oponiéndose a tendencias globalizantes”. Al respecto, y de acuerdo a Roland Robertson (2000:9) “el concepto de globalización ha asumido la simultaneidad y la interpenetración de lo que convencionalmente se ha denominado lo global y lo local, o –mas en abstracto- lo universal y lo particular”. Por tal motivo dicho autor acuñó el concepto de “glocalización” como elemento sintetizador de esta complementariedad entre estas tendencias homogeneizantes y globalizantes.

Ante este panorama, y en sintonía con lo que sostiene Calvento (2014:37) se sostiene que “las relaciones internacionales ya no se consideran patrimonio exclusivo de los Estados, sino que surgen nuevos actores, gubernamentales y no gubernamentales, que conforman una

nueva trama de relaciones transnacionales e intergubernamentales”⁴. Es así pues que “estamos en presencia de la gestación de nuevos escenarios y espacios de relaciones que ya no se corresponden estrechamente con el Estado-nación considerado como un ente único e indivisible. Esto se perfila como una tendencia bastante marcada y creciente, dentro de la cual el accionar subnacional es apenas uno de sus signos” (Colacrai y Zubeizú, 2004:1). De este modo, es posible apuntar que “la irrupción de nuevos actores en el escenario de nuestra disciplina ha posibilitado un cambio de mirada sobre una serie de fenómenos considerados otrora marginales, entre ellos, la presencia y el accionar de actores distintos a las unidades estatales nacionales, piedras basales del sistema internacional” (Carballo, 2010:3).

Sin ánimo ni propósito de realizar una revisión exhaustiva del abordaje de la participación creciente de las unidades subnacionales en la disciplina de las Relaciones Internacionales, se limitan estas líneas a señalar que fue James Rosenau uno de los primeros referentes en plantear la cada vez mayor importancia que iba tomando la dimensión subestatal en el ámbito externo, mediante la intervención creciente en el proceso de toma de decisiones de la política exterior. De acuerdo con el precitado autor, en los tiempos actuales nos encontramos ante “una sociedad internacional bifurcada en la que coexisten dos mundos que se solapan y que manifiestan intereses, conductas y dinámicas distintas. Por un lado, uno estado-céntrico en que los actores estatales continúan siendo centrales, y por el otro, uno multicéntrico, protagonizado por diversos actores transnacionales, organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, subgrupos y burocracias estatales” (Rosenau, 1990:15).

De la misma manera, Robert Putnam (1988) dio cuenta de esta realidad cuando, en el despliegue de su teoría de la “negociación de doble nivel”, hipotetizó que un gobierno, al llevar a cabo una negociación internacional, debía realizar una negociación doméstica previa para combinar los intereses particulares de diferentes actores nacionales a la hora de encarar una tratativa internacional. Lo propio debía de realizar, por cierto, a la hora de buscar refrendar lo acordado en el plano externo. Entre estos actores que participan en el nivel “doméstico”, los subnacionales ocupan, entonces, un lugar importante para conjugar un interés general y nacional. Se permite así contemplar la proyección internacional de las

⁴ Con el propósito de dar la mayor claridad expositiva, se declara en este contexto que se utilizará en lo que sigue las mayúsculas para referir a las Relaciones Internacionales en tanto disciplina y las minúsculas, en tanto objeto de estudio.

unidades subnacionales como un complemento e, incluso, en algunos casos, como un instrumento de la política exterior de los propios Estados nacionales.

Bajo este prisma, se puede reparar pues cómo resulta cada vez más difícil hacer una separación clara entre lo nacional y lo internacional, de manera que la formulación de la política exterior ya no se limita a la maquinaria estatal, sino que se deben tener en cuenta a los nuevos actores que contribuyen en la elaboración de la misma. Carácter cada vez más negociado del proceso, la política exterior tiende a ser cada vez más nacional y ya no solamente estatal (Jáuregui, 2003).

Tal como se indicó en las líneas introductorias, el presente trabajo se centra en el accionar de *actores subnacionales* de carácter gubernamental, consideradas aquí como “aquellas unidades institucionales, o niveles del poder ejecutivo, que son componentes de un gobierno de un Estado Nacional: ciudades, estados, regiones, provincias, municipios u otros poderes locales” (Fronzaglia, 2005:44).

Dentro del universo multiforme de actores subnacionales, la tesina se preocupa por el accionar particular de las provincias de Tucumán, Jujuy y Salta, productoras como bien se dijo de azúcar. En este marco, y siguiendo las explicaciones de Colacrai y Zubelzú sobre el particular, es de señalar que “dada la relevancia que están adquiriendo las relaciones entre regiones y ciudades de diferentes Estados, o provincias de un Estado con provincias o estados, o circunscripciones de otros Estados, sería oportuno incluirlos como “nuevos actores y darles un espacio dentro de esa nómina. Esto no significa afirmar que constituyan “sujetos de Derecho Internacional Público”, pero sí creemos que pueden ser considerados actores en el sentido amplio de las relaciones internacionales, en tanto mantienen vínculos de diferente tipo, promoviendo sus intereses a través de intercambios recíprocos, que generan efectos y entrelazan a diferentes sociedades y van institucionalizando novedosas formas de cooperación internacional” (Colacrai y Zubelzú, 2004:1).

Asimismo, debe agregarse que “si bien ellos no fijan el contenido de la Política Exterior (es decir el qué, dado que esa es un área reservada al gobierno nacional por poder delegado) tienen posibilidades de influir en el cómo. De manera que es importante asignarles un rol destacado dada la capacidad de acción e influencia que tienen en la actualidad en el proceso de toma de decisión del país” (Colacrai y Zubelzú, 2004:2).

Tal como se adelantó en la introducción, existe una profusa literatura académica respecto al accionar de las unidades subnacionales en el ámbito externo. Se propone a continuación un breve recorrido por las principales teorizaciones y categorizaciones del fenómeno de marras.

En primer término, se da cuenta del concepto de *paradiplomacia*, la cual puede ser definida como “un conjunto de actividades desarrolladas por las unidades subnacionales (de manera aislada o en conjunto) conforme a su grado de autonomía, que pueden ser complementarias, paralelas o conflictivas con la diplomacia establecida por el gobierno nacional” (Calvento, 2014:3). Si bien el concepto de “paradiplomacia” es el que más se utiliza en la literatura, se coincide con Zubełzú (2008) que el mismo conlleva una connotación negativa ya que, generalmente, se lo relaciona a una actividad paralela a la legal desarrollada por el Estado. En este respecto, no devendría oportuno utilizarlo para el caso de las provincias en esta tesina estudiadas ya que el prefijo “para” concitaría acciones por fuera de la estructura del Estado nación, adquiriendo por cierto un sentido negativo, cercano a la ilegalidad (piénsese en este contexto en los conceptos de “paramilitar”, “parapolicial”) (Zubełzú, 2008).

Ivo Duchacek, por su lado, refiere a la “protodiplomacia” como las “actividades de los gobiernos subnacionales que promueven un mensaje separatista o independentista en sus programas o en sus proyectos con entidades de otros países” (Zubełzú, 2008:34). Este concepto resulta sólo asimilable casos en los que el accionar de las unidades está orientado a la conformación de una nueva entidad estatal independiente, tal como ocurriría con los casos de Cataluña y Québec. En breve, realidades harto diferenciadas a las de las provincias argentinas productoras de azúcar.

Otro de los conceptos que procura comprender el accionar de las unidades subnacionales es del de *multilevel governance*, el cual da cuenta de un proceso de negociación continua entre gobiernos de diversas jurisdicciones, tanto a nivel vertical como horizontal. En recurso de las formulaciones de Zubełzú (2008), debemos marcar que se trata de un término que se correspondería más bien con el proceso de integración europeo en el que convergen entidades jurisdiccionales de diversa naturaleza y nivel, resultando consecuentemente también inadecuado para el contexto de las provincias argentinas.

Por último, el concepto de “diplomacia constitutiva” remite a la participación de las regiones y de los gobiernos locales en el diseño y ejecución de la política exterior de una nación en particular. En continuidad con Zubełzú, se concuerda que este concepto tampoco resulta conveniente para la realidad argentina, ya que por lo general es utilizado para casos de unidades nacionales con alto grado de autonomía.

Presentadas las contrariedades de los conceptos con mayor uso en la literatura en el tema, se subraya que en el caso argentino la categoría más adecuada para explicar las acciones internacionales de las provincias es el de “acción externa”. De acuerdo con Zubełzú

(2008:23), “estas actividades comprenden una variedad de temáticas (desde las tradicionales como la promoción de productos propios a la cooperación en materia cultural, como así turística, técnica y tecnológica, y de salud), alcance (que van desde los ámbitos externos más cercanos a otros muy distantes, e involucran como contrapartes a actores estatales, subestatales, ONGs, distintos tipos de bloques o agrupamientos regionales), intensidad (que comprende tanto a contactos regulares como esporádicos, también a los que son meramente exploratorios o protocolares y a los que entrañan acciones concretas y puntuales) y modalidad (variando en este caso desde si son unilaterales o emprendidas en conjunto con otros actores o en conjunción con el Estado-Nación). Los objetivos que en general predominan están vinculados a la promoción y desarrollo de las potencialidades socio-económicas del propio actor subnacional”.

De acuerdo con De Marsilio, las acciones desarrolladas en el plano externo por las provincias pueden clasificarse en cuatro grupos. El primero de ellos se refiere a las *iniciativas provinciales puras*, surgidas del seno de la misma, sea por propia iniciativa o porque se le presenta una oportunidad de negocios del exterior. En esta acción no hay intervención ni de la nación ni del ámbito privado. Así pues, “las acciones propias pueden realizarse de manera individual o en conjunto con otras provincias. Otra variante muy interesante de acciones propias se da cuando éstas son el resultado de iniciativas originadas en entidades subnacionales de diferentes países” (De Marsilio, 2005:44). A continuación, se consideran las *acciones coordinadas* las cuales implican un grado de complejidad mayor debido a que las mismas la desarrollan una o varias provincias y la Nación -a través sus instituciones- de manera consensuada. La dificultad está dada en lograr dicho consenso entre los actores involucrados. El tercer tipo de acción externa es la de *Lobby*, mediante la cual las provincias ejercen presión sobre el gobierno nacional para conseguir obras de gran magnitud e impacto económico y productivo. Éstas se tratan de acciones que “se dan frecuentemente en el área de infraestructura vinculada a emprendimientos bi o multinacionales en los cuales las provincias actúan respaldando e impulsando determinadas obras que repercutirán de modo directo en su economía. En numerosos casos las acciones tipo lobby son protagonizadas por una provincia en situación de clara competencia con otras que aspiran a alcanzar objetivos similares” (De Marsilio, 2005:38).

Finalmente, el cuarto tipo de acción internacional de las provincias son los comités de frontera. Estos son coordinados y organizados por el gobierno nacional por medio de la Dirección de Límites y Fronteras de la Cancillería Argentina (De Marsilio, 2005:38).

Tal como se advirtió en la hipótesis, las provincias del sector azucarero procuraron prorrogar la excepcionalidad del régimen mediante un tipo particular de mecanismo: la influencia en el poder legislativo nacional. Este curso de acción, inscripta en la ya mencionada categoría de *lobby*, identificó en el Poder Legislativo Nacional el espacio institucional apropiado para que las provincias productoras pudieran expresar sus intereses, y fueran tenidas en cuenta por el Poder Ejecutivo. Es así que la tesina se asiste también del concepto de *diplomacia parlamentaria*, el cual contempla la actividad que congresos y legisladores realizan en el plano internacional.

Finalmente, y puesto que el trabajo aborda las acciones de determinadas provincias en un proceso de integración en específico -el MERCOSUR, por caso-, resulta fundamental avanzar sobre una serie de conceptos sobre el particular. En este contexto pues, la tesina entiende al proceso de integración como “la conformación de un mercado ampliado o espacio económico unificado” (Vacchino, 1989:3). En términos concretos, se indica que un proceso de integración refiere preferentemente al ámbito económico, aunque ello, sin descartar otras áreas de integración como la social, cultural, etc. De modo semejante, Bela Balassa define este concepto como las “medidas dirigidas a abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes naciones; (...) la integración viene a caracterizarse por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales” (Balassa, 1960:1).

La integración regional, resulta importante destacar, es una de las características que ha definido el comercio internacional en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, en los años noventa se ha producido una nueva explosión del fenómeno pero con características y modalidades muy diferentes. Esto ha llevado a los autores a hablar de dos tipos de regionalismo: unos de carácter “cerrados”, y otros “abiertos”. De acuerdo con Mercedes Botto (2002:2), “lo que diferencia a unos y a otros, entre otras cosas, se refiere a los objetivos que motivaron la decisión gubernamental y al nivel y profundidad alcanzados en la integración”. En este marco, agrega que entre uno y otro paradigma de apertura y coordinación comercial, existe una pluralidad de modalidades de integración intermedias entre las que se destacan: los *acuerdos preferenciales de comercio* (APC)⁵; las *zonas de libre*

⁵ Remiten al primer paso para incentivar el intercambio entre un grupo de países. Consiste en otorgar un trato diferencial respecto a terceros a través de reducciones de tarifas al comercio. Pero la clave es que esta reducción es parcial en términos del universo de bienes y/o del grado de la preferencia arancelaria. Una preferencia arancelaria del 100% implica que dicho producto no cobra ninguna tarifa, sujeta a libre comercio.

comercio (ZLC)⁶; las *uniones aduaneras* (UA)⁷; los *mercados comunes* (MC)⁸; *uniones monetarias y económicas* (UME)⁹.

Conforme se indicó oportunamente, el MERCOSUR al instituir y prorrogar regímenes especiales de excepción a la libre circulación de bienes –del sector azucarero y automotriz, concretamente- se constituye aún como una ZLC imperfecta. De la misma manera, las excepciones en el arancel externo común suponen una UA imperfecta.

⁶ Dan cuenta de un nivel más avanzado que el Acuerdo Preferencial, la reducción arancelaria se generaliza a todos los bienes hasta alcanzar el libre comercio intrazona. No existen barreras arancelarias de comercio entre los países pero cada uno mantiene las propias frente a terceros. Todos los países acuerdan establecer una zona o región económica para todos los bienes pero cada uno mantiene su soberanía en política comercial hacia el resto de mundo y solo existe una limitación en la soberanía sobre la política comercial hacia los otros miembros.

⁷ Si al libre comercio intra-zona se le adiciona la creación de un política comercial común (principalmente a través del arancel externo común) entre los países asociados hacia terceros.

⁸ En este nivel, a la libre circulación de bienes y servicios de la modalidad anterior, se le suma la libertad de movimiento de los factores productivos, vale decir capital y trabajo.

⁹ Tal como sostiene Botto, hasta este momento el proceso de integración solo afecta de manera directa a los bienes comercializables (transables) si a ellos se le suma una coordinación de las políticas referidas a los tipos de cambio y se les permite la libre circulación no sólo de bienes sino también del capital y trabajo, y se le adiciona una moneda única para todos los países miembros, estamos en una unión monetaria y económica (Botto, 2002:7).

Capítulo II

El Mercado Común del Sur

Tal como oportunamente se observó, la institucionalización del MERCOSUR se inscribió como una respuesta colectiva de determinados Estados de la región ante la miríada de transformaciones reportadas en el sistema internacional durante las últimas décadas. En este respecto, la decisión de avanzar en la conformación de un proceso de integración respondió a la ponderación de los gobiernos de aquellos años sobre la conveniencia de abandonar las históricas disputas y/o tensiones entre los Estados de la región y de establecer consiguientemente un espacio político-económico de gran alcance en aras de ganar protagonismo y competitividad en la escena global.

El propósito del presente capítulo es del de realizar un breve recorrido histórico por el mentado proceso de integración, teniendo en cuenta los siguientes aspectos: el objetivo que se perseguía, sus antecedentes, las asimetrías existentes, la cuestión de los llamados “productos sensibles”, las etapas por las que atravesó y la situación actual del bloque.

Para comenzar con la revisión sobre su génesis y trayectoria institucional, cabe destacar que, el bloque regional surgió formalmente con la firma del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991 en el contexto de una nueva estrategia de inserción económica internacional de los países de la región, denominada por aquel entonces como “regionalismo abierto”, tal cual lo propuesto por la Comisión Económica para América Latina. Bajo esta nueva estrategia se reconocía una interacción más equilibrada entre una apertura comercial a escala global con las políticas y/o esquemas de integración económica entre los países integrantes de un bloque regional (Sánchez Ortiz, 2010). A resumidas cuentas, se sostiene que en marco del mencionado regionalismo abierto se buscaba conciliar la decisión de avanzar en la conformación de un proceso de integración con una política de liberalización comercial a escala global. En otras palabras, los procesos de integración dejaban de ser incompatibles con una apertura comercial con el mundo, ya que ambas decisiones de política económica tributaban a una filosofía y praxis en particular: el neoliberalismo. En breve, la filosofía y praxis político-económica imperante por aquellos tiempos en la región. En este contexto, puede sostenerse pues que el MERCOSUR fue un proyecto abierto, en el sentido de

que los países que lo integraban¹⁰ buscaban mejorar su desempeño económico-comercial mediante una apertura comercial concurrente tanto a nivel regional como global.

El regionalismo abierto cual nueva estrategia de inserción internacional vino a marcar un distanciamiento en relación con el modelo promovido por la propia CEPAL en otrora, denominado por franca oposición como “regionalismo cerrado”. Bajo este último se habían propiciado múltiples iniciativas de integración, todas las cuales se sucedieron sin mayores logros al contraponerse cada uno de ellos con las limitaciones de las estrategias nacionales de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Dicho en otros términos, proyectos que terminaron de naufragar a poco navegar por la primacía de las salidas individuales de los Estados intervinientes en cada uno de ellos (Bouzas, 2005). A modo ilustrativo, piénsese en el Tratado de Montevideo en febrero de 1960 por el que se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), reemplazada en el año 1980 por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)¹¹. A esta experiencia se sumaron otras como ser el Mercado Común Centroamericano en 1960, el Grupo Andino en 1969, la Zona de Libre Comercio del Caribe en 1965, que posteriormente se transformaría en el Mercado Común del Caribe (CARICOM) en 1973, y el Grupo de los Tres en 1995¹².

En relación con lo antedicho, resultan alusivas las palabras de Cuenca García al manifestar que desde la década del '50 hasta la del '90 “la integración tuvo que ser muy gradual. Sus miembros intentaban alcanzar la industrialización amparados en esquemas muy proteccionistas, de ahí que los productos incluidos en las listas para ser liberados no eran siempre los más representativos en el comercio entre ellos” (Cuenca García, 2001:101).

La decisión de institucionalizar el MERCOSUR no de dio en un vacío sino que tributó a un entramado de acercamientos –y distanciamientos, bien vale reconocer- entre los Estados parte. En conformidad con la literatura académica sobre el particular, es posible remarcar que los antecedentes más inmediatos del MERCOSUR fueron los acercamientos entre los gobiernos de la República Argentina y Brasil en el marco del proceso de redemocratización de ambos. El primer hito inmediato de la nueva empresa de integración regional estuvo dado por la denominada *Declaración de Foz de Iguazú* de diciembre de 1985, firmada por Raúl Alfonsín y José Sarney. El objetivo era promover un proceso de integración regional, dando fin a la larga historia de rivalidad existente entre Argentina y Brasil mediante el denominado

¹⁰ En aquellos años el Mercosur estaba integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Venezuela se incorporó como miembro pleno en julio de 2012.

¹¹ A través del Tratado de Montevideo firmado en agosto de 1980, y todavía vigente.

¹² Integrado por Colombia, México y Venezuela. Venezuela abandona el grupo para unirse al Mercosur en el año 2006.

Programa de Integración y Cooperación Argentino Brasileño (PICAB). Este programa procuraba una liberalización gradual del comercio entre ambos Estados, aunque sin comprometerse con metas ni fechas específicas. Con tal premisa, se acordó proseguir una lógica de desgravación arancelaria producto por producto, la cual terminaría por mostrarse deficiente. Así pues, dos años más tarde los Ejecutivos de ambos Estados convinieron en firmar un nuevo instrumento: el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (TICD) bajo el cual se postulaba el objetivo de constituir una zona de libre comercio en 1998 –esto es, a diez años de la entrada en vigor del tratado-. Al contrario del proyecto anterior, el TICD abrazaba una estrategia de liberalización sectorial, para la cual se auspiciarían negociaciones particulares *ad hoc* entre los representantes gubernamentales y sectoriales de cada Estado (Caetano, 2011).

No obstante los avances que supuso la revisión de la estrategia de integración, la nueva iniciativa no pudo escapar de los estragos de las crisis político-económicas que debieron atravesar ambos Estados a fines de aquella década del '80. Recién con la llegada de nuevos gobiernos a ambos países es que volvió a revitalizarse con la decisión de los entonces presidentes Menem y Collor de Mello, de establecer un mercado común.

Con el Acuerdo de Complementación Económica N° 14 firmado en 1990 se redujo el plazo original para la formación de la zona de libre comercio, previendo la eliminación del 100% de las rebajas arancelarias para el año 1994. Es este acuerdo el que implicó la base inmediata del MERCOSUR, formalizado –como se bien dijo- por el Tratado de Asunción. Este último instrumento, incluyó la participación de Uruguay y Paraguay como nuevos socios al proyecto integracionista, los cuales solicitaron su incorporación a fin de evitar el desplazamiento de sus productos. El Mercosur entró en vigor el 29 de noviembre del año 1991, y se esperaba que el arancel común lo hiciera a partir de 1995 (Bouzas y Fanelli, 2001).

El bloque regional tenía como meta la creación de un mercado común basado en la libre circulación de personas, bienes y capitales, en la adopción de una política comercial común, así como en la coordinación de las políticas macroeconómicas, y en la armonización de las legislaciones entre sus miembros. Tal como explica Cuenca García (2001:106) “*Se constituía así una zona de 190 millones de habitantes, 44% de la población de América Latina, el 50% de su PIB, y el 59% de su superficie*”¹³.

¹³ A partir del reciente ingreso de Venezuela (en agosto de 2012), el MERCOSUR pasó a contar con una población de alrededor de 275 millones de habitantes (el 70% de la población de América del Sur), PIB en valores corrientes del orden de US\$ 3,3 trillones (el 83% del PIB sudamericano) y territorio de 12,7 millones de km² (el 72% del área de América del Sur). Datos básicos obtenidos de la Cumbres de Jefes de Estado del

Más allá de compartir trayectorias históricas, políticas, económicas, culturales, y hasta identitarias -características todas que condujeron y que fueron consagradas en el Tratado de Asunción-, el bloque regional se reconoció –y reconoce- atravesado por grandes asimetrías, tanto en términos de población y de tamaño de mercado, como de actividad económica, especialmente por el peso de Brasil.

Tabla No. 1: **Indicadores sociales y macroeconómicos de los Estados partes del MERCOSUR.**

	Población		PBI		PBI pc
	Millones	Participación	USD Millones ppp	Participación	USD ppp
Argentina	40.7	14.8%	716.451	20.6%	17.660
Brasil	194.9	70.9%	2.294.178	66.0%	11.666
Paraguay	6.5	2.4%	40.643	1.2%	6.224
Uruguay	3.4	1.2%	50.907	1.5%	15.112
Venezuela	29.3	10.7%	374.106	10.8%	12.868
Total	274.8	100%	3.476.285	100%	12.706

Fuente: Gasparini. Año 2014.

Tal como se colige de la tabla precedente, el mercado brasileño representa más del 70% de la población regional. Venezuela y Argentina, por su lado, ostentan una “posición intermedia”, contribuyendo con el 20,6% y el 10,8% del PIB del bloque, y el 14,8% y 10,7% de la población, respectivamente. Por su parte, la participación de los países más pequeños representa en conjunto sólo el 2,7% de la producción y el 3,6% de la población (Gasparini, 2014:3).

Al entender de la tesista, la consideración de las asimetrías entre los Estados parte del MERCOSUR resultan fundamentales para comprender el origen y el sostenimiento de los regímenes especiales de protección. En efecto, y en continuidad con lo apuntado arriba, desde los comienzos del proceso de integración bajo análisis existieron dos sectores que debido a su importancia y a las consecuencias económicas y sociales que implicaba su liberalización, fueron considerados como “*sensibles*”: el sector automotriz y el sector azucarero.

Habida cuenta de la imposibilidad de encontrar un punto de convergencia de intereses entre los diferentes actores involucrados en cada uno de estos sectores, los Estados partes – Brasil y Argentina, en lo esencial- acordaron adoptar regímenes especiales para los mismos, los cuales impidieron que se cumpliera plenamente con los objetivos y los plazos estipulados para implementar una zona de libre comercio a partir del 1 de enero de 1995.

En lo que refiere al “régimen automotriz”, sus fundamentos giraron en torno a los eventuales impactos en materia de comercio, relocalización productiva e inversiones que experimentarían los sectores nacionales ante la inminencia del área de libre comercio (Cuenca García, 2001:107). Todas estas modificaciones eventuales implicaban bastos desafíos para sectores con altos niveles de empleo. De este modo, los países miembros del bloque acordaron alcanzar el libre comercio del sector hacia el año 2000, circunstancia por cierto que nunca se dio, dadas las persistencias del impacto de la liberalización plena. En este marco, entonces, se trató de avanzar en un mecanismo que propendiera a la integración productiva de los sectores automotores de los Estados socios sin tener que experimentar los efectos de una liberalización total del sector. De esta manera, en 2002, Argentina y Brasil firmaron el Trigésimo Primer Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica, que establecía la liberalización del sector automotriz para el año 2006. Fecha, prorrogada reiteradamente desde entonces.

Por su parte, el sector del azúcar fue excluido debido a las características particulares de su producción y comercio, tanto en los países miembros del Mercosur como en el resto del mundo. Argentina sostuvo desde los orígenes mismos del MERCOSUR la necesidad de eliminar las asimetrías existentes -en particular, las provocadas por el Programa sucroalcoholero de Brasil- como paso previo a la liberalización del sector. Habida cuenta de la persistencia de los factores que condujeron a la conformación de ese régimen especial, a fines del año 2002 el Congreso de la Nación aprobó un proyecto de ley (ley 24.822) por el cual los aranceles a la importación del azúcar se mantendrían vigentes mientras no se promulgase otra ley que disponga lo contrario.

En sus momentos iniciales, el MERCOSUR fue considerado por propios y ajenos como un proceso de integración exitoso en virtud de los rápidos y sustantivos avances en materia política y económica que lo diferenciaban de las experiencias frustradas de integración en el resto de América Latina. Por otra parte, a pesar de las asimetrías ya comentadas, el comercio regional y los flujos de inversión entre los Estados socios crecieron de forma acelerada en los primeros años desde su creación.

No obstante ello, con el correr de los años, aquel diagnóstico y/o representación sostenida por buena parte de los referentes políticos y académicos fue cediendo frente a un escenario del estallido y la profundización postrera de crisis en los Estados parte y una suerte de parálisis –cuando no reversión- institucional del proceso de integración. En tal sentido, se hizo notoria la extremada debilidad de las economías de la región debido a que la apertura indiscriminada empezó a generar problemas en determinados sectores económicos y en las economías nacionales. Esto dio lugar al inicio de una etapa de estancamiento general del proceso y desconfianza entre los socios. Como sostiene Caetano (2011), fue una etapa de marcadas modificaciones e incumplimientos de los acuerdos alcanzados, suscribiendo el peor momento de la historia del bloque.

Así pues, siguiendo a Felipe de la Balze (2000), se pueden distinguir tres etapas en la evolución del Mercosur durante los años noventa, a saber:

1. Una primera etapa de “avance sostenido”, extendida entre 1991 y 1995, en la cual los resultados positivos primaron sobre todos los reparos y/o externalidades negativas. Entre las características de esta etapa se encuentran:

- Una clara voluntad política para avanzar institucionalmente en la consolidación de un regionalismo abierto.

- El predominio de políticas favorables al libre comercio. El comercio intrarregional creció rápidamente, un flujo importante de inversiones extranjeras se orientó a la región.

- Un programa de liberalización tarifaria gradual y automática, que hizo posible la eliminación de una porción significativa de los aranceles del comercio intrarregional. Lo propio puede señalarse a propósito del AEC, aunque ello, sin dejar de reconocer la resistencia de los Estados socios de avanzar en algunos sectores críticos (Brasil, por ejemplo, con el sector maquinarias).

2. Una segunda etapa se abrió a partir de 1996 y se prolongó hasta 1998. Se trató de un período en el que el proceso de integración perdió dinamismo, al quedar harto vulnerable a los estertores de la sucesión de crisis económico-financieras que se desataron desde mediados de la década tras el colapso de México. En este contexto, el grado de cumplimiento de los acuerdos se debilitó y la imprescindible consolidación institucional no ocurrió. En Brasil, la gradual revaluación de la moneda generó al interior del país una política más proteccionista y mercantilista.

Una tercera etapa se abrió en 1999, después de la devaluación del Real en Brasil. En verdad, la caída del plan de estabilización económica del socio mayor del bloque se tradujo en una grave crisis económica e institucional de la iniciativa integracionista toda. En este

marco, pues los flujos de comercio intrarregional se redujeron significativamente. Lo propio puede señalarse respecto a las operaciones de inversión extranjera directa (IED). Por otro lado, las relaciones diplomáticas y comerciales de la región se caracterizaron por una cuasi Ley del Talión. Se produjo una crisis de desconfianza, como consecuencia del incumplimiento de los compromisos asumidos. Recesión y la caída del comercio regional.

Entrando al nuevo milenio, se dieron los primeros pasos para intentar disminuir la parálisis y restablecer la imagen de los países en el exterior. De esta manera, se llevó a cabo la iniciativa conocida como “*relanzamiento del Mercosur*”, que tenía como objetivo una lógica apuntada a consolidar la política de liberalización comercial bajo la unión aduanera y reconocer un papel fundamental a la convergencia macroeconómica basada en metas comunes de variables fiscales y de inflación, en una suerte de imitación del modelo europeo. Sin embargo, no se obtuvieron los resultados esperados, los efectos fueron nulos en términos de integración (Gasparini, 2014:5).

Para concluir, deviene importante destacar que, en la actualidad, el MERCOSUR continúa reportando las debilidades arrastradas desde sus orígenes. Ello, más allá de los esfuerzos de mencionados relanzamientos y ponderaciones discursivas. En verdad, los flujos de comercio e inversión intrazona decrecieron en forma sostenida durante los últimos años, incitando entre los Estados parte una idea o posición de creciente irrelevancia del bloque como instrumento y/o mecanismo de inserción político-económica internacional. Esta pérdida de interés en el bloque resulta palmario en el caso del socio con mayor gravitación: Brasil. Al respecto, es de comentar que en los últimos meses, influyentes legisladores brasileños, entre los que se destaca el presidente del Senado, Renan Calheiros, han presentado un plan para relanzar la economía brasileña, en cuyos puntos centrales se considera la posibilidad “de liquidar el MERCOSUR como Unión Aduanera” (*La Nación*, 14/08/2015) ante las dificultades económicas y sociales por las que atraviesa ese país. Esto plantea todo un dilema a la política exterior argentina, puesto que desde que se restableció la democracia en el país, la relación con Brasil ha sido considerada por todos los gobiernos como uno de los pilares básicos para reinsertar y proyectar a la Argentina en el ámbito internacional.

Capítulo III

El azúcar en el NOA: consideraciones en torno a su relevancia político-económico-social

En este capítulo se abordará la historia de la industria azucarera en el país, lo que ésta representa para el Noroeste Argentino (NOA), y sobre todo cuál ha sido el rol del Estado en sus orígenes y cómo el mismo ha cambiado hasta la actualidad.

Vamos a comenzar diciendo que la presencia de la caña de azúcar en Argentina se remonta al siglo XVII. En este contexto, advertimos que fueron los jesuitas quienes introdujeron el cultivo desde Brasil, y que a partir de ese momento la actividad significó para el país un sector de gran desarrollo y dinamismo. Las políticas proteccionistas sumado al crédito oficial provistos en aquellos tiempos por las autoridades coloniales dieron lugar a un crecimiento acelerado que produjo que en menos de dos décadas se realizaran profundas modificaciones en la estructura económica y social del noroeste argentino (NOA).

Se considera que la introducción del cultivo en el país dio origen a la creación de una clase social nueva, y a la lucha en torno al proteccionismo demandado por los industriales, ya que querían la constitución de un sólido mercado interno, circunstancia la cual terminó de consagrarse tras la constitución del Estado nacional. Alrededor del año 1880, la introducción del ferrocarril y la apertura del proceso de inversión de capitales significaron la expansión de la industria azucarera del NOA. Sin embargo, y en correspondencia con lo planteado por Sánchez Roman (2005), se destaca que desde sus orígenes el crecimiento social, económico y político de la fracción industrial de la oligarquía terrateniente -progresivamente aliada a socios extranjeros radicados en el país-, estuvo lejos de redundar en un verdadero desarrollo regional. Al respecto, este actor utilizó ese crecimiento para cimentar de un modo más sólido su posición en el sistema político nacional, lo que explica el apoyo crediticio que el Estado le brindó en esos años.

Es muy interesante observar el rol del Estado Nacional desde la introducción del cultivo en el país. La industria azucarera era oficialmente protegida no tanto porque realmente se esperaba de ella una efectiva penetración en los mercados extranjeros, sino porque los integrantes de la nueva élite industrial habían gestado durante ese período firmes contactos con el poder político a nivel provincial y nacional. En virtud –o a pesar- de ello, la industria prosperó, y en la actualidad tiene una gran importancia para la mentada región de la geografía argentina. De gran impacto en el escenario político-económico y social en las provincias productoras, esta industria creció gracias a la implementación de nuevas

tecnologías y manejos de cultivo, combinadas con aspectos agroecológicos, empresariales y de políticas públicas (INTA Informa, 2013).



Ingenio Concepción- Banda del Río Salí- Tucumán

Sin ánimo de realizar un escrutinio estadístico sobre el particular, consideramos pertinente avanzar sobre algunos indicadores para advertir precisamente la relevancia del sector para las provincias que constituyen el sector. Para empezar, señalamos que el sector azucarero implica para Tucumán, Salta y Jujuy la generación de 45 mil puestos de trabajo directo. En todas ellas, representa la segunda actividad de mayor importancia económica. Tal es la concentración del sector que la suma de producción de las tres provincias mencionadas representa aproximadamente el 99% del total de la producción sectorial nacional. El 1% restante, conviene aclarar, se encuentra en las provincias de Santa Fe y Misiones (INTA Informa, 2013). Allende estos indicadores, debe anotarse que el cultivo de la caña y la producción del azúcar tiene una fuerte identidad cultural.

En la etapa de producción, el establecimiento principal es el ingenio azucarero. En Argentina existen 23 ingenios en producción, de los cuales 15 están en Tucumán, 3 en Jujuy, 2 en Salta, 2 en Santa Fe y 1 en Misiones. Los ingenios más importantes son: Ledesma en Jujuy, Concepción en Tucumán (comprado por el Grupo Atanor en 2005), y San Martín del Tabacal en Salta.

Tabla No. 2: Producción azucarera, según principales empresas (2010)

PRINCIPALES GRUPOS ECONÓMICOS	UBICACIÓN	%
Atanor	<i>Tres plantas industriales en Tucumán: Cía Azucarera Concepción, Ing. Leales e Ing. Marapa</i>	17.4
Ledesma	<i>Jujuy</i>	17.3
Azucarera Juan M. Terán	<i>Tucumán</i>	10.4
Cía Azucarera Los Balcanes	<i>Tucumán</i>	10.0
San Martín del Tabacal	<i>Salta</i>	10.0
José Minetti y Cía.	<i>Tucumán</i>	8.7
La Trinidad	<i>Tucumán</i>	5.9
Arcor	<i>Tucumán</i>	5.7
Resto		14.6
Total		100.0

Fuente: Complejo azucarero, 2011.

Según el Centro Azucarero Argentino (CAA), Tucumán concentra el 61,7% de la producción de caña, Jujuy el 25,5%, Salta el 11,9%, Santa Fe un 0,7% y Misiones el 0,1%. La superficie total implantada con caña de azúcar supera las 344.000 hectáreas, de las cuales Tucumán posee el 71%, Jujuy el 19%, Salta el 9% y el resto se reparte entre Misiones y Santa Fe. Del total de productores cañeros de Tucumán, el 63,7% corresponden a personas con explotaciones menores a las 10 hectáreas¹⁴, que a su vez representan el 8,4% del total de superficie cultivada. Asimismo, si bien históricamente ha existido una brecha tecnológica

¹⁴ En Tucumán existen alrededor de 5.364 establecimientos cañeros en tanto que en Jujuy hay 54. La estructura de productores cañeros es diferente según la provincia, mientras que en Tucumán prevalecen los que tienen menos de 50 hectáreas (representan el 91% y cubren el 28% de la superficie), en Jujuy predominan los que tienen más de 50 has. (representan casi el 70% y ocupan el 99% de las tierras cultivadas). Por su parte, Salta presenta una situación similar a Jujuy, y Santa Fe y Misiones a la de Tucumán. Asimismo, en Salta y en Jujuy los ingenios son propietarios de aproximadamente el 90% de la caña que procesan, en tanto que en Tucumán se estima que los cañeros independientes proveen cerca del 60% de la materia prima (Complejo Azucarero. Año 2011).

entre los productores del Norte (Jujuy y Salta) y los de Tucumán, ésta ha ido disminuyendo debido a los mayores rendimientos obtenidos a partir de la implantación de variedades más productivas, mejoras en el manejo agronómico de plantación y cultivo, y la incorporación de maquinarias.

PERFIL TECNOLÓGICO DE LAS PROVINCIAS:

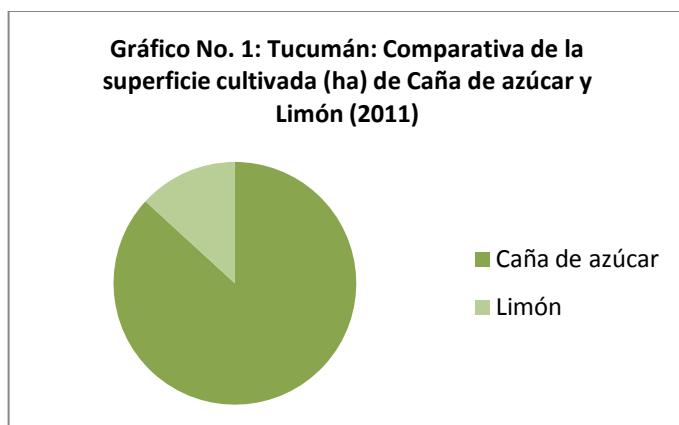
PROVINCIAS	ASPECTO / TECNOLOGÍA	ALTA	MEDIA	BAJA
Tucumán	Participación (% sobre superficie)	71		29
	Rendimiento (tn/ha/año)	Más de 75	Entre 57 y 75	Menos de 57
	Requerimiento (jornales/ ha/ año)	4,8	22,5	49,8
	Mano de obra	60% es permanente	20% es permanente	Familiar, excepto en la cosecha y plantación donde es estacional
	Antigüedad de la máquina y equipos	Menor a 12/15 años.	Promedio de 15 años	20 a 30 años
Diversificación productiva	Poca: caña/soja; caña/cítricos	Poca: caña/soja; tomate o pimiento en invernaderos	Sí, hortalizas o crías de aves para consumo	
Jujuy y Salta	Participación (% sobre superficie)	60	40	No
	Rendimiento (tn/ha/año)	85	70	
	Requerimiento (jornales/ha/año)	7,6	31,6	
	Tipo de riesgo	Presurizado	Por gravedad	
	Cosecha	Mecánica	Semi- mecánica	
	Mano de obra	Poca y concentrada en la plantación	1/3 es permanente y el resto estacional	
	Varios	Cosecha integral; modernización de los sistemas de transporte de caña; nuevas variedades de maduración temprana.		

Fuente: DAR- Sector Azucarero Argentino. Año 2013.

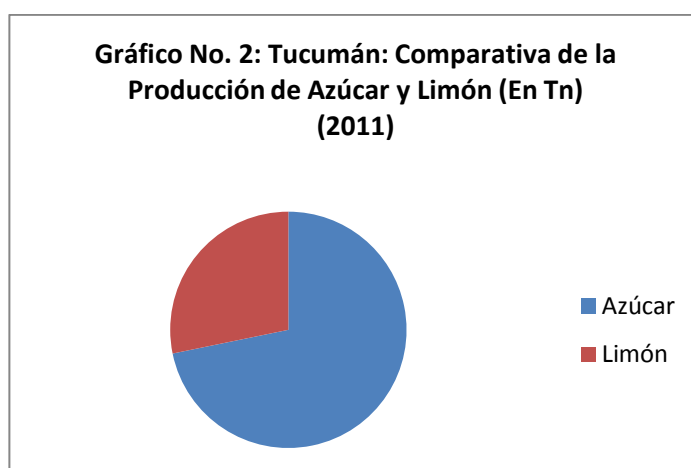
En Jujuy y Salta existe una fuerte integración de la actividad primaria e industrial con un alto grado de concentración de los agentes productivos. Por su parte, en Tucumán hay un mayor número de agentes en cada una de las etapas al tiempo que existe una fuerte presencia de cañeros (a pesar de que la mayoría de los ingenios tienen producción propia). En los últimos años, se observa una tendencia a una mayor integración y concentración de la actividad con inversiones en cañaverales por parte de los ingenios. Más del 85% del azúcar se procesa como azúcar blanco, quedando el 15% restante como azúcar crudo que se destina preferentemente a la exportación (Complejo Azucarero, 2011).

Entre los actores productivo-gremiales más importantes que representan a los cañeros se pueden nombrar: el Centro de Agricultores Cañeros de Tucumán (CACTU), la Unión de Cañeros Independientes de Tucumán (UCIT), la Unión de Cañeros independientes de Jujuy y Salta (UCIJS). En lo que respecta a los trabajadores, el sindicato con mayor peso por número y trayectoria histórica es la Federación Obrera Tucumana de la Industria del Azúcar (FOTIA). Asimismo, todos los ingenios radicados en Tucumán están nucleados en el Centro Azucarero Regional de Tucumán (CART), y los de Jujuy y Salta en el Centro Azucarero Regional del Norte Argentino (CARNA). Por otra parte, a nivel nacional, la entidad que representa los intereses del sector industrial es el ya mencionado CAA, dirigido en los días actuales por Fernando Nebbia. Por último, la Federación del Empleados de la Industria Azucarera (FEIA) es el sindicato de primer grado que aglutina a los empleados y a algunos de los obreros relacionados con las actividades menos pesadas de la industria.

Conforme se colige de los párrafos anteriores, la provincia de Tucumán se constituye como el principal productor azucarero del país, su enorme importancia no es sólo económica, sino también social. En sus 15 ingenios se produce más del 60% del azúcar nacional, y es el principal centro de producción, industrialización y comercialización del producto, seguido por las provincias de Jujuy y Salta. El área cañera de la provincia se encuentra principalmente en la llanura central con una superficie cultivada que fue retrayéndose frente al avance de otros cultivos, en especial el limón, el cual se convirtió en el segundo producto agrícola de importancia en Tucumán. En el año 2014, la producción de limón alcanzó las 588.000 toneladas, aproximadamente un tercio de la de azúcar que casi superó el millón y medio de toneladas.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Ministerio de Desarrollo Productivo (2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Ministerio de Desarrollo Productivo (2011)

El 79,5% de la producción de azúcar corresponde a los departamentos Leales, Cruz Alta, Monteros, Chicligasta y Río Chico¹⁵, y se vio aumentada por la “implementación de nuevas tecnologías aplicadas al sector (mejoras en el manejo de los cañaverales, incorporación de variedades, etc.) que posibilitaron compensar la reducción de las áreas sembradas” (Calvo, 2006:2).

Siguiendo con el precitado autor, observamos que “la actividad azucarera, si bien estuvo siempre signada por ciclos de auge y crisis, fue de enorme importancia para la economía de Tucumán a lo largo de casi todo el siglo XX. Sin embargo, su sostenido crecimiento pronto se vio interrumpido ya que la producción, destinada exclusivamente al mercado interno, estaba sujeta a la evolución del consumo de azúcar per cápita, como así también a la presión por un crecimiento en los excedentes de azúcar en el mercado internacional. Fue debido a estos hechos, que la actividad azucarera comenzó a ser objeto de

¹⁵Censo Cañero Provincial 2011, Dirección de Estadística de Tucumán.

intervenciones y regulaciones por parte del gobierno nacional y provincial que, a través de diferentes medidas, buscaron siempre “controlar” la producción o la relación entre productores e industriales” (Calvo, 2006:5).

Una de las intervenciones por parte del Estado nacional que es considerada como la más importante en relación a la actividad cañera -y azucarera, por lógica extensión-, fue la Ley 17.163 del año 1966 que establecía la fijación de cupos de producción. Entre los objetivos de esta medida, se encontraba el de lograr la racionalización de la actividad, para poder reducir la producción de azúcar y eliminar los stocks acumulados que ejercían una enorme presión sobre el mercado interno. Entre sus aspectos negativos se pueden nombrar: el cierre de ingenios (se cerraron 11 de 27 ingenios existentes), el aumento consabido de la desocupación, y el colapso de la estructura económica y social de las provincias productoras.

Respecto a la provincia de Jujuy, la caña de azúcar es el cultivo más importante, seguido por el poroto, algodón y cítricos. Esta provincia es la segunda productora detrás de la provincia de Tucumán, y posee tres ingenios: Ledesma, La Esperanza, y Río Grande. Jujuy a logrado importantes avances técnicos en el manejo de cultivos, nuevas variedades y nuevas tecnologías, que permiten mejoras en la productividad y en la calidad industrial.

Finalmente, podemos marcar que, en la provincia de Salta, el cultivo de la caña de azúcar se desarrolla fundamentalmente en los departamentos de Orán, al norte, y General Güemes, al centro. La superficie destinada a su cultivo es cercana a las 20.000 hectáreas, con un volumen de producción algo superior al millón de toneladas. Es una actividad económica de singular importancia por la cantidad de empleo generado y su aportación al producto regional. La actividad ha recibido el apoyo institucional del gobierno provincial mediante créditos oficiales y asesoramiento técnico-profesional. Por cierto, práctica que se inscribe como un esfuerzo conjunto con el resto de las provincias azucareras del noroeste argentino (EDI- Salta, 2015).

En términos globales, ha de señalarse que la República Argentina representa el 1.5 % de la producción mundial. El principal exportador es Brasil, aportando cerca de la mitad de las mismas. A dicho Estado, le siguen Tailandia con el 10%, Australia con el 7%, Unión Europea con el 5%, todos porcentajes de la producción total, claro está. En forma conjunta estos países, explican el 70% de las exportaciones totales del sector. De acuerdo con las estadísticas de las entidades gremiales del sector, la República Argentina representa también el 1,5% del total de las exportaciones de azúcar a escala mundial. En comparación con los indicadores inherentes a la producción, se menciona que las principales economías

importadoras se encuentran más diversificadas¹⁶. A nivel mundial el sector se encuentra muy protegido generando precios internos superiores al internacional. Las dos terceras partes de la producción azucarera se consume en los mercados domésticos, mientras que el resto se comercia internacionalmente (Complejo Azucarero, 2011).

De acuerdo con Calvo (2006:6), la economía del azúcar en Argentina logró crecer y consolidarse merced a un andamiaje histórico de regulación estatal, todo lo cual la protegía de los vaivenes del mercado internacional y la ponía en igualdad de oportunidades con la mayoría de las agroindustrias de los otros países productores. Fue en la década de los noventa, en el contexto de la consolidación de las políticas neoliberales promovidas por en el denominado Consenso de Washington, que se produce un avance hacia la desregulación del sector. Así pues, en recurso del analizar de Medwid (2008:498) apuntamos que “en 1991, mediante el decreto 2284, y en el marco de las reformas neoliberales llevadas a cabo durante la presidencia de Carlos Menem, con Domingo Cavallo como Ministro de Economía, la actividad azucarera se desreguló totalmente. Se disolvió la Dirección Nacional del Azúcar, encargada de llevar a cabo las estadísticas y el control de la actividad; se eliminaron las cuota de abastecimiento al mercado interno y la obligación de exportación (...) y se otorgaron permisos para la importación de bienes de capital sin pagos de arancel, lo que incentivó la inversión en tecnología”. Con todo, ello no implicó que el Estado haya desmantelado su incidencia en el sector. Precisamente, los múltiples discursos y acciones en torno a la instauración y sostenimiento del régimen de protección azucarera en el MERCOSUR analizados en el presente trabajo dan cuenta cabal de ello.

Para finalizar, es importante ver cómo el Estado ha sido un actor fundamental a lo largo de toda la historia de la industria del azúcar en el país. En sus comienzos, existió una marcada intervención a partir de las medidas proteccionistas implementadas, que luego desaparecieron en los noventa con la desregulación de la actividad llevada a cabo por el gobierno de Menem. Pero, en la actualidad, el rol del Estado no es tan claro, y si bien este es un tema que va a ser tratado en el capítulo siguiente, aquí parece pertinente destacar que existe una fuerte demanda por parte del sector azucarero para que se (re)instauren las regulaciones sobre la actividad. A modo de ejemplo, hoy en día, las inversiones en el país están orientadas a la producción de bioetanol¹⁷ y a la cogeneración de energía eléctrica, con el objetivo de transformar a los ingenios en unidades productoras de energía y al cultivo de caña

¹⁶ En lo que refiere a las importaciones, los principales actores son: India 8%, Indonesia 6%, Estados Unidos 6%, Unión Europea 5%, Rusia 4%, Canadá 3%, China 3%, Japón 3% (Complejo Azucarero, año 2010).

¹⁷ El bioetanol es un sustituto de origen vegetal de la nafta y, junto con el biodiesel, el más usado mundialmente. Se obtiene a partir de la caña de azúcar o el maíz.

de azúcar no sólo en una fuente de alimento, sino también de energía renovable. Se sostiene que lo que se pretende es dejar de depender de un *commodity* como el azúcar, y transformar a la industria azucarera en una actividad más previsible y sustentable. No obstante, el interrogante que se plantea inmediatamente es si existe la posibilidad de eliminar, o en todo caso reducir, la dependencia del sector a las regulaciones proteccionistas del Estado – mediante acciones directas o indirectas (la creación y mantención del régimen de excepción en el MERCOSUR, por caso).

Capítulo IV

Los argumentos del sector azucarero argentino en torno a la protección.

A propósito del Programa Proalcohol en Brasil

En este capítulo se tratará la problemática del Programa Proalcohol en Brasil, su origen y sus etapas, al devenir el principal punto argumental del sector azucarero argentino para reclamar la instauración y el sostenimiento postrero del régimen de excepción en el marco del MERCOSUR. Asimismo, se dará cuenta de cuál es el rol del Estado en la actividad del sector azucarero argentino, a través de la institución creada en los últimos años para regularla, cómo es el funcionamiento de dicha institución, y cuál es la imagen que se tiene de Brasil, del Programa Proalcohol, más específicamente, de los subsidios.

La historia de los biocombustibles en Brasil se remonta al siglo XVII, y más concretamente a 1532, fecha en la que se introdujo la caña de azúcar en el estado de Pernambuco, industria que se inició con vocación de exportación. Este país es considerado el padre de los biocombustibles producidos con fuentes renovables de origen agrícola, y en particular del etanol o alcohol etílico que se obtiene a partir de la fermentación y destilación de los azúcares provenientes de la caña de azúcar. En aquel entonces existían más de 200 ingenios azucareros que sirvieron de plataforma para consolidar una industria de clase mundial. Sin embargo, fueron medidas implementadas durante la década de los setenta las que permitieron solidificar la industria de biocombustibles más importante del planeta (Espinosa Fenwarth, 2010).

Siguiendo con el analizar del economista Andrés Espinosa Fenwarth (2010), se pueden distinguir tres etapas en el desenvolvimiento de la industria del Etanol:

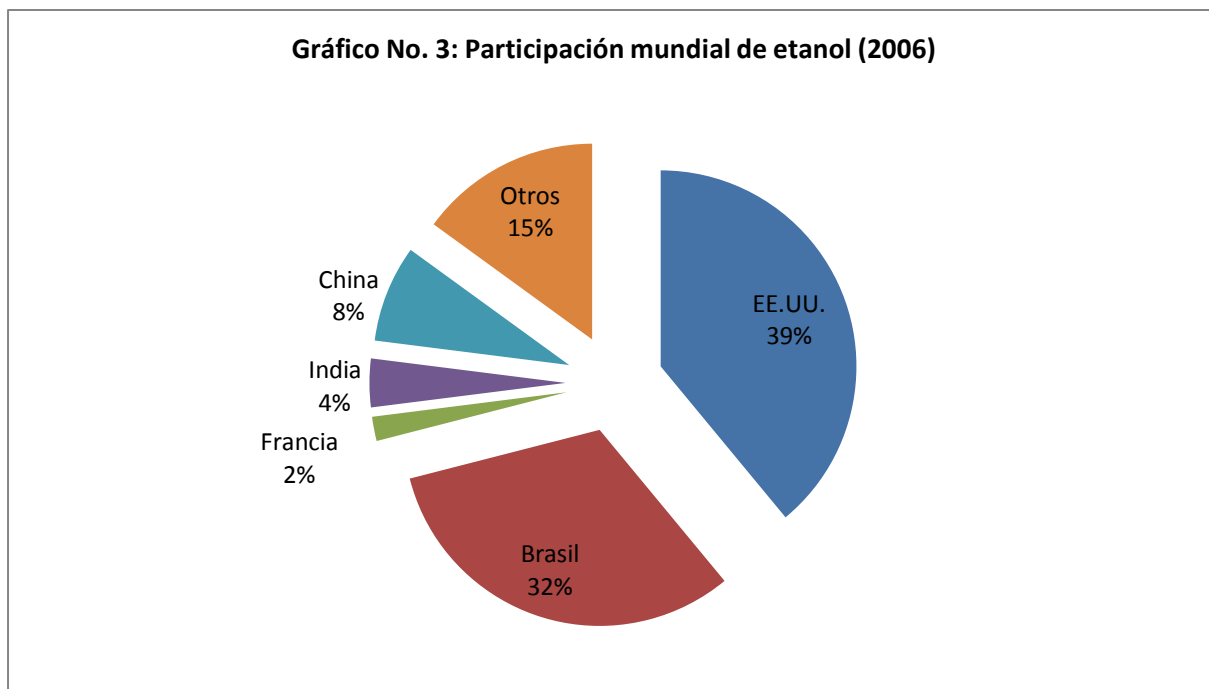
1) La primera etapa discurre desde el estallido de la crisis del Petróleo de los años ´70 extendiéndose durante toda la década siguiente. Al respecto, es dable recordar que a comienzos de la década del setenta, el sector automotriz se desarrolló bajo un proceso dirigido de “*dieselización*” –esto es, en términos sencillos, la sustitución de gasolina por diesel-, especialmente en los ámbitos del transporte público y de carga, apoyada en una política de precios artificiales abiertamente subsidiados. La era del petróleo barato había llegado abruptamente a su fin tras la crisis que se desató en octubre de 1973, como consecuencia del embargo petrolero impuesto a Estados Unidos y a otros países de occidente por la Organización Mundial de Países Árabes Exportadores de Petróleo (OPEP), lo cual había cuadruplicado el precio del crudo, pasando abruptamente de 2 a 8 –e incluso 10- dólares

el barril (Paz, 1986). Se inició así una ola inflacionaria sin precedentes y una recesión económica que golpeó duramente a los países industrializados y a los países en desarrollo dependientes de las importaciones de petróleo. Brasil estaba en primera fila en esta categoría, con una factura energética de petróleo y gasolina importados cercana a los 4.000 millones de dólares, que absorbía entonces el 50% de los recursos proveniente de las exportaciones totales del país (Ominami, 1987). El aumento del precio del petróleo ejerció una enorme presión sobre el gobierno de Ernesto Geisel (1974-1979), el cual sostuvo dos ambiciosos programas, los cuales resultarían en la transformación energética de Brasil. En primer término, se destaca el *Programa Nacional de Alcohol- (Proalcohol)* fue creado mediante el Decreto- Ley N° 76.593 del 14 de noviembre de 1975 para hacer frente a los sucesivos aumentos del petróleo. Se convertiría en una ambiciosa política de sustitución de gasolina y diesel por etanol. Los generosos incentivos fiscales, los subsidios y las inversiones privadas de la época dorada de Proalcohol, transformaron la industria de azúcar brasileña en una agroindustria con tecnología de punta, que le permitió mejorar sus centrales de producción y hacerse de mejores tierras adaptadas para el cultivo de caña, cuyo auge se mantuvo hasta 1989. En segundo término, se destaca la decisión de avanzar en la *Exploración en aguas submarinas en busca de petróleo*. Este segundo programa procuraba hacer frente a la demanda doméstica e internacional energética mediante la búsqueda y explotación de recursos en el litoral marítimo brasileño, decisión que aunque de alto costo, permitiría continuar con la autonomía energética.

La segunda etapa demarcada por Espinosa Fenwarth (2010) respecto al desarrollo de la industria del Etanol está comprendida por la década del noventa. Conforme explica el precitado autor este período, signado por el relato y la praxis neoliberal, se caracterizó por el desmantelamiento parcial o retroceso de los incentivos y/o subsidios gubernamentales como parte de un proceso generalizado de desregulación de la economía brasileña que se prolongó hasta el año 2000. En el marco de estas políticas se inscribieron, por ejemplo, el cierre del Instituto de Azúcar y Etanol y el fin de Proalcohol. En este marco, deviene importante demarcar que con la reducción de los precios del petróleo, el etanol perdió su atractivo económico como fuente alterna a los combustibles de origen fósil. Ello, no obstante a los innegables avances en competitividad y aporte tecnológico. Por esa época, el Gobierno del Presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) decidió fomentar el uso del gas natural vehicular, con lo cual se dio una fuerte expansión de la conversión de la flota de vehículos al gas, que se erigió como un sustituto perfecto del etanol hidratado y de la gasolina. En 1990, la producción de vehículos movidos por etanol cayó a niveles muy bajos, los consumidores

habían perdido la confianza en el etanol como fuente alterna de combustible y volvieron al consumo de gasolina. El etanol parecía entonces tener sus días contados. En este marco pues, es que Brasil redobló sus presiones ante Argentina para que se cumplieran los plazos originalmente previstos para desmontar el régimen de protección del azúcar en el MERCOSUR.

Siguiendo con el explicar de Espinosa Fenwarth (2010), la tercera etapa se inició a partir del 2003 y estuvo –está, al extenderse en los días presentes del cierre de la tesina– signada por la “revolución de los motores flex”. En este contexto nuevo, el etanol tendría una segunda oportunidad que lo colocaría en la primera fila del mercado doméstico, y luego lo llevaría al liderazgo en el escenario global. Con el desarrollo de los motores flexibles presentados en mayo de 2003 (con capacidad para funcionar con etanol, gasolina o una mezcla de los anteriores) la industria de etanol de Brasil dio el salto cuantitativo que le faltaba para posicionarse en el mapa global de los combustibles limpios y sostenibles en la era del petróleo escaso.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Consejo Empresario Argentino para el Desarrollo Sostenible (2006).

El rápido desarrollo e implementación de la tecnología de motores flex en Brasil fue posible gracias a la infraestructura de distribución existente desde la creación de Proalcohol, que cuenta con aproximadamente 37.000 estaciones de servicio en la actualidad. Entre 1979 y el 2009, Brasil redujo en 15 millones el número de vehículos que usaban solamente gasolina

y los reemplazó por 5,7 millones que utilizan exclusivamente etanol y 9,4 millones con motores flex. Actualmente, los vehículos con motores flex representan el 90% del número de unidades vendidas en Brasil.

De esta manera, se sostiene que si bien la promoción de la producción del azúcar no fue el principal objetivo de las políticas brasileñas en la materia¹⁸, la producción de alcohol está directamente ligada a la producción y elaboración del azúcar. El Estado subvenciona la actividad y asegura el mercado para la posterior venta de la materia prima aumentando así las cantidades producidas y reduciendo el precio final del producto. En consecuencia, el precio de la producción de azúcar en Brasil se encuentra muy por debajo de los precios reales.

Según datos obtenidos de entrevistas realizadas con funcionarios del IPAAT, en la República Argentina la crisis del sector lleva aproximadamente dos años, los costos reales de la producción aumentan mucho más rápido en dólares que lo que el dólar aumenta, y más allá del sostenimiento del régimen de excepción a la ZLC del MERCOSUR, no existen en el país políticas públicas específicas que permitan revertir esta situación. Llegado a este punto, es conveniente recordar que a diferencia del brasileño, producido predominantemente en base a remolacha, el azúcar de caña es un producto que requiere de cinco años de plantación y presenta altos costos de mantenimiento, de manera que la producción del mismo es una inversión a largo plazo. De acuerdo con el discurso de los entrevistados durante el proceso de investigación dada la crisis por la que atraviesa el sector, en la actualidad todos los actores en él intervinientes presentan rendimientos negativos. A manera ilustrativa, los entrevistados coincidieron en marcar que: a) un kilo de azúcar en un supermercado tiene un valor aproximado de \$10, un kilo de azúcar para exportar tiene un valor de 0,80 centavos; b) llevar azúcar hasta el puerto de Rosario para exportarla, es 60% más caro que llevar azúcar del puerto a China; c) los ingresos brutos por exportar azúcar en el mes de agosto de 2015 fueron 234,79 dólares, los costos de llevar a cabo esa exportación fueron 140,24 dólares. Se llega así a la conclusión de que a la Argentina no le conviene exportar, y la liberalización no es una palabra que resulte de agrado a ningún productor en el país.

Es importante destacar que el IPAAT se creó en febrero de 2013, ante el reclamo de los cañeros e ingenios para que el Estado llevara a cabo una mayor regulación sobre el sector. El objetivo era que se generara algún mecanismo de administración para los excedentes ante crisis de sobreproducción que golpean continuamente a la actividad disminuyendo el precio del producto. En términos concretos, se buscaba evitar que ese excedente se volcase en el

¹⁸ Como ya se dijo anteriormente, el objetivo inmediato era aumentar la producción de alcohol como combustible ante la amenazada de la suba de los precios del petróleo en el mercado internacional.

mercado interno. Así pues, se propugnaban dos alternativas para tal excedente: por un lado, exportarlo; por el otro, orientarlo a la producción de alcohol. En relación a esto último, es de comentar que dicha producción tiene dos destinos principales: el alcohol hidratado, que se comercia en el mercado interno en forma de bebidas, perfumes, medicamentos, etc., y el alcohol deshidratado que se utiliza en el Programa Nacional de Biocombustibles creado por la Ley 26.093, promulgada en abril de 2006.

De acuerdo con las disposiciones institucionales que regulan este programa de Biocombustibles –homólogo, si se quiere del proalcohol brasileño-, el primer paso a instrumentar se vincula con el cálculo del excedente. Para ello, se solicita q información clave a los ingenios de las demás provincias productoras del NOA. En base a tal información recabada se calcula la magnitud de producción de azúcar prevista para el año. A ello, se debe restar el consumo interno y un stock de reserva. Así pues, a partir de allí la Estación Experimental Agroindustrial Obispo Colombres en Tucumán, teniendo en cuenta la información recibida, establece los estándares de rendimiento y luego informa a los ingenios cual es el porcentaje que se va a destinar a la exportación, o a producir alcohol. El porcentaje de excedente calculado para el año 2015, según el IPAAT, es de 40.34% de la producción. Para garantizar el cumplimiento de la ley se establece un depósito de azúcar en garantía. Si no se cumple, el IPAAT retiene la producción del ingenio.

No hay otras instituciones a nivel nacional que regulen la actividad, todo tipo de régimen de regulación fue eliminado por el gobierno de Menem en los años noventa. Vale recordar a la importante Dirección Nacional del Azúcar, cuyo objetivo era el mismo que el del IPAAT: evitar la sobreproducción del producto.

Por otra parte, se consultó al Instituto su opinión respecto a una posible liberalización, y a los subsidios en la actividad. Respecto, a la primera pregunta se sostuvo que la liberalización implicaría un impacto sumamente negativo para el sector azucarero y para las provincias productoras. Argentina es incapaz de competir a nivel mundial con productores de peso, como es el caso de Brasil. Si bien la industria no es hoy en día lo que fue años atrás, sólo en Tucumán existen 15 ingenios, 6.000 productores cañeros (de los cuales la mayor parte son pequeños productores) y 80.000 puestos de trabajo directo e indirecto. El impacto sería la desaparición de los mismos. En relación a la segunda pregunta, llama la atención el énfasis que se tiene sobre la importancia de los subsidios en la actividad, y sobre la imagen del Programa Proalcohol en Brasil. A diferencia de lo que la bibliografía específica sobre el tema sostiene, se ve con buenos ojos a los mecanismos por medio de los cuales Brasil incentiva a la industria, incluso se añoran los tiempos en los que el Estado en Argentina protegía y

regulaba la actividad. Por ejemplo, en Brasil existe el Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) que otorga financiamiento con intereses y costos muy bajos. De acuerdo con unos de los principales referentes del IPPAT, “este tipo de financiación existió en Argentina, incluso el BNDES es una copia del Banco que se encontraba en el país y cumplía la misma función, pero se fundió porque los industriales no pagaban los créditos”¹⁹.

La realidad, es que en la década de los noventa la actividad se desreguló en Argentina, quedando como única protección su arancel externo. Hay que tener en cuenta que el azúcar es un producto con gran regulación, no sólo en Brasil, sino en el mercado mundial. La mayoría de los grandes productores protegen, y en alguna medida subsidian la actividad. Pero como sostiene Bárbara Medwid (2008), Brasil subsidia, y Argentina no. Brasil ha desarrollado un gran sistema de protección desde la década de 1970 y Argentina ha protegido la industria desde sus orígenes hasta la década de 1990. Llamativamente, la actividad estuvo protegida durante muchísimos años y ni siquiera así se logró desarrollar la industria. Cuando los productores de azúcar hablan de desarrollar la industria para poder competir sin asimetrías, ¿se cree que realmente ese momento llegará?, ¿no habrá acaso un desajuste casi imposible de superar?, ¿es este argumento sólo una excusa para demorar la integración?

Si bien es cierto que las asimetrías con Brasil existen, éstas son asimetrías que provienen no sólo de las políticas del gobierno brasileño, sino también del tamaño y de la extensión de la producción de caña y de las condiciones climáticas, que son mucho más favorables en Brasil que en Argentina. Visto desde ese ángulo, no deberíamos haber ingresado al MERCOSUR, puesto que Brasil cuenta con más industrias, más mano de obra disponible, y es una de las economías más grandes del mundo. Pero la integración se hizo. De este modo, se identificaron ganadores y perdedores. Entonces vale preguntar, ¿por qué el azúcar no entró?, ¿por qué otras actividades tuvieron que verse sometidas al rigor de la competencia a gran escala y el azúcar no? (Medwid, 2008). Responder a estos interrogantes excedería el objetivo del presente trabajo, pero es interesante plantearlos para observar los distintos puntos de vista sobre la cuestión. Más allá de ello, la mayor parte de los analistas políticos y económicos entienden que la protección de la actividad es un hecho. Argentina no puede competir con Brasil, y la liberalización de la industria azucarera dejaría a miles de personas sin empleo, lo que ocasionaría una grave crisis económica y social en las provincias productoras.

¹⁹ Palabras del gerente del IPPAT, Ing. Luis Carlos Varela, en entrevista realizada el 16 de septiembre de 2015.

Capítulo V

Las acciones de lobby de las provincias del NOA en protección del sector azucarero. En torno a las leyes 24.822 y 25.715

A lo largo de este capítulo se desarrollará las acciones de lobby desplegadas por las provincias del Noroeste en aras de garantizar la sanción de leyes tendientes a la protección del sector azucarero argentino. En este contexto, el capítulo se preocupa por describir las estrategias y discursos llevados adelante por los representantes de las entidades provinciales. Del mismo modo, da cuenta de los estratagemas y las praxis de los principales actores afectados por las negociaciones que en torno a la liberalización del sector. De este modo, se revisan los principales argumentos esgrimidos en pro y en contra de la liberalización del sector, y de las etapas que culminaron finalmente con la sanción de la Ley 25.715

El año 1997 significó todo un desafío para las provincias productoras de azúcar. Al respecto, conviene recordar que por entonces ya habían pasado dos años la fecha límite para la concreción del libre comercio entre los países miembros del MERCOSUR²⁰ (1 de enero de 1995). Este retraso en la implementación del compromiso había conducido a la creación de un Grupo ad – hoc de cara a las negociaciones para establecer un régimen de adecuación para el sector azucarero.

El plazo máximo que se había otorgado por el Consejo de Mercado Común (CMC), por decisión 19/96 del Grupo Mercado Común (GMC) para la presentación de la propuesta del régimen de adecuación, fue el 31 de mayo de 1997. Pero, tal como se marcó en el capítulo anterior, el sector azucarero argentino no estaba dispuesto a aceptar ello en tanto en Brasil subsistiera el Programa Proalcohol. Es así que este sector logró que el Congreso Nacional sancione la ley 24.822, que prohíbe la reducción de los derechos arancelarios provenientes de las importaciones de azúcar del MERCOSUR, mientras subsista la asimetría provocada por el sistema sucroalcoholero de Brasil (Jáuregui, 2003).

Como es bien sabido, en Argentina, el Poder Legislativo tiene por disposiciones de la Constitución Nacional potestades exclusivas en materia de política exterior y comercial. En conformidad con el analizar de Schenoni y Ferrandi Aztiria (2011:79), “estas competencias,

²⁰ El Tratado de Asunción (1991) establecía que para el año 1995 los miembros del MERCOSUR reducirían a cero los aranceles al comercio. Un año antes de cumplido ese plazo, en el Protocolo de Ouro Preto se decidió avanzar en el perfeccionamiento de una unión aduanera excluyendo a dos sectores, el azucarero y el automotriz, con miras a resolver algunas asimetrías existentes. El acuerdo suponía que debía buscarse un régimen de transición que finalizaría con una apertura total en 2001 (Schenoni y Ferrandi Aztiria, 2011: 85).

establecidas constitucionalmente, abarcan desde la autorización al Presidente para declarar la guerra o la paz hasta la aprobación de los tratados por él negociados y firmados, la participación en el nombramiento de diplomáticos, la interpelación de funcionarios y el otorgamiento de su permiso para el ingreso de tropas extranjeras, entre otras atribuciones. Asimismo, se destaca la preeminencia del Congreso en materia de legislación aduanera, un tema de relevancia creciente desde que el Mercosur aumentó el volumen del comercio bilateral”.

En palabras de Porcelli (2010), en las situaciones en que un Estado forma parte de un proceso de integración regional, la frontera de lo *interméstico*²¹ (Manning, 1977) se expande para abarcar gran parte de las esferas de la política doméstica de un país. Así es como actores, que en otro contexto no tendrían incidencia sobre la agenda exterior, pueden en un contexto determinado, contar con influencia sobre otros actores, en este caso legisladores del Congreso argentino.

Se pueden identificar dos medios para que los legisladores provinciales pueden participar en el proceso de toma de decisiones de la Política Exterior argentina en el proceso de integración: 1) la armonización (o bloqueo) de normas Mercosur en el marco legislativo interno, y 2) la participación de los parlamentarios argentinos en instituciones, foros y encuentros intrarregionales. El primero fue el principal mecanismo utilizado por parte de las principales provincias productoras de azúcar para mantener la excepcionalidad del sector en el Mercosur. Como afirma (Porcelli, 2010) la internacionalización de las normas regionales se da por la vía de sanción de instrumentos legales, como es el caso de una ley del Congreso o un decreto del Poder Ejecutivo Nacional. Esta situación implica la posibilidad de que el Poder Legislativo pueda acelerar o retrasar la integración real al bloque regional.

La cuestión del azúcar es probablemente uno de los casos más claros donde se pueda presenciar la influencia de actores subnacionales como las provincias productoras del NOA en la política exterior argentina; en este caso en el proceso de integración del país al MERCOSUR. Si bien, los funcionarios entrevistados en el IPAAT, que es la única institución en Argentina integrada por representantes del gobierno, de los empresarios y de los cañeros en un intento de regular la actividad, no pudieron dar ejemplos concretos acerca de hechos que hayan sucedido en el Congreso, fue clara su afirmación al respecto de que existen fuertes presiones desde el sector azucarero a los legisladores provinciales para no apoyar ningún tipo de ley que vaya en contra de los intereses del sector.

²¹ Concepto trazado por HOCKING, Brian (1995), *Localizing foreign policy: non central governments and multilayered diplomacy*.

Según los referentes del Instituto, “*el MERCOSUR es sumamente importante para Argentina, ya que a pesar sus debilidades y de que hay procesos que aún no se finalizan, permite al país una mayor proyección internacional y nos brinda significativas oportunidades comerciales. Sin embargo, nadie en Tucumán se atrevería a decir que se debe liberalizar la actividad y siempre existió presión por parte de los legisladores de las provincias productoras para impedirlo, debido a la enorme influencia ejercida por el lobby azucarero sobre los mismos*”²². Asimismo, se sostiene que el medio utilizado por el Congreso para hacer valer su poder es no dando cauce a proyectos de ley, posponiendo su tratamiento.

Vamos a sostener que el universo de acciones desplegadas por las provincias del NOA durante los primeros años del MERCOSUR dividirse en dos etapas: por un lado, el período que se extiende desde 1995 a 2000, y por el otro, aquel que va desde el año 2000 al 2003. A continuación, se propone realizar un breve recorrido por cada uno de ellos.

1. Período 1995-2000.

En esta primera etapa, las acciones de *lobby* de las provincias azucareras se enfocaron a la sanción de la ley 24.822 y su defensa frente a la decisión del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) de vetarla. En verdad, se trató de un período en el que estas provincias debieron enfrentarse con la postura del PEN, el cual procuraba honrar los plazos y compromisos consagrados con Brasil.

Tal como se sostiene en la hipótesis, las principales acciones de las provincias productoras del NOA se orientaron a obtener recursos institucionales –leyes, verbigracia- por parte del Poder Legislativo Nacional. Así fue pues, donde se destaca el papel desempeñado por los legisladores que representaron a las provincias productoras del NOA (Tucumán, Jujuy y Salta)²³ por aquellos años. En este marco, deviene importante marcar que con tal objetivo, los legisladores de las provincias se preocuparon por articular consensos entre sí, existiendo consecuentemente unanimidad en la posición reflejada en la sanción de la ley 24.822,²⁴ como así también, en la insistencia de mantener la misma luego de que el Ejecutivo la vetara.

²² Palabras de Sergio Belmonte, abogado del IPPAT. Entrevista realizada el 16 de septiembre de 2015.

²³ Se destacó la actuación de los legisladores que representaban a las principales provincias productoras de azúcar, es decir, Tucumán, Jujuy y Salta. Entre ellos, encontramos el senador Máximo Tell (PJ - Jujuy), el senador Julio Miranda (PJ - Tucumán), el diputado Emilio Cantarero (PJ - Salta) y el diputado Julio Sant Millan (PJ - Salta). Y entre las comisiones participantes encontramos a la Comisión del Mercosur de la Cámara de Diputados y la Comisión de Economías Regionales del Senado (Jáuregui, 2003:47).

²⁴ Esta ley regula los derechos arancelarios para importaciones provenientes del MERCOSUR, mientras subsista la asimetría generada por el sistema sucro-alcoholero del Brasil.

La postura de unanimidad tenía como base argumental que, con un régimen totalmente desregulado, a la Argentina le sería imposible dar paso a la libre competencia con Brasil, puesto que aquel mercado se encontraba fuertemente subsidiado y regulado, medidas que le garantizaban un precio para el azúcar que los productores argentinos no podían ofrecer. Lo que se buscaba con la protección era mantener en pie a las economías regionales, así como la defensa de las fuentes de trabajo; es así que el argumento de mayor peso a la hora de proponer y aprobar la ley del Congreso, fue la cuestión social. De acuerdo con lo esgrimido por el senador salteño Emilio Cantarero (PJ), “no insistir con esta ley es comprometer el destino de la industria azucarera”, agregando luego, “no van a contar con mi voto para llevar penas y desempleo a 10.000 de mis comprovincianos” (*La Nación*, 04/09/1997). En el mismo sentido se pronunció el Senador de Jujuy, Máximo Tell (PJ), cuando dijo: “*No compartimos la teoría del Ejecutivo de que este proyecto va en contra del MERCOSUR. Aspiramos a crear el marco de seguridad necesario para que este proceso de integración en el mercado común sea sinónimo de transparencia y competitividad*” (*La Nación*, 04/09/1997).

La postura de los legisladores, bien conviene señalar, se correspondía con los intereses del sector azucarero argentino, quien había desempeñado a su vez gestiones de influencia y/o presión sobre los legisladores provinciales para que sancionaran una ley que protegiese al sector. Existía el temor en los empresarios azucareros de ser sacrificados en beneficio de otros sectores considerados estratégicos como el automotor. Es así que el entonces Presidente de la CAA, Jorge Zorreguieta señaló que la sanción fue una respuesta a la posibilidad de que “*en cualquier momento y ante una presión brasileña, debido a que los representantes del MERCOSUR se estaban reuniendo cada tres meses para discutir siempre el mismo tema, se cediera, y el azúcar pudiera convertirse en una moneda de cambio con otras cosas*” (*La Nación*, 09/09/1997).

De modo que “los principales argumentos que esgrimen los industriales en contra de la integración del azúcar en el MERCOSUR eran básicamente dos: 1) Brasil es el principal productor mundial de azúcar, y esto tiene su origen en el impulso dado a la industria a través del Programa Proalcohol hacia finales de la década de 1970. En consecuencia, el reclamo expresado al gobierno es que: a) según lo establecido por el Tratado de Asunción, para integrar, primero deberían eliminarse las asimetrías²⁵, y b) la industria debe permanecer

²⁵ El GMC ha definido como asimetría: “toda ventaja o desventaja que un país tenga respecto a los restantes socios del Mercosur que provengan de regulaciones, subsidios, impuestos u otra intervención del Estado y que afecte la competitividad de productos o sectores. No se consideran asimetrías las diferencias de competitividad

protegida el tiempo que sea necesario para adaptar la estructura productiva a la futura competencia con Brasil. 2) El segundo argumento es que la actividad es imprescindible para la región del NOA, es la más importante, de la que depende toda la región” (Medwid, 2008:506).

En síntesis, lo que el sector quería demostrar es que, a diferencia de lo que tradicionalmente se piensa, la defensa de la actividad no se realiza en nombre de los intereses económicos de una decena de ingenios, sino que se lleva a cabo en nombre de una actividad fundamental para toda la provincia de Tucumán y para todo el NOA.

En este marco, y tal cual lo anunciado previamente, es dable apuntar que las provincias debieron afrontar la posición de principales referentes del Ejecutivo nacional de aquellos años –esto es, el Presidente Carlos Menem, al Canciller Guido Di Tella, y al Ministro de Economía Roque Fernández-, quienes ponderaban el rol del MERCOSUR, y más precisamente, de la relación con Brasil en el marco de la política exterior argentina. Por aquel entonces, las vinculaciones con el proceso de integración y el mencionado país vecino, en particular, era considerada como prioritarias del país, por lo cual debían ser aseguradas y/o mantenidas vehementemente.

Con tal premisa como norte, el Poder Ejecutivo minimizó en sus evaluaciones político-económicas las necesidades del sector azucarero. En consideración del análisis de Jáuregui (2007:47), “únicamente el secretario de relaciones económicas internacionales, Jorge Campbell, intentó darle una solución técnica al conflicto, acercándose a los sectores privados interesados, lo que produjo asperezas con el canciller Di Tella”. No obstante, de nada valieron las gestiones del mencionado funcionario ya que el Presidente Menem vetó la Ley 24.822, del día 20 de abril de 1997. Siguiendo a Porcelli (2010), se sostiene que el argumento esgrimido fue declarar la inconstitucionalidad de la norma, basándose en los ART. 31 y 75 inc. 12 de la Constitución Nacional, que sostienen la primacía de los Tratados Internacionales sobre las leyes internas: se justificaba destacando la aplicación del Tratado de Asunción y Ouro Preto, junto a la potestad del Poder Ejecutivo de fijar aranceles en función del Código Aduanero vigente.

Al respecto, resultan alusivas las palabras del Jáuregui (2003:47): “el Poder Ejecutivo buscó por todos los medios que se dejara sin efecto la ley 24.822 que daba protección a la agroindustria azucarera argentina, ya que su sanción había producido un gran disgusto en el gobierno brasileño de Fernando Enrique Cardoso, que veía en la sanción de la ley como una

derivadas de la dotación de recursos o capacidades adquiridas”. (Acta de la IV Reunión del GMC, Mendoza, 1992).

grave violación de los acuerdos del MERCOSUR y de las decisiones 19/94 y 16/94 del CMC. La sanción de la misma perjudicaba de sobremanera la estratégica relación con Brasil en una época difícil para el bloque, envuelto en una serie de conflictos comenzados en marzo de 1997 como consecuencia de las restricciones a las importaciones impuestas por Brasil”.

En rigor, la decisión del presidente Menem se dio tras la recepción de una nota salida del Palacio de Itamaraty, en la cual se sostenía que la Ley 24.822 violaba los compromisos adquiridos entre Argentina y Brasil. De acuerdo con el texto de la nota, *“la prohibición y las condiciones previstas en la ley perjudican gravemente la búsqueda de acuerdo entre los países del MERCOSUR sobre esa materia. El gobierno brasileño espera que el gobierno argentino tome medidas urgentes para hacer prevalecer los compromisos internacionales asumidos con Brasil, en consonancia con el espíritu de cooperación y entendimiento del MERCOSUR”* (La Nación, 13/09/1997). Finalmente, la Ley fue sancionada por el Congreso argentino el 30 de Abril de 1997.

2. Período del 2000 al 2003.

El problema del sector azucarero, fue uno de los temas de agenda de la presidencia de De la Rúa. En este contexto, es meritorio señalar que el 1 de enero de 2001 era la fecha estipulada de acuerdo al esquema planteado en la decisión CMC/DEC 16/96 para el inicio definitivo del proceso de desgravación azucarera. A semejanza de lo ocurrido años atrás en torno a la ley 24.822, las provincias de Tucumán, Jujuy y Salta endurecieron el discurso e hicieron propias las banderas y reclamos del sector. De este modo, los representantes de los gobiernos provinciales entablaron reuniones con funcionarios nacionales con el propósito de prorrogar el régimen de protección azucarero en el MERCOSUR. En este marco, destacan las gestiones realizadas ante la entonces Secretaria de Industria, Comercio y Minería, Débora Giorgi. El comunicado que redactaron los funcionarios de las provincias al terminar la ronda de reuniones con la mencionada funcionaria era contundente: *“Planteamos la exclusión del tema azúcar en la negociación con Brasil”* (La Nación, 22/07/2000). Del modo, se remarcaba que la resistencia de las provincias y de los productores del sector surgía porque aseguran que la producción brasileña estaba subsidiada, todo lo cual suponía una gran desventaja en términos de competitividad.

Dichas acciones, conviene subrayar, no se restringieron al PEN, sino que se extendieron –conforme lo planteado en la hipótesis de trabajo- al Congreso Nacional. Así pues, fue que el 24 de agosto de 2000, la Cámara de Diputados, con el apoyo de legisladores oficialistas y opositores, promulgó una ley que prorrogó el decreto 797/92, cuyo objetivo era

mantener por tiempo indefinido la ley de septiembre de 1997. Nuevamente existió el veto del PEN. El motivo de ello fue el mismo que años atrás había llevado a Menem a vetar la ley 24.822, es decir, no entorpecer las relaciones bilaterales con Brasil.

En este sentido, de acuerdo al texto de una nota realizada en esos años por La Nación, una fuente de la cancillería argentina reconoció que "*la ley pone mucho ruido en el MERCOSUR*". Y comentó que, a cambio del veto, el Poder Ejecutivo les ofrece a los legisladores que impulsaron la prórroga una resolución que garantice que por tres años se mantendrán los actuales aranceles, pero que deje abierta la puerta para negociar con Brasil un régimen de integración que lleve al libre comercio en el bloque" (*La Nación*, 30/08/2000). Se argumentó que el veto iba dirigido a evitar represalias del Congreso brasileño que trabasen productos que contengan azúcar y trigo argentinos. El objetivo era evitar el arancel por tiempo indefinido y dejar abierta la puerta para la negociación (Schenoni & Ferrandi Aztiria, 2011).

De acuerdo con Porcelli (2010:361), "la solución temporal para destrabar la situación, en el marco de las protestas de los trabajadores del sector nucleados en la FOTIA y de la llamada "Multisectorial del Azúcar"²⁶, la constituyó la derogación de la ley promulgada el 24 de agosto y la firma de la Resolución 743/00 del Ministerio de Economía, la cual establecía un arancel del 20%, con la posibilidad de que ascendiera al 50%, en función de la cotización del azúcar en la Bolsa de Londres. Esta medida de protección tenía como plazo el 31 de diciembre del año 2005". La decisión fue rechazada por los trabajadores azucareros de las provincias productoras, pero no por el sector empresarial. La mentada Resolución le dejaba al Gobierno cinco años para negociar un régimen de adecuación para el azúcar en el Mercosur, pero para los azucareros eso no alcanzaba puesto que desconfiaban de la durabilidad de una mera resolución en comparación con una ley del Congreso. Así pues, continuaron sus acciones para que el Congreso sancionara efectivamente una nueva ley que prorrogase el régimen de excepción. Esta postura, desde luego, no era compartida por el gobierno brasileño. Al respecto, es de marcar que Itamaraty sostenía que toda extensión de iure del régimen tenía que tener la menor institucionalidad posible, esto es, la probabilidad de que la norma que prorrogara la protección fuera modificada lo más fácil posible.

Finalmente, fue en la última sesión ordinaria del Congreso, el 28 de noviembre del 2002, donde se sancionó la ley 25.715, que le daba fuerza de Ley a la mencionada Resolución 743/00, reafirmando la extensión de la producción azucarera hasta el año 2005. En tal

²⁶ Agrupó a empresarios, trabajadores y partidos políticos de las provincias productoras del NOA. Amenazaron con el bloqueo de rutas y aeropuertos si el Ejecutivo vetaba la ley.

decisión, resultaron vitales las gestiones del entonces gobernador de Tucumán. Conforme una crónica periodística de entonces: “El gobernador tucumano, Julio Miranda, y los representantes del sector azucarero habían reclamado ante el jefe de Gabinete, Alfredo Atanasof, la rápida promulgación de la ley, a los efectos de evitar la importación del producto a precios subsidiados. Así lo señaló el presidente del Centro Azucarero Argentino, Jorge Zorreguieta, quien remarcó la *“necesidad de promulgar la ley para darle a la actividad un horizonte más amplio de permanencia”* y facilitar las inversiones y la estabilidad del sector” (Página 12, 09/01/2003).

Lo cierto es que la decisión produjo el reclamo desde Itamaraty: *el representante especial del presidente Fernando Henrique Cardoso para el Mercosur, José Botafogo Gonçalves, mostró su preocupación de que se desate una guerra de medidas proteccionistas entre los parlamentos de ambos socios: “Alertamos a la Argentina de que la intromisión del Legislativo en temas relativos al comercio del Mercosur no ayuda”* (La Nación, 2002).

Siguiendo la misma lógica de los gobiernos de Menem y De la Rúa, el entonces presidente Eduardo Duhalde, vetó la decisión del Poder Legislativo el 06 de enero de 2003, mediante el decreto presidencial 421/2003.

Ricardo Gómez Díez, Senador por Salta señaló que el veto presidencial “es una muestra más del espíritu centralista con el que se administra el país”. Y agregó que “hay políticos bonaerenses que no ven más allá de la pampa húmeda y que no saben que existen economías regionales de las cuales viven miles de personas, como es el caso del azúcar, un producto que es objeto de dumping y de subsidios por otros países, lo que exige que se protejan los puestos de trabajo” (La Nación, 17/01/2003).

Sin embargo, el Senado había aprobado por unanimidad la insistencia de la ley, con el voto de 56 de sus miembros, y la misma quedó sancionada en forma definitiva en la Cámara de Diputados, con 189 votos a favor, dos en contra y tres abstenciones. Hubo una fuerte presión por parte de los diputados de las provincias del NOA, la norma quedó automáticamente promulgada, sin que el Poder Ejecutivo Nacional tenga una oportunidad de veto (La Gaceta, 13/03/2003).

Capítulo VI

La excepcionalidad del sector en la actualidad

Como se vio en el capítulo anterior, en 1997 y en el 2000, la excepcionalidad del azúcar en el bloque regional se mantuvo a partir de leyes sancionadas por el Congreso, la ley 24.822 y la 25.715, respectivamente. A partir de allí, a pesar de que en la teoría la ley tendría vigencia hasta 2005, la realidad es que ese supuesto plazo no figura en su articulado, sino que se mantendrá hasta que “una ley del Congreso disponga lo contrario”.

El no fijar un plazo, fue el mecanismo por medio del cual las provincias productoras se aseguraron la excepcionalidad, retrasaron la integración al bloque y dejaron en manos del Legislativo una posible modificación de la situación actual. El capítulo presente tiene por propósito analizar las características de la excepcionalidad del sector azucarero en el último decenio.

En los primeros años del gobierno de Néstor Kirchner, las relaciones con Brasil fueron consideradas como muy buenas. El entonces embajador de Brasil en Argentina, Mauro Viera, en una visita a Tucumán con motivo de la celebración por el 20 aniversario de la creación del Instituto para la Integración y Desarrollo Latinoamericano, sostuvo: "los dos presidentes (Néstor Kirchner y Lula da Silva) tienen un excelente diálogo y se ven con mucha frecuencia. Las relaciones son inmejorables, aunque siempre se puede hacer algo más". El diplomático también ponderó la importancia del Mercosur con las siguientes palabras: "No es solamente comercio; es cultura, es educación, son relaciones políticas y académicas, y son muy importantes las relaciones comerciales, sector que presenta números también son elocuentes: el comercio este año será de U\$S 16.000 millones en los dos sentidos" (*La Gaceta*, 01/09/2006). Asimismo, manifestó que "el hecho de que el azúcar no esté integrado en el Mercosur no causa un daño al comercio bilateral (entre Argentina y Brasil), pero creo que es importante que en el futuro -y cuanto más pronto mejor- esté en el bloque. De esta forma, se crearán condiciones para negociar en conjunto con otros bloques, como por ejemplo con la Unión Europea" (*La Gaceta*, 01/09/2006).

Por otra parte, en el año 2010 se dieron dos acontecimientos que parecían poner en peligro la protección del sector. El primero tuvo que ver con la iniciativa de empresarios del sector azucarero de importar azúcar, debido al supuesto desabastecimiento que sufría el mercado interno. El gobernador de la provincia de Tucumán, José Alperovich rechazó de plano tal acción: "No estaría de acuerdo con importar azúcar, porque se abre una ventana

sobre lo que puede pasar después y no lo sabemos", afirmó el mandatario, en una posible alusión a que se levanten los beneficios arancelarios que recibe el azúcar en el MERCOSUR". En este contexto, se acusaba a cañeros e industriales de guardar el azúcar hasta que ésta mejorase su precio para poder obtener mejores ganancias. En este sentido, el diputado nacional por el Frente para la Victoria (FPV)²⁷, Alfredo Carlos Dato presentó un proyecto de declaración de "la profunda preocupación" que ocasiona la decisión de importar azúcar. El proyecto llevaba las firmas de Miriam Gallardo, Susana Díaz, Gerónimo Vargas Aignasse, Juan Salim y Germán Alfaro, todos diputados tucumanos del mencionado FPV (*La Gaceta*, 28/11/2010). La situación se tornó crítica y generó alerta en el sector, cuando el Ingenio Ledesma comenzó a importar azúcar del estado brasileño de San Pablo, y el producto comenzó a aparecer en las góndolas de supermercados de Tucumán, el principal productor a escala nacional, tal como se advirtió en los primeros capítulos de la tesina presente.

El segundo hecho importante fue la Cumbre de Jefes de Estado de los países miembro del Mercosur en Foz de Iguazú, la cual tuvo lugar en el año 2010. En esta oportunidad, Brasil sentó las bases para establecer un escenario que podría ser altamente perjudicial para la industria azucarera argentina. Los gobiernos de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay acordaron un cronograma para eliminar los regímenes especiales que protegían a distintos sectores industriales y de servicios, junto con la unificación de los trámites aduaneros, y de las patentes de autos, como parte de un proceso de consolidación de MERCOSUR. Si bien no se mencionó específicamente al sector del azúcar, se daba por descontado que el régimen especial debería de ser eliminado en 2019 (*La Gaceta*, 20/12/2010).

En ese momento se vio con cierto entusiasmo a la iniciativa, el plazo estipulado era el año 2019, y se pensaba que el sector podría mejorar su competitividad. En esta línea, el presidente del CART, Julio Colombres, opinó que de aquí a 2019 "es mucho tiempo, y con precios altos del azúcar en el mundo tal vez se logre una situación de equilibrio de costos y rentabilidades (...) unificar los sectores azucarero de Argentina y de Brasil hoy es lo mismo que poner a pelear un boxeador peso mosca con un peso pesado. Adicionalmente, una iniciativa de este tipo iría en contra del Tratado de Asunción, en cuanto a que las asimetrías generadas por políticas nacionales deben ser corregidas. Hoy no se podrían eliminar los regímenes especiales, jurídicamente hablando"(La Gaceta, 20/12/2010).

Allende las prórrogas y la preservación de la protección, es interesante observar que las condiciones del sector siguen siendo muy similares a las reportadas al inicio del bloque.

²⁷ Partido de gobierno tanto a escala nacional como provincial en las tres provincias bajo estudio.

En este respecto, el azúcar argentino continúa sin poder competir con el proveniente de Brasil. Hay quienes sostienen que este hecho se debe a la falta de políticas por parte del Estado, otros que consideran que se debe a la falta de compromiso y responsabilidad del sector, y por último están los que adjudican la baja rentabilidad de la actividad a una mezcla de ambos²⁸.



“Tractorazo” Protesta de productores cañeros frente a Casa de Gobierno de Tucumán. Imagen tomada de LA NACIÓN, 08 de septiembre 2015.

Según datos obtenidos de entrevista al gerente del IPAAT, el problema reside en que antes de la desregulación de los años noventa, el PEN era quien se encargaba de la actividad, pero al llevarse a cabo la misma el sector comenzó a autorregularse a partir de acuerdos privados, la consecuencia de esto era que con frecuencia los acuerdos no eran cumplidos. Ante este hecho es que se comienza a presionar para lograr la intervención del Estado, y es así que la provincia dicta la ley 8.573²⁹ que crea el IPAAT. Con la creación de la institución, la producción de bioetanol³⁰ de caña de azúcar se convirtió en un destino de los excedentes de la agroindustria azucarera, procurando reducir las sobreofertas en la producción de las

²⁸ En esta línea se inscribe el IPAAT.

²⁹ Tuvo dos modificaciones: la ley 8.693 de junio de 2014, y la ley 8.796 de julio de 2015.

³⁰ En Tucumán, cinco empresas de bioetanol con base en caña de azúcar se conformaron a partir del programa de biocombustibles nacional. Ellas son: Compañía Bioenergética La Florida; Bionergía La Corona; Bionergía Santa Rosa; Biotrinidad; y Energías Ecológicas del Tucumán.

provincias productoras que tantos problemas han generado en el NOA. Asimismo, la idea era poder “disminuir” la brecha existente con Brasil, a partir de la elaboración de un producto más competitivo que un commodity como el azúcar.

En la actualidad, hay quienes consideran que la creación del IPAAT ha sido un fracaso, no se cumplió con el objetivo por el que se creó la institución: controlar los excedentes de producción para que el precio sea rentable. Inclusive, actualmente, existente en la provincia una fuerte protesta por la modificación de la ley azucarera por parte de los cañeros de Tucumán. Entre las causas de la misma, se encuentra el excedente estimado por el IPAAT para el año 2015 (40%).

Conclusiones

La presente investigación tuvo como objeto las acciones llevadas a cabo por las provincias productoras de azúcar del NOA para mantener la excepcionalidad del sector azucarero en el Mercosur en los años 2005- 2015. Cuando hablamos de acciones, hacemos referencia a los mecanismos que éstas poseen para hacer valer sus intereses frente al Ejecutivo Nacional. Para ello se propusieron como objetivos:1) identificar a los actores que forman parte del proceso de negociación del sector azucarero en el Mercosur, 2) indagar acerca de los argumentos sostenidos por las provincias productoras del NOA para que el azúcar continúe siendo una excepción, y 3) escrutar los mecanismos por medio de los cuales dichas provincias influían en el proceso de toma de decisiones del bloque regional. Asimismo, la hipótesis de trabajo que se sostuvo fue que las provincias de Tucumán, Jujuy y Salta privilegiaron las acciones de diplomacia parlamentaria en el ámbito doméstico para sostener la excepcionalidad del sector azucarero en el período 1991-2015.

En relación a la primera cuestión- los actores que forman parte del proceso de negociación- cabe hacer referencia a tres “eslabones”: el primero estaría integrado por los trabajadores, cañeros, ingenios, empresarios, nucleados en distintas organizaciones como FOTIA, CACTU, UCIT, UCIJS, CART, CARNA, CAA, que en conjunto forman el sector azucarero de las provincias del NOA, quien representa nada menos que el 99% de la producción de azúcar del país. Este sector ejerce una fuerte influencia en el Congreso para hacer oír sus demandas, incluso se habla de la existencia de un *lobby azucarero*.

En el segundo, ubicamos efectivamente a las provincias, que a través de sus legisladores actúan como nexo entre el sector azucarero y el Poder Ejecutivo Nacional. La no aprobación de normas Mercosur en el marco legislativo interno en los años noventa y principios del 2000, y el no tratamiento del tema en la actualidad, fueron los mecanismos por medio de los cuales el Congreso retrasó el proceso de integración regional o, en otras palabras, mantuvo la protección del azúcar.

Por último, el tercer eslabón es el Poder Ejecutivo Nacional, que incluye al Presidente, Ministro de Relaciones Exteriores y Culto y Ministro de Economía. Desde la vuelta a la democracia en el país, el MERCOSUR, y más específicamente la relación con Brasil, fue considerada como prioritaria por todos los gobiernos. Pero ésta se intensificó con el gobierno de los Kirchner, al tiempo que ocurría lo contrario en Brasil, ya que este último se iba convirtiendo rápidamente en potencia regional. A pesar de la crisis por la que atraviesa el bloque en la actualidad, éste no fue replanteado, es decir, su importancia no ha aumentado,

inclusive existe la idea del Senador brasileño Renan Calheiros de eliminar al MERCOSUR como unión aduanera. Más allá de que efectivamente se llevase a cabo esta idea, es claro que el proceso de integración se encuentra estancado, y quizás poder resolver la cuestión del azúcar de alguna manera generaría un cambio de percepción y una mayor confianza entre las partes. He allí su importancia.

Efectivamente, los desafíos son muchos. Y aquí entraría la cuestión de los argumentos por los cuales se sostiene la protección del sector. Brasil es el principal productor mundial de azúcar. La actividad azucarera en ese país tomó gran impulso cuando a mediados de la década de los años setenta se implementó el Programa Proalcohol, por el que la actividad quedó completamente regulada. Muy difícilmente el Mercosur pueda llegar a ser realmente lo que sus siglas indican: un Mercado Común, si no es posible siquiera formar la zona de libre comercio regional. Pero las asimetrías son muy grandes. Siguiendo a Calvo (2006:8):

- a) Brasil, como ya se dijo anteriormente, es el principal productor mundial de azúcar.
- b) Su cañaveral es 25 veces más grande que el argentino.
- c) Las decisiones que se toman en materia de producción de alcohol (Plan Proalcohol) influyen a fondo en la producción de azúcar (que es, en realidad, un subproducto).
- d) La gran facilidad de desplazamiento de la producción de alcohol a azúcar, y viceversa.
- e) La existencia de subsidios y regulaciones que se orientan para la fabricación y venta de autos que funcionan exclusivamente con alcohol, y para la instalación de fábricas de alcohol carburante.

Por otra parte, en todo Brasil es obligatorio incluir un mínimo (20 a 24%) de alcohol en la mezcla de combustibles, como base ecológica.

El azúcar continúa siendo una excepción, la protección arancelaria es un hecho, y es muy difícil que esta situación vaya a cambiar en el corto plazo si el Estado no es capaz de definir una política para el sector, a partir del establecimiento de acuerdos entre los diferentes actores involucrados. Claramente la cuestión social siempre fue el argumento de mayor peso, y lo es aún hoy en la actualidad- solamente en la provincia de Tucumán, existen 80.000 personas cuya supervivencia depende de la misma. Pero existen otros dos argumentos que tienen igual influencia, e inclusive pueden ser considerados como demandas por parte de las provincias productoras hacia el Estado, y hacia el sector azucarero. El primero tiene que ver con la falta de políticas por parte del Ejecutivo, y el segundo con la falta de compromiso y responsabilidad por parte del sector.

Finalmente, tal como se advirtió en la hipótesis propuesta, las principales provincias productoras procuraron prorrogar la excepcionalidad del régimen mediante un tipo particular de mecanismo: la influencia en el Poder Legislativo Nacional. En este sentido, el caso argentino se inscribió en una *acción externa* de tercer tipo- de acuerdo a la categorización de De Marsilio-, es decir, de *Lobby*. Las provincias del NOA ejercieron una fuerte presión sobre el Ejecutivo Nacional, siendo éste el espacio institucional apropiado para que las principales provincias productoras pudieran expresar sus intereses, y fueran tenidas en cuenta por el Poder Ejecutivo.

Referencias bibliográficas

Libros, capítulos de libros y artículos en revistas científicas

- ANINO, Pablo e ITURREGUI, María Eugenia, (2011) “Complejo Azucarero”. En: Serie “*Producción Regional por Complejos Productivos*”, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Subsecretaría de Programación Económica, Direcciones de Información y Análisis Regional y Sectorial.
- BALASSA, Bela (1960) *Teoría de la integración económica*. Ed. Uteha, México.
- BOUZAS, Roberto (2005) “El nuevo regionalismo y el área de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente”. En *Revista de la CEPAL*, No 85, abril, Santiago de Chile.
- BOUZAS, Roberto y FANELLI, Juan José; “Integración regional y sus razones”. En *MERCOSUR: Integración y Crecimiento*, Fundación OSDE-USAM, Bs.As.
- BOTTO, Mercedes (2002) *Integración regional en América Latina*, FLACSO, Buenos Aires.
- CAFFARENGO, Nicolás (2012) *La proyección Internacional de las Provincias de la Región Centro y el rol de las PyMES exportadoras*, Tesina, Mimeo, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Rosario.
- CAETANO, G. (2011) “Breve historia del MERCOSUR en sus 20 años. Coyuntura e instituciones (1991- 2011)”. En: *Caetano, G. (coord.), Mercosur 20 años*, capítulo 1, Montevideo.
- CALVENTO, Mariana (2014) “La cooperación y el rol de los actores subnacionales en el ámbito del Mercosur. Trabajo presentado en VII Congreso del Instituto de Relaciones Internacionales, La Plata, Buenos Aires.
- CALVO, Clara L. (2006), “El espacio azucarero de la Provincia de Tucumán frente a la globalización”, trabajo presentado en la Comisión de Economías Regionales del Plan Fénix, Universidad de Buenos Aires.
- CARBALLO, Ricardo César (2010) “Nuevos Contornos / Renovados Mapas. Actores transnacionales y unidades sub-estatales en el escenario político internacional. Aproximaciones útiles para su tratamiento en el marco de las Relaciones Internacionales”. En: Cuadernos de Política Exterior Argentina. CERIR. No. 99. Enero – Marzo 2010. Rosario.
- CERRO, Ernesto y CERRO José Antonio (2006) “Azúcar en Mercosur: una visión desde Argentina”. En: *XIV International Economic History Congress*, Session 109, Helsinki.

- COLACRAI, Miryam y Zubeizú, Graciela (2004) “Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales. En: *Wanderley Vigevani (ed.) A dimensao sunacional e as relacoes internacionais*. Sao Paulo: UNESP/ EDUC/ EDUCS, 313-344.
- CUENCA GARCÍA, Eduardo (2001) “Integración económica en América del Sur: El caso del Mercosur”. En: *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*.
- DE LA BALZE, Felipe (2000) “El destino del Mercosur: entre la Unión Aduanera y la integración imperfecta. En: *El futuro del Mercosur, entre la retórica y el realismo*, compilado por Felipe De la Balze, Buenos Aires, ABA, CARI.
- DE MARSILIO, Ernesto G. (2005) “Aportes Teóricos – Metodológicos para el estudio de las relaciones paradiplomáticas. Qué, quienes y cómo. Análisis del caso Argentino”. En: *Serie Breviario en Relaciones Internacionales*. Universidad Nacional de Córdoba. Número 5. Diciembre de 2005
- DORNBUSH, Rudiger (1986) “Los costos y beneficios de la integración económica regional”. En *Revista de la CEPAL*, No. 113, junio, Santiago de Chile, CEPAL.
- ESPINOSA FENWARTH, Andrés (2010) “Brasil, líder mundial en biocombustibles”. En: *Revista de la Universidad Sergio Arboleda*, Centro de Estudios Regionales Estratégicos, Bogotá, Colombia.
- GASPARINI, Cintia (2014) “Integración regional y cooperación en el Mercosur. Avances retrocesos y oportunidades”. Documento de trabajo n° 1, Secretaria de Política Económica y Planificación del Desarrollo.
- GUTIERREZ, Herberth y REYES, Marcos (2003) “El Mercado Mundial del Azúcar”. En: *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos*, Perú.
- JAÚREGUI, L., (2003) “La Constitución Nacional y la participación del Poder Legislativo en la formulación de la Política Exterior Argentina”. Trabajo presentado para el concurso El Poder Legislativo en la Constitución Nacional, Honorable Cámara de Senadores de la Nación.
- KRASNER, Stephen (1999) *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- MANNING, Bayless (1977), “The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals”. En *Foreign Affairs*, New York, Vol. 55, No. 2 (Jan., 1977), disponible en <http://www.transatlantic.uj.edu.pl/upload/56_7459_Manning_us_foreign_policy.pdf>.

- MEDWID, Bárbara, (2008) “Mitos y realidades de la pobreza y el Mercosur. El caso de la industria azucarera en Tucumán”. En: *Alberto Cimadamore (comp.). La economía política de la pobreza*, CLACSO.
- MIRANDA, Roberto (2005) “Paradiplomacia y gobierno local: indicios de un modo diferente de hacer relaciones internacionales”. En: *Anuario 2005 de Relaciones Internacionales*. Instituto de Relaciones Internacionales- Universidad Nacional de La Plata.
- MOYANO, Ricardo Daniel y LENIS, María, (2007) “De lo regional a lo nacional. Discurso empresario e industria azucarera en el Norte argentino, 1894-1923”. En: *Revista Escuela de Historia*.
- NYE, Joseph y KEOHANE, Robert, (1998) “*Poder e Interdependencia: La política Mundial en transición*”. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.
- OMINAMI, Carlos (1987) “El Norte y el Sur en la crisis: enfoque global”, en *Tercer Mundo en la Crisis*, GEL, Buenos Aires.
- PAIKIN, Damián, (2009) “Una mirada sobre las políticas provinciales con relación al complejo azucarero y vitivinícola”. En: CEUR. CONICET, UBA.
- PAZ, Pedro (1986) “Las raíces de la crisis económica internacional: diagnóstico y perspectivas”. En *Revista INTAL*, Buenos Aires, No 116.
- PORCELLI, Emanuel, (2010) “Parlamento y política exterior: algunas reflexiones en torno a la “ley del azúcar”. En: *Revista Meritum*, Belo Horizonte, pág. 349-375.
- PUTNAM, Robert D., (1996) “Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel”. En: *Zona Abierta*.
- ROBERTSON, Roland (2000) “Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad heterogeneidad”, En: *Zona Abierta*, No. 92-93.
- ROSENAU, James (1990) *Turbulence and Change in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- SANCHEZ ORTIZ, Alfredo (2010) *Evolución de los vínculos comerciales en América del Norte y el Este Asiático 1994- 2004*. Edición electrónica gratuita, texto completo disponible en: www.eumed.net/libros/2010a/637/
- SANCHEZ ROMAN, José Antonio (2005) “La industria azucarera argentina (1860- 1914). El mercado interno en una economía exportadora”. En: *Revista de Indias*.
- SCHENONI, Luis Leandro y FERRANDI AZTIRIA, Alejo Martín, (2011) “El Congreso en la formulación de la política exterior: Argentina y Brasil en perspectiva comparada”. En: *Revista Densidades*, pág. 79-101.

- TOKATLIAN, Juan Gabriel y PARDO, Rodrigo (1990). En: *Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.
- VACCHINO, Juan Mario (1989) *Integración, cooperación y concertación en América Latina*, Buenos Aires.
- VERÓN, Alejandro y CALVO Clara, (2011) “La agroindustria azucarera de Argentina y los desafíos frente al proceso de integración con Brasil”. En: *Revista Geográfica de América Central*.
- ZUBELZÚ, Graciela (2008) “Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas”, en IGLESIAS, Eduardo (Director); Zubelzú, Graciela e IGLESIAS, Valeria (Coordinadoras), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires.

Artículos periodísticos

- CLARÍN, “*El Congreso rechazó el veto a la Ley del azúcar*”, (04/09/1997). Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/1997/09/04/o-01801d.htm>
- CLARÍN, “*La guerra del azúcar está costando cara*”, (18/07/1999). Disponible en: <http://edant.clarin.com/suplementos/economico/1999/07/18/o-00201e.htm>
- EL SIGLO, “*Tucumán ya cuenta con su “Ley del azúcar”*”, (22/03/2013). Disponible en: <http://www.elsigloweb.com/nota/110632/con-un-apoyo-unanime-tucuman-ya-cuenta-con-su-ley-del-azucar.html>
- INTA INFORMA, “*Caña de azúcar: símbolo de identidad cultural y desarrollo local*”, (01/08/2013). Disponible en: <http://intainforma.inta.gov.ar/?p=17968>
- LA GACETA, “*Brasil presiona para que no se trate la Ley del azúcar*”, (12/03/2003). Disponible en: <http://m.lagaceta.com.ar/nota/34158/economia/brasil-presiona-para-no-se-trate-ley-azucar.html>
- LA GACETA, “*Total apoyo de diputados a la ley del azúcar*”, (13/03/2003). Disponible en: <http://www.lagaceta.com.ar/nota/34296/economia/total-apoyo-diputados-ley-azucar.html>
- LA GACETA, “*Brasil espera una integración rápida del azúcar en el Mercosur*”, (01/09/2006). Disponible en: <http://www.lagaceta.com.ar/nota/172924/economia/brasil-espera-integracion-rapida-azucar-al-mercosur.html>

- LA GACETA, “*El azúcar impide la integración del Mercosur*”, (11/05/2008). Disponible en: <http://www.lagaceta.com.ar/nota/271074/economia/lagaceta.com.ar>
- LA GACETA, “*La están guardando y no la quieren vender, criticó Alperovich*”, (25/11/2010). Disponible en: <http://www.lagaceta.com.ar/nota/409843/economia/estan-guardando-no-quieren-vender-critico-alperovich.html>
- LA GACETA, “*El fantasma de Brasil acecha*”, (25/10/2010). Disponible en: <http://www.lagaceta.com.ar/nota/405075/opinion/fantasma-brasil-acecha.html>
- LA GACETA, “*Brasil podría vender libremente su azúcar en Argentina en el 2019*”, (20/12/2010). Disponible en: <http://www.lagaceta.com.ar/nota/413838/economia/brasil-podria-vender-libremente-azucar-argentina-2019.html>
- LA GACETA, “*No descartan una integración sucroalcoholera con Brasil*”, (15/08/2011). Disponible en: <http://www.lagaceta.com.ar/nota/450375/economia/no-descartan-integracion-sucroalcoholera-brasil.htm>
- LA GACETA, “*Desde 1928 la industria fue regulada por leyes*”, (17/02/2013). Disponible en: <http://www.lagaceta.com.ar/nota/536963/economia/desde-1928-industria-fue-regulada-leyeshtml>
- LA GACETA, “*Defensa del sector azucarero*”, (16/10/2014). Disponible en: <http://www.lagaceta.com.ar/nota/612121/economia/lagaceta.com.ar>
- LA NACIÓN, “*Sorpresiva sanción de la Ley del azúcar*”, (04/09/1997). Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/76174-sorpresiva-sancion-de-la-ley-del-azucar>
- LA NACIÓN, “*Postergan la reunión de Menem y Cardoso*”, (09/09/1997). Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/76455-postergan-la-reunion-de-menem-y-cardoso>
- LA NACIÓN, “*El azúcar se debate dentro del Mercosur*”, (13/09/1997). Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/200244-el-azucar-se-debate-dentro-del-mercosur>
- LA NACIÓN, “*La industria local del azúcar rechaza subsidios en Brasil*”, (03/10/1998). Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/112741-la-industria-local-del-azucar-rechaza-subsidios-en-brasil>
- LA NACIÓN, “*Contragolpe brasileño*”, (26/08/2000). Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/30384-azucar-contragolpe-brasileno>
- LA NACIÓN, “*De la Rúa vetará la ley que protege el azúcar*”, (30/08/2000). Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/30795-de-la-rua-vetara-la-norma-que-protege-el-azucar>
- LA NACIÓN, “*Critican a Duhalde por vetar una ley*”, (17/01/2003). Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/466853-critican-a-duhalde-por-vetar-una-ley>

- LA NACIÓN, “*Proponen en Brasil salir del Mercosur para facilitar el comercio de ese país*”, (14/08/2015). Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1819068-proponen-en-brasil-salir-del-mercosur-para-facilitar-el-comercio-de-ese-pais>

- PÁGINA 12, “Azúcar vetada”, (09/01/2003).

Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/subnotas/15120-6058-2003-01-09.html>

Anexo.

Aspectos normativos de la integración azucarera en el MERCOSUR desde la perspectiva argentina

Decreto 2.284 P.E.N 01/11/1991 Publicada en B.O.

Desregulación económica.

Se disuelve la Dirección Nacional del azúcar, se eliminan los cupos de producción.

“Se libera el cultivo, la cosecha, la industrialización y comercialización de caña de azúcar y azúcar en todo el territorio nacional (Art. 50).

Decreto 797 P.E.N. 21/05/1992 Publicado en B.O.

Se aplica un derecho adicional a la importación de azúcar por tonelada métrica, equivalente a la diferencia entre un precio denominado "guía base" y otro denominado "de comparación".

(...) Que la desregulación del sector está impulsando un cambio estructural profundo. Que ello permitirá a la actividad azucarera prepararse para la integración en el MERCOSUR y en el mercado mundial, en un contexto de creciente apertura económica.

(...) Que no obstante, es necesario otorgar a la actividad azucarera un tiempo razonable para efectuar las inversiones y modificaciones necesarias para adaptarse a este cambio. Que para ello es conveniente poner en vigencia el artículo 673 del Código Aduanero Argentino (ver Ley 22.415) para que establezca el precio interno en períodos de fuertes distorsiones en el mercado mundial. El presente decreto regirá a partir del 1° de junio de 1992 hasta el 31 de diciembre de 1993. Este Decreto fue revisado y ampliado por nuevas reglamentaciones.

Res. 1.552 M.E. 07/12/1993 Publicada en B.O

Se extiende la vigencia del plazo establecido en el Decreto 797/92 hasta el 31 de mayo de 1995.

Decreto 2.275 P.E.N. 03/12/1994 Publicado en B.O

Modificación del Decreto 797/92. Se fija un derecho de importación del 20 % de azúcar originaria y procedente de intrazona y extrazona y la facultad de aplicar al pago de hasta el 50% del derecho ad valorem vigente, cuando la diferencia entre los precios “guía base” y “de comparación” constituyera un crédito a favor del importador (Art. 11).

Res. 778 M.E. 08/06/1995 Publicada en B.O

Se prorroga la vigencia del Decreto 797/92 y modificatoria hasta el 31 de diciembre de 1995.

Res.741 M.E. 29/12/1995 Publicada en B.O

Se prorroga la vigencia del Decreto 797/92 y modificatoria por el término de 5 (cinco) años a partir del 1° de enero de 1996, *es decir cubriendo hasta el 31 de diciembre de 2000.*

Ley 24.822 C.N. 26/09/1997 Publicada en B.O

Regulación de derechos arancelarios para determinadas importaciones provenientes del Mercosur. Aplicación de gravámenes, que no podrán ser reducidos, mientras subsistan asimetrías por el sistema sucroalcoholero de Brasil. VETO. El proyecto de Ley fue observado y devuelto al Congreso por el Decreto 471 del P.E.N el 22 de mayo de 1997 (publicado 27/05/1997, B.O), no obstante fue insistido y aprobado por el Congreso.

Res. 743 M.E. 05/09/2000 Publicada en B.O

Se prorroga la vigencia del Decreto 797/92 y modificatoria hasta el 31 diciembre 2005, es decir partiendo desde el 1° de enero de 2001. Esta Resolución se aprueba el 1° de septiembre.

Decreto 770 P.E.N 07/09/2000 Publicada en B.O

Se observa totalmente el Proyecto de Ley registrado bajo el N° 25.301, en virtud del cual se prorrogaba la vigencia de los aranceles para la importación de azúcar establecidos por el Decreto 797/92 y modificatoria, por considerar inoportuno la prórroga por tiempo indeterminado establecida en su Art. 1°. (...) Que a los efectos de evaluar "el plazo de su prórroga" y otras condiciones, se considerarán "los variados aportes efectuados por los representantes de los Gobiernos y Legisladores de las provincias del Noroeste Argentino". (...) Que puede resultar contraproducente, en la medida que acciones prematuras podrían alterar el comercio regional y perjudicar no sólo al sector azucarero sino a otros sectores y a otras economías regionales. Este Decreto se aprueba el 4 de septiembre.

Ley 25.715 C.N. 07/04/2003 Publicada en B.O

Se mantiene la aplicación de aranceles a la importación de azúcar. "Los aranceles para la importación (...) establecidos por el Decreto 797/92 y con las modificaciones introducidas (...), mantendrán su vigencia mientras no se disponga lo contrario por una ley de la Nación" (Art. 1°). VETO. El proyecto de Ley fue observado y devuelto al Congreso por el Decreto 42/03 del P.E.N el 8 de enero de 2003 (publicado 09/01/2003, B.O), sin embargo la Ley fue promulgada de hecho el 4 de abril de 2003.

(Fuente: Centro de Documentación e Información. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. En: <http://infoleg.mecon.gov.ar/>. Nota: P.E.N: Poder Ejecutivo Nacional; C.N: Congreso de la Nación; M.E: Ministerio de Economía; B.O: Boletín Oficial)

IMPORTACIONES

Ley 24.822

Regulación de derechos arancelarios para determinadas importaciones provenientes del MERCOSUR.

B.O: 26/9/97

PRESIDENCIA DEL SENADO DE LA NACION PE-691/97

Buenos Aires, 3 de septiembre de 1997

Al señor Presidente de la Nación

Tengo el honor de dirigirme al señor Presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en sesión de la fecha, ha considerado la confirmación de la H. Cámara de Diputados de su sanción anterior en la observación total al proyecto de ley N° 24.822 sobre regulación de derechos arancelarios para importaciones provenientes del MERCOSUR, mientras subsista la asimetría generada por el sistema sucro-alcoholero del Brasil, y ha tenido a bien confirmar también la propia con el voto unánime de los presentes, quedando así definitivamente sancionado el proyecto según lo dispuesto en el artículo 83 de la Constitución Nacional.

Se procede a la devolución del pliego original de la Ley citada

Saludo a usted muy atentamente

E1 Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley:

ARTICULO 1º-Los derechos con que se gravan las importaciones de mercaderías de cualquier origen y procedencia de las posiciones arancelarias que se detallan seguidamente en este artículo se aplicarán y no podrán ser reducidos, a las importaciones de esas mismas mercaderías provenientes de los miembros del Mercosur mientras subsista la asimetría provocada por el sistema sucro-alcoholero del Brasil, que se manifiesta en la exigencia de utilizar alcohol carburante en los automotores, ya sea hidratado o anhidro en mezcla con naftas convencionales. Posiciones arancelarias N.C.M. 1701.11.00, 1701 12 00, 170191 00, 170199 00.

ARTICULO 2º-Comuníquese al Poder Ejecutivo

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS TREINTA DIAS DEL MES DE ABRIL DEL AÑO MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE.

-REGISTRADA BAJO EL Nº 24 822-

ALBERTO R. PIERRI.-CARLOS F RUCKAUF.-Esther H Pereyra Arandia de Pérez Pardo.-Edgardo Piuzzi.

NOTA Esta Ley fue vetada en su totalidad por el Decreto Nº 471 de fecha 22/5/97 del Poder Ejecutivo Nacional, publicado en la edición del 27/5/97.

AZUCAR

Ley 25.715

Establécese que mantendrán su vigencia determinados aranceles para la importación de azúcar.

Promulgada de Hecho: 04-04-03



Buenos Aires, 12 de marzo de 2003.

Señor Presidente de la Nación.

Tengo el honor de dirigirme al señor Presidente, acompañándole el proyecto de ley registrado bajo el N° 25.715, sobre aranceles para la importación de azúcar que, confirmado en su anterior sanción por el H. Senado y por esta H. Cámara en sesión de la fecha, con votación nominal y mayoría de dos tercios de votos requerida por el artículo 83 de la Constitución Nacional, ha quedado definitivamente sancionado.

Dios guarde al señor Presidente.



El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley:

ARTICULO 1º — Los aranceles para la importación de las posiciones arancelarias que se detallan en el anexo I de la presente

ley, establecidos por el Decreto 797/92, y con las modificaciones introducidas por el Decreto 2275/94 y la Resolución del ex Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos N° 743 del 1º de septiembre de 2000, mantendrán su vigencia mientras no se disponga lo contrario por una ley de la Nación.

ARTICULO 2º — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, EL 28 NOV. 2002.

—REGISTRADA BAJO EL N° 25.715—

EDUARDO CAMAÑO. — JUAN C. MAQUEDA. — Eduardo D. Rollano. — Juan C. Oyarzún.

ANEXO I

17.01	AZUCAR DE CAÑA O DE REMOLACHA Y SACAROSA QUIMICAMENTE PURA EN ESTADO SOLIDO
	Azúcar en bruto sin aromatizar ni colorear
1701.11.000	De caña
1701.12.000	De remolacha
1701.91.000	Aromatizados o coloreados

1701.99	Los demás
1701.99.1	Semirrefinados, sin adición de aromatizantes o de colorantes
1701.99.110	De caña
1701.99.120	De remolacha
1701.99.2	Refinado, sin adición de aromatizantes o de colorantes
1701.99.210	En trozos regulares moldeados de peso inferior o igual a 15 grs.
1701.99.290	Los demás

NOTA: Esta Ley fue observada en su totalidad por el Decreto N° 42/2003, publicado en la edición del 9 de enero de 2003.