El Mercosur en tiempos de cólera

José Manuel Quijano, ALAI

Lunes 25 de abril de 2016, puesto en línea por Françoise Couëdel

16 de abril de 2016 - ALAI - En sus orígenes, el Mercosur (Ms) se propuso construir una zona de libre comercio que derivara hacia un espacio aduanero común. Pero, en los hechos, subsisten varios espacios aduaneros y no hay evidencias de que esta situación se supere, al menos en el corto plazo. Las razones son, sin duda, varias y remiten, en última instancia, al debilitamiento de la *affectio societatis* entre las partes.

En esta nota se priorizan tres razones para explicar el debilitamiento del Ms: el primero es el cambio en la economía internacional, la emergencia de China y su impacto sobre la región; el segundo refiere a la incapacidad de los socios del Ms para elaborar y presentar una respuesta coordinada a ese reto; el tercero se detiene en las diferencias entre los socios en un contexto de beneficios comerciales asimétricos y en la ausencia de disciplina sobre la cual montar la construcción de confianza en el proyecto común.

La “era progresista” y el Mercosur

Cuando a comienzos del milenio, varios países de América del Sur iniciaron la “era progresista” se extendió la creencia de que las afinidades derivarían en un nuevo impulso a la integración. Esta aseveración, y la historia que siguió, merecen algún comentario. Ante todo, durante el periodo de Lula da Silva en Brasil se hizo un intento serio de relanzar el Ms (FOCEM, programa de integración productiva aunque sin consecuencias relevantes) y durante la primera presidencia de Cristina Fernández en Argentina se dio impulso, en el Consejo del Mercado Común del Ms, al Código Aduanero y a las iniciativas para eliminar el doble cobro del arancel externo común.

Los gobiernos de otro signo, en ambos países, hubieran puesto menos empeño en avivar el Ms. En esos años se vigorizó además una cierta “visión” común de la inserción internacional (sobre todo definida por el rechazo al ALCA) que no llegó a cuajar más que en pocas iniciativas (por ejemplo, el acuerdo de preferencias arancelarias con la India) y anotó el fracaso, hasta el presente, en la negociación con la Unión Europea, consecuencia de la inflexibilidad y el proteccionismo agrícola europeo.

Estos fueron años, también, de gran impulso a proyectos sociales en los socios fundadores que mejoraron los indicadores de reducción de la pobreza y la indigencia y que significaron la incorporación al consumo diversificado de muchos millones de personas. Y al menos en Argentina y Uruguay se avanzó en el tema de los derechos humanos, como no se había hecho desde el fin de las dictaduras.

La concepción del desarrollo

Pero fue una era caracterizada por la ausencia de una concepción del desarrollo y, muy fundamentalmente, de una concepción conjunta, integrada, del desarrollo económico y social. En consecuencia, las políticas económicas de cada miembro atendieron a las prioridades nacionales con escasísima referencia al proyecto regional. Eso fue notorio en algunos temas relevantes. El Ms no logró avanzar, por ejemplo, en la discusión de los incentivos que cada país aplica a la producción y a la inversión. El resultado fue que los socios del Ms competían (y compiten) con sus respectivos regímenes de incentivos para atraer inversión extranjera, y ahí emerge uno de las debilidades notorias de la inserción conjunta en la economía global.

El último lustro fue, hasta cierto punto, un periodo de desintegración estructural del proyecto conjunto, marcado por la demanda creciente de bienes primarios por parte de China. Los miembros del Ms lograron

el consenso para decir no al ALCA pero no alcanzaron el mínimo avance (ni se lo propusieron) en la negociación concertada con China. Parte del circuito comercial entre Argentina y Brasil (el circuito cuantitativo más importante de AL) comenzó a ser erosionado por las manufacturas chinas.

El resultado, en Brasil, Paraguay y Uruguay, fue el auge de la exportación de las materias primas que aumentaron significativamente su participación en las exportaciones totales, el ingreso relativamente abundante de divisas, la revalorización de las monedas locales y la pérdida de competitividad en la producción con valor agregado. El papirotazo adicional (resultado de la conocida volatilidad del precio de los primarios) lo proporcionó el derrumbe del precio del petróleo (de más de 100 a menos de 40 dólares por barril) que zarandeó a la ya agónica economía venezolana y tuvo efectos perjudiciales sobre empresas petroleras mercosurinas –cuyas gestiones están ahora cuestionadas– como PETROBRAS de Brasil y ANCAP de Uruguay, pues se embarcaron en inversiones de gran porte, que quizá resistían la prueba de 80 dólares por barril pero, con los nuevos precios, si persisten, no resultarían viables.

Argentina intentó escapar a esta “trampa del subdesarrollo”, pero con un modelo de desarrollo industrial que reiteraba experiencias anteriores, solo en menor medida creaba nuevas, y se centraba predominantemente en los primeros eslabones de la transformación. El impacto petrolero fue diferente en Argentina cuyo gobierno recuperó YPF (privatizada durante el gobierno menemista) y acordó con compañías extranjeras la exploración y explotación de esquisto en el sur. Pero la experiencia reciente de Argentina, durante el segundo gobierno de Fernández, que practicó una agresiva política de exportaciones manufactureras hacia la región con reciprocidad limitada de acceso a su propio mercado, significó un marcado retroceso para el proyecto subregional. ¿Cómo sostener con cierta credibilidad un proyecto de unión aduanera en las nuevas condiciones?

La integración, el Ms y beneficios del comercio

Una aproximación simplista al comercio de bienes y servicios indica que la mera apertura comercial conduce al incremento y diversificación de las exportaciones. Y también preconiza que cualquier acuerdo de libre comercio, propuesto por uno o varios países desarrollados, debe ser suscrito porque, aun sin leer el contenido, se puede suponer que aportará beneficios. Algunos acuerdos de libre comercio (TLC) firmados en las últimas dos décadas no confirman ese aserto. Y la experiencia de los acuerdos entre países de AL, tampoco. En parte, porque para que la liberalización redunde en buenos resultados debe acompañarse de otros requisitos y condiciones que, desgraciadamente, no suelen conceder fácilmente las contrapartes.

Al concluir la segunda década del milenio, prácticamente todo el comercio intraaladino estará liberalizado. Pero los resultados comerciales están lejos de ser satisfactorios. Hay una clara correlación entre tamaño de mercado, oferta exportable y aprovechamiento de las preferencias. En los acuerdos aladinos de libre comercio (ALC) Brasil ha aprovechado 37.6% de las preferencias que los socios regionales le han concedido; Argentina 29.8; Uruguay 4.7%; Bolivia 1.4%, Paraguay 1.9%; y Venezuela 2.3%. (Fuente ALADI 2006 y adendas posteriores).

Los acuerdos como el Ms, se rigen por el principio de la libertad de comercio con excepciones, las cuales suelen renovarse periódicamente. La evidencia indica que han permitido a los miembros exportar productos con un mayor grado de elaboración y valor agregado. Pero el Ms está conformado por países de muy diverso tamaño y con grandes diferencias en sus ofertas exportables. Para que los miembros de menor tamaño compensen los costos de la apertura, se requiere que los gobiernos de los mercados más grandes actúen, tal como se han comprometido, respetando las garantías de acceso tanto en las fases altas como en las bajas del ciclo.

Un porcentaje mayoritario del comercio intramercosur no está afectado (o lo ha estado muy ocasionalmente) por trabas de acceso. En algunos casos hay cuotas (automotriz) Pero en otros bienes (con más valor agregado, de buena calidad y capacidad de competencia) las trabas han sido muy frecuentes. El instrumento por excelencia ha sido la restricción no arancelaria (RNA). Se han hecho reiteradas propuestas y asumido cada tanto compromisos para reducirlas gradualmente, hasta extinguirlas, pero las

restricciones subsisten tan campantes. La persistencia de las RNA evidencia la capacidad de los lobbies empresariales y el tenue compromiso de los gobiernos con el proyecto regional. La incertidumbre de acceso que generan afecta la credibilidad del proyecto Ms y frena inversiones futuras.

Mientras esto ocurre, no hay evidencias de que los países miembros incorporen, con agilidad, las decisiones y resoluciones de los órganos del Ms. Un programa serio de integración necesita credibilidad. Pero lo acordado en el Ms no siempre es aprobado por los parlamentos nacionales y, por lo tanto, no rige. Si se excluyen las normas de incorporación automática (generalmente de bajo compromiso), se estima que el cincuenta por ciento aproximadamente de las restantes no está incorporado en todos los miembros y, por lo tanto, no tiene vigencia. Y cuando la tiene, los socios no siempre cumplen con lo acordado.

El Código Aduanero y las iniciativas para eliminar el doble cobro del arancel externo común, aprobados en el Consejo Mercado Común en 2010, no tienen horizontes cercanos para ser considerados, y aprobados, en los parlamentos nacionales. ¿Cómo es posible, en esas condiciones, avanzar hacia la construcción de una unión aduanera?

Reflexiones finales

El debilitamiento del Ms es también un reflejo de los crecientes problemas que sacuden a Brasil y Argentina (y a un socio tardío, Venezuela, que es más la preocupación que suscita que el aliento que transmite). La “era progresista”, además de revitalizar al modelo primario exportador, vino acompañada de cierto irrespeto (en algunos países) hacia las normas jurídicas; de casos de alta corrupción con fines partidarios y personales protagonizados por notorios dirigentes; y de cierta ligereza en el manejo de las cuentas públicas y las grandes empresas del Estado.

Cuando más se necesita un proyecto sólido para negociar la inserción internacional del Ms, menos se cuenta con él. El presidente Mauricio Macri no se opone al Ms pero hay indicios de que explora, complementariamente, otros horizontes. Algo similar se percibe en el entorno de Tabaré Vázquez (quien retiró no obstante a Uruguay del TISA luego de la curiosa adhesión de José Mujica) y en Horacio Cartes (que incorporó a Paraguay al TISA, una decisión incompatible con el Ms). Y hay gran incertidumbre, en esta hora de amenazas de desintegración acerca del rumbo que terminará escogiendo Brasil.

Perseverar en el proyecto de integración solo es posible si se extraen enseñanzas de la experiencia del Ms y se redobla el compromiso con la democracia y los valores republicanos; con el apego estricto a los tratados signados; con el peso de la ley para los casos de desvío de fondos y corrupción; con políticas sociales bien diseñadas; y con la aplicación tenaz de políticas económicas orientadas a la competitividad macro y micro y relacionadas con el proyecto regional. En el entendido de que el resto del mundo también existe, es vital negociar unidos y sabiamente con él, y no todos los cantos de sirenas deben ser escuchados.

Artículo publicado en la revista América Latina en Movimiento n° 511 “América Latina en la coyuntura mundial” 03/03/2016.

http://www.alainet.org/es/articulo/176111