

PROGRAMA DE DESARROLLO ECONÓMICO

30 años del MERCOSUR

Desafíos de una agenda a medida de los tiempos que corren

Ricardo Carciofi





El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de quienes trabajaron en este documento. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, se consideraron aquí tres criterios a fines de hacer un uso más justo y preciso del lenguaje: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta y, 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario.

Resumen

En el marco del aniversario de los treinta años de MERCOSUR, es fundamental hacer un análisis del pasado para identificar los desafíos actuales, los problemas que resurgen y las posibles soluciones o respuestas a ellos.

Es conveniente distinguir entre los primeros diez años de MERCOSUR y los veinte siguientes. En este primer tercio, se destaca el ímpetu en el desarrollo y planificación de estrategias para asentar el bloque, el cual surge en un momento geopolítico clave: el momento de transición hacia gobiernos democráticos luego de las dictaduras militares. El MERCOSUR buscaba instalar un mercado común en tres años, lapso en el que deberían implantar el arancel externo común, la eliminación de aranceles y barreras intrazona, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales. Algunas de las propuestas eran incumplibles para el bloque y comenzaron a descartarse: sin embargo, el proceso de integración en esos primeros años tuvo éxito, logrando la multiplicación en volumen y valor del comercio intrazonal y la aceleración del intercambio regional.

A pesar del ímpetu inicial, esta composición favorable culminó con la devaluación de Brasil en 1999 y el abandono de Argentina del régimen de convertibilidad. Entonces inició el segundo período del MERCOSUR en el que comienza a perderse el dinamismo de los primeros años. Dado el contexto mundial y las crisis económicas que atravesaban los países que conformaban el bloque, el comercio intrazona perdió su peso relativo y las economías reacomodaron su estructura productiva al nuevo impulso de demanda externa. Mientras que otros países – como México, Colombia, Perú y Chile- se sumaban a la multiplicación de acuerdos comerciales preferenciales y reducían sus aranceles en marcos de negociación, el MERCOSUR se mantenía al margen, dada la ausencia de acuerdos entre las partes. Recién entre 2018 y 2019 se dio cierta sintonía de visiones entre los países miembro, y se alcanzó el primer logro de importancia en la agenda externa del MERCOSUR: un acuerdo firmado con la Unión Europea.

En 2021, el MERCOSUR sigue atravesado por miradas heterogéneas con fuertes diferencias de criterio, para nada beneficiosas en el contexto internacional actual, teniendo en cuenta las crisis económicas derivadas de la pandemia. Es necesario, para que MERCOSUR no sea visto como una construcción inoperante, un diagnóstico compartido de los socios acerca de la gravedad de la situación, el cual posibilite poner en marcha un plan de acción realista para mejorar el espacio intrazona, tanto en materia de bienes como de servicios. Es importante que, además de definir los objetivos a corto plazo, se haga un enfoque en el futuro para construir un bloque que sea capaz de avanzar en conjunto.

Presentación

Este artículo es la versión completa de una nota periodística publicada el 26 de Marzo de 2021 en El Economista, <https://eleconomista.com.ar/2021-03-30-anos-del-mercosur-un-cumpleanos-donde-es-dificil-reunir-a-la-familia/>

Índice

Resumen	1
Presentación	2
Introducción	5
Tres décadas de una historia cambiante	5
¿Dónde nos encontramos hoy?	8
Una agenda centrada en los desafíos de hoy.	10
También hay que mirar más allá del ahora.	11
Acerca del autor	12

Índice de tablas y gráficos

<u>GRÁFICO 1. Principales destinos exportaciones brasileras (% exportaciones de bienes respecto total anual) (1997-2020)</u>	<u>7</u>
<u>GRÁFICO 2. Participación del comercio Intrazona en el total de Exportaciones e Importaciones (2014-2019)</u>	<u>8</u>
<u>GRÁFICO 3. Participación del comercio intrazona en el total de exportaciones e importaciones de los países de MERCOSUR (2019)</u>	<u>9</u>
<u>GRÁFICO 4. Participación del comercio intrazona en el total de exportaciones e importaciones de los países de MERCOSUR (2019)</u>	<u>9</u>

Introducción

Todo aniversario es una ocasión propicia para un balance: una mirada retrospectiva que a la vez tiene la finalidad de servir de guía para los próximos pasos. Esta nota se ajusta a ese molde, pero con ciertas singularidades. El repaso de la historia del MERCOSUR será selectivo, no sólo porque existe una amplia bibliografía al respecto, sino porque el propósito es otro. Nos interesa extraer de ese repaso del pasado aquellos elementos que nos permitan ubicar los desafíos actuales y examinar posibles respuestas.

Tres décadas de una historia cambiante

Los años iniciales

A la hora de identificar los hechos estilizados de estos treinta años del MERCOSUR conviene distinguir el primer tercio -desde el Tratado de Asunción hasta los años 2000, de los veinte que siguieron.

Hay tres rasgos destacables de esa primera década. Primero, el avance que significó el MERCOSUR en el contexto geopolítico regional: era la época de transición democrática en el Cono Sur que pondría fin a los gobiernos militares. La creación del bloque en los primeros años de la Presidencia de Menem tuvo su inicio en los acuerdos de Alfonsín-Sarney de los años 80. El beneficio no se hizo esperar. Este acercamiento de Brasil y Argentina permitió la desarticulación de tensiones previas que atravesaban la cuenca del Plata. La instalación de este nuevo clima de diálogo y entendimiento entre los cuatro socios fundadores habría de perdurar a lo largo de los años. Hubo aquí un cambio de época y el Tratado de Asunción (1991) es un hito de ese proceso.

El segundo elemento es que la vocación integradora eligió el modelo de mayor exigencia institucional -creación de un mercado común-, y estableció un plazo de tres años para alcanzar esa meta. En ese lapso había que implantar el arancel externo común, la eliminación de aranceles y barreras intrazona, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales (agrícola, industrial, comercial, aduanera, transportes y comunicaciones, “y otras que se acuerden”, según se dice en el documento fundacional.) Como se observa, la definición resultó casi un calco literal del esquema europeo, que era trasladado sin mayores prevenciones a una región donde los flujos comerciales y nexos económicos entre sus miembros eran casi nulos en ese entonces. No corresponde aquí indagar por qué los actores de la época optaron por esta fórmula y la evaluación que hicieron en su momento. Con el beneficio de la lectura desde el presente, el planteo plasmado en el Tratado lucía poco menos que irrealista y de una ambición extraordinaria. Lo cierto es que el MERCOSUR arrancó con esa inspiración. Con el correr del tiempo se irían dejando de lado los compromisos de mayor pretensión que resultaban incumplibles, para retener solamente alguno de esos elementos: eliminación de aranceles internos, adopción de un arancel externo común con numerosas excepciones, preservación de regímenes especiales (zonas francas, el acuerdo automotriz, industria azucarera), subsistencia de barreras no arancelarias, entre otras. Se preservó el atributo de la negociación externa de manera conjunta y cuando surgieron algunas dudas al respecto ésta fue ratificada con una decisión ad-hoc en 2000. En síntesis, una unión aduanera imperfecta. Lo cierto es que la discrepancia entre aspiraciones iniciales plasmadas en el Tratado y los modestos logros de la construcción institucional alcanzada posteriormente en los hechos han pesado negativamente sobre la memoria del MERCOSUR. El modelo del Tratado operó como una vara de medida. Sin embargo, si se toma como estándar la realidad previa imperante en la sub-región, el cambio que introdujo el bloque fue significativo y favorable.

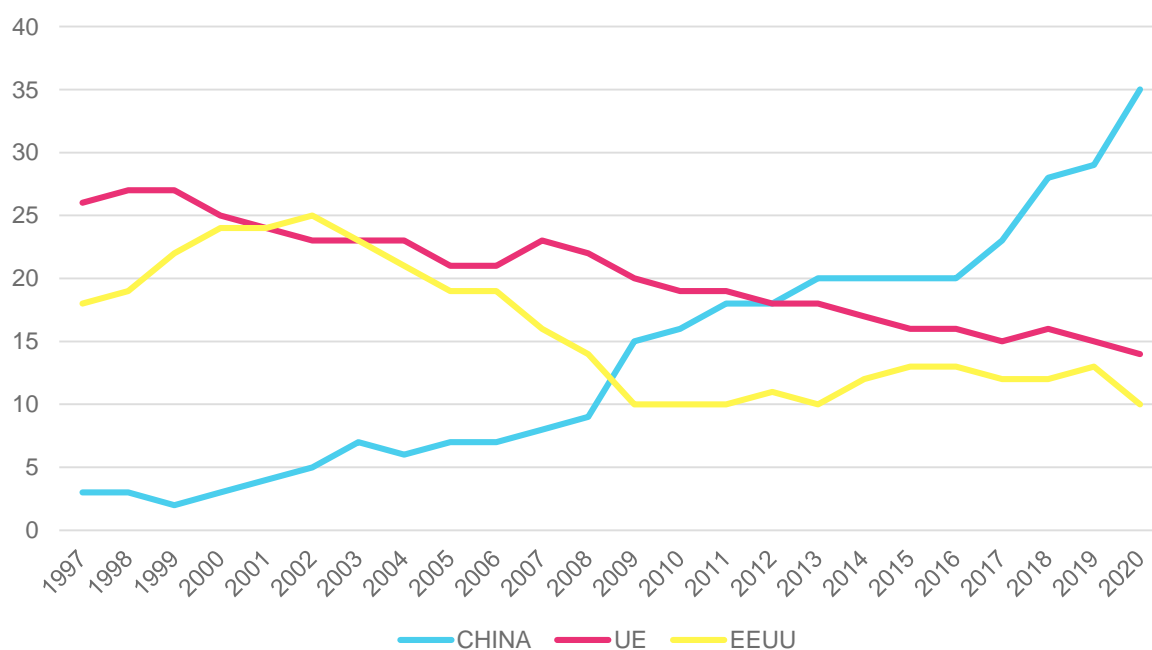
El tercer elemento, en estrecha relación con lo que se acaba de señalar, es el éxito del proceso de integración de estos años iniciales. El comercio intrazona se multiplicó en volumen y valor. El intercambio regional se aceleró hasta alcanzar niveles próximos al 20% del comercio total. Las dificultades en alcanzar los desarrollos institucionales propios de una integración profunda, se podían soslayar por los avances concretos en el terreno comercial y económico. El dinamismo interno se apoyaba además en dos elementos de contexto de importancia clave. En primer lugar, los miembros del bloque tenían una mirada convergente sobre la inserción internacional de sus respectivos países y también del MERCOSUR. Primaba la noción de un regionalismo abierto: el bloque actuando como plataforma de proyección interna apoyado en el aprovechamiento de las economías de escala que brindaba el mercado ampliado. Se insinuaba la posibilidad de competir o llegar a acuerdos con otras regiones. Las tratativas iniciales con la Unión Europea se remontan, precisamente, a fines de los 90s. Otros tiempos, otra mirada, otro contexto internacional. En segundo lugar, en el plano doméstico, los socios habían ido afirmando, si bien en forma trabajosa, una gestión macroeconómica más consistente. Los réditos se manifestaron en menores tasas de inflación, reducción de la volatilidad cambiaria y mayor solvencia fiscal. Esta composición favorable habría de tener un final abrupto con la devaluación de Brasil en 1999 que siguió a la crisis de Asia y, posteriormente, el abandono de Argentina del régimen la convertibilidad. En mayor o menor medida la crisis económica y el remezón social consecuente se extendieron en la sub-región.

La pérdida de dinamismo del MERCOSUR: China y posterior estancamiento recurrente.

Si bien los años iniciales de los 2000s fueron difíciles, la recuperación no tardó en llegar y vino de la mano de China. El impacto sobre el MERCOSUR fue notable: el comercio intrazona perdió peso relativo y las economías reacomodaron su estructura productiva al nuevo impulso de demanda externa. Esto fue especialmente importante en Brasil que había adquirido un mayor grado de desarrollo industrial: las exportaciones de manufactura de ese origen comenzaron a exhibir problemas de competitividad y declinaron su participación en las ventas externas. El proceso estuvo acompañado para reorientación significativa de los mercados de destino de las exportaciones (**Gráfico 1**). Gradualmente esto también significó un escenario distinto en la influencia de los distintos sectores empresariales: la agroindustria y la explotación de recursos naturales ganó terreno sobre los tradicionales sectores de la manufactura.

Pero este no fue el único cambio. El nuevo contexto internacional trajo consigo una explosión de regionalismo y de multiplicación de acuerdos comerciales preferenciales, que incluyó también a los países de América Latina. El MERCOSUR no se sumó a esa carrera. Anclado en la mayor comodidad externa de sus exportaciones con origen en recursos naturales, altos precios y sin problemas de acceso a mercado, la agenda externa del MERCOSUR abandonó los ímpetus de los años iniciales. La ausencia de acuerdos fue acompañada con el inmovilismo del Arancel Externo Común: mientras los demás países bajaban aranceles en el marco de negociaciones con otros socios, el MERCOSUR permaneció al margen de ese proceso. El curso de ese proceso tuvo también otro ángulo. Fueron años donde se consolidaron cadenas globales de valor en la manufactura y, atadas a ella, también en los servicios. En América Latina, el único país que se sumó a esa dinámica fue México, ubicado dentro de la esfera del TLCAN. MERCOSUR donde Brasil, y en menor medida Argentina, poseen una estructura productiva de mayor complejidad en ciertas ramas de la industria quedaron al margen de ese fenómeno. Esta transformación industrial ha quedado trunca, al menos para ciertas ramas de actividad, y plantea preguntas que no resultan de sencilla respuesta: cómo habrán de ganar competitividad y en qué medida se reasignan capital y empleo hacia otras actividades.

GRÁFICO 1. Principales destinos exportaciones brasileras (% exportaciones de bienes respecto total anual) (1997-2020)

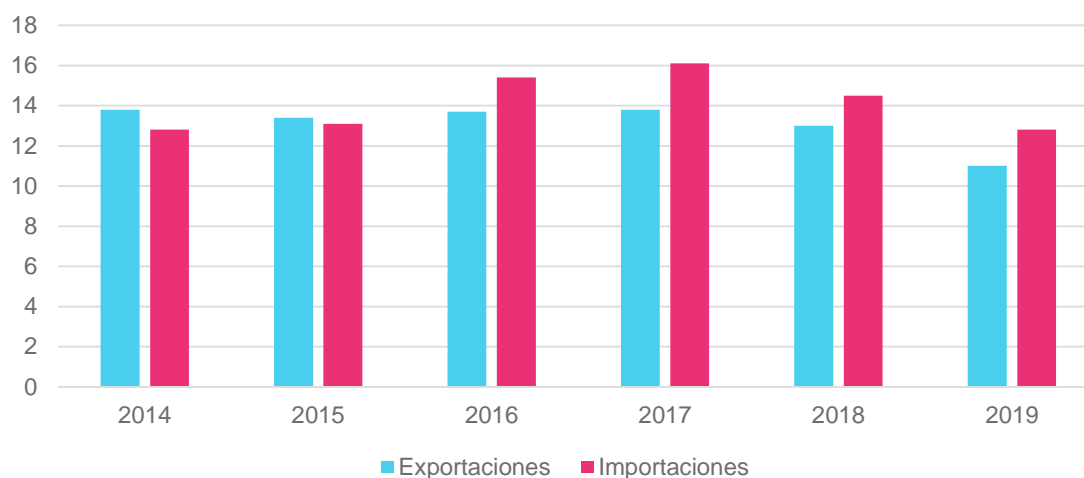


Fuente: elaboración propia en base a Estadísticas de Comercio Exterior, Brasil.

El tercer elemento asociado al anterior fue el cambio en las visiones domésticas acerca de la inserción internacional de las respectivas economías del bloque. No hacían faltar reformas ni sellar compromisos con terceros que reducirían el margen de maniobra para la política económica doméstica. La crisis internacional de 2008 dio un aviso de alerta, pero el episodio fue superado, nuevamente, gracias a la demanda asiática. En conjunto, todos estos elementos alimentaron una diversidad de visiones de los socios acerca de la importancia del bloque. La nota común fue cierta pérdida de entusiasmo por la integración regional y la posibilidad de acceder a mercados externos sin necesidad de hacer concesiones recíprocas.

Las condiciones cambiaron después de cumplidos los 20 años del MERCOSUR. Desde 2011 en adelante, por razones muy distintas, las economías principales del bloque experimentaron severos problemas de crecimiento económico, inestabilidad, y mayor exclusión social, especialmente en Argentina. Asimismo, además de tensiones en el plano político, las visiones acerca de la inserción internacional de los países y del bloque en general tuvieron divergencias a lo largo de ese período. La incorporación de Venezuela al bloque en 2012 habría de traer posteriormente problemas de gobernabilidad del esquema que no habían estado presentes en las dos décadas previas. La consecuencia práctica fue que la agenda interna y externa estuvo mayormente estancada. El comercio intrazona se ubicó en valores que hoy resultan mínimos en la serie -12% en 2019- (**Gráfico 2**). Cuando existió cierta sintonía de visiones -2018/2019-, la ventana de oportunidad fue aprovechada con éxito y se firmó el acuerdo con la Unión Europea. El primer logro de importancia en la agenda externa del Mercosur.

GRÁFICO 2. Participación del comercio Intrazona en el total de Exportaciones e Importaciones (2014-2019)



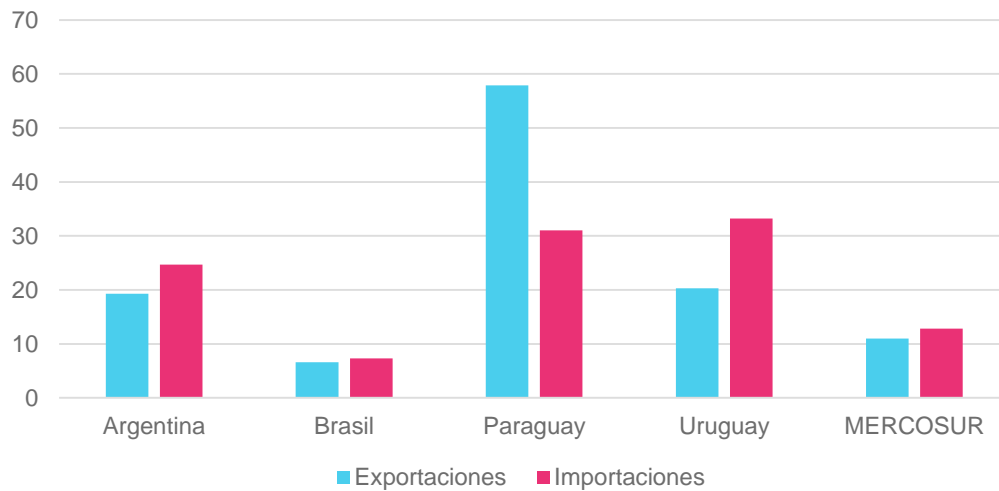
Fuente: BID/INTAL Informe MERCOSUL 2020

¿Dónde nos encontramos hoy?

El hecho más destacable de la situación actual se refiere al contexto fronteras afuera y adentro. En el plano global, la competencia China-E.E.U.U. ingresa en una nueva etapa que habrá de tener su impacto en la región. Desde este ángulo, no parece aconsejable navegar en solitario. Esto a pesar de que el bloque asume proporciones muy diferentes según los países (**Gráfico 3**). Al mismo tiempo, el escenario está dominado por la pandemia. La evolución de la situación sanitaria en América Latina en general, y en los países del MERCOSUR en particular, abre todavía una serie de interrogantes acerca de sus impactos. Es difícil entrever cuál será el punto de llegada. Paralelamente, todas las economías del bloque atraviesan una crisis severa, que sobreviene sobre el estancamiento previo de Brasil y Argentina (**Gráfico 4**). En el caso argentino se arrastran asimismo fragilidades económicas y sociales previas que llevará tiempo superar.

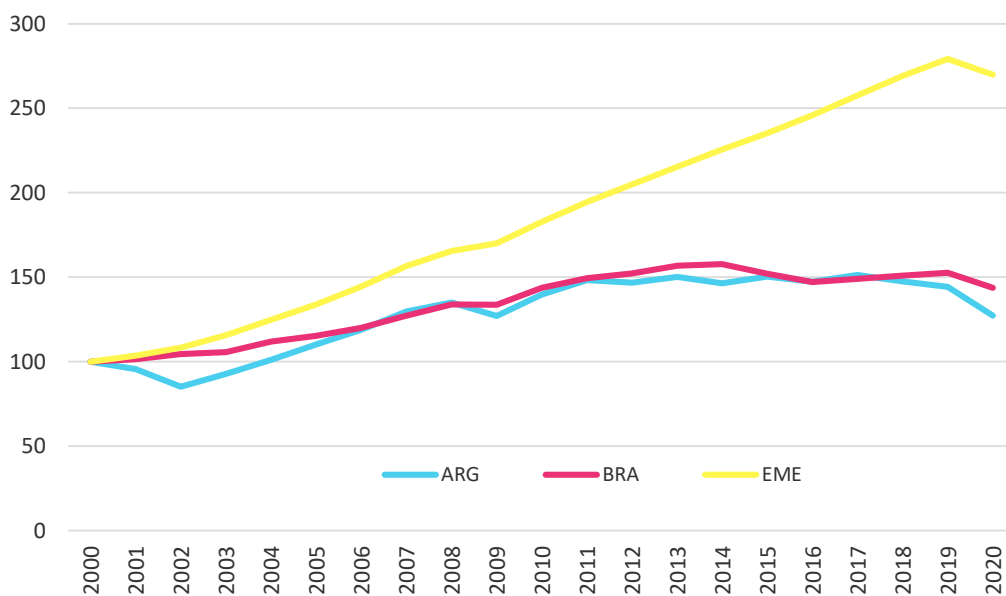
El segundo elemento que anticipamos arriba es la divergencia de visiones respecto de la inserción internacional de los miembros y del bloque en general. Argentina hizo pública su discrepancia en abril del año pasado en cuanto a los ritmos de las otras negociaciones externa en curso, en particular con Corea del Sur, solicitando una dilación de plazos. Por su parte, el entusiasmo inicial de Brasil y del Ministro Guedes en reducir el arancel externo común (AEC) de manera unilateral, parece haber declinado. La política comercial salió de la lista de prioridades en 2020 y tampoco parece estar en la agenda reformista del gobierno de Bolsonaro este año. Y es improbable que, en 2022, en el contexto de un año electoral, haya decisiones en ese sentido. A su vez, Uruguay y Paraguay apoyan una mayor apertura del bloque. Uruguay es particularmente vocal en insistir en una flexibilización de las reglas básicas para permitir la negociación comercial por separado. Todo lo anterior debe leerse también en la clave del agravamiento del contexto económico que disparó la epidemia. Los intentos reformistas más ambiciosos que se expresaban en 2019 perdieron fuerza frente a los reclamos de mecanismos de protección frente a la crisis.

GRÁFICO 3. Participación del comercio intrazona en el total de exportaciones e importaciones de los países de MERCOSUR (2019)



Fuente: BID/INTAL Informe MERCOSUL 2020

GRÁFICO 4. ARGENTINA, BRASIL: Economías de bajo crecimiento relativo a los países emergentes (PBI índice 2000 = 100) (2019)



Fuente: elaboración propia en base a FMI.

El tercer aspecto es la modificación que ha operado la propia agenda del MERCOSUR en el curso de 2020. La finalización del acuerdo con la Unión Europea a mediados de 2019 brindó suficientes incentivos para ir preparando el terreno para la aplicación del futuro acuerdo y se arribaron a ciertos logros adoptando mejoras conducentes a este objetivo: facilitación de comercio, reglas de origen, renovación del acuerdo automotriz, servicios financieros, denominaciones de origen.¹ Aprovechando la inercia negociadora del convenio con Europa, se concluyó también el acuerdo con EFTA. Incluso se desarrollaron tratativas para la revisión del AEC. Pero estos aires de avance

¹ Ríos, S. et al (2020). *Informe MERCOSUL*, Sob a pressão da agenda externa. INTAL, Nota Técnica IDB-TN-2052

asociados a las perspectivas de la entrada en vigor del acuerdo Unión Europea-MERCOSUR tuvieron una duración fugaz. Esta vez las objeciones surgieron del otro lado del Atlántico y tuvieron su centro en la cuestión ambiental y la política de Bolsonaro respecto de la Amazonia. Además, y casi en sincronía, el Programa de Recuperación Europeo² adoptado a mediados de 2020 en respuesta a la pandemia ha sido montado sobre una iniciativa previa, el “Green New Deal”, una transformación económica que tiene como eje una reconversión económica más amigable con el ambiente. Europa logró articular así un paquete fiscal y monetario con ingredientes de transformación y modernización económica. El desarrollo sustentable operó como una pieza clave para el entendimiento franco-alemán que permitió superar las objeciones iniciales de algunos países – los “cuatro frugales”, Dinamarca, Holanda, Suecia y Austria- para arribar finalmente al consenso de toda la Unión. Bajo ese prisma político y del votante europeo, un acuerdo con el MERCOSUR en las actuales condiciones luce anacrónico.

En síntesis, cuando se suman las distintas piezas, se arriba a una conclusión algo inquietante. En medio de un contexto internacional cambiante e incierto y una crisis económica, social y sanitaria de proporciones, el MERCOSUR está atravesado por miradas muy diferentes de los países miembro. Las diferencias de criterio llegan al extremo de plasmarse en una agenda de trabajo común de escasa relevancia. A su vez, el mayor logro de su agenda comercial externa enfrenta obstáculos que sugieren que su aplicación habrá de demorarse.

Una agenda centrada en los desafíos de hoy

Frente al panorama descripto MERCOSUR corre el riesgo de ser visto como una construcción inoperante. El primer paso que permite alejarse de esta situación es un diagnóstico compartido por los socios acerca de la gravedad de la situación. El segundo, más concreto, es poner en marcha un programa de acción realista, detrás de logros alcanzables y visibles en el corto plazo, cuyo centro debe estar puesto en cómo el bloque puede contribuir a ofrecer alicientes para la superación de la crisis económica. En tal sentido, mejorar el funcionamiento del espacio intrazona, tanto en materia de bienes como de servicios ofrece una perspectiva del mayor interés para todos los países miembro. La lista no se agota allí y debe complementarse con otros ítems: infraestructura, facilitación comercial, migraciones, entre otras. Un elemento adicional es poner en marcha un programa de cooperación proporcionado a la gravedad de la coyuntura y que ha estado ausente hasta ahora. Es poco menos que inexplicable que en medio de una crisis sanitaria de dimensiones épicas, MERCOSUR no haya podido hacer ningún aporte.

La diplomacia comercial de quienes integran el bloque tiene sobrada competencia para identificar una agenda para mejorar el desempeño del espacio intrazona y de cooperación. Si se lograra un entendimiento de estas características en las presentes circunstancias tendría un valor intrínseco, además de demostrar la utilidad del bloque. Asimismo, frente a logros concretos muy probablemente se encontrarían los apoyos políticos al máximo nivel que permitan su comunicación a la ciudadanía. Sería demostrar con hechos que se trabaja en una agenda positiva que confronta los problemas de la hora.

² Decisión del Consejo Europeo, EU/CO 10/20, 21 de Julio 2020

También hay que mirar más allá del ahora.

Pero al tiempo que se pone la atención en el corto plazo hay que poner la mirada más allá. Las negociaciones comerciales pueden seguir su ritmo, teniendo presente el cambiante escenario post-pandemia y tratando de preservar el avance conjunto de todos los socios. Entretanto, las demandas de flexibilización, tal como las que se escuchan en Uruguay, primero deben ser precisadas respecto de alcance y contenido. El desafío es el balance entre la posibilidad de ofrecer una respuesta a esos reclamos sin atentar contra la preservación del bloque.

Aún así, lo anterior no resuelve esta integración mercosureña de carácter híbrido que ha sido la nota común a lo largo de 30 años. En algún momento habrá que tomar definiciones claras al respecto. Y como ha ocurrido en el pasado esa oportunidad se materializará cuando haya una convergencia de visiones de quienes integran el MERCOSUR. Si tal coincidencia no ocurre, el factor que muy probablemente habrá de disparar el cambio es cuando Brasil decida adoptar una reforma de su política comercial. Es imposible aventurar una fecha, pero el hecho es que, de forma gradual, el país vecino viene asistiendo a un cambio de su estructura productiva, que tarde o temprano conducirá a una mayor apertura comercial. Si tal circunstancia llegara a materializarse será conveniente tener en funcionamiento el mejor desempeño posible del área de comercio intra-zona. Es en interés de todos los países miembro del MERCOSUR perseguir ese objetivo y el momento para avanzar en ese frente es ahora.

Acerca del autor



Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Ricardo Carciofi

– Investigador principal de Desarrollo Económico

Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires). Cuenta con un Master en Desarrollo Económico de la Universidad de Sussex y estudios de doctorado en esa misma institución. Por otra parte, fue subsecretario de Presupuesto (1985-1989) y de Programación del Sector Público (diciembre 1983-1985). Además, ejerció la docencia en la cátedra de Finanzas Públicas de la UBA y fue directivo y consultor de organismos internacionales. Se desempeñó como director ejecutivo en el Banco Interamericano de Desarrollo, asesor regional de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL y director del Instituto de Integración de América Latina del BID. Actualmente, es investigador invitado del Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP) de la Universidad de Buenos Aires.

Para citar este documento:

Carciofi, R. (abril de 2021). *Mercosur 30 años. Desafíos de una agenda a medida de los tiempos que corren*. Buenos Aires: CIPPEC.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

Los Informes de CIPPEC buscan presentar y difundir el trabajo que los programas realizan en el marco de sus proyectos con socios del sector público, privado y de organismos internacionales.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus documentos sin fines comerciales. Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org

¿QUIÉNES SOMOS?

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

¿QUÉ HACEMOS?

CIPPEC propone, apoya, evalúa y visibiliza políticas para el desarrollo con equidad y crecimiento, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

¿CÓMO NOS FINANCIAMOS?

CIPPEC promueve la transparencia y la rendición de cuentas en todas las áreas de la función pública y se rige por esos mismos estándares. El financiamiento de CIPPEC está diversificado por sectores: cooperación internacional, empresas, individuos y gobiernos. Los fondos provenientes de gobiernos se mantienen por debajo del 30 por ciento del presupuesto total.

