

MERCOSUR: ¿DESINTEGRACION REGIONAL?. ¿TIENE SALIDA LA CRISIS?

Morgante, Martín Adolfo.

Profesor U.N.L.P.; U.Ca.L.P.; U.N.TREF.

Vallejos, Víctor Hugo.

Profesor U.N.L.P.; U.Ca.L.P.

Gliemmo, Fabricio.

Profesor U.Ca.L.P.

ffgliemmo@infovia.com.ar

Situación actual

El Mercosur está atravesando por una profunda crisis estructural. Desde la puesta en marcha de la Unión Aduanera Imperfecta en 1995 hasta la actualidad, los problemas en el funcionamiento del bloque, sólo tuvieron soluciones parciales.

Es evidente que cuando aparece una crisis en el seno de cualquier bloque, los factores que lo determinan son de carácter exógenos y endógenos. A nivel externo la crisis financiera internacional desatada por las devaluaciones competitivas ocurridas en el sudeste asiático en 1997; el default en Rusia en 1998 y la devaluación del Real en 1999, provocaron turbulencias en los mercados financieros globales y depreciación de las monedas en los mercados emergentes y, además, un cierto auge de proteccionismo comercial en los países industriales, que influyen en las relaciones económicas y comerciales con los integrantes del Mercosur.

En cuanto a los factores endógenos influyen ciertas medidas unilaterales y discriminatorias que restringen el funcionamiento del libre comercio intrabloque. La falta de instituciones que permita regular el andamiaje del mercado interior y la lentitud en las negociaciones bilaterales para promover un desarrollo armónico y competitivo de los productos elaborados en el Mercosur, contribuyen a ello.

Esta situación plantea debates y críticas en la Argentina. Sectores empresariales e incluso del Estado ponen en duda la conveniencia del Mercosur. Incluso se produce un éxodo de empresas argentinas hacia Brasil, como muestra de la disparidad de criterios que impera en las relaciones intra mercado.

Otra vía de discusión propone la idea de romper con la integración y seguir un modelo más independiente, al estilo de Chile, que si bien es asociado al Mercosur, no tiene compromisos totales con sus integrantes y sus relaciones apunta al resto de los bloques regionales mundiales.

Esta situación nos lleva a recorrer distintos caminos de análisis para tratar de comprender los problemas y las posibilidades de superación. Indudablemente que es necesario profundizar los mecanismos de integración en este proceso, para que no se produzcan acontecimientos irritantes. Y fundamentalmente incluir en una agenda de negociaciones, los problemas que se generan en algunos sectores ligados a las economías regionales, especialmente en las Pymes, en la agroindustria y otros sectores productivos.

En busca de una coordinación macroeconómica

Los miembros del Mercosur deben establecer una política de armonización y competencia leal entre los sectores productivos para evitar crisis en dichos ámbitos. La coordinación macro-regional debe estar consensuada por los actores sociales, industriales, financieros e

institucionales. La última crisis monetaria obligó a Brasil a firmar un acuerdo stand-by con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para recibir una fuerte ayuda financiera que restableciera las condiciones de pagos, la balanza externa y mejorar los índices de endeudamiento. Este acuerdo estableció una política de ajuste fiscal y regional muy severo. Con estos compromisos se persigue el objetivo de alcanzar la estabilidad del bloque. Brasil sin embargo adoptó una política de libre flotación del Real respecto del Dólar, cuya primera consecuencia fue la devaluación de su moneda en más del 40%. Pero si un país devalúa y el otro mantiene un régimen de cambio fijo, como es la Convertibilidad en la Argentina, es evidente que existe una asimetría sub-regional.

Por ello, en esas circunstancias, una de las políticas macroeconómicas a aplicar, en función de los diferentes enfoques planteados a la fecha, es hablar de un "mini Maastricht", para ofrecer mejores garantías y confianza en los mercados internacionales. Con ello se descarta la idea de una "dolarización", lo que significaría la pérdida del señoriaje de las monedas locales, y a su vez, una mayor dependencia con los Estados Unidos, especialmente con el FMI y la Reserva Federal (FED).

La armonización de políticas fiscales y monetarias no es una tarea sencilla. Se necesita de un marco regional estable y de ciertos criterios para tenerlos como metas. En este contexto, un "mini Maastricht", es un acuerdo en que los países miembros se comprometen a cumplir con determinados requisitos, como mantener un déficit público y niveles de endeudamiento controlados, niveles de inflación internacional que no superen el 1,5% y sobre todo, cumplir con las metas fiscales impuestas por el FMI en el mismo tiempo y plazo. Estos ajustes de mínima permitirían a los actores del Mercosur, lograr un marco de coherencia y estabilidad regional, sobre todo teniendo en cuenta que estamos en una era de volatilidad de los mercados financieros.

El rol económico que protagonizan los capitales, especialmente de inversiones de corto plazo (hot money) en las distintas economías, puede causar serios problemas en el orden financiero y bancario. Esto sucedió por ejemplo en el Sudeste asiático en 1997, donde Tailandia y Malasia tuvieron una fuerte corrida en sus monedas locales, como consecuencia de un movimiento de capitales externos, dejando sin reservas a estas economías frágiles e inestables. En este escenario, el FMI salió al rescate de algunas de las economías emergentes en crisis, advirtiendo que los cambios flotantes adoptados por la mayoría de los países postcrisis asiática, solo resuelven algunos de los problemas, pero no todos, debido a que la liberalización de los mercados financieros de los países, se encuentran hoy mucho más expuestos a los movimientos erráticos de los flujos de capitales y los shocks externos.

La necesidad de la institucionalización

El Tratado de Asunción firmado en 1991, fue elaborado en una coyuntura internacional y regional muy diferente a la de nuestros días. La apertura de los mercados comerciales y financieros a comienzos de la década de los noventa, permitió que los países del Mercosur y de América Latina volvieran a recibir un flujo importante de capitales que generaría un nuevo ciclo económico en la región.

Los indicadores económicos y comerciales potenciaron las relaciones entre Argentina y Brasil y en particular en el comercio intra Mercosur. De 1991 a 1995 la balanza comercial fue de menor a mayor, con intercambio comerciales compartidos entre uno y otro país. La desaceleración de esa corriente de capitales de inversión se produce con la crisis asiática de 1997, y luego con el default de Rusia, debido al incumplimiento y cesación de pagos y devaluación del Rublo, ocurrido en 1998. El Mercosur, a partir de estos avatares globales comienza a delinear la posibilidad de establecer un marco institucional legal y técnico, similar a la Unión Europea (UE), para lograr estabilidad y garantías jurídicas interna y sobre todo para dar respuestas a los otros bloques económicos

Es conocida la experiencia de la Unión Europea, que creó cuidadosamente una arquitectura institucional para consolidar el proceso de integración política y económica. Las instituciones europeas son las encargadas de garantizar la puesta en vigencia de las decisiones comunitarias, encontrar coincidencias y elaborar propuestas a los conflictos territoriales y comerciales (Consejo de Ministros, Comisión Europea, Parlamento, Tribunal de Justicia, Banco Central, Tribunal de Cuentas y demás órganos comunitarios).

La importancia que tienen las instituciones y las estructuras supranacionales en este tipo de asociaciones de países son fundamentales. Es el ámbito donde deberían confluir las posiciones de cada uno de los miembros. El Mercosur aún está lejos de alcanzar una situación semejante, aunque debe ser la meta a buscar.

Este planteo de encontrar una coordinación entre los miembros del Mercosur, consistente en unificar sus políticas y las distorsiones macroeconómicas, debería tener en cuenta los problemas reales que afronta el bloque. El Mercosur está conformado por países dependientes, cuyas tasas de ahorro son bajas, dependen de los flujos de capitales externos para su desarrollo y no tienen posibilidad de tener una política monetaria común (Frydman, (2000: 19). El rol de coordinación de las políticas macroeconómicas ya está siendo efectuado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), por ausencia de una regulación propia. Por ello, hablar de políticas monetarias comunes, habiendo desniveles entre los países miembros, todavía resulta muy dificultoso.

Cuando se habla de un relanzamiento del Mercosur, debería entenderse que no es otra cosa que buscar actualizar los protocolos de Brasilia y Ouro Preto, para superar la estructura jurídica vigente y definir las instituciones que sean apropiadas, con presencia física en alguno de los países miembros, donde puedan plantearse y resolverse los conflictos que se suscitan actualmente.

Un flujo de capitales genuinos

La consolidación del Mercosur y el afianzamiento de las relaciones entre Argentina y Brasil especialmente, son parte de una alianza estratégica que es compartida como política de estado. Los acuerdos suscriptos hasta la fecha (Acta de Iguazú, Tratado de Asunción, Protocolo de Brasilia, Protocolo de Ouro Preto, etc.), son parte de la arquitectura institucional que fue creando el proceso de integración sub-regional.

Es evidente que en cada economía (Argentina y Brasil) hay compromisos fiscales y financieros ante el Fondo Monetario Internacional (FMI). El equilibrio fiscal es uno de los objetivos más complicados para cada actor de la integración. Un cierto equilibrio en la región implicaría la atracción de inversión extranjera directa de largo plazo, asociada a la producción y al empleo. Este tipo de inversión permitiría al Mercosur ampliar la infraestructura física y regional, como vías de conexión e intercambio sub-regional entre las economías regionales de la Argentina con el resto del bloque.

Pero también existe una creciente ola de intercambio de inversiones entre los países miembros. Si esta tendencia fuera en el marco de una política de complementación integral y coordinada, y no como producto de una competencia que muchas veces se torna desleal, los beneficios serían mucho más positivos para el bloque. Porque se tratarían de capitales genuinos que circula internamente y no sale del bloque. Las inversiones deben ser genuinas y no ser el producto del ofrecimiento de planes de promoción, de reducción de gravámenes y subsidios, simplemente con la intención de lograr la deslocalización de empresas de un país para relocalizarse en otro.

Otro aspecto de este problema es que aparecen acciones unilaterales de miembros del Mercosur con otros países y bloques de América Latina. Un caso concreto ha sido el acuerdo

realizado unilateralmente por Brasil con México, en el marco de la industria automotriz, sin considerar el contexto del bloque al que pertenece.

Es auspicioso no obstante la concreción de una importante cantidad de inversiones de empresas brasileñas en Argentina, así como también de empresas argentinas en Brasil. En la última década superaron los 9000 millones de dólares.

Estas inversiones muestran una clara tendencia de crecimiento. Así, mientras en el periodo 1990 - 1997 habían rondado los 300 millones de dólares anuales, para el trienio 1998 - 2000 se ubican en el orden de los 2300 millones de dólares por año, monto más de siete veces superior. Este aumento es mayor al alcanzado por el nivel de comercio entre las dos economías, que desde el inicio de Mercosur creció cinco veces.

Flujo bilateral de inversiones entre Argentina y Brasil

	1990 - 1997	%	1998 - 2000	%	Total	%
Inversión de empresas brasileñas en Argentina	1207	54,3	1529	22,2	2736	30,0
Inversión de empresas argentinas en Brasil	1017	45,7	5355	77,8	6372	70,0
Total flujo bilateral de inversiones	2224	100	6884	100	9108	100

* Expresados en millones de dólares

Fuente: Centro de Estudios para la Producción (CEP) Secretaría de Industria, Comercio y Minería. Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. Buenos Aires. Base de inversiones. Incluye los montos de inversiones posteriores al año 2000.

El crecimiento está motorizado, fundamentalmente, por el sustancial incremento de las inversiones de las empresas argentinas en Brasil. El monto anual en el período 1998 - 2000 resulta nada menos que 18 veces mayor al del periodo 1990 - 1997. Mientras que en el primero de ellos, las inversiones argentinas constituían el 45 % del flujo bilateral, en el periodo 1998 - 2000 han pasado a significar casi el 80 %.

Dos terceras partes de las inversiones que las empresas argentinas realizarán en Brasil en los próximos años, son promovida por el proceso de desregulación y privatización iniciado en el país vecino.

En lo que va de la década, las inversiones argentinas de capitales en Brasil se han concentrado en varios rubros: petróleo y gas (26,4%), construcción (22,7%), alimentos y bebidas (9%), energía eléctrica (7,9%), comunicaciones(7,5%) y transporte(7,4%). Estos seis sectores absorben el 81% del total de las inversiones.

Por su parte las inversiones brasileñas en Argentina se dirigieron al sector eléctrico (32,5%), construcción (12,9%), bancos (11,6%), bebidas (10,8%), automotriz y autopartes (5,5%) y petroquímica (4,5%). En estos seis sectores se concentra el 78% del total de las inversiones. (Fuente: CEP).

El impacto sobre las economías regionales argentinas

El exitismo vivido por los gobiernos a la luz de los resultados económicos logrados a partir de la firma del Tratado de Asunción, que derivó por ejemplo, en el incremento del intercambio comercial entre los países miembros del Mercosur, hizo que no fuera necesario prever cambios

en la situación de los distintos sectores productivos. Era evidente que determinadas economías regionales en cualquiera de los países componentes, no iba a soportar una libre competencia, a partir de la puesta en marcha de la unión aduanera, más aun con un arancel común de cero. Tampoco se tuvo en cuenta la generación de fondos de reservas para atender posibles crisis en las mismas. Frydman recuerda la reacción incrédula de las autoridades argentinas, ante una pregunta efectuada por un experto en temas europeos, sobre cuáles eran las previsiones adoptadas por el gobierno para atenuar las consecuencias de la liberalización en las industrias y en las economías regionales. "No hubo respuesta", sostiene. (Frydman, F. 2000; 18).

Esta anécdota señala a las claras, la falta de previsiones ante la urgencia de adaptación que determinan las políticas globales, por la que se pone al país en el camino hacia las zonas iluminadas de la globalización, mientras que las economías regionales ven oscurecer su futuro; se los condena a ser prescindente del proceso. ¿Porqué no se ha planificado hasta ahora, el futuro rol de los tucumanos, que tienen una histórica tradición de economía agroindustrial azucarera? Es claro que no podrán competir con el azúcar brasileño, cuando se eliminen los aranceles que actúan todavía como barreras de protección. Y esto ocurrirá cuando el Mercosur funcione plenamente.

Lógicamente no es el único caso. En el mismo contexto transitan la mayoría de las economías regionales argentinas. La eliminación de la promoción industrial en algunas provincias ocasionó el cierre masivo de las pequeñas plantas surgidas a su amparo. En otros casos, grandes empresas industriales fueron víctimas de la reconversión tecnológica y/o de las privatizaciones (YPF en Tartagal, Cutral Có, Comodoro Rivadavia; SOMISA en San Nicolás; ACINDAR en Rosario; ZAPLA en Jujuy, etc). Por otra parte la disminución de los mercados internos y externos para productos primarios tradicionales, que son sostén económico de algunas provincias, producen el mismo efecto. En todo este tiempo de ajustarse a las pautas de un modelo económico, en cuyo contexto aparece el Mercosur, "lo único que ha remontado vuelo por ahora (dice Rofman), es el desempleo y el cierre de fuentes de trabajo, además de las suspensiones generalizadas". (Artículo Diario Clarín, Buenos Aires). Y esto define de alguna manera, una situación que no se previó a tiempo. El modelo excluye a numerosos productores y trabajadores, que a su vez arrastran en su caída a toda una sociedad organizada en torno a esas actividades. La fragmentación y la exclusión social aparecen fácilmente. La crisis está instalada en las economías regionales y ya ha dado muestra de su gravedad, a través de manifestaciones que muestran el grado de deterioro alcanzado. Y lo peor aún no ha sucedido, porque cabe recordar que el Mercosur estará funcionando a pleno, cuando los productos circulen libremente entre los países miembros. Es decir, aún quedan muchas cosas por resolver en este sentido.

La atención de una agenda complicada

Relanzar el Mercosur es la consigna del actual gobierno argentino, a partir de una situación heredada, cargado de un significado de no confrontación con los países miembros del bloque. El escenario de la realidad argentina exige medidas urgentes para reactivar la producción nacional, tanto en lo que concierne a los sectores agropecuario, industrial o comercial, medidas éstas que podrían afectar la sensibilidad de los demás socios.

Las críticas provenientes desde el sector industrial y desde los ámbitos gremiales, siguen advirtiendo sobre la pérdida de puestos de trabajo y exigen que se impulse la producción nacional. Asimismo sostienen que ante la posibilidad de una nueva devaluación de la moneda en Brasil, el gobierno debe adoptar mecanismos de compensación, lo que ha desatado un tenso clima entre los respectivos países.

Entendemos que llegó la hora de mejorar el rol actual de las instituciones y proponer una normativa con una mayor presencia física, sobre todo en los foros internacionales.

Uno de esos aspectos es el relanzamiento externo del Mercosur, como parte de la agenda regional. En este sentido, se hace indispensable sostener una política comercial común, con una presencia activa en la Organización Mundial Comercial (OMC). Asimismo es primordial atender a las relaciones externas del Mercosur, especialmente con la Unión Europea, trabajando fundamentalmente en el área agrícola, donde la UE, de acuerdo al Tratado de Maastricht y al Tratado de Amsterdam, ratifican la política de subsidios consagradas en el marco de la Política Agrícola Común (PAC). Este es sin duda, un tema muy complejo de negociar, dado que existen países comunitarios que se resisten a una reforma de la PAC.

La agenda se debe completar con los "nuevos temas". Hay que buscar tener un régimen común de compras gubernamentales; políticas de defensa de la competencia única; acuerdos de propiedad intelectual e industrial; incluir un "monitoreo" sobre el movimiento internacional de capitales y promover la radicación de inversiones extranjeras de largo plazo en el Mercosur, con la finalidad de evitar la especulación y que la región sea vulnerable a los shocks financieros y a los capitales fugaces.

Asimismo debe sostenerse la idea de un "regionalismo abierto", sin barreras comerciales, geográficas o técnicas, tal como lo sostiene en teoría la Organización Mundial Comercial. En este contexto se tratará de consensuar una política regional común y negociar ventajas y desventajas de la asociación con otros bloques, por ejemplo, con la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ASEAN), etc.

La negociación con Chile no debe forzar los tiempos de la inclusión al bloque. La economía trasandina se asoció con Mercosur en 1996. En materia agroindustrial la economía chilena es proteccionista y desea comerciar y negociar con el Mercosur, un arancel bajo y único. El arancel del Mercosur es bajo pero con una escala que oscila entre el 0 y el 20%, y excepciones de hasta el 35%. Chile puede ser un buen equilibrio regional y fortalecer sobre todo , la integración física y geográfica (gasoductos, poliductos, represas, etc.). La incorporación plena está en la voluntad política de los gobiernos del Mercosur. Chile necesita de los puertos del Atlántico y el Mercosur de la salida al Pacífico.

Hay que derribar el mito de la "Brasil-dependencia". Brasil y Argentina se necesitan por una cuestión geográfica y geoeconómica. La balanza comercial es de ida y vuelta. Argentina exporta más del 30% de Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA) y Manufactura de Origen Industrial (MOI), sobre todo agroalimentos, energía y servicios. Mientras que Brasil envía autopartes, automóviles, bienes de capital y manufacturados. La experiencia europea señala que el comercio intracomunitario supera el 40% y es un buen ejemplo. La Unión Europea (UE) está integrada hoy por 15 países y forman un gran mercado interior.

Por último hay que apurar algunas soluciones internas, consensuadas con los otros países y con las provincias involucradas. En la última Cumbre de Presidentes del Mercosur realizada en Buenos Aires recientemente, se acordó en buscar mecanismos para alcanzar un libre comercio intrazona en el sector azucarero, manteniendo aún un AEC. Brasil exige la baja de aranceles en este rubro, ya que es uno de los primeros productores del mundo y la Argentina consintió futuras bajas graduales, con acuerdo de las provincias productoras para que puedan reconvertir sus economías. (Fuente: Página 12, Buenos Aires).

En definitiva, a la voluntad de ratificar un relanzamiento del Mercosur, hay que acompañarla no solamente con las políticas de índoles económicas. El documento final de la cumbre citada anteriormente, establece la necesidad de avanzar más intensamente hacia una integración regional plena. Pero reconoce también los problemas sociales más agudo en el área y el compromiso de la erradicación de la pobreza y de todas las formas de discriminación. Tal vez una forma de entender las consecuencias del proceso, pero también de la necesidad de seguir

apostando al mismo, esperando una paulatina reestructuración económico y social más venturosa.

Bibliografía:

- AGUDELO, H. (1998). Integración, regionalismo y globalización. En: Realidad Económica, I.A.D.E., Buenos Aires, Nº 155.
- CEB, Centro de Estudios Bonaerense (2000). Informe de Coyuntura. Año 10, Nº 84 - La Plata, enero/febrero.
- CEP, Centro de Estudios para la Producción (1998). Síntesis de la Economía Real. Secretaría de Industria, Comercio y Minería. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Nº 20, Buenos Aires, Noviembre.
- CEP, Centro de Estudios para la Producción (1998). Reporte Industrial 1998. La Industria Argentina en el fin de siglo. Secretaría de Industria, Comercio y Minería. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Buenos Aires, Noviembre.
- CEPAL (1994). El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. Santiago.
- FRYDMAN, F. (2000). Los Problemas del Mercosur con franqueza. En: Boletín Informativo Techint, Nº 301. Buenos Aires, Enero - Marzo.
- MORGANTE, M. y VALLEJOS, V. (1999). El Mercosur hacia un regionalismo abierto. Los acuerdos regionales del Mercosur. En: Geograficando, aportes para la enseñanza de la Geografía. Departamento de Geografía, Fac. Humanidades y Cs. Educ. - U.N.L.P.
- VILLANUEVA, J. (1992). La experiencia de la Comunidad Europea: posibles lecciones para el Mercosur. En: El Mercado Común del Sur. C.E.I., Buenos Aires.
- Artículos periodísticos de los diarios: La Nación, El Día, Clarín, Página 12.