



CENTRO DE REFLEXIÓN EN POLÍTICA INTERNACIONAL

Análisis de coyuntura

Año 2021 / Mes: agosto / Nº 27

El **Centro de Reflexión en Política Internacional** fue creado en 1995 y tiene como objetivos principales: promover e impulsar una instancia de análisis, discusión y seguimiento de la política internacional argentina, analizada en sus diversas fases pasadas, presentes y futuras; y constituir un ámbito de capacitación, actualización y producción académica en Política Exterior Argentina.

La crisis del Mercosur: una explicación desde el Teorema de Coase.

Florencia Shqueitzer

Introducción

Es evidente el hecho de que el Mercosur se encuentra atravesando una crisis que hace que se replantee su existencia y se ponga en duda su continuidad. Ya sea en la falta de cohesión hacia adentro, como en la ausencia de respuestas conjuntas hacia afuera, el organismo parece encontrarse ante una parálisis que repercute en su accionar.

Cuestiones exógenas, como la falta de un posicionamiento común ante el tratado con la Unión Europea, la imposibilidad de llevar adelante negociaciones comerciales conjuntas con terceros Estados, e incluso la falta de un plan de acción ante la situación mundial de pandemia, son signos que visibilizan la dificultad y división que enfrenta el organismo.

Es importante tener en cuenta que es la falta de cohesión interna la que genera una imposibilidad de dar respuestas hacia afuera. En este sentido, una integración fuerte permite elaborar planes conjuntos: unificación se traduce en fortaleza externa ante dificultades.

Por el contrario, “un proceso de integración tiende a debilitarse sin la unidad de los países que lo constituyen, la amalgama de valores compartidos, las lealtades a compromisos adquiridos, y la disposición a la supranacionalidad.” (Malacalza y Tokatlian, 2021).

Considero que la principal causa de debilidad es interna y las cuestiones exógenas sólo sirven para echar luz sobre las brechas que se han generado, pero no pueden considerarse como causas directas. Ahora bien, ¿cómo podemos explicar este fenómeno?

El presente artículo nos remite a una teoría del campo económico, el Teorema de Coase, para intentar comprender la situación del Mercosur. En este sentido, dicho autor plantea que altos costos de transacción se traducen en menores incentivos para negociar y cooperar. Es relevante, entonces, comprender cuáles son los costos de transacción que enfrenta el Mercosur y cómo estos se convierten en menores estímulos a trabajar en conjunto.

Señales de estancamiento

Primeramente, es necesario dar cuenta de cuáles son los hechos que nos demuestran que el Mercosur se encuentra en crisis, para luego profundizar sobre sus causas.

Hay varias cuestiones que referencian una pausa para el desarrollo del organismo. Desde el punto de vista económico, el comercio intrarregional del bloque se encuentra en un claro descenso, observándose una caída desde el año 2011. Asimismo, podemos dar cuenta de que no existe una posición común ante la guerra comercial entre Estados Unidos y China, adoptando el organismo una postura pendular entre uno y otro.

Por otro lado, la falta de una respuesta conjunta ante la crisis sanitaria desencadenada por la pandemia de COVID-19 es evidente. En este sentido, como señalan Tokatlian y Malacalza (2021), el “Coronavirus no estimuló ninguna “diplomacia ante el desastre”.

Signos de resquebrajamiento han comenzado a hacerse cada vez más notorios. Como ejemplo, podemos observar que en abril de 2020, la administración de Alberto Fernández tomó la decisión de distanciarse del Mercosur, rechazando seguir participando en las negociaciones de acuerdos de libre comercio con países extra-zona: Corea del Sur, Singapur, Líbano, Canadá y la India.

Ello se suma a la situación generada ante el acuerdo Mercosur- Unión Europea, siendo que el mismo no se llevará adelante con el Mercosur como único bloque, sino que habrá cuatro acuerdos, uno con cada país del bloque, aunque firmando textos iguales. Ello aumenta la posibilidad de competencia y reduce la colaboración, dinamitando el sentido primigenio del bloque, aunque actúa también como una trampa que empuja a cada parte individual a actuar según lo hagan las demás.

Las cuestiones mencionadas dan cuenta de una debilidad interna generada a partir de la existencia de divergencias entre los países del bloque que han ido generando brechas cada vez mayores. El apartamiento argentino del Mercosur, así como el rechazo inicial al acuerdo Mercosur- Unión Europea deben ser leídos en clave de pertenencia a esta divergencia.

Ello se debe a que Fernández ha optado por un discurso de índole autonomista, reivindicando el desarrollo de lo nacional de forma prioritaria y supeditando la vinculación externa al mismo. De este modo, mientras

Argentina adopta un modelo de inserción apoyado en lo local, el Mercosur como bloque se muestra partidario de un modelo globalista.

"Argentina, con el cambio de gobierno, y con una visión distinta sobre el futuro de la integración regional, quedó claramente en una posición solitaria en el bloque. Al impulso de mayor liberalización que tenían Paraguay y Uruguay, "se le ha sumado Brasil en los últimos años, sobre todo con el gobierno de Michel Temer y ahora fuertemente con el gobierno de Bolsonaro". (Actis, 2019).

A partir de la asunción del presidente Jair Bolsonaro en Brasil, el rumbo neoliberal que ha tomado Brasil se ha profundizado, apartándolo del modelo al que aspira la administración de Alberto Fernández, y teniendo un fuerte impacto en el Mercosur.

Ejemplo de esta búsqueda por acelerar la apertura hacia el mundo es que el presidente brasileño propugnó por reducir el arancel externo común, aunque por presiones internas frenó esta medida. También el hecho de buscar acuerdos bilaterales antes que en bloque da cuenta de que aspira a una rápida y mayor apertura, la cual se ve frenada por la estructura del Mercosur.

"El resultado electoral de octubre de 2019 puso en esquinas opuestas a los gobiernos de Brasil y Argentina. Como resultado de ello, Bolsonaro profundizó y aceleró su agenda de integración neoliberal al mundo, mientras Buenos Aires se estaría alejando de ese paradigma." (Simonoff, 2020).

Este rumbo neoliberal arrastra al bloque del Mercosur, dado que Brasil, Uruguay y Paraguay pujan por una mayor liberalización y apertura, aspectos que rechaza Argentina, fundamentándose en la protección de los intereses nacionales.

De este modo, podemos observar cómo diferentes cuestiones exógenas sirven para visibilizar la crisis por la que atraviesa el Mercosur, cuya causa principal está dada por el distanciamiento que se va profundizando entre sus socios, los que adoptan modelos de inserción opuestos y no pueden conjugar posturas comunes.

Una perspectiva desde el Teorema de Coase

Resulta sumamente relevante para comprender qué origina la situación actual del Mercosur, indagar sobre las causas directas de la misma. Para ello, se debe tener en cuenta que "la desintegración (...) refleja el ocaso de un modo de diseñar y aplicar políticas comunes y compartidas en una amplia gama de asuntos entre los Estados" (Malacalza y Tokatlian, 2021).

Entonces, la pregunta a realizarnos es ¿cómo puede explicarse el inmovilismo que amenaza con la desintegración del bloque? Para dar una respuesta acorde, le pido al lector que imagine una situación hipotética: se encuentra Ud. ante un contexto de incertidumbre, en el que no sabe si su empresa va a quebrar en el corto plazo, como tampoco si su vecino competirá contra Ud. y arruinará su producción.

Como agente racional, que busca maximizar su beneficio, una respuesta conveniente sería acercarse a su vecino y cooperar con él. El costo para Ud. se reduciría, aunque renunciaría a la ganancia máxima que podría obtener con su producción.

Ante esta situación, es necesario que nos centremos en dos elementos clave: los incentivos y los costos de transacción. En cuanto al primer factor, la unidad que se logra entre Ud. y su vecino se remite a la necesidad, basada en los incentivos que existen para que ambos se unan. Pero, para que ello tenga éxito, es necesario que los costos de transacción sean bajos o nulos porque, de otro modo, no tendría sentido formar una unión. Si para Ud. unirse a su vecino significara más pérdidas que ganancias, ¿qué sentido tendría?

Desde la teoría económica, el Teorema de Coase señala que los derechos de propiedad bien definidos y los bajos costos de transacción son aspectos elementales que incentivan la cooperación entre las partes, lo que llevaría a un punto óptimo de asignación eficiente en el mercado. En este sentido, cuando las partes pueden negociar libremente y sin mayores costos, el resultado los llevará a una óptima asignación de recursos. Esto guarda estrecha relación, desde la teoría de las Relaciones Internacionales, con el Neorrealismo de Waltz, siendo que la cooperación es deseada siempre y cuando con ello cada parte gane más que no cooperando.

De esta forma, ante costos de transacción reducidos, las partes resolverán sus problemas de una manera eficiente. Ahora, ¿qué sucedería si los costos de transacción aumentan de forma considerable?

Con estas ideas en mente, y mientras el lector se posiciona como un agente racional maximizador de beneficios, analicemos la situación del Mercosur.

Este nace con un antecedente en el año 1985: la firma de la “Declaración de Iguazú” entre los presidentes Alfonsín y Sarney, que es un signo de la inexistencia de una hipótesis de conflicto con el país vecino. Tras esta Declaración, en 1991 se conforma el Mercosur, donde a partir del año 1995 se establece, junto con Brasil, Uruguay y Paraguay, una –imperfecta- unión aduanera.

Ahora bien, la necesidad de crear el organismo, responde claramente al contexto de finalización de Guerra Fría, donde reducir los posibles conflictos con los países vecinos y cooperar era menos costoso que no hacerlo. Es dable entonces destacar que el contexto actuaba como un fuerte incentivo para la negociación, porque las ganancias a obtener superarían las posibles pérdidas. Así, “la paz y la integración económica fueron centrales para reducir el papel de los militares, disminuir recelos y generar certidumbre.” (Malcalza y Tokatlian, 2021).

Entonces, los países adoptan un comportamiento colusivo. Este último concepto remite, en economía, a un conjunto de empresas que acuerdan colaborar para incrementar el beneficio de cada una. Es decir, que cooperando entre ellas, logran mayores beneficios que si no lo hicieran.

Tenemos, de este modo, un contrato social garantizado por la necesidad y el beneficio mutuo. Sin embargo, la unidad se mantendrá siempre y cuando subsistan las condiciones que dieron inicio a la necesidad de negociar, o mientras existan los estímulos necesarios para ello.

Como refleja Roberto Bouzas, “para mantener el incentivo asociativo era necesario que las expectativas de los participantes no se frustraran de manera sistemática y que la marcha del proceso de integración se adecuara a los cambiantes objetivos de política.” (Bouzas, s.f)

Ello no se ha podido mantener con el tiempo, siendo que hacia adentro del organismo han surgido dos modelos opuestos: el de la administración de Fernández, que privilegia el plano interno, y el del Mercosur, que puja por mayor apertura.

Este planteo queda ejemplificado en la cumbre del Mercosur, que se llevó adelante ante el 30° Aniversario del organismo. En dicho contexto, el presidente uruguayo, Lacalle Pou, reclamó por una mayor flexibilización de las negociaciones bilaterales por fuera del bloque, y acusó al Mercosur de ser un “lastre”: “No debe ser un

lastre, no estamos dispuestos a que sea un corsé en el cual nuestro país no se pueda mover, por eso hemos hablado de flexibilización”. Ante ello, el presidente argentino respondió que, “si es un lastre, lo más fácil es abandonar el barco”. (Rivas Molina, 2021).

Claramente encontramos un aumento en los costos de transacción para los miembros del bloque: a las divergencias estructurales iniciales entre los estados más y menos desarrollados, se fueron sumando divergencias ideológicas y de formas de inserción opuestas, difíciles de compatibilizar.

Asimismo, sin un contexto externo que propenda a la unificación del bloque, es difícil alcanzar tal meta. Al no existir intereses o valores comunes, los costos de negociar en conjunto se elevan, porque cada Estado observa que las diferencias no pueden resolverse. De este modo, siguiendo a Roberto Bouzas, observamos que “la frustración de las expectativas que estaban en la base de la transacción original y el fracaso de la política por encontrar fórmulas que permitieran reconstruir una matriz de intereses comunes están en la base de la crisis por la que atraviesa el Mercosur desde hace ya varios años. (Bouzas, s.f)

Conclusión: la amenaza de las divergencias

Como se ha expuesto, siguiendo el planteo de Coase, los costos de transacción elevados llevan a desincentivar la cooperación. Si aplicamos esta pauta a la situación actual del Mercosur, podemos observar que estos costos se reflejan en las divergencias y brechas que se han ido generando a medida que los Estados han adoptado modelos de desarrollo y de relacionamiento externo opuestos.

De este modo, la erosión de valores comunes, así como la ausencia de un contexto que propicie la necesidad de acercamiento y negociación –como aquella que dio origen al bloque- demuestran que es más costoso que beneficioso el accionar conjunto.

Lo anteriormente desarrollado se traduce en acusaciones recíprocas que consideran al organismo como un obstáculo que impide el avance individual. Ello evidencia que no hay incentivos o estímulos acordes que empujen a los países a trabajar en conjunto.

Entonces, “la progresiva dilución de una visión de proyecto común y la consecuente pérdida de foco regional han transformado la agenda de negociación del Mercosur en una mera agregación de demandas nacionales (...) Si esta tendencia no se revierte dañará irreparablemente sus perspectivas. (Bouzas, s.f)

Como conclusión podemos señalar que el Mercosur atraviesa una crisis generada por los costos de transacción elevados de conformar el bloque. Estos significan divergencias entre los socios que paralizan al organismo.

Podemos, entonces, preguntarnos si la crisis llevará a la ruptura definitiva del bloque. A partir del desarrollo del Teorema de Coase y de lo expuesto, podemos esperar que esto no suceda hasta tanto los costos puedan resistirse en relación a las ganancias. Recordemos que ante costos de transacción elevados, menor es el incentivo para cooperar.

Bibliografía

- Bono L y Bordazar, L (27/04/2020) ¿Una nueva crisis en el Mercosur? <https://www.iri.edu.ar/index.php/2020/04/27/una-nueva-crisis-en-el-mercosur/>
- Bouzas, R. (s.f). “Mercosur: ¿crisis económica o crisis de la integración? <http://www.cei.gov.ar/userfiles/bouzas.pdf>
- Cosoy, N. (26/04/2020). ¿Qué implica la retirada argentina de las negociaciones externas del Mercosur? <https://www.france24.com/es/20200426-qu%C3%A9-implica-el-plant%C3%B3n-argentino-a-las-negociaciones-externas-del-mercosur>
- Malacalza, B. y Tokatlian, J (25/07/2021). ¿Es posible la desintegración del Mercosur? https://www.eldiarioar.com/opinion/posible-desintegracion-mercosur_129_8162296.html
- Rivas Molina, F. (26/03/2021). “Argentina a Uruguay en la cumbre Mercosur: “Si es un lastre, lo más fácil es abandonar el barco” <https://elpais.com/economia/2021-03-26/argentina-a-uruguay-en-la-cumbre-mercosur-si-es-un-lastre-lo-mas-facil-es-abandonar-el-barco.html>
- Simonoff, Alejandro. “Tres décadas de política exterior y democracia: interpretaciones y tensiones” [En: Relaciones Internacionales. Publicado por el Instituto de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, La Plata, Año 22, Nº 44, Enero-Junio 2013], 201-207.
- Solá, J. (2006) “Derecho Constitucional”. Ed. Lexis Nexis, Buenos Aires.
- Soto Acosta, W. (Ed). (2014). “Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina”. Flacso.