

Mercosur: ¿el relanzamiento?

José Manuel Quijano

Mercosur ha tenido un accidentado desarrollo que corresponde a etapas cronológicas claramente delimitadas. En sus inicios consistió en un proyecto bilateral limitado al sector alimentario y financiero. Luego, al incluir a Uruguay, el acento fue puesto en el intercambio comercial, la incipiente promesa de integración y la apertura unilateral a la globalización de los países que lo conformaban. La devaluación brasileña y el colapso de la economía argentina, que estuvieron cerca de liquidarlo, le han dado nuevos bríos. Sin embargo, antes de sacar conclusiones apresuradas de esta nueva etapa, queda por ver cómo evoluciona y adónde conduce la «ortodoxia progresista» que va apoderándose de la región.

Es posible ubicar cuatro etapas en la vida del Mercado Común del Sur, Mercosur, cada una con características definidas¹, en el periodo 1986-2005.

La primera corresponde a los años 1986-1991, donde el proyecto es bilateral (Brasil y Argentina), se inicia con los acuerdos sectoriales –que en sus aspectos más relevantes, aunque por cierto no únicos, comprende alimentos de clima templado y trigo para cubrir las insuficiencias de Brasil y bienes de capital para reactivar la industria argentina– y genera una gran expectativa en la región. Es interesante comprobar que la industria de bienes de capital

José Manuel Quijano: economista uruguayo, ex-director del Instituto de Economía de la Universidad de la República, Montevideo; director de *Cuadernos de Marcha*.

Palabras clave: Mercosur, Tratado de Asunción, Aladi, Unión Aduanera, pensamiento único, Cono Sur.

Nota: Esta ponencia fue presentada en el seminario del Centro Latinoamericano de Ecología Social, Claes (organización de investigación y promoción con sede en Montevideo) realizado el 14 y 15 de julio de 2005. Las opiniones expuestas son a título personal.

1. Se omite aquí una referencia al ABC (Argentina, Brasil, Chile), promovido por el presidente Juan Domingo Perón en 1952, que fue desechado por los dos vecinos en parte debido a una fuerte presión de Estados Unidos.

argentina estaba compuesta por empresas medianas y pequeñas y, predominantemente, de capital privado nacional. Otra característica de esta etapa es que reconoce las asimetrías potenciales –el país con balanza superavitaria se compromete a invertir en el deficitario para elevar la oferta exportable de este último– y, además, hay un primer paso para superar la lenta negociación en la Asociación Latinoamericana de Integración y agilizar, entre las dos partes, la liberalización comercial. Este Mercosur bilateral vive una primera transformación con el acuerdo de 1988, que introduce la liberalización comercial automática, lineal y universal. Las economías pequeñas no son parte del acuerdo pero una de ellas –Uruguay– suscribió (en 1975) y amplió (en 1985) dos acuerdos bilaterales, uno con Argentina (Cauce) y otro con Brasil (Pec) que le otorgaban –en reconocimiento de las asimetrías existentes– acceso a los mercados más grandes sin exigencia de reciprocidad.

La segunda se inicia con la firma del Tratado de Asunción en 1991 y concluye en enero de 1999, cuando Brasil se aparta del rezago cambiario que había invadido al Cono Sur. Este es un periodo plagado de señales contradictorias. Los acuerdos sectoriales –que en realidad tuvieron poco dinamismo en la etapa previa– pierden relevancia. El énfasis parece desplazarse hacia el intercambio comercial, en un marco de apertura unilateral de las economías del Mercosur entre ellas y con el mundo. El acuerdo de dos pasa a ser de cuatro, con la incorporación de dos economías pequeñas, aunque una de ellas (Uruguay) logra la subsistencia transitoria de los acuerdos bilaterales con los vecinos. En mitad del periodo, a fines de 1994, el proyecto se tonifica con el avance, en Ouro Preto, hacia la Unión Aduanera, la definición de un AEC Mercosur –y la promesa de avanzar en un Código Aduanero, un régimen de valoración y otros componentes propios de una unión aduanera– acompañado de la admisión de listas de excepción y listas de adecuación. El tratamiento de las asimetrías se reduce a las listas más amplias y los plazos más prolongados para las economías pequeñas.

A lo largo de esta etapa Argentina se aferró a la convertibilidad (al famoso 1x1), Brasil se sumó en 1994 a una variante más flexible con el Plan Real, y Uruguay practicó un régimen de banda que, sobre todo en la primera mitad de los años 90, implicó un significativo rezago cambiario.

El abatimiento de los aranceles, el nivel de actividad positivo y el comportamiento cambiario de los socios del Mercosur –que fue restando competitividad a las exportaciones extraMercosur– dinamizó el comercio al interior de la región. Argentina llegó a concentrar el 35% de las exportaciones y el Uruguay

el 50% en los mercados de los vecinos signatarios del Tratado de Asunción. Mediciones de calidad de comercio indican que aumentó el comercio intraindustrial entre los socios y que el Mercosur fue, por entonces, un destino creciente –y más receptivo– que otros mercados de las exportaciones con medio contenido tecnológico. En lo que hace al comercio de este tipo el incremento de las exportaciones se explica, fundamentalmente, por el acuerdo automotor, régimen especial excluido de la liberalización y caracterizado por una racionalización de las inversiones de las empresas transnacionales.

En el periodo 1990-1999 se procesa una importante desnacionalización de empresas en Argentina y, en menor medida, en Uruguay y Brasil. El Mercosur convivió con las privatizaciones argentinas y con las ventas de activos privados en los tres países, a inversores de extrazona. Tan solo en el sector bancario (Cepal 2002) la participación de los bancos extranjeros en el total de activos de la banca pasó del 10% al 49% en Argentina, del 6% al 17% en Brasil y del 4% al 33% en Uruguay entre 1990 y 1999².

En enero de 1999 se produce la devaluación brasileña y se inicia la tercera etapa. La devaluación fue sin duda un hecho traumático para el Mercosur, al punto que no ha podido ser analizada todavía con frialdad seis años después. El primer tema de confusión se presenta con respecto al «autor» de semejante medida. En Argentina, Paraguay y Uruguay el autor de la medida fue «Brasil», con todo lo genérico e impreciso de la acusación. En la percepción de los vecinos, Brasil, sin previo aviso, cambió las reglas del juego. No obstante, podría sugerirse que el «autor» podría identificarse –por ejemplo, con Itamar Franco, gobernador de Minas, y la Confederación Nacional de Industrias– y en ningún caso, coincide con el presidente Fernando Henrique Cardoso y su gabinete. Resulta mucho más rico el análisis si se admite que el quiebre cambiario brasileño proviene del único polo industrial de la región, que resiste y suprime una política que subsidia artificialmente importaciones y grava exportaciones. Y el análisis adquiere más sabor todavía si se recuerda que el propio FHC, y las máximas autoridades del Fondo Monetario Internacional y del Banco Interamericano de Desarrollo, pusieron el grito en el cielo por la devaluación forzada³, acto de suprema irresponsabilidad. Por entonces, responsable era para el «pensamiento único» Carlos Saúl Menem y la convertibilidad.

2. Cepal: *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, 2002.

3. Entre paréntesis, resulta sorprendente que en un reciente artículo de *Clarín*, de Buenos Aires, FHC se vanaglorie del excelente desempeño exportador de Brasil en 2005, hecho que el aludido remite a la exitosa corrección cambiaria de 1999 que ahora toma como propia.

Competitividad genuina

Desde 1999 Argentina y Uruguay dejaron de crecer. La desgracia provenía de la devaluación brasileña pero cuando algún colega se proponía indagar un poco más y preguntaba –en un seminario, en un taller de trabajo, en una reunión técnica– si el desdichado 1x1 argentino no tendría algo que ver con la depresión económica, la respuesta era «de oportunidad» (ahora no podremos salir de la convertibilidad), «de costo relativo» (sería mucho más costoso salir que quedarse en la trampa de la convertibilidad), o «de ignorancia» (Argentina no tiene un problema cambiario y la competitividad genuina no se construye con la manipulación de monedas).

Así las cosas, la crisis se mantiene instalada hasta 2002, eclosiona en Argentina (diciembre de 2001) como es bien conocido, y pega su coletazo en Uruguay (mediados de 2002), con consecuencias que son ampliamente difundidas. No corresponde detenerse aquí, en esta breve síntesis, en la crisis⁴. Aunque quizá sea bueno recordar que la crisis contribuyó a transnacionalizar más las economías del Mercosur. Entre 1999 y 2001, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)⁵, los bancos extranjeros aumentaron su participación en los activos bancarios totales del 49% al 61% en Argentina, del 17% al 49% en Brasil y del 33% al 61% en Uruguay con la particularidad, en este último país, que después de la debacle de 2002 desapareció la banca privada nacional y todos los menguados activos del sector bancario privado están en manos de la banca extranjera.

En orden cronológico, en 2003 se inicia la cuarta etapa del Mercosur y es frecuente que se mencione que estamos presenciando el relanzamiento del proyecto. ¿Qué cabe esperar de este rebrote?

Un primer elemento a tomar en cuenta es el «clima progresista» que se habría instalado con Luiz Inácio «Lula» da Silva, Néstor Kirchner y, algo después, con Tabaré Vázquez. ¿Hay realmente tal cosa? Quizá el componente más desconcertante provenga de Brasilia. Aun admitiendo que las rupturas destempladas con el orden internacional pueden acarrear más perjuicios que beneficios –y que las realidades del endeudamiento externo eran muy distintas para cada socio del Mercosur, lo cual explica que los caminos hayan sido

4. El autor se ocupó del tema en J.M. Quijano: «Algunas enseñanzas de las crisis bancarias. El caso de Uruguay» en *Revista Investigación Económica*, Unam, México, 2005.

5. Cepal: ob. cit.

tan diversos— de todas formas una observación detenida de los primeros años del gobierno de «Lula» no muestra siquiera leves rasgos de heterodoxia y menos aún de originalidad. No es un albur decir que José Serra lo hubiera hecho mejor. La nota discordante proviene del gobierno argentino y, muy especialmente, del certero ministro Roberto Lavagna. Lo demás, pretende ser una confirmación plena —con el aval de gobiernos electos después de la crisis y que emanan de la izquierda— de que en economía, pase lo que pase, no existe otra cosa que el famoso «pensamiento único». Y queda por ver, antes de sacar conclusiones apresuradas con respecto a las bondades de esta nueva etapa, cómo evoluciona y adónde conduce la «ortodoxia progresista» que va apoderándose de la región.

Diferencias entre socios de economías en expansión

Los aspectos más destacados de esta etapa, no obstante, son los avances que se procuran en el campo institucional (Tribunal, Secretaría, esbozo de Parlamento Mercosur); el retorno a la consideración de las asimetrías, con la particularidad de que Argentina también las plantea en su relación con Brasil (por ejemplo la constitución de un pequeño fondo estructural de 100 millones de dólares, que se conformará y se aprovechará en relación inversa al tamaño de las economías); las fuertes diferencias comerciales entre Argentina y Brasil que tienden a derivar, por presión argentina y respaldo paraguayo, en alguna forma de restricción voluntaria o «cuotificación» o salvaguardia para evitar que los bienes brasileños invadan a la economía vecina en expansión; las no menos fuertes diferencias entre los dos socios más grandes acerca de cómo actuar en los organismos internacionales y qué objetivos perseguir (por ejemplo el caso de la ampliación del Consejo de la Organización de Naciones Unidas); y el retorno al Mercosur bilateral con acuerdos entre Argentina y Brasil y la exclusión, en muchas de las discusiones relevantes, de Uruguay y Paraguay.

En este balance debería dejarse de lado el diferendo papelerero que tiene que ver con el aprovechamiento común del río Uruguay, según un tratado y estatuto firmados hace décadas por ambas partes. No hay duda de que Uruguay tiene derecho a realizar en su territorio las inversiones previstas, pero tampoco debería haber duda de que tanto Argentina como Uruguay deben dar plenas y satisfactorias garantías, a sus respectivas poblaciones, de que las inversiones no dañarán el ambiente.

A la hora de mirar hacia delante no se debería olvidar que la región no es la misma después de la crisis. Brasil se ha convertido en un jugador global y

el Mercosur es apenas uno de sus interlocutores. Además, avanzó en la producción de alimentos de clima templado y depende cada vez menos de las compras externas. En el caso de Uruguay, para tomar en cuenta tan solo los aspectos comerciales, puede decirse que en los últimos años ha dirigido hacia los vecinos apenas algo más de un cuarto de sus exportaciones (cuando en los años 90 se concentraban en el Mercosur más del 50%) y que los productos con más crecimiento exportador –como carne y madera– se colocan fuera de la región. ¿Debemos de aquí inferir que el Mercosur ha perdido importancia para el país? Sería una conclusión apresurada y que puede conducir a error. No solo porque un cuarto de nuestras ventas se dirige a la región, y cuatro quintos de los ingresos turísticos provienen de ella, sino, y de manera muy principal, porque no es posible imaginar un proyecto de producción que incorpore valor agregado, que nos habilite un adecuado manejo en la negociación respecto a los servicios y que nos permita ingresar en el mundo de los bienes dinámicos y de alto contenido tecnológico, sin un entendimiento profundo con los vecinos. Un entendimiento necesario pero que no se vislumbra sencillo.

Cuadernos Americanos

Nueva época

Mayo-Junio 2005

México

Nº 111

GÉNERO Y MARGINALIDAD: **Francesca Gargallo.** Mujeres migrantes: pobreza real y discriminación de género. **Yamile Delgado de Smith.** Mujer y manufactura en América Latina. **Carla Guerrón Montero.** Voces subalternas: presencia afroantillana en Panamá. **Silvia Soriano Hernández e Isabel De la Rosa Quiñones.** Movilizaciones indígenas, identidades y alianzas: el caso ecuatoriano. **PROYECTOS POLÍTICOS EN NUESTRA AMÉRICA:** **Sergio Guerra Vilaboy.** Miranda en Cuba: un capítulo decisivo. **Cesia Hirsbein.** Andrés Bello y su proyecto integrador americano. **Tomás Straka.** Un progreso sin sobresaltos: Cecilio Acosta o el problema del conservadurismo latinoamericano. **Ana Buriano Castro.** El conservatismo ecuatoriano y las tendencias de la Iglesia católica durante los gobiernos de Gabriel García Moreno. **Pablo Yankelevich.** La Revolución Mexicana en el debate político latinoamericano: Ingenieros, Palacios, Haya de la Torre y Mariátegui. **Marcos Cuevas Perus.** Excepcionalismo y privilegio: Estados Unidos, América Latina y el Caribe. **TESTIMONIOS:** **Theotonio Dos Santos.** En memoria de Andre Gunder Frank. **Beatriz González de Bosio.** Roa Bastos y la resistencia paraguaya.

Cuadernos Americanos. Revista dedicada a la discusión de temas de y sobre América Latina. Suscripción por un año (seis números): US\$125. Redacción y Administración: 2º piso, Torre I de Humanidades, Ciudad Universitaria, 04510, México, D.F. Telf.: (525) 622-1902; Fax: 616-2515. Giros: Apartado Postal 965 México 1, D.F.