

EL MERCOSUR después de Mar del Plata y Hong Kong*

Pablo Bustos**

El año 2005 ha concluido para el MERCOSUR sin avances en las tres principales negociaciones internacionales que enfrentó en los últimos años. En la IV Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata en noviembre último el bloque rechazó junto con Venezuela la alternativa del ALCA¹; desde un año antes las negociaciones interregionales con la Unión Europea se encuentran bloqueadas; y la vía multilateral de la OMC, que puede ayudar a destrabar los dos contenciosos, en la Cumbre Ministerial de la Ronda de Doha en Hong Kong en diciembre pasado alcanzó resultados modestos que sólo sirven para preservar el proceso de negociación y el compromiso de los principales actores².

Además de que la Ronda de Doha condiciona los resultados en los otros dos ámbitos, es evidente que cada uno de ellos tiene una dinámica propia. Así, la nueva Europa de los 25 provoca una redefinición en las condiciones de la negociación con el MERCOSUR, y la vía bilateral o plurilateral seguida por Estados Unidos en los últimos años mostró sus logros en el reagrupamiento que apoyó sus posiciones en la Cumbre de Mar del Plata, y ahora amenaza con erosionar a la unión aduanera del sur por el lado de Paraguay y Uruguay.

También el MERCOSUR a sufrido mutaciones, de modo que inclusive para sus propios estados miembros sus relevancias relativas se han modificado³. En términos más coyunturales, en los últimos años la contemporaneidad de gobiernos de perfiles políticos afines no ha bastado para que el MERCOSUR enfrente las tensiones que generan problemas largamente postergados: las asimetrías estructurales y de políticas entre los Estados miembros, el bilateralismo argentino-brasileño que arrastra al bloque, la indiferencia de los socios mayores ante las demandas de los más chicos.

* Publicado en Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2006, CRIES.

**Director de Proyectos de la Fundación Friedrich Ebert en Argentina. Profesor de la Universidad de Buenos Aires y Universidad Nacional de Quilmes.

¹ La Declaración final de la Cumbre de Mar del Plata contiene dos posturas en pugna, la de 29 países liderados por Estados Unidos y México a favor de retomar las negociaciones del ALCA en el 2006 y la de los cuatro miembros del MERCOSUR y Venezuela reflejada en que "otros miembros sostienen que aún no están dadas las condiciones para lograr un acuerdo de libre comercio hemisférico y equitativo con acceso efectivo a los mercados, libre de subsidios y prácticas de comercio distorsivas y que tome en cuenta las necesidades y sensibilidades de todos los socios, así como las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías." Es evidente que estos argumentos responden más a la condición de productores de alimentos eficientes de los países del MERCOSUR y no tanto al de un exportador petrolero como Venezuela, que juega en un mercado libre sin restricciones y con demanda asegurada.

² El fracaso de la cumbre ministerial de Cancún en 2003 y el más atenuado de la de Hong Kong en 2005, ratifican la incapacidad de la OMC de dar respuesta a los viejos y nuevos problemas de la globalización. El estancamiento o regresión de vastas regiones del mundo en desarrollo exige la eliminación del tradicional proteccionismo agrícola y de industrias intensivas en recursos naturales de parte de los países desarrollados y un avance muy regulado en los temas nuevos sobre propiedad intelectual, compras públicas, comercio de servicios e inversiones.

³ Si una de las razones del interés brasileño para integrarse con la Argentina residía en la importancia de los recursos energéticos y alimentarios que ésta poseía, esa situación se modificó: Brasil casi duplicó su producción petrolera desde 1997 y algo similar ocurrió con la producción de gas natural, mientras la Argentina en los mismos años perdió cerca de 25% de la producción petrolera y la de gas natural aumentó a un ritmo muy inferior a la del socio. Brasil llegará al autoabastecimiento de combustible a partir de 2006 y se convirtió también en un gran exportador agrario.

Da la impresión de que cada socio está apostando -manteniendo en lo esencial el *status quo* del bloque y procurando modificar los aspectos parciales que le afectan-, a abrirse a otras opciones en un mundo más diverso: Brasil a su liderazgo del G-20, la Argentina a sostener sus tasas de crecimiento "chinas" apoyada en su mercado interno y un mayor protagonismo del Estado, Paraguay y Uruguay procurando acuerdos con Estados Unidos.

La explicación de la persistente ausencia de voluntad política para avanzar en una efectiva vigencia de la preferencia económica acordada, de normas que aseguren una disciplina colectiva creciente y para generar una percepción compartida de beneficios mutuos para todos los miembros, quizás haya que buscarla en los cambios producidos en la economía global en los últimos años.

La crisis de la globalización neoliberal y las nuevas condiciones internacionales

El telón de fondo de estas estrategias nacionales parece encontrarse en los cambios profundos en el escenario internacional y regional que se precipitaron en el primer lustro del nuevo siglo. La crisis internacional de 2001-2002 provocó el debilitamiento de la hegemonía de Estados Unidos⁴ y marcó el agotamiento de la oleada neoliberal que destrabó los frenos a la globalización desde los primeros años ochenta.

Como es bien sabido, en la última década del siglo pasado la globalización rediseñó el mundo. Su despliegue se asentó en una fuerte recuperación de la economía internacional centrada en Estados Unidos y Asia Oriental, y la reunificación del mercado mundial por el fin del mundo bipolar y la transición al capitalismo de Europa oriental y la apertura de la economía china. Sobre estas nuevas bases se produjo un salto cualitativo en la transnacionalización de la producción en torno a una división global del trabajo. Un factor decisivo en esta reorganización económica del mundo lo constituyó la liberalización extrema del movimiento de los capitales, sustrato de la globalización financiera. Las nuevas condiciones de competencia global en el mercado mundial potenciaron en Europa y Latinoamérica, o indujeron en Norteamérica y Asia, diversos procesos de regionalización que reconfiguraron los espacios económicos de estos continentes. La crisis mundial de 2001-2002 no afectó la naturaleza del proceso ni sus fundamentos tecnoeconómicos (infraestructura informática y cadenas productivas globales) pero sí la impronta neoliberal que le imprimieron los intereses financieros especulativos de Wall Street en su fase de expansión y de consolidación de las dos últimas décadas del siglo pasado. (Bustos, 2004)

La crisis de la globalización neoliberal al converger con el explosivo ascenso mundial de China y Asia Oriental (a las que se suma la India) produce una verdadera revolución en el mapa del poder y de la competencia global que redefine el curso de la globalización, posibilitando a los países del MERCOSUR replantearse su lugar en el mundo.

El contraste entre una Latinoamérica, con la excepción parcial de Chile y México, que no ha logrado comenzar a resolver ninguno de sus viejos problemas de inserción internacional, de desarrollo sostenido, inequidad distributiva, pobreza y marginalidad -en la mayoría de los casos agravados luego de la fracasada experiencia neoliberal-, y los países asiáticos emergentes es notable. Estos exponen el éxito de estrategias no neoliberales de inserción en la globalización, apoyadas en el papel activo del Estado. Pero no sólo eso, su emergencia produce un cambio fundamental en las tendencias del comercio mundial favorable a los países productores y

⁴ De similar importancia son fenómenos como el atentado del 11 de septiembre de 2001 y sus secuelas políticas, así como la invasión a Irak y la consiguiente crisis de las Naciones Unidas.

exportadores de materias primas dado su enorme peso demográfico y escasa dotación de recursos naturales. Esta combinación es la inversa de América Latina, la que se ve beneficiada por una fuerte mejora en los términos del intercambio por el rápido ascenso de los precios de los productos que componen mayoritariamente su estructura exportadora. Papel activo del Estado y fondos de acumulación generados por la renta internacional del suelo son las precondiciones para que algunos países latinoamericanos redefinan sus estrategias de desarrollo. El último ejemplo parece que será la Bolivia de Evo Morales.

Un correlato de estos cambios son los nexos económicos y políticos que tienden a establecerse entre los países asiáticos y los de América del Sur y África expresados en la conformación del G-20 –liderado por China, Brasil, India y Sudáfrica- dentro de la OMC, actor principal para modificar la agenda de los países industrializados y frenar las demandas de las empresas transnacionales y avanzar en la apertura de los mercados de los países avanzados para el mundo en desarrollo.

El cambio de siglo arranca entonces con lo que bien puede caracterizarse como la primera crisis de la globalización, la que saca a la luz la complejidad del nuevo espacio mundial en gestación por la multiplicidad de países y actores sociales que compiten y disputan su lugar. Los resultados de la aplicación en su versión extrema del Consenso de Washington en países de América Latina desató procesos de recambio político en América del Sur, los que van a producir, a su vez, reposicionamientos frente a las negociaciones internacionales, tales como las del ALCA o de la OMC.

Mientras se producían estas grandes mutaciones el bloque del sur sufrió inicialmente un retroceso por la crisis que dominó la región con el cambio de siglo y el derrumbe de la economía argentina, y lució menos atractivo para terceros países o bloques económicos. Con la reactivación productiva de la región en su conjunto se verificó un repunte extraordinario del intercambio comercial intrarregional en los tres últimos años.

Las economías sudamericanas en el nuevo contexto internacional

En el Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2005, la CEPAL señala que la economía de ALC creció un 4,3% en 2005, lo que constituye su tercer año de crecimiento consecutivo. El dinamismo de la demanda interna en los países y el entorno favorable de la economía mundial, que creció 3,3% en el 2005, posibilitaron esos resultados. Para el 2006 la CEPAL prevé la continuación de la fase expansiva del ciclo económico con una tasa de crecimiento de 4,1% para ALC. De confirmarse estas proyecciones, el crecimiento promedio anual del período 2003-2006 será levemente superior al 4% anual -el PIB per cápita acumulará un aumento cercano al 11%-, cifra importante comparada con el 2,6% anual que creció la región en el período 1990-2002, pero inferior a la del conjunto de los países en desarrollo, cuyo producto se elevaría un 5,7% en promedio entre 2003 y 2006.

El mismo estudio señala que las subregiones muestran comportamientos diferentes, siendo los países del Cono Sur y de la Comunidad Andina los que más crecen. Encabezarán el crecimiento Venezuela (9%), Argentina (8,6%), y con tasas de 6% Uruguay, Chile, Perú y Panamá.

La CEPAL destaca un hecho sin precedentes en la historia económica de la región del último medio siglo: este período de auge tiene como característica distintiva un superávit creciente en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Se estima que en 2005 el saldo positivo de la cuenta corriente equivaldrá al 1,3% del PIB (0,9% en el 2004 y 0,5% en el 2003), aunque con marcadas diferencias entre las subregiones. Mientras en América del Sur el superávit de la

cuenta corriente representará el 3% del PIB en 2005 (2,5% en el 2004 y 2,1% en el 2003), las proyecciones para Centroamérica y México apuntan a un déficit equivalente al 1,8% del PIB en 2005 (1,4% en el 2004 y 1,6% en el 2003) mientras que en el Caribe, si se excluye a Trinidad y Tobago, exportador neto de petróleo, el déficit de cuenta corriente supera el 10% en estos tres años.

Los cambios en la economía mundial descritos más arriba, mejoraron los términos del intercambio de los países de América del Sur (31% de aumento entre la década del 90 y 2005), en menor medida de México (22% de alza en el mismo período), pero los deterioraron para Centroamérica (- 12%). La emergencia de China, India y otras economías asiáticas ha afectado en forma diferente al norte y al sur del Canal de Panamá.⁵ Los países centroamericanos, son importadores netos de petróleo y competidores de China en el mercado estadounidense de productos textiles. El surgimiento de China en el centro de la economía internacional altera en forma estructural los patrones del comercio mundial con precios altos en los productos primarios y la energía y deflación en los precios de las manufacturas intensivas en mano de obra de baja calificación.

Las diferencias en la evolución económica se evidencian también al observar lo que ocurre con la inversión. Mientras que en el 2005 la formación bruta de capital fijo se incrementó en América del Sur a una tasa promedio superior al 12%, en Centroamérica y México se expandió al 6,1%, porcentaje que se reduce al 2% si el cálculo se limita a los países centroamericanos.

Los gobiernos que gozan de una coyuntura favorable la utilizan para mejorar las cuentas públicas y reducir la vulnerabilidad fiscal y externa. Una de sus consecuencias ha sido la adopción de políticas de "desendeudamiento" (como las definió la administración Kirchner) con el FMI y otros acreedores públicos bilaterales o multilaterales. Brasil y Argentina, segundo y tercer deudor del FMI, han iniciado el 2006 con su deuda totalmente cancelada, como lo había hecho Chile hace 10 años y México en el año 2000. Hay que remontarse a los años 70 para encontrar una situación similar en que ninguno de estos países mantiene un acuerdo con el organismo multilateral, entonces por la "plétora" en el mercado mundial de capitales privados y hoy por una abundancia relativa de ellos, pero sobre todo por la renta internacional que genera la fuerte demanda de *commodities* en parte captada con diversos mecanismos por los Estados. La región en su conjunto reduce su vulnerabilidad y ha acumulado reservas a un ritmo anual equivalente a 1.5% del PIB⁶. En ese marco, se redujeron la tasa de desempleo y los niveles de pobreza aunque ambos continúan siendo elevados.

Desafíos y oportunidades para el MERCOSUR

⁵ Una situación inversa se produce con el ingreso de recursos provenientes de las transferencias de migrantes, los que para toda la región alcanzaron en 2004 al 2.1% del PIB, representando un 3.7% para América Central y México y sólo un 1.1% para América del Sur.

⁶ La Argentina por cuatro años consecutivos (2006 será el quinto) obtuvo un saldo comercial favorable con el resto del mundo superior a los u\$s 10.000 millones. Esta evolución del intercambio comercial le ha permitido, sin crédito internacional, financiar el aumento sostenido de las importaciones que conlleva la recuperación del nivel de actividad, mantener una política de desendeudamiento neto con las instituciones financieras internacionales e imponer una salida no negociada al *default* de su deuda pública con acreedores privados. Desde 2002 la Argentina viene efectuando pagos a organismos multilaterales (FMI, BM, BID) superiores a los desembolsos recibidos. En total los pagos netos efectuados ascienden a u\$s 14.500 millones hasta octubre de 2005. No obstante, el creciente superávit comercial y fiscal permitió al Banco Central más que triplicar las reservas internacionales. Sobre la base de este nivel de reservas y la continuidad prevista del superávit comercial y de las cuentas fiscales en los próximos años, la administración Kirchner tomó la decisión al terminar el año 2005 de cancelar toda la deuda con el FMI que ascendía a u\$s 9.819 millones.

Luego de años de desencuentros entre los socios mayores, en la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR en Montevideo de diciembre pasado, el MERCOSUR pareció encaminarse a resolver algunas cuestiones largamente postergadas. Se acordaron decisiones orientadas a la consolidación de la unión aduanera, como la eliminación del doble cobro del arancel externo común, y a fortalecer la construcción del espacio económico común a través de la transformación productiva conjunta y el tratamiento de asimetrías estructurales. También se dieron pasos hacia el fortalecimiento institucional del bloque con la firma del Protocolo que crea el Parlamento del MERCOSUR, la aprobación de las Reglas de Procedimiento del Tribunal Permanente de Revisión con competencia en la solución de controversias y la creación de un grupo de alto nivel para elaborar una propuesta integral de reforma institucional del MERCOSUR (Peña, 2005).

No sólo se avanzó en las cuestiones pendientes, sino que legisló para el futuro. Se aprobó la reglamentación del artículo 20 del fundacional Tratado de Asunción que prevé la adhesión de nuevos miembros, estableciendo pasos a desarrollar y requerimientos a cumplir. Sobre esas bases se otorgó a Venezuela un status transitorio especial que le permitirá participar de los órganos con voz pero sin voto. Los resultados electorales de Bolivia con la victoria de Evo Morales han abierto la expectativa de que también ese país quiera transitar desde su situación de asociado a la zona de libre comercio a la de miembro pleno de la unión aduanera. Pero el aparente éxito del MERCOSUR en sumar nuevos miembros a la zona de libre comercio (Chile y Bolivia en 1996 y en los últimos años el resto de la Comunidad Andina) y a la unión aduanera no logran ocultar sus problemas de funcionamiento.

Cuando el MERCOSUR daba esos pasos para comenzar a destrabar viejos problemas, los primeros días de 2006 dieron a luz otras cuestiones a resolver. En un gesto de singular trascendencia, el gobierno uruguayo puso sobre la mesa la alternativa de un acuerdo bilateral de comercio con los Estados Unidos idea que ya había estado en la agenda externa del gobierno conservador que lo antecedió y poco tiempo antes también en la de Paraguay. Dado el carácter de unión aduanera del MERCOSUR esa posibilidad está vedada como opción individual⁷, pero expresa el profundo malestar de los socios menores sobre el desarrollo del proceso y la falta de respuesta a sus demandas.

Aunque constituya un gesto político del Uruguay, país que acuñó el lema "Somos MERCOSUR" durante la presidencia pro t mpore del bloque que ejerció hasta diciembre pasado, expresa al menos la desconfianza de que sin presiones lo acordado en la última cumbre no se diferencie de otros compromisos postergados o incumplidos. Hay una demanda que Brasil no recepta (que protagoniza la Argentina) de avanzar en la construcción de un mercado único con lealtad competitiva⁸. El MERCOSUR para recuperar su atractivo como bloque necesita constituirse como un mercado interior, con el campo de juego nivelado, lo que requiere la no utilización de incentivos financieros, fiscales y aduaneros en las exportaciones intrazona y armonizar las políticas de promoción regional de la inversión y de exportación hacia terceros mercados.

⁷ La Decisión 32/2000 del Consejo del MERCOSUR compromete a los socios a negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países de extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias.

⁸ La ausencia de esas condiciones se refleja en una propuesta argentina, ignorada por Brasil durante más de un año, que parece a punto de instrumentarse: se trata de la llamada Cláusula de Adaptación Competitiva (en esencia aplicar salvaguardias) que permitiría limitar temporalmente las importaciones de productos que causan daño en un sector específico otorgándole tiempo a fortalecer su competitividad. El argumento de Argentina es que bajo las reglas actuales no puede reindustrializarse, recuperando la producción perdida bajo las políticas neoliberales de los noventa.

Requiere también un programa de coordinación y convergencia macroeconómica similar al Tratado de Maastricht de la Unión Europea, que debería ser ratificado por los Congresos de cada país, que incorpore mecanismos de coordinación cambiaria para apuntar hacia la moneda común. Sobre esas bases se fortalecería la política externa del bloque en sus negociaciones de libre comercio preferencial con la ALADI (CAN y México) y la UE, así como su peso en el ámbito de la OMC.

Pero esta agenda regional pendiente, no reemplaza los desafíos que cada Estado debe encarar en el marco internacional que hemos descrito más arriba. La nueva estructura de la economía mundial representa una oportunidad histórica pero también un serio desafío para cada uno de ellos.

La recuperación de un papel activo del Estado y el hecho de contar con fondos de acumulación generados por la renta internacional del suelo, abre la posibilidad de impulsar nuevas estrategias que concilien formas de desarrollo económico vinculadas al desarrollo social, que comiencen a revertir la escandalosa desigualdad e incorpore a la sociedad a la nueva economía global del conocimiento. Ello significaría, además de promover la mejora de la alimentación y de la salud de la población, el impulso al desarrollo científico y educativo y de la productividad del trabajo como única forma de sostener el desarrollo económico y social más allá de una coyuntura favorable. No es lo que hizo América latina en otras coyunturas favorables del pasado, como las de la segunda posguerra, cuando se adoptaron formas de desarrollo que terminaron erosionando el desarrollo económico, social y cultural a largo plazo, aunque por un cierto tiempo parecieron ser el camino hacia la modernización. Con la globalización ese espejismo ha desaparecido y los atajos populistas y cortoplacistas sólo conducen a profundizar la decadencia.

Enero de 2006

Referencias

Bustos, P. (2004) *La crisis de la globalización neoliberal y el actual escenario abierto en la región*, en La Ciudad Futura. Revista de Cultura Socialista N° 56.

CEPAL (2005) Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe

Peña, F. (2005) *Se abre una nueva etapa para el MERCOSUR*, diario El Cronista, Buenos Aires, 20-12-05