

Entrevista a Miguel Cuervo¹

La actualidad del Mercosur y la Unasur en la voz de un experto en economía de la integración

Por Lic. Florencia Deich
Coordinadora del Programa
de Integración Regional
Agosto de 2011



Uno de los temas centrales del MERCOSUR este año, es la concentración en el mercado interno, tratando de depender menos de las mercancías provenientes de los países asiáticos, ¿cuáles son las propuestas concretas en torno a este tema?

En la respuesta se enfoca el tema en Argentina y Brasil, las dos economías de mayor dimensión, con mercado doméstico más grande y con una estructura productiva diversificada, que no es lo que ofrecen las economías de Paraguay y Uruguay.

Quizás haya que reformular de algún modo la pregunta: no parece ser tanto el caso de promover el mercado interno a partir de oferta doméstica de productos, sino que ambos países buscan evitar la invasión de mercancías de origen chino que, con precios fuera de competencia, amenazan la recuperación de la industria manufacturera, en el caso de Argentina y el sostenimiento de la industria en el caso de Brasil.

El tema de protegerse de exportaciones asiáticas, principalmente chinas, que llegan a precios por debajo de los de su mercado doméstico y notoriamente afectados por subsidios a la producción y a la inversión, fue presentado recientemente como un caso MERCOSUR. En efecto, la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, propuso al bloque elevar la protección comercial ante súbitos aumentos de importaciones, buscando

¹ Licenciado en Economía Política, FCE, UBA. Bachelor of Philosophy in Economics (BPhil), Nuffield College, University of Oxford, England. Profesor de Economía de la Integración de la Maestría en Procesos de Integración Regional-MERCOSUR, FCE, UBA. Vicepresidente y Director de Investigaciones, Centro de Estrategias de Estado y Mercado (EEM), ONG. Actividades de Consultoría Internacional: Instituto para la Integración Latinoamericana (INTAL); Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Comisión Económica para América Latina (CEPAL); Instituto Latinoamericano de Política Económica y Social (ILPES); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Fundación Konrad Adenauer; Organización de los Estados Americanos (OEA); entre otras.

contener el ingreso de bienes baratos de Europa, Asia y Estados Unidos a una región de rápida expansión como es hoy el MERCOSUR.

Esta propuesta de política fue presentada por Dilma Rousseff en la XVI cumbre del MERCOSUR, celebrada en Asunción del Paraguay en los últimos días de Junio de 2011. En dicha Cumbre participaron el presidente de Paraguay, Fernando Lugo, y sus homólogos de Brasil, Dilma Rousseff y de Uruguay, José Mujica, mientras que la gobernante de Argentina, Cristina Fernández, se excusó un día antes por motivos de salud, siendo representada por el Canciller Héctor Timerman.

Brasil presentó su propuesta formal a la Comisión de Comercio del bloque, consistente en promover que cada Estado Parte eleve individualmente sus aranceles a la importación de bienes desde extra zona, llevándolos al máximo consolidado en la Organización Mundial del Comercio, es decir 35 %. El incremento se propone que sea transitorio y que abarque un universo de hasta cien posiciones arancelarias de la NCM.

El argumento de Brasil, en la expresión de Dilma Rousseff, fue que el MERCOSUR debía tomar en cuenta la desaceleración del mundo desarrollado y su consecuente reducción de demanda de bienes que, ante la oferta creciente por parte de China, principalmente, podría provocar un desvío de mercancías desde Asia hacia la región, que ofrece un mercado en expansión. Este planteo coincide con las preocupaciones del resto del bloque, derivadas de una erosión de la competitividad de la economía regional por una apreciación de sus monedas, lo que impulsa la demanda de importaciones. Está claro que la apreciación del Real en Brasil está motivada por su política cambiaria, mientras que en Argentina, que también tiene una política de tipo de cambio estable o de escasa depreciación, la apreciación viene del lado del aumento de costos de producción.

La presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, pidió avanzar en el desarrollo de mecanismos comunitarios que reequilibren la situación y solicitó que la Comisión de Comercio apruebe la propuesta de su país antes de diciembre, cuando concluirá el semestre de la presidencia Pro Tempore de Uruguay en el MERCOSUR.

A su vez, la presidenta argentina, Cristina Fernández, en ocasión de su viaje a Brasil para inaugurar la nueva sede de la embajada en Brasilia, mantuvo un encuentro con su par de Brasil, Dilma Rousseff, en el que se revisó el tema de adoptar medidas intra

MERCOSUR para combatir la invasión de importaciones chinas. La posición de Argentina es favorable a todo lo que signifique cerrar el mercado doméstico, tanto por su política declarada de sustituir importaciones, como por la política menos declarada pero más ampliamente aplicada, de cuidar las divisas en poder del Banco Central. Cristina Fernández ya tuvo una idea similar en 2009, cuando la crisis financiera mundial y los stocks de productos sin mercado, fruto de la recesión en el hemisferio norte, amenazaban con ingresar bienes a los países de la región a precios muy bajos.

Los productos que podrían verse alcanzados con el aumento del AEC serían los considerados "sensibles", como los textiles, confección e indumentaria, calzado, juguetes y electrónicos, los sectores en los que China está desplegando una política comercial agresiva a precios que descolocan las industrias de otros países en sus propios mercados.

No obstante este intento de una política de protección conjunta para el bloque, vía aumento del Arancel Externo Común, los países del MERCOSUR siguen fundamentalmente prácticas decididas individualmente, pensadas para su contexto particular.

En Argentina se aplican ampliamente Licencias No Automáticas para Importar, además de imponerse medidas en *off line* que obligan a compensar importaciones con exportaciones en una proporción similar, como herramientas para detener el flujo importador que amenaza el superávit comercial externo. Adicionalmente el Ministerio de Industria lleva a cabo encuentros denominados Foros Sectoriales, en el marco del "Plan Estratégico Industrial 2020", cuyo objetivo principal definido por las autoridades consiste en duplicar el Producto Bruto Industrial (PBI) industrial y las exportaciones de Manufacturas de Origen Industrial (MOI), en diez años. También se destaca el Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario, que tiene por objetivo la financiación de proyectos de inversión, como herramienta de facilitación de la producción industrial local.

En Brasil se lanzó el Plan Brasil Mejor, consistente en un paquete de U\$S 16.000 millones de ayudas a la industria, destinado a sobrellevar la apreciación cambiaria y, a la vez, afianzar la estructura industrial diversificada. El Plan Brasil Mejor busca dotar de mayor competitividad a la industria brasileña, a través de mejorar los reintegros a las exportaciones industriales, ampliar las exenciones impositivas vinculadas a la

inversión, expandir las líneas crediticias en plazos largos y a tasas de fomento, aumentar el proteccionismo y reducir los costos laborales, vía menores cargas sociales, en los sectores textil, calzado, muebles y software, entre otros.

El MERCOSUR no está solo en esta lucha por preservar su mercado. La Unión Europea no ha escapado a la necesidad de protegerse de las exportaciones desde China. Por vez primera la UE decidió aplicar medidas "antisubsidios" contra importaciones chinas, sumándolas a derechos compensatorios "antidumping", centralizadas ahora en la importación de papel estucado procedente de ese país.

Esta decisión se adoptó después de una investigación que, iniciada en febrero de 2010, duró quince meses. La UE comprobó que el Gobierno chino subsidiaba "significativamente" a la industria de papel para revistas y otros fines, por medio de créditos a intereses muy por debajo de los del mercado, de la entrega de terrenos a precio vil y del otorgamiento de incentivos fiscales que vulneran las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio. Los derechos compensatorios "antisubsidios" se ubicaron entre el 4% y el 12% del valor FOB de las exportaciones chinas de papel de alta calidad

Además, la UE probó que los productores chinos de papel exportaban a la UE a precios por debajo de los vigentes en el mercado chino, generando "dumping". Los derechos compensatorios (antidumping) definitivos se ubicaron entre el 8% y el 35,1% del valor FOB de las exportaciones chinas de papel de alta calidad.

¿Cuáles son los temas principales en materia económica, que hoy generan controversia en el bloque?

Existen dos niveles de conflictos en el bloque, específicamente entre Argentina y Brasil. Uno se manifiesta en las medidas de protección comercial recíprocas, que afectan el libre comercio en el MERCOSUR y que es el más publicado en los medios y el otro, latente, continúa siendo el derivado de la no aplicación lisa y llana de las disposiciones del Acuerdo de Asunción sobre integración productiva.

El tema más crítico, por ser la base de los problemas que afectaron la integración desde un comienzo, fue dejar de lado el Tratado de Asunción que en términos de su

aplicación efectiva en 1991, fue convertido en un Programa de Liberalización del Comercio de alcances muy parciales y fracasado, dando lugar posteriormente al Protocolo de Ouro Preto, en Diciembre de 1994, que sólo atinó a convertir al MERCOSUR en una Unión Aduanera "imperfecta" o en una Zona de Libre Comercio "imperfecta", según se la mire.

En efecto, el Tratado de Asunción contemplaba la necesidad de integrar el sistema productivo y la adopción de políticas de desarrollo conjunto, además de implementar la tarifa cero para el comercio intrazonal. A partir de estas tres disposiciones de política de integración, camino al Mercado Común del Sur en 1995, el MERCOSUR emitió la Decisión CMC Nº 3/91, la tercera Decisión del bloque, cumplida sólo parcialmente y siempre ignorada en sus alcances plenos. De los tres puntos mencionados por la Decisión, el único que se puso en práctica fue el tercero, el arancel cero, lo que así y todo no generó una liberalización del comercio intrazona irrestricta, provocando el lanzamiento del Protocolo de Ouro Preto, eliminado el propósito de ser un "mercado común" y dando lugar a formalizar una Unión Aduanera para enero de 2000, lo que tampoco ocurrió hasta el momento.

La falta de implementación de políticas de integración de la industria y de desarrollo en común, con el agregado de los programas brasileños de subsidios a la inversión, la producción y la exportación (vulnerando la Decisión CMC Nº 10/94, en este último caso) sólo llevó a marcar aún más las diferencias que existen entre las estructuras productivas de ambos países. Hoy, cumplir con el Tratado de Asunción supone apoyar el desarrollo de cadenas productivas y estimular el comercio intra-industrial, buscando los beneficios de la especialización y la escala.

Así, con los dos países centrales del bloque persiguiendo los mismos objetivos de industrializarse, sosteniendo economías sustitutivas y no complementarias, lo que aflora en la superficie de la actividad MERCOSUR son los conflictos comerciales. Esto es así desde el comienzo de la integración, en 1991 y continúa siéndolo.

Actualmente Brasil enfrenta una pérdida de competitividad cambiaria, por la apreciación constante del Real generada por la entrada de capitales al país, frente al dólar de EEUU y, consecuentemente, frente al Peso de Argentina, pero continúa obteniendo superávit comercial bilateral, especialmente en bienes manufacturados. Argentina, a su vez, ve reducirse el superávit comercial externo global, a pesar del

boom de precios de bienes agrícolas, dado que sus exportaciones agropecuarias aumentan en valor pero poco en volumen, mientras las importaciones aumentan en volumen y mucho menos en valor. Así, ambos países pretenden mejorar su balanza comercial, lo que para Brasil es aumentar el superávit y para Argentina reducir su déficit. La consecuencia es una crisis del comercio.

En la Argentina, los sectores más afectados por las importaciones brasileñas, son los de bienes intensivos en tecnología (electrónicos, electrodomésticos, comunicaciones) y otros intensivos en mano de obra, tales como calzados, textil, indumentaria, juguetes, a los que se agregan los sectores intensivos en capital como las autopartes, los tractores y las cosechadoras. En Brasil los sectores en los que buscan mejorar la performance son casi los mismos, dado que el socio mayor sufre la competencia de China, a los que hay que agregar el de automotores terminados, con fuerte competencia de vehículos y partes desde Europa y Estados Unidos, así como desde México.

Frente a este panorama, Argentina usa las Licencias No Automáticas de Importación con carácter general, excepto autopartes y Brasil ha comenzado a aplicarlas para el sector automotriz en su totalidad. Además, la Argentina utiliza un mecanismo de presión para obligar a exportar para importar y Brasil intensifica sus programas de reducción de costos y aplicación de subsidios, para remediar su apreciación cambiaria.

Un caso específico, poco difundido, puede ayudar a entender que, en la tapa de la mesa del MERCOSUR, lo que hay es conflictos comerciales. En la industria del juguete, que confronta a empresas argentinas aún reconstruyéndose de la debacle de los años noventa y firmas brasileñas de gran tamaño y afianzadas, ocurre que desde 2008 Brasil introdujo trabas para- arancelarias para restringir las importaciones, hecho que afectó la industria nacional, o sea la de un socio del MERCOSUR, al dejar de aceptar, unilateralmente, las certificaciones de reglamentos técnicos de seguridad del juguete, que Argentina emitía, dando lugar a que la aduana brasileña pueda retener los productos por más de 180 días, provocando costos adicionales y demoras en el ingreso de mercadería, lo que desalienta al importador brasileño produciendo una dificultad para exportar.

En síntesis, la controversia se da en términos de restricciones al comercio, entre Argentina y Brasil, pero el origen y fundamento es la falta de una política industrial

complementaria, decidida en común, tal como la impulsara el Tratado de Asunción en 1991.

La agenda de la UNASUR, que en un principio comenzó siendo política, hoy también presenta propuestas económicas. Algunas superpuestas con el MERCOSUR, como las iniciativas de crear una libre circulación de bienes, una moneda común, un banco común, valores macroeconómicos compartidos. ¿Que destino entiende que tiene discutir estas iniciativas por partida doble?

La Agenda de la UNASUR no puede alejarse de la del MERCOSUR, dado que entre sus principales impulsores están los países del bloque, que comparten la decisión con el resto de los países miembros (vg. Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela), siendo la presidencia Pro Tempore de Ecuador. Sin embargo, las iniciativas formales de la UNASUR se concentran en los temas de desarrollo social, energía, defensa, salud, educación, lucha contra el narcotráfico y deportes. No hay en la Agenda temas de macroeconomía o de integración económica en particular. No obstante, el peligro que la crisis financiera y económica del mundo desarrollado pudiera impactar sobre los países de la UNASUR, ha llevado a que estos intenten diseñar un conjunto de iniciativas tendientes a mejorar la protección de sus economías, en relación a los coletazos de la crisis mundial.

Al respecto, los ministros de Economía y Finanzas y presidentes de Bancos Centrales de los países de la UNASUR, se reunieron en lo que fue el primer encuentro del Consejo de Economía y Finanzas de la UNASUR, en Buenos Aires, el 12 de agosto último, donde acordaron los lineamientos de una política común para afrontar la crisis financiera de los países desarrollados. El plan de acción, un enunciado de medidas de ejecución potencial, se despliega a través de seis propuestas centrales que quedan a consideración de cada país.

En primer lugar los ministros propusieron adoptar medidas de cooperación técnica, apuntando a un manejo eficiente de las reservas internacionales de los Estados Parte. En los hechos, esto se traduce en propiciar la expansión del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), creado en 1978 en el ámbito de un acuerdo entre Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela, adaptándolo a la nueva situación global. El Convenio Constitutivo, en su versión de 2007, consigna que es "una

institución financiera propia del área latinoamericana, que a través de la cooperación mutua permita afrontar los problemas derivados de los desequilibrios del sector externo de las economías de los países miembros, y al mismo tiempo facilite el proceso de integración regional. Agregando que la administración conjunta de un Fondo constituido con parte de las reservas monetarias internacionales de los países miembros, pueda contribuir a la armonización de sus políticas monetarias, cambiarias, financieras y de pagos”.

En segundo término, el encuentro dispuso impulsar el uso de monedas de la región para saldar las transacciones comerciales intra-regionales, de modo de que sea un incentivo que ayude a fortalecer el comercio en la región.

Un tercer aspecto versó sobre el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos ALADI, del que se aconsejó su revalorización y también sobre la invitación a los países de UNASUR a analizar el Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE).

Una cuarta decisión, remite a la idea de crear canales alternativos a los existentes, para atender el financiamiento de largo plazo de proyectos de desarrollo social y económico, recomendando acelerar el lanzamiento del Banco del Sur, cuyo convenio constitutivo fue suscripto en Venezuela en septiembre de 2009 y que, en el caso de Argentina, tiene media sanción del Senado de la Nación y obtuvo la sanción final en la Cámara de Diputados el 23 de agosto próximo pasado, con el aval de los representantes de todos los bloques políticos. Hasta ahora sólo dos países habían ratificado en sus respectivos parlamentos la creación del Banco del Sur, se trata de Venezuela y Ecuador. En Brasil el tema es aún materia de debate, reflejado en la expresión del ministro de Hacienda, Guido Mantega, quien afirmó que "era mejor empezar por perfeccionar instituciones ya existentes como el FLAR, antes de embarcarse en la creación de nuevas", exponiendo que aún no hay acuerdo regional sobre este banco.

El quinto eje de acuerdo plantea la necesidad de fortalecer la Corporación Andina de Fomento (CAF), el banco de desarrollo constituido en 1970 y conformado en la actualidad por dieciocho países del Caribe y Europa, así como por catorce bancos privados de la región andina, aunque no indica medios o formas de hacerlo.

La sexta propuesta impulsa ampliar el comercio intrarregional, adoptando las medidas que sean necesarias para incrementar flujos comerciales.

Otros funcionarios, como la ministra de Industria, Débora Giorgi, apuntan a profundizar el comercio intrazona, al que considera un pilar fundamental para “blindarnos y despegarnos aún más de los remezones de la crisis internacional”, señalando que el comercio regional permite recuperar un mercado que hoy está abastecido por empresas de extrazona.

En general puede considerarse que las decisiones del Consejo de Economía y Finanzas de la UNASUR, están aún a nivel de declaraciones de intención, de largo plazo en términos de su aprobación y, más aún, de su concreción y cuyo efecto sobre las economías de la región sólo podría sentirse en un plazo muy largo. Pero así son este tipo de medidas institucionales, en caso de resultar exitoso su funcionamiento. En particular, recapitalizar la CAF, fondear el Banco del Sur y generalizar el uso de monedas locales en el comercio, son medidas de impacto a muy largo plazo y, además, deben ir de consuno con el desarrollo de instituciones que las administren y de una importante coordinación de políticas macroeconómicas, lo que no es fácilmente visible.

Así, discutir medidas anti – crisis o plantear la creación de instrumentos financieros de uso regional, no es algo negativo, pero tampoco es una solución a los problemas de desarrollo en la región, menos aún constituyen, necesaria y/o suficientemente, una salida para la no convergencia de las economías. Hay que pensar que Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay aún tienen que resolver numerosos temas en el MERCOSUR, y que, además, en América del Sur conviven diferentes proyectos de política económica y de alineamiento con las potencias desarrolladas: Chile, Perú y Colombia han firmado TLCs con los EEUU y la UE y llevan a cabo políticas similares a la de los noventa, mientras Venezuela, Ecuador y Bolivia están en las antípodas y el MERCOSUR navega en una media agua.

¿Cuáles serían los temas para la agenda de la próxima cumbre del MERCOSUR, a llevarse a cabo en Uruguay hacia fin del año 2011?

La problemática será dominada, una vez más, por los conflictos entre Argentina y Brasil, a los que se suman los de Uruguay en función de la protección de mercados de los países más grandes y otra vez Uruguay, junto a Paraguay, en los temas de asimetrías nacionales.

En términos de la dicotomía establecida en la respuesta a la Pregunta Dos, más arriba, no es de esperar que se incluyan en la agenda los temas del Acuerdo de Asunción, dado que para que esto ocurriera debería haber planteos firmes y formales por parte del Gobierno Nacional en su procura y esto no está ocurriendo.

Sí existen quejas de funcionarios argentinos, particularmente de la ministra Débora Giorgi, que ponen de manifiesto la preocupación por el creciente déficit que registra el intercambio comercial bilateral con Brasil. También se agravia la ministra de la no atención de los "desequilibrios estructurales que lo explican", apuntando a que la estructura productiva condiciona la del comercio. Específicamente preocupa el comercio de manufacturas de origen industrial, en el que Argentina es el primer comprador de Brasil, lejos del segundo que es EEUU y que registra un déficit creciente. Asimismo se reclama por la demorada puesta en vigencia del Mecanismo de Adaptación Competitiva, firmado por Argentina y Brasil en 2006 y aún durmiendo en los anaqueles de las burocracias, sobre todo en Brasil, aunque no se ve que Argentina esté presionando para su puesta en vigor.

Habrá, otra vez, una reunión formal de presidentes, en la que se abordarán los temas de la crisis mundial, los asuntos de relacionamiento externo y seguramente se reconocerá el conjunto de tareas que usualmente se lleva a cabo en varios grupos de trabajo técnico. Difícilmente se aborden los aspectos críticos de los conflictos comerciales, dado que estos se mantienen fuera de las cumbres. Más difícil aún es que se ataquen los temas que mantienen al MERCOSUR en una suerte de limbo desde 1991, manteniendo vivas y sin cerrar las agendas de la "Consolidación y Profundización" (enero 1997); del "Relanzamiento" (junio 2000); de la "Reformulación" (junio 2003) y del "Programa de Trabajo 2004/2006" (diciembre 2003), con las que se pretendió consolidar el bloque integrado.

El caso remite a la decisión política de volver a asumir plenamente las disposiciones del Tratado de Asunción en términos de integración productiva, complementariedad de las estructuras y de la coordinación macroeconómica, pero de un modo efectivo, de forma que pueda cumplirse el paradigma de la integración atribuido al Profesor Harry G. Johnson, "que el éxito de la integración requiere que los países sean similares al comienzo y diferentes al final", o sea sustitutivos en el lanzamiento del proceso de integración y complementarios en tiempos de la integración consolidada.