

El Mercosur no es parte del problema, sino la solución¹

Desconcierta a la sociedad civil un debate casi esquizofrénico entre los supuestos “expertos” del Mercosur: así como sería incomprensible que el dilema de un matrimonio fuera divorciarse o concebir un nuevo hijo, no parece razonable que el debate sobre el bloque regional oscile entre la disolución y la incorporación de nuevos socios.

Bajo un prisma mercantilista, el argumento crítico del proceso de integración regional hace hincapié en la cuestión comercial: “no sólo tenemos déficit con Brasil, sino que además vendemos trigo y compramos máquinas”. En versión más sofisticada, el bloque no habría estimulado la competitividad sistémica ni habría contribuido a agregar valor a nuestros productos.

Aún cuando los objetivos de la integración trascienden la relación comercial (por ejemplo, contribuir a consolidar un ambiente de paz y democracia en la región), y cuando en el corto plazo no existan riesgos macroeconómicos en el flanco externo (si se tiene en cuenta que la Argentina tiene un superávit de cuenta corriente cercano al 3% del PBI), a casi diez años de la entrada en vigencia de la unión aduanera, es pertinente evaluar la evolución del intercambio.

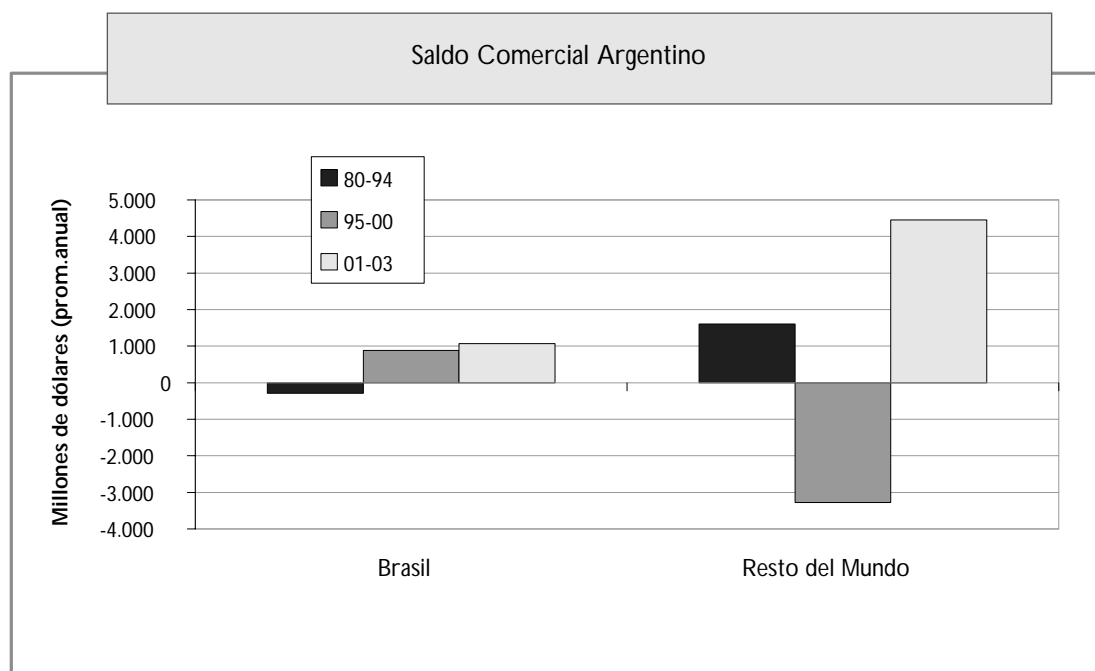
En ese caso, es ocioso aclarar que es miope mirar el saldo comercial de un solo año, y más aún con un solo país, ya que se sabe que el resultado del intercambio en el corto plazo depende de circunstancias coyunturales, críticamente del ciclo económico, y secundariamente del tipo de cambio real bilateral, entre otras.

Así, entre 1991 (inicio de la desgravación arancelaria) y 2003, y a pesar de la reducción del comercio que provocaron las sucesivas crisis macroeconómicas que registró la región en los últimos años (Brasil en 1999, Argentina en 2001), el comercio y las exportaciones argentinas crecieron más rápidamente dentro del bloque (14.5% y 11% promedio anual, respectivamente) que fuera del mismo (8% y 7% anual, respectivamente).

En segundo término, el Mercosur ayudó a revertir el saldo estructuralmente deficitario que la Argentina tenía con Brasil. En los quince años previos a la constitución de la unión aduanera, el saldo bilateral fue deficitario en u\$s 4.300 millones para la Argentina. En los nueve años posteriores, ese desequilibrio se transformó en un superávit de u\$s 8.500 millones. Cabe aclarar que ese cambio estructural no se verificó en el comercio con el resto del mundo (más bien ocurrió lo contrario, como se observa en el gráfico).

Período	Años con superávit	Años con déficit	Saldo acumulado (millones u\$s)
1980-2003	11	13	4.245
1980-1994 (sin Mercosur)	3	12	-4.27
1995-2003 (con Mercosur)	8	1	8.515

1) La presente nota ha sido elaborada por Hernán Lacunza, Director del Centro de Economía Internacional de la Cancillería.



En tercer lugar, “cambiar máquinas por trigo” puede caracterizar el patrón general del comercio argentino, pero en todo caso el Mercosur sirve para atenuarlo: en sus nueve años de vigencia, los bienes industriales representaron el 50% de las ventas al bloque, y sólo el 21% de las ventas al resto del mundo.

En el cuadro se analiza el intercambio por sectores industriales en diferentes períodos, para evitar sesgos coyunturales y para captar el presunto “efecto Mercosur”: existen actividades que mantienen un balance comercial positivo con Brasil y con el resto del mundo antes y después del Mercosur (grasas y aceites, pieles y cueros); y otros “estructuralmente deficitarios” tanto intrazona como extrazona, integrado por industrias como Papel, Químicos, Manufacturas de Piedra, Máquinas y aparatos eléctricos, Plásticos y Textiles (este último con algunas excepciones).

Material de transporte -que en buena parte de los bienes que lo integran posee un régimen de comercio administrado- logró transformar en superavitario su previamente deficitario saldo comercial;

Comercio Sectores Industriales: Brasil vs. Resto del Mundo

Millones de dólares- promedio anual

Secciones	1968-88		1991-93		1996-98		2001-03	
	Brasil	resto mundo	Brasil	resto mundo	Brasil	resto mundo	Brasil	resto mundo
Grasas	34	667	43	1077	121	239	51	2098
Alimentos, bebidas y tabaco	-1	1428	-45	1993	91	3025	-17	3816
Industrias químicas	-71	-609	-132	-1041	-336	-2265	-207	-1366
Plástico, caucho	-43	-110	-161	-416	-238	-1029	16	-330
Pieles, cueros	48	364	88	512	79	837	57	707
Pasta de madera, papel	-18	-15	-134	-178	-184	-524	-118	-111
Materias textiles	-5	260	-66	-210	51	-288	-131	-19
M. de piedra, cerámicos; vidrio	-3	-15	-32	-30	-65	-126	-47	-11
Metales comunes	-122	215	-283	164	-493	-84	-210	828
Máquinas y aparatos eléctricos	-80	-1087	-376	-3306	-652	-7450	-383	-2421
Material de transporte	-20	-101	-426	-997	407	-2250	263	8

mientras que sólo dos sectores -que no adminten dudas sobre su capacidad competitiva- como Alimentos y Metales comunes, podrían argumentar alguna “desventaja” especial dentro del bloque, ya que muestran saldo favorable con el resto del mundo y negativo con Brasil. En suma, el comercio intrazona no hace más que replicar el patrón de ventajas comparativas que revela el comercio extrazona.

Pero más allá del comercio intrazona, el objetivo económico central es que el bloque sirva como plataforma de internacionalización de nuestros productos, que la competencia interna los prepare para ser competitivos en el resto del mundo, que es la única manera de aspirar a un modelo de desarrollo sustentable y que provea bienestar a la región.

Al respecto, un dato auspicioso es que las exportaciones per capita de nuestro país, en términos físicos (es decir, sin precios extraordinarios de la soja y del tipo de cambio) y extra-Mercosur, son hoy exactamente el doble de lo que fueron en el trienio 1992-94 (por supuesto, todo ese salto no puede atribuirse al Mercosur, pero tampoco negarle algún mérito), aunque obviamente estamos a mitad de camino.

En esta encrucijada, obviamente que es genuino preguntarse si la otra mitad va a ser más fácil recorrerlo desde el Mercosur o abandonando el bloque regional. Se puede ensayar una respuesta con otras preguntas:

- Si no podemos competir con los productos brasileños, al fin y al cabo, una economía en desarrollo, como la nuestra, ¿con quién estaremos en condiciones de competir?
- Negociando en el ALCA y en la OMC, los acuerdos de libre comercio con la Unión Europea y con la Comunidad Andina, ¿tendríamos más poder de negociación solos o desde el Mercosur?
- Si recuperamos la soberanía arancelaria, desandando el camino de la unión aduanera hacia una zona de libre comercio, ¿tendríamos un arancel más alto o más bajo? Cuando evaluemos la política arancelaria dentro de diez años, ¿habrá sido más estable, o más errática?
- Si perdemos la preferencia arancelaria con Brasil, ¿en qué mercado sustituto podríamos colocar automáticamente nuestras manufacturas industriales y nuestras exportaciones PyMEs?
- Poner barreras al comercio intrazona, ¿tiende a radicar la inversión en el país chico, o en el más grande?

Ello no significa que el bloque regional esté exento de problemas. Es cierto que la unión aduanera morigeró su ritmo de avance en los últimos años. Eso no debe sorprender ni desesperar. Los procesos de integración no son lineales, sino meandrosos. Europa tardó once años en constituir la unión aduanera, treinta y seis en concretar el mercado común, y cuarenta y dos en tener moneda única. Han pasado “apenas” trece años desde el Tratado de Asunción. Reacciones pendulares que promuevan la reversión del proceso restan credibilidad, por ejemplo, ante inversores externos e internos, y afectan las virtudes dinámicas de la integración (por ejemplo, en la generación de empleos).

También es cierto que el Mercosur carece de una estrategia armonizada que potencie el desarrollo industrial equitativo de todos los miembros. No tenemos un mecanismo eficaz de coordinación macroeconómica, que por ejemplo administre el comercio ante desequilibrios transitorios de algunos de los miembros (que aunque sean temporales, pueden ocasionar daños permanentes en la estructura productiva de los demás socios), ni tampoco una estrategia cooperativa de incentivos a la inversión, a la producción y a las exportaciones, que no es un problema menor a la hora de emitir las señales de atracción de inversiones.

Debemos trabajar entonces en la construcción paciente de las instituciones faltantes, pero no contaminar el debate con visiones apocalípticas sobre la integración regional, que tanto dañan su credibilidad externa. Disolver el bloque tendría altos costos de reputación y de capacidad de negociación, perderíamos nuestro principal mercado de bienes industriales y de exportadores PyMEs, entre otros males. Retroceder a una zona de libre comercio ni siquiera resolvería el conflicto de los electrodomésticos (problema de comercio intrazona), y reabrirla el debate arancelario.

En definitiva, aún con sus contramarchas, el Mercosur se ha transformado en una de las pocas políticas de Estado de las últimas dos décadas, sobreviviendo a la transición democrática de cinco presidentes, hiperinflaciones, devaluaciones, default, recesiones. ¿Qué otra área de la política pública puede ostentar ese record en los últimos dieciocho años? Quizás el patrón comercial argentino revele que nuestra industria no cuenta aún con la competitividad suficiente para insertarse exitosamente en el mundo. En ese contexto, aún con sus falencias, el Mercosur ha demostrado ser parte de la solución, y no del problema