

## **Tendencias y desafíos del Mercosur a veinte años de su creación**

El 26 de marzo de 1991 los presidentes de Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil firmaron en Asunción el Tratado para la constitución de un Mercado Común del Sur, dando lugar así a un bloque que acaba de cumplir 20 años. Nacido como un acuerdo de complementación económica en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) bajo la forma de unión aduanera, en toda su trayectoria el Mercosur no ha estado exento de dificultades. Resulta evidente que cualquier proceso de integración es complejo y gradual, donde el logro de consensos habitualmente demanda prolongadas negociaciones para satisfacer intereses comunes. Por otro lado, el Mercosur es un espacio donde coexisten economías muy dispares con poblaciones de elevados porcentajes de desigualdad social, asimetrías que muchas veces han dificultado llegar a acuerdos en materia económica y comercial.

El Mercosur fue el resultado de un escenario internacional que a fines de los '80 permitió la convergencia política entre Argentina y Brasil, sus socios más importantes. El mayor nivel de autonomía de América Latina al término de la Guerra Fría fue aprovechado por los gobiernos de ambos países para la firma de una serie de tratados bilaterales que fueron los antecedentes inmediatos a la firma del Tratado fundacional. Entre ellos, cabe destacar el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), que junto con otros protocolos ya transformaba los territorios de ambas naciones en un espacio económico común al promediar la década del '80.

El Mercosur no solamente consiguió superar el período de mayor estancamiento a partir de las crisis sufridas por los socios de mayor peso (Brasil en 1998 y Argentina en el 2001), sino que desde principios del presente siglo consolidó su crecimiento económico y también pudo avanzar en niveles crecientes de integración política. Esto constituye un elemento que diferencia al Mercosur de otros procesos de integración a nivel mundial. El NAFTA, por ejemplo, es un tratado de libre comercio de América del Norte que sólo supone una asociación comercial entre sus miembros (EE.UU., Canadá y México). No fue concebido a priori como una instancia de integración política, como sí fue el caso de la Unión Europea, creada luego de la Segunda Guerra Mundial para restablecer los vínculos políticos entre los países que habían participado de la guerra, y que luego efectivamente incorporó mecanismos de cooperación económica y comercial. Así, cada proceso de integración tiene su propia dinámica y los objetivos que los promueven responden a un contexto específico en un determinado momento, que luego pueden ir transformándose conforme los intereses de sus integrantes.

### **La política subordinando a la economía**

Resulta imposible, por lo tanto, desvincular la trayectoria del Mercosur a lo largo de todos estos años del contexto económico que dominaba a la región en esos tiempos. Si bien en tanto unión aduanera aún presenta limitaciones por el hecho de que no todos los bienes extrazona pagan el mismo arancel en todos los países, lo cierto es que durante el auge del neoliberalismo en la región el bloque buscó complementariedad e inserción mundial privilegiando la búsqueda de incentivos económicos y comerciales, donde los éxitos económicos fueron priorizados por sobre los políticos.

El nuevo paradigma de integración regional impulsado por los gobiernos de Néstor Kirchner, Lula Da Silva, Tabaré Vázquez y Fernando Lugo, complementados por otros gobiernos regionales ideológicamente afines, como el de Bolivia, Venezuela y Ecuador, ha permitido configurar un modo de unión y convergencia diferente al anterior, donde sin descuidar intereses comerciales se han privilegiado herramientas políticas que proyecten al bloque con éxito a nivel mundial. Esto supone subordinar los intereses económicos a la política. El momento fundacional de este viraje ideológico con respecto a la década del noventa fue, sin dudas, el rechazo al ALCA en la Cumbre de Mar del Plata del 2005, y la consolidación de este proceso ha incluido también la mayor institucionalización del bloque a través de la creación, entre otros organismos, del Parlamento del Mercosur, la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur, el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) y el Observatorio de la Democracia del Mercosur (ODM) en el 2007.

## **Evolución comercial**

Las pruebas de que por priorizar la política no se descuidó lo económico surgen a partir de las estadísticas que proporciona el Centro de Economía Internacional de la Cancillería (CEI), cuyos datos no dejan dudas respecto de la evolución comercial del bloque. Así, puede verse que desde 1992 hasta el 2008 el nivel total de exportaciones del Mercosur aumentó un 471%, pasando de u\$s 50241 millones a u\$s 278374 millones, sin considerar el 2009 cuando la crisis internacional impactó con mayor fuerza en la región. De esta manera, su saldo comercial con el resto del mundo se incrementó en un 274%, aunque la secuencia de crecimiento no siempre fue lineal. Es interesante observar que durante el período 1995-2000, los años coincidentes con la mayor extensión de políticas neoliberales en los países miembros, este saldo fue deficitario como consecuencia de la apertura irrestricta de mercados, que si bien tuvieron diferentes alcances en cada caso, en todos los países generó fuerte endeudamiento, concentración del aparato industrial y desindustrialización. De igual modo, el intercambio comercial intra Mercosur aumentó un 564% entre los años 1992 y 2008, pero el período 1997-2002 muestra también una restricción general en el nivel de exportaciones al interior del bloque.

Además de los indicadores del comercio general del Mercosur, otros datos permiten ilustrar el peso relativo que el mismo tiene en la balanza comercial de cada uno de sus integrantes.

Para la Argentina, el Mercosur constituye el principal destino de sus ventas siendo al mismo tiempo su principal proveedor. Según los últimos datos del Indec, el flujo comercial con el bloque arrojó en enero un superávit de u\$s 210 millones. Un 30% de las exportaciones argentinas fueron intrabloque. De las importaciones totales del país, las provenientes del Mercosur representaron un 29%, la mayoría de Brasil, con quien la Argentina tuvo en el 2010 un déficit de u\$s 4.097 millones, un 6% menos que el del 2008.

Al comparar los montos por exportaciones durante el 2008 en cada caso, surge que Argentina exportó al Mercosur por u\$s 16123 millones de sus u\$s 70020 millones, lo que representa un 23% del total. Uruguay hizo lo propio por u\$s 1601 millones, un 26% de sus ventas totales. Paraguay exportó al Mercosur por un monto de u\$s 2104 millones, aproximadamente el equivalente al 47% de todas sus exportaciones. Brasil, en cambio, vendió al Mercosur apenas casi un 11% de su volumen total de exportaciones en ese año (u\$s 21737 millones). Lo mismo ocurre con las importaciones, donde Brasil es el único país que compra más en otros destinos que en el Mercosur. Por lo tanto, una conclusión en materia comercial es que la dependencia del comercio exterior de Paraguay, Uruguay y Argentina con el bloque es considerablemente mayor que en el caso de Brasil, cuya capacidad de producción no solamente supera a la de sus socios en términos cuantitativos, sino que además la diversificación de su estructura productiva y los mayores niveles de industrialización de su economía le permite en la actualidad acceder a otros mercados que demandan sus productos agropecuarios pero también sus manufacturas.

Al mismo tiempo, aspirar a un futuro económico para el Mercosur igual o mejor que el alcanzado en los últimos años requiere inevitablemente de un crecimiento de cada uno de sus integrantes que lo asegure y ponga a resguardo de la coyuntura internacional, de manera de no disminuir su desarrollo ante restricciones de otros mercados. Argentina y Brasil son los motores de ese crecimiento y de la evolución de sus economías depende en gran parte la expansión económica del bloque. Pero en general los principales indicadores de cada país han reportado significativas mejoras a comparación de otros años, lo cual también explica que la recuperación económica desde comienzos del nuevo siglo y el mencionado auge de intercambio comercial se fundamentan en una estrategia común que complementa la integración regional y las potencialidades propias. El último informe sobre Indicadores Macroeconómicos del Mercosur elaborado por su Grupo de Monitoreo Macroeconómico (GMM) puede servir de base para repasar estos datos, analizando los indicadores aportados por cada uno de los países miembros. En todos los casos, a excepción del 2009, desde hace tiempo los integrantes del bloque vienen evidenciado mejoras en sus índices de industrialización, crecimiento del PBI, desendeudamiento, acumulación de reservas y reducción en las tasas de desempleo, lo cual demuestra el intento por generar un crecimiento sobre la base de capacidades propias sin condicionamientos externos.

## **Desafíos**

Retomando lo señalado al comienzo, no se pueden desconocer las dificultades que ha presentado el proceso de integración del Mercosur a lo largo del tiempo, y las mismas deberían servir para corregir y consolidar este proceso a futuro. Dificultades no solamente derivadas de lo comercial, como la aplicación en el 2009 de Licencias No Automáticas (LNA) por parte del gobierno argentino a ciertos productos brasileños, lo que motivó una queja formal del país vecino, o las disputas recientes entre Paraguay y Brasil por la regulación de la represa Itaipú y, más prolongada y grave aún, las controversias suscitadas entre Argentina y Uruguay por la instalación de las pasteras a la vera del Río Uruguay.

En lo estrictamente económico, los desafíos que asoman para el Mercosur tienen que ver con la definitiva creación de una Unión Aduanera que verdaderamente disponga de un arancel común, una política comercial común y un mecanismo de distribución de la renta aduanera consecuente con el tamaño de las economías de cada país. En la actualidad, parte del comercio intrabloque no está regulado, y todavía ámbitos económicos como el sector servicios y compras gubernamentales no han sido abordados. Al mismo tiempo, la creación de un Banco del Mercosur es fundamental como herramienta financiera que otorgue previsibilidad y autonomía al bloque.

En materia política, si bien se ha avanzado de manera notable en dotar a las estructuras del Mercosur de mayores niveles de institucionalidad, los desafíos son igual importantes. En primer lugar, terminar de debatir la incorporación de Venezuela, analizando pros y contras para promover como socio pleno del bloque a un país con reservas de petróleo pero con vocación de liderazgo político en la región. Por otro lado, estimular una cohesión del bloque que impida la partida de los socios menores, cuya evolución comercial a lo largo de los años como integrantes del Mercosur no ha sido tan significativa como las de Argentina y Brasil. Se impone, por tanto, una activa participación del FOCEM para que sea una herramienta genuina a favor de las economías más pequeñas que aseguren su permanencia y evite la tentación de suscribir acuerdos de libre comercio con otros países por fuera del bloque, como ocurrió en el 2006 cuando el uruguayo Tabaré Vázquez inició conversaciones con Estados Unidos para tal fin.

Con todo, en el balance entre los objetivos logrados y los desafíos por cumplir, se juega el concepto mismo de integración, su naturaleza y consolidación. Queda claro que la apuesta por un vínculo basado exclusivamente en lo comercial sin complemento político, tal como ocurrió en el pasado, corre el riesgo de ser endeble, circunstancial y extremadamente dependiente de la coyuntura económica internacional. La experiencia histórica y el futuro inmediato del bloque indican que la política debe continuar marcando un camino común donde converjan los acuerdos de los países miembros en defensa de la democracia y los intereses regionales, con el objetivo irrenunciable de mejorar la calidad de vida de cada una de sus poblaciones.

*Arturo H. Trinelli*  
*Político UBA-CLICeT*