

Argentina “para la pelota” en las negociaciones externas del MERCOSUR. 26-04-20

Ramiro L. Bertoni¹. Para el Boletín del Instituto Argentino de Desarrollo Económico (IADE).

Los actuales sucesos en el Mercosur han tenido interpretaciones malintencionadas tendientes a responsabilizar a la Argentina por la salida del bloque y del abandono de una política estratégica que nos acompaña desde el retorno de la democracia. En estas líneas buscamos discutir esa interpretación y evidenciar la complejidad de la situación a la que ha sido llevado el bloque, por los cambios políticos en su seno y en particular por compromisos violatorios de las normas del MERCOSUR asumidos en el año 2019.

Para comenzar, la regla de decisión del MERCOSUR ha sido el Consenso, lo cual implica que todos tienen formalmente poder de veto. En el caso de desacuerdos, esta regla con países de tamaño tan diferente ha operado de otro modo -con variantes según las coyunturas y liderazgos en cada uno de los socios-: los dos grandes de alguna manera han logrado “persuadir” a los más chicos, y así el MERCOSUR mantuvo su cohesión atravesando diversas vicisitudes. Cabe señalar que, al tratarse de una Unión Aduanera (UA), los países delegaron la soberanía de su política arancelaria, aplicando un Arancel Externo Común (AEC), lo que los obliga a realizar negociaciones en bloque².

Desde los años 2000, Paraguay y Uruguay, a causa de las asimetrías entre las estructuras productivas y las restricciones que operaron en el comercio intrazona -que poco se ha hecho por atenuar ambos temas-, pretendían que se abran mercados con nuevos acuerdos para exportar bienes primarios (Uruguay en 2007 intentó firmar un Tratado de Libre Comercio -TLC- con EE.UU.), asumiendo pocos costos al carecer de industrias relevantes. Brasil y Argentina limitaban dicha opción por los costos que implicaba para su proyecto de desarrollo y su entramado industrial.

Esto cambió en 2016 al llegar o consolidarse gobiernos aperturistas en los socios mayores. Así se logró consenso para concluir las negociaciones con la Unión Europea (UE), y con la *European Free Trade Area* (EFTA), iniciar otras con Corea, Canadá y Singapur y explorar acuerdos con Vietnam e Indonesia, entre otros. La nueva orientación y las necesidades políticas de Macri y Bolsonaro condujeron a concluir en junio del año pasado la negociación con la UE, para lo cual se retiraron las líneas rojas históricamente establecidas desde el MERCOSUR. Este acuerdo profundizará la primarización del bloque y limitará la posibilidad de aplicar ciertas políticas activas.

Como agravante, a fin de condicionar a la administración entrante ante un posible cambio de gobierno en Argentina, los gobiernos se comprometieron a que el Acuerdo pudiera implementarse bilateralmente para cada socio del MERCOSUR que lo ratifique -una vez aprobado en la UE-³. Este compromiso es violatorio de los principios del MERCOSUR, erosiona la regla del consenso e instala la amenaza de fractura del bloque como una UA -puesto que los países que primero ratifiquen el Acuerdo pasarán a tener libre comercio con la UE mientras el resto seguiría aplicando el AEC-. A esto se suma que Brasil, desde mediados del 2018, con el apoyo de los socios menores, instaló la discusión sobre el bajo grado de apertura del MERCOSUR, propiciando una reducción significativa del AEC, la que obviamente se profundizaría con la negociación de nuevos TLC⁴.

En este marco, el nuevo gobierno argentino al asumir se abocó como tema prioritario a la crisis social heredada y a la renegociación de su deuda externa. En dicho contexto, también se dedicó a

¹ Docente de las Universidades Nacionales de Quilmes, Tres de Febrero, Moreno, San Martín y UBA; de la Di Tella y miembro del IADE y del Grupo de Integración y Unidad Latinoamericana de CLACSO, y ex funcionario de la Comisión Nacional de Comercio Exterior.

² Existen perforaciones del AEC, algunas establecidas en el origen de la UA, y otras que surgen de las negociaciones, previas al MERCOSUR, que tenían los países en el marco de ALADI (Asociación Latinoamericana De Integración)

³ La aprobación en la UE presenta cierta complejidad institucional, que no se trata en esta nota.

⁴ En el sector automotriz, el que explica la mayor parte del comercio entre la Argentina y Brasil, la firma entre este último y México de la liberalización del comercio en este sector, implicará en el corto plazo una perforación de gran magnitud de la UA, además de poner en riesgo el funcionamiento efectivo del régimen automotriz bilateral.

evaluar las negociaciones ya concluidas y la conveniencia de las que se llevaban adelante, señalando que en todas ellas se carecía de estudios de impacto (que incluso pueden ser interpretados de forma diversa de acuerdo a que sectores se quiera impulsar). Así, la convergencia entre el cambio de orientación política en Argentina, el afianzamiento de políticas extremas en Brasil y el vuelco a la derecha de Uruguay, mostró a las claras las dificultades de plasmar una estrategia común de inserción internacional. En diciembre del 2019, Félix Peña -funcionario en los inicios del MERCOSUR, y un especialista que siempre ha sido coherente en defenderlo- señalaba sobre el doble desafío que enfrentaba el bloque⁵: implementar cambios que pudieran mantener los logros y evitar su fragmentación.

Adicionalmente, la pandemia del COVID-19 desencadenó una crisis económica global de enorme magnitud, según la CEPAL la mayor en la historia de nuestra región. En un contexto de tal incertidumbre y de desafíos económicos y sociales para nuestros países, se suman nuevas dudas para continuar con las negociaciones de TLC, más aún si el principal socio que impulsa una agresiva liberalización ejerce un liderazgo distante del diálogo y la búsqueda de consensos.

Ante esta situación, la Argentina decidió “parar la pelota” de las negociaciones y analizarlas más en profundidad cuando todo aclare. La respuesta de Brasil y el resto de los socios es apostar a la continuidad de una mayor apertura del MERCOSUR, confirmando así la amenaza a la UA, ya iniciada en 2019 con la bilateralización acordada en la implementación con la UE.

En este contexto, se planteaba la siguiente disyuntiva: que la Argentina haga uso del poder de veto que otorga la regla del consenso, frenando las negociaciones que los otros socios quieren proseguir -ante lo cual la disolución del Mercosur con la constitución de un nuevo bloque con la exclusión de nuestro país aparece como un escenario posible-, o bien retirarse de las negociaciones externas dejando libertad a los restantes socios. En el primer escenario, si bien serían los otros países quienes deberían asumir el costo político, esta fractura posiblemente haría perder mucho de lo logrado en el MERCOSUR. En ese sentido, la posición argentina de permitir que el resto de los socios continúen las negociaciones externas ha sido generosa y de compromiso con la integración, centrada en explorar escenarios para que puedan procesarse las diferencias sin desarticular al MERCOSUR.

Por lo tanto, se deberá analizar una solución política y jurídica para que, si los tres países concluyen con éxito las nuevas negociaciones, puedan aprobarlas sin consenso. Así, salvo que la Argentina se sume a lo negociado, el MERCOSUR dejaría de ser una UA y convirtiéndose en un TLC con cierta profundidad (con acuerdos en temas laborales, migratorios, etc.), y a su vez, dentro del bloque, tres socios podrían mantener algún tipo de UA, que incluya nuevos TLC con otras regiones. Estos cambios tienen efectos para la Argentina, que estaría considerando que el costo de una profundización de la liberalización comercial es mayor a la pérdida de parte del mercado en sus socios regionales a manos de los firmantes de los TLC (Corea, Canadá, etc.), y a las potenciales ganancias por exportaciones a estos nuevos destinos⁶.

⁵ “... Tal reflexión estratégica tendrá que incluir la necesaria adaptación del Mercosur a las nuevas realidades mundiales y a las de sus propios países miembros, en algunos casos en plena y compleja evolución. No se trata de incurrir nuevamente en el síndrome refundacional, que se ha manifestado con cierta frecuencia -casi siempre coincidente con cambios gubernamentales en alguno de los socios de mayor dimensión económica-. Puede ser más práctico, eficaz y por ende recomendable, practicar el arte de la metamorfosis. Es decir, de impulsar cambios graduales que permitan capitalizar experiencias adquiridas y los resultados logrados y, a la vez, introducir las modificaciones que se consideren necesarias”. Newsletters Félix Peña: la Agenda 2020 del Mercosur (diciembre 2019).

⁶ El acceso a nuevos mercados suele ser sobre estimado, a lo que se debe sumar el impacto diferencial de incrementar exportaciones ligadas a bienes primarios a cambio de mayores importaciones industriales. Por su parte, la idea que la apertura por sí conlleva a una mejor inserción en las Cadenas Globales de Valor se debe analizar caso por caso, y más aún en un contexto en que tras la pandemia estas podrían reconfigurarse en muchos sectores.

A modo de conclusión

La primera conclusión es que la Argentina no abandona el MERCOSUR, ni tampoco es la responsable del riesgo que pudiese correr su propia existencia, sino que su postura intenta preservar el proceso de integración en lo atinente al comercio intra-regional y a los Acuerdos ya negociados (incluidos los recientemente alcanzados con la UE y EFTA); la Argentina decide “parar la pelota” solo respecto a las nuevas negociaciones.

La tensión actual es fruto de que se ha llegado a un punto tal de diferencias en la elección de modelos de desarrollo e inserción internacional, que sostener el consenso dejaría en una marcada disconformidad a alguna de las partes, y si la Argentina utilizase su poder de veto, podría llevar a que sus socios elijan abandonar el MERCOSUR como tal y creen un nuevo bloque. Este escenario se torna posible en gran medida por el cambio radical que experimentó Brasil en los últimos años, virando a un modelo neoliberal y de fuerte alineamiento con los Estados Unidos, lo cual lleva a menospreciar el valor de la integración, a lo que se suma la derrota del Frente Amplio en Uruguay.

Por lo tanto, la alternativa a forzar un consenso con pocas chances de ser sostenido, es buscar mantener lo ya construido y ampliar los grados de libertad en donde persisten diferencias irremediables. Esto llevaría al MERCOSUR a introducir cambios en lo atinente a la UA -quizás transitoriamente-, tanto en perforaciones por países de origen sobre el AEC, como en la toma de decisiones por consenso en negociaciones externas, pero preservando todo lo relativo al comercio intrarregional y a otras áreas el proceso de integración.

Es claro que esta solución le permite a la Argentina ampliar parcialmente el margen de maniobra en el área de la política comercial externa, reconociendo la liberalización con los socios del MERCOSUR y, a mediano plazo, con Europa (UE y EFTA). Esto nos compromete a discutir sobre cuál es el modelo de inserción internacional que contribuya a modificar nuestra matriz productiva e impulse un desarrollo inclusivo y sustentable. Este es un desafío de enorme complejidad en un mundo en el que la globalización y sus instituciones acotaron el espacio de política de los países en desarrollo y donde las nuevas formas de organización de la producción y el comercio exacerbaban las formas de competencia, dificultando las estrategias de industrialización de países con ingresos medios.

Al mismo tiempo se abre una oportunidad ya que en los últimos años esta globalización comenzó a ser cuestionada, no solo por algunos países en desarrollo, sino también por países desarrollados. Actualmente coexisten dos tendencias: una hacia la profundización del libre comercio y otra que revaloriza la protección de los mercados internos, incluso EE.UU. realiza un fuerte cuestionamiento a la OMC, que podría llevar a fuertes replanteos en las regulaciones de los intercambios internacionales. A este marco de incertidumbre, se le debe sumar los cambios en el plano geopolítico, económico y social que devendrán como consecuencia de la pandemia del COVID -19, conociéndose ya las estimaciones de los organismos internacionales que indican una profunda recesión mundial con sus consecuencias en el empleo y el comercio.

Así, en esta coyuntura es razonable actuar con cautela, evitar compromisos de mayor liberalización, y buscar preservar el MERCOSUR como una pieza que resguarde espacios de soberanía ante la imposibilidad de consensos. Habrá que esperar el cambio en ciertas condiciones políticas en los socios para que el bloque regional pueda retomar un diálogo constructivo y transformarse en un instrumento para mejorar la inserción internacional y potenciar el desarrollo. Obviamente no se desconoce que la consecución de negociaciones comerciales externas -por parte del resto de los socios- que concluyan en nuevos compromisos de liberalización hacia otras regiones, erosionarán el objetivo previamente señalado.