

# El Mercosur y la devaluación del real

Roberto Bouzas

**El artículo hace un balance del estado del Mercosur antes de la devaluación brasileña, subrayando el relativo estancamiento de la agenda de negociación intra-regional y las distintas explicaciones sobre este fenómeno. Seguidamente, se ocupa de analizar de forma breve el impacto de la crisis macroeconómica en Brasil, destacando una agenda inmediata orientada a minimizar el daño de este episodio sobre el proceso de integración y otra de mediano plazo orientada a enfrentar algunos de los problemas pendientes.**

Antes de la devaluación del real el pasado 13 de enero de 1999, el diagnóstico sobre la «agenda pendiente» del Mercosur era relativamente consensual. Con algunas diferencias de énfasis, la mayoría de los analistas coincidía en que desde 1995 se había avanzado poco en las tareas por hacer al fin del «periodo de transición». El mismo consenso no se extendía, en cambio, a la explicación sobre las razones de ese estado de cosas.

Las explicaciones sobre la situación del Mercosur obedecían a dos visiones estilizadas. Según los «merconformistas» no había problemas: el rápido crecimiento del comercio y la inversión durante los últimos años confirmaban que el proceso de integración seguía bien encarrilado y que su principal motor era el sector privado. Para los «merconformistas» no había lugar para la insatisfacción. Por el contrario, el carácter pragmático del Mercosur y una institucionalidad inter-gubernamental aseguraban la flexibilidad indispensable para todos los participantes. Esta era deseable debido a la aún relativamente baja interdependencia económica (no obstante su rápido crecimiento desde 1991) y al ambiente de incertidumbre macroeconómica con el que convivían todos sus miembros. Para los «merconformistas» la conclusión era clara: el Mercosur necesitaba más de lo mismo, especialmente cuando el sector privado había tomado el liderazgo que antes había correspondido a los gobiernos.

ROBERTO BOUZAS: economista argentino, investigador independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en Flacso-Argentina; profesor del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), la Universidad de Buenos Aires y la Universidad de San Andrés, Buenos Aires. Su último libro publicado: *Regionalización e integración económica: instituciones y procesos comparados*, Nuevohacer, Buenos Aires, 1998.

**Palabras clave:** situación económica, integración, coordinación económica, Mercosur. □

Los «mercoescépticos» no juzgaban con tanta benevolencia la situación: eran pesimistas respecto a las posibilidades de que ella se modificara en el mediano plazo. Admitían la existencia de problemas, y además consideraban que éstos eran inherentes a la configuración de incentivos que prevalecía en la subregión. Una versión de esta interpretación subrayaba la falta de motivos del principal socio del Mercosur para avanzar en un camino de menor discrecionalidad y mayor «profundización». Los negociadores brasileños ya habían obtenido lo que buscaban: acceso a los mercados, un incremento en la vinculación comercial del resto de los miembros —y especialmente Argentina— con Brasil, y el compromiso de una política comercial externa común. Sus incentivos para profundizar el acuerdo eran por lo mismo muy limitados. Los «mercoescépticos» se preguntaban: ¿qué tiene Brasil para ganar atándose más las manos?

Ambas interpretaciones tenían su atractivo, pero eran incompletas. Los «merconformistas» perdían de vista que el equilibrio alcanzado era muy inestable. Mientras que todos los miembros podían encontrar ventajas en postergar la adopción efectiva de políticas comunes (obteniendo a cambio mayor flexibilidad), los costos derivados de la incertidumbre en materia de acceso a los mercados o de la inexistencia de un mecanismo de resolución de controversias que operara apropiadamente se distribuían de manera desigual. La cuestión adquiría particular importancia porque esa distribución desigual de costos y beneficios ocurría en un contexto en el que la interdependencia (asimétrica) entre los miembros se había incrementado significativamente. Si uno de los objetivos (y de las consecuencias) del proceso de integración subregional había sido aumentar la interdependencia, las implicaciones políticas de este hecho no podían ignorarse sin al mismo tiempo pagar los costos. El problema de los «mercoescépticos» era su visión demasiado estática sobre los incentivos de Brasil para participar en el Mercosur. Esto dejaba de lado dos hechos. Por una parte, que la economía brasileña se encontraba en un proceso de cambio donde los intereses de los distintos actores no evolucionan linealmente. En esas circunstancias, la identificación de «Brasil» como un actor unificado con intereses homogéneos y coherentes era una simplificación que no reflejaba muy bien la realidad. Su segunda debilidad era la insuficiente importancia que los «mercoescépticos» asignaban a los beneficios económicos que Brasil derivaba de su participación en el Mercosur<sup>1</sup>.

### **El Mercosur en una meseta: algunas razones**

Frente a la interpretación de «mercoescépticos» y «merconformistas», el Mercosur podía verse en una «meseta», reflejada en el lento progreso de su agenda política. Varios factores confluían para ello, entre otros la complejidad de la agenda, las diferencias de política y preferencias, una interdependencia

---

1. Para una discusión, v. Pedro da Motta Veiga: «Brazil in Mercosur: Negotiating Position and Economic Interests», en R. Roett (ed.): *Mercosur and the Dynamics of Integration in the Southern Cone*, Lynne Rienner, Boulder, 1999.

asimétrica y todavía baja, la evolución del contexto externo y la experiencia de la integración económica como un proceso discontinuo.

**La complejidad de la agenda.** Con la adopción de los regímenes de adecuación y de convergencia a un arancel externo común (AEC) a fines de 1994, el Mercosur agotó las áreas en las cuales los mecanismos de carácter automático resultaban funcionales para mejorar el acceso a los mercados y poner en marcha políticas comerciales comunes. En efecto, el tratamiento de las restricciones y medidas no-arancelarias, las prácticas no-fronterizas que afectan el comercio de bienes y las asimetrías regulatorias, así como la implementación efectiva de políticas comerciales comunes y el avance en la llamada agenda de «profundización», requerían de un proceso de negociación y mecanismos para asegurar la implementación (*enforcement*) de lo pactado más complejos que los del «periodo de transición». La menor transparencia de los temas involucrados, las diferentes perspectivas nacionales y el desafío cada vez mayor a la autonomía de políticas multiplicaban el ámbito del disenso y exigían un proceso más trabajoso y elaborado de identificación, arbitraje y adaptación de prácticas.

**Diferencias de política y preferencias.** Una segunda razón era la persistencia de asimetrías de políticas y preferencias, especialmente entre los dos mayores socios. Durante el periodo 1991/1994 la liberalización unilateral había ocupado un lugar principal en el diseño de las políticas económicas nacionales, lo que contribuyó a una convergencia «espontánea» en las orientaciones prevalecientes en cada uno de los miembros. La implementación del plan Real en 1994 aproximó, además, las políticas macroeconómicas de los dos mayores socios en materia de estabilización y política cambiaria. Nuevamente, esta convergencia tuvo un carácter exógeno.

No obstante, a partir de 1995 el gobierno de Brasil comenzó a adoptar políticas más activas en materia comercial e industrial, que entraron ocasionalmente en conflicto con las orientaciones predominantes en Argentina. La intensidad de la restricción fiscal que enfrentaron (o se impusieron) ambos gobiernos también fue diferente, lo que permitió en el caso de Brasil un uso más dinámico de instrumentos de estímulo como la financiación de exportaciones. Por su parte, las peculiaridades del sistema federal brasileño también facilitaron la provisión de subsidios a la inversión por parte de los gobiernos locales.

Del mismo modo, aun cuando hasta 1998 la adopción de programas de estabilización en los dos mayores socios había tenido como rasgo común la utilización del tipo de cambio nominal como «ancla» anti-inflacionaria, el grado de compromiso con un régimen de tipo de cambio fijo siempre fue mucho más tenue en Brasil que en Argentina. Esta divergencia en los regímenes cambiarios siempre pendió, como una «espada de Damocles», sobre la suerte del proceso de integración subregional, cuyas consecuencias ahora se vislumbran.

**Interdependencia baja y asimétrica.** Una tercera razón era una interdependencia aún relativamente baja y asimétrica. Si bien los «mercoescépticos» exageraban sobre las implicaciones de esta asimetría, este dato estructural influía sobre la inclinación de los miembros a asumir compromisos que restringieran su capacidad de adoptar decisiones unilaterales o fueran percibidos como una pérdida de flexibilidad. Las implicaciones de esta asimetría se vieron agravadas por el contexto de fragilidad macroeconómica y vulnerabilidad externa que prevalecía en la subregión, puestos nuevamente de manifiesto por las turbulencias de los mercados financieros internacionales en 1997 y 1998. No resulta incomprensible, en este contexto, que los países con menor interdependencia relativa prefieran más flexibilidad.

**El contexto externo.** El contexto externo también contribuyó a explicar la meseta en que ingresó el Mercosur en 1995. En efecto, en 1990 la Iniciativa Bush fue un estímulo más para la firma del Tratado de Asunción y el lanzamiento del Mercosur. Del mismo modo, a fines de 1994 el compromiso de negociar un Área de Libre Comercio hemisférica creó nuevos incentivos para acordar un AEC y conformar la unión aduanera. La forma en que operaron estos estímulos no fue la misma para todos los miembros, pero sí lo fue su impacto sobre la marcha del proceso de integración subregional. A pesar del compromiso de iniciar negociaciones para el establecimiento de un Área de Libre Comercio para las Américas asumido en la cumbre presidencial de Santiago de Chile en abril de 1998, el fracaso de la administración Clinton para conseguir la autorización del Congreso con el fin de negociar bajo el mecanismo de la «vía rápida», redujo la presión que el Ejecutivo norteamericano estaría en condiciones de ejercer sobre el proceso en el futuro. Así, el riesgo de diluir el Mercosur en el contexto de una negociación más amplia (como la del ALCA) se redujo, al menos en el corto plazo. Esto moderó los incentivos para progresar de manera más rápida en los compromisos subregionales.

**La integración económica como un proceso discontinuo.** Finalmente, la experiencia histórica de otros procesos de integración, especialmente el de la Unión Europea, sugiere que éstos avanzan de manera discontinua a través de sucesivos arranques y frenos. Como regla general, momentos «fundacionales» son seguidos por periodos en los que se «digieren» los compromisos asumidos y sus implicaciones. Los momentos «fundacionales» son detonados por el liderazgo y la decisión política, en tanto que en los periodos de «digestión» las tensiones son administradas por la burocracia y las oportunidades aprovechadas por el sector privado.

### **Los riesgos de la meseta**

Todas las razones mencionadas son buenas razones para que el Mercosur entrara en una meseta. Pero, ¿cuáles eran los riesgos? Antes de la devaluación brasileña podía pensarse que el Mercosur podría permanecer en ese estado por algún tiempo, aunque era claro que se trataba de un equilibrio inestable. Sus mayores riesgos eran el retroceso, la creciente irrelevancia de

los compromisos, la dilución del Mercosur dentro de ámbitos más amplios (como el ALCA) y el desaprovechamiento de los beneficios dinámicos que podrían obtenerse con una mayor integración de los mercados.

La posibilidad de un retroceso no era una hipótesis meramente especulativa. De hecho, para los participantes menores los «costos» de pertenecer a una unión aduanera (por ejemplo, adoptar un AEC que implicaba niveles de protección más altos para bienes no-producidos) sólo tenían sentido si eran compensados por los beneficios de acceso a un mercado más amplio. Estos beneficios eran, sin embargo, directamente proporcionales a la estabilidad del acceso y a la progresiva desaparición de las asimetrías de política que distorsionaban la localización de inversiones. Del mismo modo, el proceso de integración corría el riesgo de volverse más y más irrelevante desde el punto de vista normativo a medida que crecía la brecha entre los acuerdos y su implementación. Además del efecto desmoralizante que el incumplimiento sistemático tiene sobre los participantes en la negociación y del impacto sobre la credibilidad de los compromisos para el sector privado, su acumulación reduce el costo de cada incumplimiento adicional y genera nuevos incentivos para tratamientos casuísticos.

En igual sentido, aun cuando las negociaciones del ALCA de hecho avancen a paso lento en los próximos años, la hipótesis de que el gobierno norteamericano finalmente no contaría con una autorización que le permita impulsar negociaciones efectivas parece demasiado arriesgada (y dependiente de factores exógenos) como para fundar en ella las propias opciones de política.

### **Las turbulencias macroeconómicas y el Mercosur**

Muchos de estos riesgos –presentes con anterioridad a ella– fueron agravados por la devaluación en Brasil. Dos de los factores que contribuyeron al éxito del Mercosur desde el punto de vista del crecimiento del comercio intra-regional durante la segunda mitad de los años 90 fueron el favorable contexto macroeconómico internacional y la convergencia *de facto* en el desempeño económico de sus mayores socios (Argentina y Brasil). Esto permitió acceder a abundante financiamiento externo (lo que a su vez hizo posible un rápido crecimiento de las importaciones y redujo el carácter conflictivo de los desequilibrios externos) y aseguró una relativa estabilidad de los tipos de cambio bilaterales reales.

Estas circunstancias favorables cambiaron en los últimos meses. La crisis de las economías del sudeste de Asia en 1997 y el *default* de Rusia durante el año pasado enrarecieron el clima de los mercados financieros internacionales. A diferencia de la crisis del «tequila» en 1995, esta vez la recuperación de los flujos de capital probablemente llevará más tiempo a los países en desarrollo. Por otra parte, la modificación de la regla cambiaria en Brasil en enero de 1999 y la flotación del real pusieron fin –al menos por un tiempo– a la convergencia *de facto* en el desempeño macroeconómico de Argentina y Bra-

sil. Las alteraciones bruscas y significativas en las paridades bilaterales reales han vuelto en el Mercosur, reproduciendo el escenario que prevaleció durante la década de los 80 y los primeros años de los 90.

Como regla general, los procesos de integración económica no pueden avanzar –y con frecuencia sostenerse– en un contexto de inestabilidad macroeconómica y de grandes fluctuaciones en las paridades bilaterales reales. Durante la segunda mitad de los 80, el estancamiento en el proceso bilateral de liberalización entre Argentina y Brasil estuvo vinculado de manera parcial a estos hechos. A principios de los 90, la disponibilidad de abundante financiamiento externo y la aún relativamente baja interdependencia económica entre los dos mayores miembros del Mercosur permitieron que, a través de mecanismos *ad hoc*, el proceso de liberalización progresara y el comercio intra-regional aumentara. Pero esta situación ha cambiado a fines del decenio. La transmisión de las fluctuaciones macroeconómicas y la posibilidad de crear dislocamientos severos en los mercados domésticos es hoy en día mucho mayor que en el pasado, en parte como consecuencia del propio éxito del proceso de integración. En los próximos meses el Mercosur atravesará un periodo de grandes tensiones. La proyectada recesión en Brasil contraerá las importaciones provenientes de los socios, y su efecto se verá agravado por los cambios de precios relativos. Estos efectos también repercutirán sobre las exportaciones de Brasil al resto de la región. Es previsible, por consiguiente, un aumento en las presiones internas para adoptar medidas de protección. La extensión de dichas presiones dependerá de la gravedad de los impactos.

### **La agenda inmediata: limitando el daño**

El principal objetivo de política de corto plazo en el Mercosur debe ser limitar el daño que podrá infringirse al proceso de integración. Para ello serían importantes al menos dos pasos. El primero es resistir la aplicación de medidas unilaterales, evitando la politización interna de la cuestión en cada uno de los países. En este sentido, hasta el momento se ha evitado la adopción de decisiones unilaterales, y es importante que lo siga siendo en el futuro. Pero conviene tener presente que la presión interna aumentará en los próximos meses, agravada por el contexto pre-electoral en Argentina y Uruguay. El segundo paso es la adopción de algún mecanismo que permita hacer frente a situaciones puntuales de emergencia de acuerdo a procedimientos establecidos (un mecanismo de salvaguarda, tal vez complementado con programas de reestructuración o ajuste sectorial). La resistencia a crear un mecanismo permanente de salvaguarda después del periodo de transición basada en el principio de que el acceso al mercado unificado debe ser irrestricto tiene sentido en un contexto de relativa estabilidad macroeconómica. En condiciones de fuerte inestabilidad y grandes alteraciones en los tipos de cambio bilaterales, dicho principio pierde sentido práctico y constituye un corsé que, de no resultar efectivo, puede provocar un deterioro mucho mayor en la confianza mutua y en las reglas establecidas que un procedimiento convenido y administrado conjuntamente. Es probable que frente a impactos secto-

riales graves los países miembros decidan recurrir al mecanismo de salvaguarda de la OMC, lo que generaría controversias respecto a la legitimidad de la medida en el marco de los compromisos del Mercosur.

Por último, aunque en teoría las autoridades brasileñas (la mayor economía de la región) deberían tomar en consideración el impacto de las medidas de política macroeconómica que adoptan sobre sus socios, en la práctica las diferencias de tamaño, la interdependencia asimétrica y, sobre todo, un contexto de crisis y restricciones para la gestión de políticas hacen improbable que aquéllas puedan ejercer de manera efectiva ese rol de liderazgo. Por esta razón, un mecanismo consensuado y administrado colectivamente para la aplicación de medidas de emergencia serviría como factor de descompresión.

### **Una mirada para el día siguiente**

Independientemente de la necesidad de adoptar medidas inmediatas de limitación del daño al proceso de integración, su futuro requiere una mirada que vaya más allá del corto plazo. Las turbulencias macroeconómicas en Brasil han puesto de manifiesto de manera aún más evidente algunas de las tareas pendientes. Estas, junto con los problemas heredados de los últimos años, son parte necesaria de una agenda estratégica que deberá privilegiar algunos temas clave. La agenda del Mercosur es demasiado extensa como para ser susceptible de un tratamiento homogéneo. Por lo mismo, resulta necesario identificar áreas prioritarias en donde concentrar recursos técnicos y energía política para obtener resultados concretos en plazos ciertos. La congestión de metas no es un buen camino para avanzar con solidez, especialmente en el contexto de economía institucional e interdependencia baja y asimétrica que caracteriza al Mercosur. Por ello, a partir de una decisión política de las máximas autoridades nacionales debería identificarse un número limitado de problemas susceptibles de tratamiento prioritario. Dos áreas que deberán recibir especial atención son la de acceso a los mercados y el desarrollo institucional. En ambos casos, más que innovaciones radicales se requieren pasos incrementales sobre los mecanismos pre-existentes. Pero dichos pasos deben constituir progresos efectivos hacia la resolución de los problemas en torno de los cuales ya existe un consenso más o menos extendido.

Finalmente, los temas de cooperación macroeconómica difícilmente podrán seguir a un lado como en el pasado. Las propuestas de creación de una moneda única y de dolarización han servido para poner la cuestión sobre la mesa, pero no parecen instrumentos efectivos para avanzar en el mediano plazo. Sin embargo, el desarrollo de mecanismos de cooperación macroeconómica que refuercen los objetivos comunes y las lealtades compartidas en un marco de avances incrementales constituye hoy una necesidad impostergable para que el capital político y económico invertido en el proceso de integración rinda su potencial en el futuro.