

Reflexiones a diez años del Tratado de Asunción

Por Horacio Chighizola*

Los cambios producidos en la década de los ochenta, tanto a nivel internacional como regional, abrieron el camino a una nueva relación con Brasil. El restablecimiento de la democracia permitió instaurar el diálogo como instrumento principal para el tratamiento de los temas bilaterales y buscar la complementariedad para encarar los desafíos de la nueva etapa. La terminación de la guerra fría simbolizada en la caída del Muro de Berlín obligó a los países a replantear sus relaciones, dejando de lado las hipótesis de conflicto y creando nuevas condiciones para la colaboración en todos los campos.

Existía también un replanteo sobre las posibilidades de continuidad del modelo de desarrollo latinoamericano basado en la sustitución de importaciones. El mundo estaba avanzando hacia una mayor integración, apoyándose en la liberalización de los mercados de capitales y en nuevas tecnologías. Las negociaciones de la Ronda Uruguay, lanzadas en 1986, constituían el prolegómeno de intentos serios para modificar el GATT y crear nuevas reglas en el comercio internacional y las inversiones.

Las fronteras constituían una barrera al crecimiento económico y había necesidad de ampliar el espacio para promover la

* Vicecanciller de la República Argentina.

expansión de las empresas y modernizar el aparato productivo para insertarse en la economía mundial con mejores posibilidades de éxito. La mutación en el escenario internacional favoreció los impulsos integracionistas en América del Sur. El efecto demostración generado por la exitosa experiencia de la Comunidad Económica Europea y las negociaciones de los EE.UU. con México y Canadá para conformar una zona de libre comercio fueron un fuerte impulso para el inicio de las conversaciones con Brasil para la formación de un mercado común.

A principios de la década del noventa la región precisaba redefinir su papel en el escenario que ofrecía la globalización, para lo cual era necesario tener una economía más abierta y eficiente para estar en condiciones de competir con las industrias de terceros países. El regionalismo era la política de la nueva década para poder ubicarse en la economía mundial; era la alternativa válida para acotar la incertidumbre y definir el patrón de especialización que permitiera mejorar la eficiencia global del aparato productivo.

La firma del Tratado de Asunción en 1991 constituyó la mejor respuesta a la nueva situación internacional. A diferencia de los esquemas precedentes en América Latina, planteó la reducción de los aranceles entre los cuatro países en un lapso de cuatro años, lo cual obligó a rápidos ajustes estructurales para hacer frente a la competencia múltiple. Esta rápida integración tuvo un costo muy alto para algunos sectores, que no pudieron enfrentar la competencia y que pasaron desapercibidos en ese momento por la rápida expansión de la economía argentina, durante los primeros cuatro años del proceso de integración.

El proceso de apertura trajo una reasignación de los recursos en favor de las ventajas comparativas de cada país. Esto es una consecuencia inevitable de una mayor competencia, en donde logran sobrevivir las empresas que están en mejores condiciones de adaptarse a la nueva situación. Quizás no pudieron preverse con la necesaria anticipación los ajustes y los cambios

en la estructura productiva porque la dinámica del proceso político definió sus propios tiempos. No obstante, el MERCOSUR pudo transitar sin cuestionamientos la primera etapa hasta la primera crisis financiera internacional desatada por la cesación de pagos de México.

I. Un proceso exitoso

En la fase inicial, el proceso de integración mostró una dinámica espectacular. La reducción anual de los aranceles a las importaciones entre las economías del bloque tuvo un impacto inmediato en los flujos de comercio e inversión: la tasa de crecimiento del comercio intrazona se incrementó año tras año en la primera mitad de los noventa. El crecimiento de los países miembros satisfizo también los criterios del llamado “regionalismo abierto”, es decir que creó comercio en lugar de desviarlo. El comercio intrazona aumentó su participación relativa en el total, en un contexto de expansión de los intercambios con todas las regiones.

El comportamiento virtuoso del proceso de integración en los primeros años se debió a la coincidencia de circunstancias favorables internas y externas. La estabilización de las economías de Argentina y Brasil, así como el aumento en el ingreso real que siguió en ambas, confirieron el marco de certidumbre necesario para que proliferaran las oportunidades de negocios entre las economías vecinas y aumentaran sostenidamente los flujos de consumo e inversión. Paralelamente, el flujo de capitales hacia el interior del bloque alimentó el comercio al permitir que la absorción doméstica fuera mayor que la producción y el ingreso.

En la segunda mitad de la década del noventa el contexto internacional se revirtió. Las crisis financieras internacionales se sucedieron, encareciendo el costo del endeudamiento para las

economías emergentes. Primero México, después las economías del sudeste asiático, Rusia y recientemente Turquía padecieron la brusca interrupción del financiamiento de sus déficit en balanza de pagos. A los problemas generados por la baja en los precios de las *commodities* y la reversión de los flujos de capitales, se agregó un problema de precios relativos en el

El proceso de apertura trajo una reasignación de los recursos en favor de las ventajas comparativas de cada país.

MERCOSUR, dados el fortalecimiento del dólar y la adopción creciente de tipos de cambio flotantes en el mundo.

A principios de 1999 Brasil sufrió una presión especulativa sobre su moneda y decidió devaluar el Real, lo cual alteró notablemente los precios relativos entre los países miembros. A este efecto precio se sumó un efecto ingreso adverso debido a sendas recesiones que afectaron a las economías del bloque, dando como resultado una abrupta disminución del comercio intrazona en los años 1999 y 2000.

La crisis disparada por la devaluación del real desnudó las falencias del proceso de integración: imperfecciones de la Unión Aduanera, incumplimientos de los Estados Partes, falta de incorporación de normativa MERCOSUR en la legislación interna y la ausencia de legislaciones armonizadas claves para el desenvolvimiento del comercio intrazona. La recesión y los bajos precios de las materias primas en los mercados internacionales despertaron fuertes tendencias proteccionistas con el ánimo de desandar el camino recorrido desde 1991.

II. El relanzamiento

La asunción del Dr. de la Rúa, en diciembre de 1999, coincidió con el inicio de la Presidencia Pro Tempore de Argentina en

REFLEXIONES A DIEZ AÑOS DEL TRATADO DE ASUNCIÓN

un momento crítico del MERCOSUR. En ese contexto, el gobierno nacional se empeñó en fortalecer la integración y recomponer la matriz de intereses comunes con los demás socios del bloque.

La Cumbre de Buenos Aires, en junio de 2000, coronó exitosamente un semestre de arduo trabajo, con la definición de los ejes centrales del "Relanzamiento del MERCOSUR": el acceso al mercado regional; el disciplinamiento de los incentivos a la inversión, producción y exportaciones; la revisión del arancel externo común; el sistema de solución de controversias; la coordinación de políticas macroeconómicas y las relaciones externas.

Sin embargo, debe reconocerse que este rumbo, ratificado en la Cumbre de Florianópolis de diciembre pasado, apunta básicamente a recomponer la Unión Aduanera, pero no avanza aún en los temas propios de una integración más profunda, en dirección hacia el mercado común, constituyendo éstos la tarea pendiente de realización.

III. Hacia el mercado común

Las obligaciones que tienen por delante los socios del MERCOSUR exceden al mero perfeccionamiento de la Unión Aduanera, puesto que el Tratado de Asunción establece como objetivo final la construcción de un Mercado Común.

Se impone entonces la necesidad no sólo de superar una situación dilatoria en un contexto interno e internacional desfavorable, sino también de dar al MERCOSUR los elementos indispensables para que preserve su propia identidad, en particular frente a la dinámica del proceso de integración hemisférico del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Esto hace imprescindible una reflexión sobre la situación actual y las perspectivas futuras, en particular sobre el modo de

avanzar en la construcción del mercado común, en donde los distintos actores económicos puedan competir en condiciones similares.

Para aproximarse al objetivo enunciado, es menester tratar aspectos de gran complejidad en el proceso de integración, algunos que ya son objeto de negociación –servicios, compras gubernamentales, circulación de personas y movilidad de capitales– y otros cuya consideración debe iniciarse rápidamente.

Entre estos últimos, cabe destacar la armonización de las políticas tributarias que afectan el comercio intrazona y la coordinación de políticas en los sectores industrial y agropecuario, para lograr una distribución eficiente de los recursos productivos y evitar conflictos sectoriales. En el plano institucional, debe adecuarse el sistema de toma de decisiones para asegurar la eficacia de los instrumentos comunes, así como establecer un régimen perfeccionado de Solución de Controversias para dar transparencia, seguridad jurídica y sentar las bases de una jurisprudencia MERCOSUR.

Finalmente, a partir de un compromiso inequívoco con la integración, nuestros países deberían impulsar las reformas legislativas necesarias para introducir la dimensión regional en los ordenamientos jurídicos internos y posibilitar, para algunas cuestiones, la aplicación directa de la normativa emanada de los órganos decisorios del MERCOSUR.

IV. Un balance más que auspicioso

El Tratado de Asunción dio forma a un proyecto ambicioso de vastas implicancias económicas, sociales y políticas. La conformación del MERCOSUR le reportó a la Argentina muchos beneficios, al igual que a los demás Estados Partes.

En primer lugar, el MERCOSUR se nutre de la alianza estratégica entre Argentina y Brasil y la revitaliza, lo que es crucial

en términos de estabilidad política y constituye un aporte invaluable a la paz, la democracia y la vigencia de las instituciones en la región.

En segundo lugar, el formidable incremento de los intercambios motivado por el MERCOSUR no sólo merece ponderarse a nivel cuantitativo, sino también en términos cualitativos, dado que el patrón de especialización del comercio intrazona es más sofisticado si se lo compara con el patrón de especialización comercial del comercio con las economías de extrazona. En efecto, los países del MERCOSUR comercian entre sí una mayor proporción de manufacturas de origen industrial (MOI) que con el resto del mundo y, además, éstas son más intensivas en tecnología que las MOI exportadas extrazona.

En tercer lugar, el MERCOSUR es un bloque abierto al mundo que ha mostrado en la conducción de sus relaciones externas una vocación aperturista. Ejemplos de ello son los acuerdos de libre comercio con Bolivia y Chile y las negociaciones en curso, principalmente en el marco del ALCA, con la Unión Europea, la Comunidad Andina de Naciones, México y Sudáfrica.

La integración con los demás Estados Partes reviste un carácter prioritario en la política exterior argentina, porque más allá de los inconvenientes coyunturales, existe el convencimiento de que se trata de la mejor alternativa para promover el desarrollo económico, mejorar la inserción internacional y potenciar la capacidad negociadora con posiciones comunes frente a terceros.

A diez años del Tratado de Asunción, el MERCOSUR se encuentra en una instancia decisiva, que moldeará su identidad en las próximas décadas. La República Argentina está decidida a profundizarlo y avanzar decididamente en la conformación de un verdadero Mercado Común del Sur.