Economía

Efectos para Argentina de la transformación de Mercosur en zona de libre comercio y apertura de acuerdos bilaterales por parte de Brasil

MARIO ACORONI

En la reciente reunión de los presidentes de Argentina y Brasil, Mauricio Macri y Jair Bolsonaro, es posible que se hayan alcanzado consensos para relanzar el Mercosur y trabajar en el diseño de un nuevo acuerdo, más ajustado a la realidad internacional y a la nueva situación de los Estados miembros.

El funcionamiento actual del Mercosur como unión aduanera imperfecta es visto críticamente en ambos países, por cuanto no se avanzó en el proceso de una mayor apertura, sobre la base de acuerdos regionales, y tampoco contribuyó a mejorar la productividad de sus economías.

La constitución del Mercosur -25 años atrás- se dio en un contexto mundial, regional y nacional muy diferente al de los últimos años y a las perspectivas que se avizoran. En la actualidad, la situación internacional registra un freno en el proceso de globalización, con una suspensión de las negociaciones multilaterales de la OMC y un crecimiento de los acuerdos regionales, en un marco de mayor proteccionismo, como se reflejan en el Brexit y en las decisiones de la administración del Presidente Donald Trump respecto de los acuerdos comerciales vigentes, como la relación entre EEUU y China. Por otra parte, a nivel regional, Argentina y Brasil evolucionaron de manera diferente en cuanto al comportamiento de las variables macroeconómicas, lo cual no contribuye al proceso de integración entre ambos.

El Mercosur, si se hubiesen respetado los tratados de hace 25 años, debería ser ya un mercado común y una unión política, con todo lo que ello implica. A saber: libre movilidad de los bienes, los servicios, capitales y las personas, leyes comunes, políticas económicas compatibles, parlamento supranacional y otro tipo de instituciones, disciplinas y políticas que obviamente no existen ni tienen hoy posibilidades de existir.

Hay que reconocer que el Mercosur, tal como se lo diseñó, ha dejado de existir y quedan dudas sobre su viabilidad. Poco y nada queda del tratado de Asunción, de Ouro Preto o del cronograma de Las Leñas.

Para tener en cuenta, la integración entre países o grupos de países, puede variar desde las zonas de preferencias arancelarias, las zonas de libre comercio como el tratado de NAFTA, que se acaba de reformular; las uniones aduaneras, los mercados comunes y uniones económicas, como la Unión Europea.

Cada uno de estos sistemas es diferente, pero hay en cada instancia una profundización respecto de la anterior, y en cada caso están sostenidos por un conjunto de normas, disciplinas e instituciones diferentes. Por eso, resulta poco entendible que se cree un parlamento del Mercosur (Parlasur) cuando no existe la supranacionalidad, o un Arancel Externo Común que no es tal ya que tiene centenares de excepciones, o que existen negociaciones individuales de un estado miembro con otros países, por nombrar sólo algunas particularidades del Mercosur.

Concretamente, el Arancel Externo Común del Mercosur involucra unas 8.500 posiciones de la Nomenclatura del Sistema Armonizado y cuenta con más de 300 excepciones por cada uno de los países miembros.

Todo eso es incompatible con el mercado común, con la unión aduanera e incluso con la zona de libre comercio. De más está decir que sin entornos macroeconómicos estables es imposible sostener una mayor integración.

Por ello, hoy cabría saber si la visión de Brasil y de Argentina se basa primordialmente en la complementariedad o no, y en qué grado.

Efectos sobre las exportaciones agropecuarias argentinas. El caso del trigo

En un mundo en el que el proteccionismo viene creciendo, cabría suponer que resulta conveniente la existencia de acuerdos, como el del Mercosur, ya que la capacidad de negociación de un mercado común sería superior a la de un país a nivel individual. En otro orden, también parece importante avanzar en la profundización de los acuerdos, yendo a una mayor liberación comercial de aquellos sectores en los que subsisten barreras y hacia la convergencia regulatoria entre los socios del bloque.

A corto plazo el Mercosur deberá decidir entre continuar el esquema de negociaciones económicas en bloque o flexibilizar las normas que impiden a sus países miembros, salvo excepciones, negociar de manera bilateral rebajas de aranceles externos por fuera de la unión aduanera.

Más aún, por lo mencionado anteriormente, es posible que el Mercosur deje de ser una unión aduanera imperfecta para transformarse en una zona de libre comercio, desapareciendo el Arancel Externo Común que encarece el ingreso de productos de países extrabloque.

Si esto último ocurriera, y el Mercosur se transformara en una zona de libre comercio, podría resultar negativo para el sector agroindustrial, ya que si bien las exportaciones argentinas a Brasil mantendrían su beneficio de ingreso sin pago de aranceles, perderían la exclusividad del acceso a ese mercado con dicha preferencia arancelaria. Pasarían a competir con empresas de terceros países que hoy deben pagar el Arancel Externo Común.

Una zona de libre comercio podría significar una amenaza en el comercio argentino-brasileño, donde el saldo total ha sido siempre negativo para Argentina. Sin embargo, el potencial de colocación de productos agroindustriales argentinos podría compensar en buena parte ese saldo negativo. El saldo de la balanza comercial agroindustrial bilateral ha sido positivo en los últimos años en aproximadamente U$S 2.000 millones para Argentina. Siendo Brasil la novena economía del mundo, con una población que lo ubica en el quinto puesto en el ranking de habitantes, después de China, India, Estados Unidos e Indonesia, puede significar una importante oportunidad para nuestro comercio agroindustrial.



Ahora bien, ¿qué pasaría con nuestras exportaciones de trigo a Brasil, si este país llegara a acuerdos bilaterales con terceros países (p.e. EEUU o Canadá) eliminando los aranceles de importación del cereales de esas procedencias?

Actualmente, el Arancel externo común del Mercosur para trigo es de 10% y para harina de trigo del 12%, lo que implica que nuestras exportaciones cuentan con esa ventaja relativa, que se perdería en caso de acuerdos bilaterales de libre comercio o de cuotas de importación a Brasil sin aranceles.

Es cierto que la proximidad con nuestro vecino constituye otra ventaja en términos de fletes para nuestras ventas. Pero es seguro que los exportadores de cereal de nuestro país deberían ser más competitivos para conservar la participación que hoy ostentan en las importaciones brasileñas.

Como puede verse en el cuadro adjunto, el 64% de las exportaciones de trigo argentino en el período 2014/2016 se dirigieron a Brasil. Y las importaciones brasileñas de trigo ascendieron a 1.455 millones de U$S anuales en el período citado, de las cuales Argentina fue responsable del 51% de ese total.

Una posibilidad

En la nueva relación que se instaure entre Brasil y Argentina, una probabilidad firme es que, aunque sea transitoriamente, el Mercosur se mantenga, pero suspendiendo su funcionamiento como unión aduanera imperfecta, y que, simultáneamente, se abra un proceso de negociaciones diplomáticas para rediseñar un nuevo tratado. Y, como resultado de ese nuevo acuerdo, es factible que surja una zona de libre comercio, conservando sólo parte del actual sistema de integración, como algunos acuerdos sectoriales.

Para que esa zona de libre comercio realmente funcione, habrá que redefinir varias instituciones que hoy forman el Mercosur, como la Comisión de Comercio, el Órgano de solución de controversias, entre otros.

Sin bien la anulación de los tratados del Mercosur en sus aspectos económicos, puede parecer un retroceso histórico, también puede significar un nuevo impulso para el bloque, porque permitiría reordenar y readecuar muchas políticas macroeconómicas y sectoriales imaginadas en 1994 y nunca fueron cumplidas, a la par que daría libertad a sus miembros para negociar con terceros países de forma individual o coordinada.