



Las condiciones de funcionamiento de los acuerdos integrativos: más allá de la apertura comercial

Entrevista a Roberto Lavagna

En su paso por la esfera pública en los años '80, Roberto Lavagna fue el artífice del proyecto estratégico de asociación entre Argentina, Brasil y Uruguay que, ampliado a Paraguay después de su democratización, se materializó en el Mercosur. Aquí nos ofrece algunas herramientas conceptuales para entender la lógica de aquel intento de integración y los motivos de su estancamiento, sugiriendo claves para que el Mercosur realice su potencial.

Puente@Europa (P@E): Ud. ha sido uno de los protagonistas del relanzamiento del proceso de integración entre Argentina y Brasil que tuvo lugar luego del regreso de la democracia en los años '80, en particular, en lo que concierne a la dimensión económica de dicho proceso. ¿Qué objetivos específicos perseguía el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE)? ¿Cómo se ligaban estos objetivos a los procesos políticos que vivían los países de la región en ese momento?

La propuesta de un nuevo esquema de integración económica que Argentina le hizo a Brasil a inicios del año 1986 tuvo una motivación esencialmente económica -y por ende, social, por sus efectos estructurales en materia de empleo e ingresos- y tuvo un telón de fondo, un marco político, conformado por el regreso a gobiernos democráticos después de largos y duros años de regímenes militares.

Tan esencialmente económica fue la decisión, que Argentina comenzó por modificar su estructura de gobierno con vistas a llevar adelante el proyecto y la negociación, fusionando dos secretarías y elevando a rango ministerial la secretaría de Industria y la de Comercio Exterior, con vistas a llevar adelante el proyecto y la negociación.

La decisión argentina de avanzar en una “asociación preferente” con Brasil ha sido sustentable no obstante los cambios de circunstancias internas e internacionales y no obstante los cambios de protagonistas (seis gobiernos), precisamente porque está contribuyendo a definir un nuevo esquema de inserción económica internacional. En 1986 el país venía de presenciar el progresivo agotamiento del pro-

El aumento de productividad total que podía garantizarse dentro de un régimen de economía cerrada no alcanzaba, ya desde los '70, para sustentar simultáneamente el proceso de acumulación de capital y una distribución del ingreso progresiva que era la base de una fuerte clase media y de la movilidad social argentina.

ceso de industrialización “cerrada” (1984-1985), basada en la sustitución de importaciones. Por otro lado, tenía que hacer frente a los costos de una deuda externa desproporcionada, derivada de seis años de apertura unilateral, de sesgo meramente importador, de nuestra economía (1976-1981).

El aumento de productividad total que podía garantizarse dentro de un régimen de economía cerrada no alcanzaba, ya desde los '70, para sustentar simultáneamente el proceso de acumulación de capital y una distribución del ingreso progresiva que era la base de una fuerte clase media y de la movilidad social argentina.

La puja de intereses fue permanente y se agravó con el correr de los años, afectando aun más el desempeño del país y, lo que es peor, deteriorando hasta sus límites el funcionamiento de las instituciones democráticas.

En el otro extremo, el remedio aparentemente fácil que ofrecía el modelo de apertura unilateral era en realidad una “vuelta al pasado”, a la Argentina agro-exportadora, bajo su nueva forma agro-energo-exportadora. Este esquema impuesto por sectores no demasiado proclives a analizar al deterioro social que de ello podía resultar y sostenido por la fuerza de las armas, sólo era vigente en una situación de alta liquidez internacional que financiara los déficits externos privados y públicos que esta política generaba. Dependía exclusivamente del “oxígeno” externo y se quebró en el mismo momento en que cambiaron las condiciones internacionales (*default* de México 1982), comprometiéndolo -vía deuda externa- los ocho años que restaban de la década.

Todos sabíamos, así, que hacían falta nuevas decisiones pero no sólo decisiones macroeconómicas de corto plazo, tendientes a administrar la coyuntura y particularmente a controlar la alta inflación. Lo que hacía falta, además, era asumir decisiones “estratégicas” que contribuyeran a crear las condiciones para una reconversión y modernización productiva. Una reconversión que permitiera atender progresivamente los objetivos de expansión de la inversión, de la producción y de la productividad, de ampliación de la participación social y de un relacionamiento económico -comercial y financiero- con la economía mundial duradero, más allá de situaciones puramente cíclicas.

P@E: ¿Cuál era la idea de “integración productiva” que iluminaba dicho proceso? ¿Por qué se optó por avanzar en la integración mediante acuerdos sectoriales en lugar de hacerlo a través de una liberalización más amplia que abarcara una mayor parte del universo arancelario y comportara menos esfuerzos en términos de negociación?

Para entender fácilmente el punto y, quizás, por similitud, podría preguntarse ¿por qué el proceso europeo empezó por la comunidad del Carbón y del Acero entre Francia y Alemania?

La metodología elegida fue -a propuesta argentina- la de trabajar con lo que se denominó “proyectos integrados”, es decir, acuerdos de complementación e integración dentro de ramas productivas en las cuales definir las metas de integración, los instrumentos precisos (que podían variar de proyecto en proyecto) y las condiciones del equilibrio dinámico, con sus consiguientes formas de reequilibrio en la medida en que se produjeran desvíos.

Esta metodología respondió antes que nada a una decisión de las partes negociantes en el sentido de descartar toda forma integrativa sobre la base de especializaciones sectoriales. No bastaba haber elegido este camino sino que era políticamente esencial mostrar lo que ello significaba. Si los negociadores tenían en claro que el inicio de este programa pasaba por la especialización *intra-rama* rechazando explícitamente la especialización *inter-sectorial*, no todos los actores públicos o privados lo veían con igual claridad.

Del lado argentino el deterioro del sector industrial y el recuerdo cercano de la apertura importadora actuaba como un elemento generador de desconfianza.

Del lado brasileño la pujanza del crecimiento industrial, su vocación reciente de autosuficiencia y el conocimiento de la no lejana política de desindustrialización argentina, llevó a algún ministro a decir que la complementación era algo natural ya que Argentina contaba con ventajas en el sector de los bienes agropecuarios y Brasil en el área industrial.

Los proyectos integrados tenían, así, el sentido de definir con precisión las condiciones del equilibrio e incluso de formular las necesarias condiciones de simetría en la políticas internas. Lo que era imposible de hacer globalmente, era factible en áreas específicas.

De esta manera se tomaban en cuenta los diferentes grados de desarrollo relativo, las tendencias de los últimos años y los muy diferentes instrumentos aplicados en ambos países.

Adicionalmente se decidió darle a todo el esquema carácter gradual, flexible y progresivo.

La gradualidad tenía como alternativa un esquema de integración masiva. Esta integración o bien habría sido desequilibrada o bien apenas retórica. De cumplirse, habría sido desequilibrada dado el diferente tamaño de las economías y la tendencia de achicamiento en Argentina y de expansión fuerte del lado de Brasil. Habría afectado en cantidad y calidad a la producción industrial argentina. De lo contrario, habría sido retórica porque, a fin de evitar el daño del lado argentino, se habrían aplicado listas negativas, excepciones o artilugios administrativos que transformarían en letra muerta los acuerdos. Ciertamente, la experiencia global o masiva de ALADI nos dice mucho de este tipo de procedimientos.

El carácter gradual, abarcando ciertas ramas y más aun, ciertos bienes dentro de esas ramas, daba la posibilidad de ir en profundidad hasta alcanzar el germen de un verdadero mercado común. Restringido al inicio pero, por su profundidad, marcando rumbos futuros.

La flexibilidad era un componente necesario dado el mutuo grado de desconocimiento de detalle de nuestras respectivas economías y de los instrumentos de política económica y de política sectorial vigentes en uno y otro lado.

Los errores de instrumentación cometidos por los negociadores o la existencia de variables exógenas que alterarían el marco de referencia también requerían del recurso a la flexibilidad.

Pero justamente la gradualidad y la flexibilidad debían ser completadas por el carácter progresivo. Por ser restringido pero profundo, se corría el riesgo del estancamiento en el proceso de difusión hacia otras actividades. De allí que se fijaran metas precisas de avance semestral, anual y para los horizontes establecidos en el principal de los protocolos (1990).

P@E: ¿Considera Ud. que el cambio que supuso la llegada del “regionalismo abierto” durante los años ‘90 contribuyó a generar dinámicas tendientes a profundizar el proceso de integración productiva entre los países de la región?

El proceso de integración perdió parte de su potencial para generar reformas estructurales cuando, en 1990, Argentina cambia la orientación de su política económica y acelera lo que debió ser gradual. El cambio de metodología propuesto por Argentina, antes de tiempo, introduciendo automaticidad en las rebajas arancelarias sin la necesaria coordinación de políticas o, al menos, de grandes lineamientos de política económica, fragilizó todo el proceso integrador.

Hacer automáticas rebajas de aranceles y reevaluar de manera sostenida el tipo de cambio, le hacen perder a Argentina parte de su estructura industrial y no hacen más que sembrar la semilla de una nueva crisis económica-social. Esta mega crisis del 2001, la mayor en Argentina desde la crisis de 1890, obligó a renegociar ciertos aspectos del proceso integrador, por cierto sin volver atrás en las decisiones tomadas a inicios de 1990. Hubo que reconstruir a partir de los elementos existentes por una doble vía. Por un lado, recurrir a excepciones, renegociaciones, etc. y por el otro, avanzar en el proceso integrador en aspectos más institucionales que en buscar efectos sobre la estructura económica y social.

P@E: ¿Es posible identificar distintos intereses y estrategias entre los actores económicos que operan en la región según su tamaño, origen del capital, etc.? ¿Cuáles considera Ud. serían los actores que podrían participar de una “coalición positiva” que diera apoyo político y sustento material al proceso de integración productiva?

La “coalición positiva” pro-Mercosur es hoy clara. De la indiferencia o peor aun, de la conflictividad de la relación, se ha pasado a dar a los miembros del acuerdo el rol de socios estratégicos, por ende, socios a los que no puede ignorarse. El Mercosur no ha aprovechado todo su “potencial” como resultado de los cambios de la década del ‘90, pero claramente ha tenido impactos positivos, económicos y políticos que son los que han consolidado esa “coalición positiva”, tanto en lo político como en la masa crítica de intereses económicos.

P@E: A partir de 2003, se ha registrado un fuerte cambio en la retórica política en torno al proceso de integración que parece acercarse a la visión y los objetivos que se sostenían durante los

años ‘80. Sin embargo, se observan muchas dificultades para traducir ese apoyo político en instrumentos efectivos y procesos de integración que sean sustentables en el tiempo. ¿Cuáles considera Ud. que son los principales elementos que contribuyen a explicar esta dificultad?

La dificultad de hacer que el Mercosur “real y actual” se acerque al Mercosur “potencial y futuro” pasa por la falta de acercamientos mínimos en las concepciones de política económica de los dos socios mayores. Baste recordar que cuando Argentina sostenía una política de fuerte revaluación de su moneda y apertura financiera irrestricta en la década del ‘90, época de la paridad 1 peso = 1 dólar, Brasil seguía políticas más flexibles y con resguardo de instrumentos y márgenes de maniobra en su relacionamiento externo. Al revés, en la primera década de este siglo, Argentina devaluó, e incluso sobre-devaluó, en medio de la crisis del derrumbe del *currency board* (puesto en marcha en Argentina a través del Plan de Convertibilidad), en un momento en que Brasil aplicó políticas más ortodoxas en lo financiero con fuerte revaluación de su moneda.

Esa asincronía y, por qué no decirlo, esa “volatilidad” en las concepciones económicas centrales, pesan más que los instrumentos de apertura comercial y transforman parte de los arreglos institucionales de los años ‘90 en cajas vacías, sin real efecto en la estrategia-país de los miembros.

Además, deben agregarse dos factores de perturbación adicionales:

1. cierta reticencia de los dos países miembros de menor tamaño, Uruguay y Paraguay, a seguir adelante si no hay una consideración plena de sus particularidades y, por ende, la adopción de mecanismos más flexibles y de compensaciones que hagan más equilibrados los efectos positivos de la integración.

2. la pendiente incorporación de Venezuela, con sus características políticas y sus concepciones económicas (¿socialismo del siglo XXI?), alejadas del núcleo duro de definiciones políticas (democracia) y económicas (economía de mercado) del Mercosur, que sería un factor negativo para el Mercosur (falta la aprobación de dos congresos para que la incorporación plena pueda materializarse).

El Mercosur no está en tela de juicio, sí lo está en qué medida y con qué velocidad es posible reconciliar el potencial fenomenal del grupo con su efectiva realización.