



MERCOSUR: Los pequeños se inclinan hacia el Brasil¹

Fernando Masi
Gustavo Rojas de Cerqueira César
Abril, 2013

¹ “Este trabajo se llevó a cabo con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), Canadá, bajo la Iniciativa Think Tank www.idrc.ca/thinktank”.



MERCOSUR: Los pequeños se inclinan hacia el Brasil

La crisis internacional, iniciada en 2008, ha impactado de manera indiscutible en el reciente desarrollo del proceso de integración del Mercosur. Tanto Brasil como Argentina han adoptado el fortalecimiento del mercado interno como principal política anti-crisis. No obstante, existen diferentes matices en las estrategias adoptadas por ambos países.

En Brasil, el shock externo positivo, derivado de la elevación del precio internacional de las commodities, ha llevado el sector de servicios, no transable, a asimilar importantes aumentos salariales, provocando aumentos de costos para el sector industrial, transable. Este fenómeno también se ha combinado con la persistencia de la moneda brasileña en niveles relativamente poco competitivos para el sector industrial, la caída de la productividad laboral y las crecientes limitaciones de la infraestructura del país (Canuto et al, 2013).

Las autoridades brasileñas parecen tener claro que las deficiencias de competitividad afrontadas se concentrarían desde el lado de la oferta. Siguiendo este diagnóstico, Brasil ha centrado su estrategia anti-crisis en la reducción de la tasa de interés y la expansión del crédito dirigido al consumo y a la producción, en la desgravación de impuestos internos a bienes industriales, así como en la ampliación de las inversiones públicas en infraestructura.

De acuerdo con el Ministerio de Desarrollo de Brasil (MDIC), se ha observado un significativo incremento de las importaciones brasileñas de productos provenientes de los países del Mercosur entre 2008 y 2012. Estos flujos se elevaron 29%, de US\$ 14,9 mil millones a US\$ 19,2 mil millones, manteniendo estable la participación de los socios del bloque en 8,6% del total de las importaciones brasileñas.

No obstante, este desempeño favorable no ha sido uniforme entre los socios de Brasil en el Mercosur. Al comparar los datos del MDIC para 2008 y 2012, se nota que el ritmo de crecimiento de las importaciones brasileñas de productos argentinos fue inferior al promedio de los demás socios del bloque, ubicándose en 23,3%. Las importaciones provenientes de Paraguay y de Uruguay se expandieron en un ritmo superior al promedio, respectivamente, 50,2% y 78,7%.

La estrategia macroeconómica para enfrentar la crisis adoptada por la Argentina ha sido distinta. Al no tener acceso al mercado internacional de capitales, Argentina viene ejerciendo un estricto control de sus importaciones, orientado a mantener y aumentar el superávit comercial, principal fuente de divisas del país. Los controles también se han extendido al mercado de capitales, generando un mercado paralelo en ascenso.

Pese a un incremento persistente de la inflación, la significativa caída del crecimiento de la economía ha llevado el Gobierno argentino a rehusarse a adecuar el nivel de

expansión del gasto público, como también a elevar la tasa de interés, que se encuentra en niveles negativos en términos reales desde hace años.

Ante tal contexto, el control de las tarifas públicas, la multiplicación de acuerdos de precios y la devaluación de la moneda, aunque a un nivel inferior al de la inflación, han sido los únicos instrumentos implementados. Esto no ha impedido la desaceleración del mercado interno, del nivel de inversión y la pérdida de competitividad de las exportaciones argentinas. El control de las tarifas energéticas ha llevado a ese sector a registrar un superávit comercial de US\$ 6 mil millones en 2006 para luego experimentar un déficit de US\$ 3 mil millones en 2012, financiado, en gran medida, por medio de subsidios. Estos factores han llevado a un fortalecimiento del control sobre las importaciones argentinas no energéticas, hecho plasmado en la implementación, en marzo de 2012, de las “pre-licencias no-automáticas de importación”, las conocidas Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI).

Según números del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), las importaciones provenientes de los países del Mercosur fueron las más afectadas por los controles argentinos entre 2008 y 2012. Brasil fue el país más afectado al reducir su participación, de 30,8% para 26,3% del total de las importaciones argentinas. A su vez, las importaciones argentinas provenientes de Paraguay y Uruguay presentaron, en su conjunto, una caída superior a la de los productos brasileños en términos proporcionales, reduciendo su participación de 4,02% para 1,46% del total de las importaciones argentinas.

¿Cuáles son los efectos de estos cambios en el patrón de las exportaciones paraguayas y uruguayas hacia Brasil y Argentina? ¿Son estos cambios explicados solamente por un aumento de las restricciones impuestas por la Argentina a su comercio exterior? ¿En qué medida la nueva política de sustitución de importaciones regionales del Brasil implementada en los últimos años, ha alentado a una mayor apertura del mercado brasileño? ¿Qué influencia ha tenido sobre estos cambios un aumento de la inversión extranjera directa del Brasil en los países del Mercosur y asociados de la región?

La Evolución de las Exportaciones de los Pequeños

Tanto en el caso de Paraguay como del Uruguay, la participación del Mercosur como mercado de destino es menor que en relación al Resto del Mundo y se ha mantenido en un promedio de un cuarto a un tercio del total de exportaciones de ambos países entre el 2005 y el 2012. Ello se halla explicado por ser ambos mayores productores de commodities agrícolas que tienen como destino principal al Resto del Mundo². Sin embargo, dentro del Mercosur, las exportaciones de los países menores han experimentado transformaciones tanto en sus mercados de destino como en la composición de sus productos exportables.

² Entre 2005 y 2012, las exportaciones paraguayas al Mercosur han crecido en un 114%, mientras que al Resto del Mundo en un 256%.

Paraguay

En el caso paraguayo, la participación del Mercosur como destino de exportaciones ha venido disminuyendo de un 36% en el 2005 hasta un 18% en el 2011, con un incremento hasta el 25% en el 2012³.

Tabla 1 Exportaciones de Paraguay al Mercosur (En millones de US\$)

Años	2005	2011	2012
Total Export. MERCOSUR	593	971	1.273
Total General Export.	1.655	5.517	5.058
Participación MERCOSUR.	36%	18%	25%

Fuente: OBEI / CADEP

Desde, al menos tres décadas atrás, la economía paraguaya es más dependiente de la economía brasileña antes que la Argentina en la región. De todas maneras y al analizar la tendencia de las exportaciones dentro del Mercosur, la participación de Brasil como destino de las exportaciones paraguayas, no ha sido significativamente superior a la participación argentina. Sin embargo, esta tendencia experimenta un cambio muy drástico a partir de la segunda mitad de la década pasada. Así, la participación de Argentina como mercado de destino de las exportaciones totales del Paraguay disminuye significativamente desde el 2005 (14%) hasta el 2012 (2%). Si se considera solamente el Mercosur, la Argentina participaba con el 40% de las exportaciones paraguayas a la región en el 2005, y la misma se reduce a tan solo 9% en el 2012.

Tabla 2 Exportaciones de Paraguay a la Argentina (En millones de US\$)

Años	2005	2011	2012
Total Export. a ARGENTINA	239	151	111
Total General Export.	1.655	5.517	5.058
Participación ARGENTINA	14%	3%	2%
Participación en el MERCOSUR	40%	15%	9%

Fuente: OBEI / CADEP

El patrón de las exportaciones paraguayas a la Argentina pasa de un predominio de los bienes primarios en el 2005 a un predominio de los bienes manufacturados en el 2011. Sin embargo una participación de bienes manufacturados de un 90% en las exportaciones paraguayas a la Argentina en el 2011, se produce en un contexto de una reducción sustantiva de las ventas externas del Paraguay a ese país. Si bien las

³ Un incremento de la participación del Mercosur como mercado de destino de las exportaciones paraguayas en el 2012, se explica principalmente por el factor climático que ha reducido la producción y exportación de soja y otros commodities al Resto del Mundo. Entre el 2007 y 2009 hay un incremento importante de la participación del Mercosur en las exportaciones paraguayas (42%), pero ello se ha debido a una medida coyuntural del gobierno argentino que ha permitido la importación de semillas de soja en admisión temporaria de Paraguay, Bolivia y Brasil para su procesamiento en aceite. Para fines del 2009 la medida se deroga.

exportaciones manufactureras crecen en el período, el aumento es poco significativo. Los principales rubros manufactureros enviados a la Argentina son textiles y prendas de vestir, químicos y plásticos, productos de papel y productos de la madera, en ese orden.

Tabla 3 Exportaciones del Paraguay a la Argentina por Sectores y Rubros

Productos/Periodos	En millones de dólares		Participación Relativa	
	2005	2011	2005	2011
Bienes Primarios	146,9	17,1	61%	11%
Semillas oleaginosas	144,0	10,0	60%	7%
Otros Productos Agrícolas	2,9	5,9	1%	4%
Arroz	0,0	0,9	0%	1%
Otros Productos Primarios	0,1	0,3	0%	0%
Bienes Manufacturados	92,3	133,6	39%	89%
Textil y Prendas de Vestir	21,3	33,3	9%	22%
Productos Químicos y Plásticos	12,4	19,4	5%	13%
Papel y Productos de Papel	1,1	13,5	0%	9%
Aceites Vegetales y Pellets	13,8	12,7	6%	8%
Industria de la Madera	14,3	10,7	6%	7%
Minería	10,8	8,2	5%	5%
Productos del Cuero	7,3	8,0	3%	5%
Productos Metálicos	1,9	7,8	1%	5%
Otras manufacturas	9,4	20,0	4%	13%
Total	239,2	150,7	100%	100%

Fuente: OBEI / CADEP

Por otro lado las exportaciones destinadas al Brasil acumularon una expansión, prácticamente continua, con un incremento de 225% entre 2005 y 2012, manteniendo su participación en un 20% del total de exportaciones paraguayas. Para el año 2005, el Brasil ya se constituía en el principal mercado de exportación del Paraguay en el Mercosur con una participación del 55%. Sin embargo esta participación aumenta dramáticamente hasta un 83% en el 2012, convirtiéndose este país, en casi el único mercado del Paraguay en el bloque en la actualidad.

Tabla 4 Exportaciones de Paraguay al Brasil (En millones de US\$)

Años	2005	2011	2012
Total Export. a BRASIL	326	741	1.062
<i>Total General Export.</i>	1.655	5.517	5.058
Participación Brasil	20%	13%	21%
Participación en el MERCOSUR	55%	76%	83%

Fuente: OBEI / CADEP

Al igual que en el caso argentino, las exportaciones paraguayas al Brasil pasan de un predominio de los bienes primarios a otro de los bienes manufacturados en el 2011. De todas maneras, la participación de los commodities agrícolas sigue siendo importante para el Brasil en comparación con Argentina, por los mayores valores y por la participación creciente de nuevos rubros como el maíz, el trigo y el arroz. Definitivamente las exportaciones paraguayas destinadas al Brasil son más diversificadas que aquellas destinadas a la Argentina. Al mismo tiempo, esta diversificación se produce en un momento de un crecimiento muy pronunciado de las ventas externas del Paraguay al Brasil.

El motor de la diversificación de exportaciones al Brasil lo constituye, sin lugar a dudas, el sector de bienes manufacturados que experimenta un crecimiento del 200% en el período estudiado, frente a tan solo un 44% de aumento de estos sectores al mercado argentino. Aparte de ello, prácticamente todos los rubros manufacturados que se exporta a la Argentina, también se exportan al Brasil, aunque con valores mayores. La novedad en el caso del Brasil es una exportación importante de productos alimenticios, principalmente carne.

Los productos industriales que han presentado mayor dinamismo en el período estudiado (crecimiento de ventas) han sido, en orden de importancia: químicos y plásticos, productos alimenticios (incluida la carne refrigerada), textiles y vestimentas, y productos del cuero. Todos ellos constituyen el 70% de las ventas paraguayas manufacturadas al Brasil en el 2011.

Tabla 5 Exportaciones del Paraguay al Brasil por Sectores y Rubros

Productos/Periodos	En millones de dólares		Participación Relativa	
	2005	2011	2005	2011
Bienes Primarios	184,3	312,4	56%	42%
Cereales	41,0	130,1	13%	18%
Trigo	56,7	77,8	17%	10%
Arroz	7,7	66,5	2%	9%
Semillas oleaginosas	72,3	32,4	22%	4%
Otros Productos Agrícolas	5,8	5,1	2%	1%
Otros Productos Primarios	0,8	0,4	0%	0%
Bienes Manufacturados	142,0	428,6	44%	58%
Productos Químicos y Plásticos	13,2	119,7	4%	16%
Textil y Prendas de Vestir	14,1	68,0	4%	9%
Productos de la Carne	32,4	52,8	10%	7%
Minería	16,6	44,2	5%	6%
Aceites Vegetales y Pellets	34,1	44,1	10%	6%
Productos Alimenticios	9,5	34,0	3%	5%
Productos del Cuero	7,9	23,9	2%	3%
Industria de la Madera	7,1	16,0	2%	2%
Maquinarios y Equipos	1,8	15,5	1%	2%
Otras Manufacturas	5,4	10,3	2%	1%
Total	326,3	741,1	100%	100%

Fuente: OBEI / CADEP

Uruguay

Contrariamente a la tendencia de las exportaciones paraguayas, el Mercosur ha aumentado su participación en las ventas externas del Uruguay. Este país, al igual que el Paraguay, exporta mayormente commodities agropecuarios, teniendo como mercado principal a zonas fuera del Mercosur. Sin embargo, un fuerte crecimiento de las exportaciones al Brasil en los últimos años, y principalmente de productos industriales, explican un mayor dinamismo de las ventas externas del Uruguay al bloque. Así, de una participación del 23% en el 2005, la participación del Mercosur aumenta a un 32% en el 2011

Tabla 6 Exportaciones del Uruguay al Mercosur (en millones de US\$)

Años	2005	2011	2012a
Total Export. MERCOSUR	770	2.551	2.341
<i>Total General Export.</i>	3.406	8.058	8.743
Participación MERCOSUR	23%	32%	27%

Fuente: Banco Central del Uruguay (BCU) / COMTRADE
a. Cifras preliminares

A diferencia del Paraguay, la economía uruguaya ha estado más “pegada” a la economía argentina, en las últimas décadas. En términos de exportaciones uruguayas a la Argentina, se observa un incremento muy importante entre 2005 y 2011 (137%). Sin embargo la participación de Argentina en las exportaciones totales del Uruguay permanece estancada en un 8% y llega incluso a reducirse a un 6% en el 2012. La misma tendencia se observa en relación al Mercosur donde la participación argentina se reduce de un 33 a un 22% en las exportaciones totales del Uruguay al bloque.

Tabla 7 Exportaciones del Uruguay a la Argentina (en millones de US\$)

Años	2005	2011	2012a
Total Export. a ARGENTINA	256	606	505
<i>Total General Export.</i>	3.406	8.058	8.743
Participación ARGENTINA	8%	8%	6%
Participación MERCOSUR	33%	24%	22%

Fuente: Banco Central del Uruguay (BCU) / COMTRADE
a. Cifras preliminares

Las exportaciones uruguayas a la Argentina siguen un patrón netamente industrial o de bienes manufactureros. Dentro de estos bienes, la mayoría de los mismos no son agro-industriales y/o agro-alimentarios. Por lo tanto el incremento de las ventas externas del Uruguay a la Argentina en el período 2005-2011 está explicado por cinco sectores dinámicos que constituyen más del 70% de sus exportaciones a ese país: automóviles y sus partes, químicos y plásticos, productos de papel, maquinarias y equipos.

Tabla 8 Exportaciones del Uruguay a la Argentina por Sectores y Rubros

Productos/Periodos	En millones de dólares		Participación Relativa	
	2005	2011	2005	2011
Bienes Primarios	4,1	3,7	2%	1%
Arroz	1,8	2,0	1%	0%
Ganadería	1,1	0,9	0%	0%
Otros Productos Agrícolas	0,8	0,5	0%	0%
Otros Productos Primarios	0,4	0,3	0%	0%
Bienes Manufacturados	251,8	601,9	98%	99%
Vehículos y sus Partes	50,6	157,0	20%	26%
Productos Químicos y Plásticos	72,2	139,5	28%	23%
Papel y Productos de Papel	26,9	82,5	11%	14%
Maquinarios y Equipos	5,5	53,3	2%	9%
Textil y Prendas de Vestir	25,8	41,6	10%	7%
Productos Alimenticios	7,3	17,8	3%	3%
Minería	13,3	17,6	5%	3%
Productos del Cuero	8,8	14,5	3%	2%
Productos Lácteos	3,0	13,0	1%	2%
Productos Metálicos	10,2	12,0	4%	2%
Otras Manufacturas	28,1	53,2	11%	9%
Total	255,8	605,6	100%	100%

Fuente: BCU / COMTRADE.

Tal como en el caso de Paraguay, la contracara de la pérdida de participación del mercado argentino ha sido el aumento de la participación del Brasil como mercado de destino para las exportaciones intra-regionales del Uruguay. Este aumento ha sido del 258%, en el período 2005-2011, prácticamente el doble que el obtenido con Argentina. La participación del Brasil en las exportaciones uruguayas al bloque ya alcanzaba el 59% del total y aumenta diez puntos más en el 2011, llegando hasta el 72% en el 2012. Aquí también Brasil se va convirtiendo en casi el único mercado del Uruguay en el Mercosur.

Tabla 9 Exportaciones del Uruguay al Brasil (en millones de US\$)

Años	2005	2011	2012a
Total Export. a BRASIL	458	1.753	1.690
<i>Total General Export.</i>	3.406	8.058	8.743
Participación BRASIL	13%	22%	19%
Participación MERCOSUR	59%	69%	72%

Fuentes BCU / COMTRADE

a. Cifras preliminares.

El aumento significativo de las exportaciones uruguayas al Brasil, al igual que en el caso argentino, se encuentra explicado por un aumento de las exportaciones de bienes manufactureros que participan con un 83% de las exportaciones totales al Brasil. A diferencia de la Argentina, sin embargo, se presenta cierta dinamización de exportaciones de productos naturales liderados por el trigo y el arroz. Esto último puede estar indicando cierta tendencia similar a las exportaciones paraguayas de productos naturales al Brasil en los últimos años.

De todas maneras la distribución porcentual entre bienes manufacturados y agrícolas no es la misma entre las exportaciones paraguayas y uruguayas al Brasil. Uruguay es más claramente un exportador de bienes manufacturados al Brasil que el Paraguay. En comparación a las exportaciones industriales uruguayas a la Argentina, aparecen dos rubros similares. En primer lugar el rubro de químicos y plásticos, pero con un movimiento mucho mayor hacia el mercado brasileño; y el de vehículos y autopartes, sector donde el Brasil está ofreciendo prácticamente la misma apertura que la Argentina.

La diferencia principal con la Argentina es que el Uruguay se especializa en la exportación de productos agro-industriales al Brasil, principalmente alimentos. Los mismos constituyen el 47% del total de exportaciones manufactureras al Brasil y el 37% de las exportaciones totales uruguayas a ese mismo país.

Tabla 10 Exportaciones del Uruguay al Brasil por Sectores y Rubros

Productos/Periodos	En millones de dólares		Participación Relativa	
	2005	2011	2005	2011
Bienes Primarios	75,7	317,0	17%	18%
Trigo	1,9	211,8	0%	12%
Arroz	66,0	79,7	14%	5%
Ganadería	0,6	14,2	0%	1%
Otros Productos Primarios	7,2	11,4	2%	1%
Bienes Manufacturados	382,5	1.436,2	83%	82%
Productos Químicos y Plásticos	154,0	468,8	34%	27%
Bebidas y Tabacos	68,2	215,9	15%	12%
Productos Lácteos	26,3	178,5	6%	10%
Vehículos y sus Partes	6,3	130,4	1%	7%
Productos de la Carne	33,4	129,0	7%	7%
Productos Alimenticios	18,1	104,0	4%	6%
Textil y Prendas de Vestir	17,5	57,1	4%	3%
Aceites Vegetales y Pellets	0,3	43,6	0%	2%
Minería	21,1	38,6	5%	2%
Otras Manufacturas	37,5	70,2	8%	4%
Total	458,2	1.753,2	100%	100%

Fuente: BCU / COMTRADE

Una comparación entre las exportaciones de las dos economías menores al Mercosur demuestra que el Uruguay es el país que marcadamente presenta una pauta exportadora manufacturera y con valores muy superiores a las exportaciones totales y manufactureras del Paraguay al bloque. Se hace evidente que el Mercosur, para el Uruguay, se convierte en una fuerza importante para un mayor proceso de industrialización orientado al mismo bloque. Sin embargo, esta ventaja ofrecida por el Mercosur y aprovechada por el Uruguay tropieza actualmente con obstáculos cuando las exportaciones a la Argentina se estancan y varios de los rubros industriales vendidos a ese país no pueden ser reemplazados automáticamente por las ventas al mercado brasileño. La especialización de exportaciones manufactureras uruguayas al Brasil es principalmente agro-industrial (alimentos), mientras que la pauta exportadora a la Argentina son rubros de tecnología media y alta.

Este tipo de problemas no se presenta en el caso paraguayo que ante la reducción de las exportaciones a la Argentina, el mercado brasileño “toma la posta” desde el momento en que casi todos los rubros industriales vendidos a la Argentina lo son también al Brasil, inclusive en un volumen mayor. Claramente los exportadores industriales del Paraguay han decidido reemplazar el mercado argentino por el brasileño que además muestra apertura para productos alimenticios y otros que no se envían al mercado argentino.

Los acuerdos de libre comercio firmados entre cada uno de los países del Mercosur con el resto de los países de América del Sur (Estados Asociados), a partir de 1998, han presentado una oportunidad para las economías menores del Mercosur en términos de exportaciones manufactureras y un eventual reemplazo del mercado argentino. En el caso paraguayo esto se observa claramente al aumentar sus exportaciones totales a los Estados Asociados de US\$ 241 millones en 2005 a US\$ 1.124 millones en 2011, con una participación del 20% del total de exportaciones paraguayas en este último año. Las exportaciones industriales del Paraguay a los Estados Asociados han constituido el 74% del total de exportaciones a ese bloque⁴.

Es decir que mientras el Paraguay vendía productos manufacturados a la Argentina por valor de US\$ 133 millones en el 2011, lo hacía por valor de US\$ 833 millones a los Estados Asociados. También es cierto que la mayor parte de los rubros exportados a los Estados Asociados son agro-alimentarios, diferentes a la pauta exportadora paraguaya a la Argentina, pero también se ha abierto un espacio para rubros químicos y plásticos⁵. De todas maneras, la apertura de estos mercados sirve para la expansión de la oferta exportable industrial paraguaya ante el aumento del proteccionismo del mercado argentino.

⁴ Información extraída de la base de datos de comercio exterior OBEI-CADEP.

⁵ Ibid.

En el caso del Uruguay, los valores de exportación, en el período estudiado, son menores que en el caso paraguayo, pero sin dejar de experimentar un aumento considerable de exportaciones de ese país a los Estados Unidos. Este aumento ha sido del 272% y las exportaciones del Uruguay a estos países constituyen el 9% del total para el año 2011.. Al igual que el Paraguay, las exportaciones del Uruguay a estos países son de productos alimenticios (agro-industrial) en un porcentaje importante, para el año 2011. Sin embargo, el 42% del total exportado a estos países por el Uruguay consiste en productos químicos, encontrando así mercados sustitutos a uno de los principales rubros de exportación uruguaya a la Argentina⁶.

Tabla 11 Exportaciones del Paraguay a los Estados Unidos (en millones de US\$)

Años	2005	2011
Total Export. Estados Unidos	241	1.124
<i>Total General Export.</i>	1.655	5.517
Part. Estados Unidos	15%	20%

Fuente: Base de datos del OBEI / CADEP

Tabla 12 Exportaciones del Uruguay a los Estados Unidos (en millones de US\$)

Años	2005	2011
Total Export. Estados Unidos	183	682
<i>Total General Export.</i>	3.422	7.912
Part. Estados Unidos	5%	9%

Fuente: Banco Central del Uruguay / COMTRADE.

Sin lugar a dudas, el Mercosur se ha convertido en una palanca importante para alentar la producción y exportación de rubros industriales en las economías menores. Con ello, y al mismo tiempo, el incremento de estas exportaciones manufactureras aumentaba y mantenía la participación del Mercosur como mercado de destino con cerca de un tercio de las exportaciones de ambas economías. Aún con los problemas de la economía argentina, esta participación mantenía sus niveles dada la apertura del mercado brasileño y la de otros mercados regionales. La inclinación de las economías menores del Mercosur al Brasil no solo respondía a una mayor apertura del mercado de este país, sino también a otras acciones emprendidas por el socio mayor del Mercosur como parte de un cambio en su política comercial externa.

⁶ Información en base a datos del BCU y COMTRADE.

La nueva política de integración regional del Brasil

A partir del año 2003, se estableció un cambio en la política comercial externa del Brasil, cuando se decidía otorgar preferencia a la integración Sur-Sur antes que la Norte-Sur. Ello significaba un mayor acercamiento a las economías latinoamericanas, principalmente sudamericanas, aparte de otras regiones de extra-zona. Con esta política se pretendía crear mayores vínculos productivos, comerciales y de infraestructura física entre los países sudamericanos con beneficios mutuos para la economía brasileña y las restantes de América del Sur. La ampliación del Mercosur con los estados asociados es un claro reflejo del empuje brasileño, encuadrada en esta nueva política.

Las dificultades por superar los límites de la liberalización del comercio intra-regional en base a esquemas de integración de carácter exclusivamente comercial creaba una nueva agenda de cooperación entre los países del Mercosur. El llamado “Consenso de Buenos Aires”, establecido en 2003, marca un cambio de tendencia en el relacionamiento entre los países del Mercosur, explicitando una mayor preocupación con relación a la importancia de la complementación productiva, el tratamiento de las asimetrías y la promoción de la cooperación para el desarrollo. En ese contexto, la creación del FOCEM ha sido, quizás, la iniciativa regional más visible. No obstante, también han emergido diversas otras iniciativas bilaterales que buscan fortalecer los lazos de cooperación de Brasil, la economía más grande del Mercosur, con Paraguay y Uruguay.

Directamente vinculado a la dimensión comercial, el Gobierno brasileño ha creado, en 2003, en el ámbito de su Ministerio de Relaciones Exteriores, el Programa de Sustitución Competitiva de Importaciones (PSCI), con el propósito de promocionar las exportaciones de los países sudamericanos hacia Brasil mediante la sustitución de importaciones brasileñas provenientes de extra-zona. Con esta política se ha intentado no solo beneficiar a los países del subcontinente, sino al propio Brasil que encuentra una mayor apertura para la colocación de sus bienes competitivos en esos países. Esta política implica una mayor apertura del mercado brasileño, aliento a la formación de cadenas productivas y un mayor flujo de inversiones brasileñas a los países del subcontinente.

Siguiendo estas directrices, se han realizado estudios para la identificación de la oferta exportable de América del Sur en relación a la demanda brasileña. En los casos de Paraguay y Uruguay se identificaron con potenciales de exportación al Brasil, la mayoría de los cuales constituyen hoy la canasta exportadora de los países pequeños al propio Brasil: confecciones y textiles, plásticos, químicos y rubros alimenticios en el caso de Paraguay; mientras que en el caso del Uruguay, vehículos y autopartes, productos alimenticios, químicos y plásticos (FUNCEX, MRE, 2007).

Recientemente, también se ha observado una mayor coordinación de acciones del PSCI con la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI), en el sentido de fomentar la integración y el fortalecimiento de cadenas productivas regionales en el sector industrial mediante la formulación de proyectos sectoriales y de iniciativas de estímulo a la innovación. Entre los años 2009 y 2010, la ABDI ha firmado acuerdos de cooperación con los Ministerios de Industria de Paraguay y Uruguay para desarrollar cadenas productivas bilaterales con el Brasil en varios rubros que presentan competitividad y potencial de competitividad para la venta al mercado brasileño.

Asimismo, la ABDI viene ejecutando dos programas regionales de integración productiva, en los sectores de autopartes y petróleo y gas, involucrando a los cuatro miembros del Mercosur. Ambos son integralmente financiados por parte de los recursos del FOCEM destinados a Brasil. El primer proyecto busca elevar los patrones tecnológicos y gerenciales y fomentar la asociatividad entre 30 autopartistas de Argentina, 45 de Brasil, 10 de Paraguay y 15 de Uruguay. El segundo busca calificar e integrar nuevos proveedores a la cadena de la petrolera estatal Petrobras.

Más allá de las especificidades de los programas de cooperación industrial en curso, el financiamiento de la línea de 500 Kv, por medio de contribuciones voluntarias unilaterales del Brasil al FOCEM, aparece como fundamental para la ampliación de la capacidad productiva paraguaya. La construcción de esta línea de transmisión eléctrica constituye una obra de primera necesidad para sostener un proceso de industrialización más acelerado del Paraguay.

En el caso del Uruguay, la cooperación brasileña presenta resultados interesantes tanto en el sector energético como de transporte. Se ha definido como prioritaria la construcción, mediante financiamiento del FOCEM, de una línea de transmisión energética de 500 kV entre San Carlos (Uruguay) y Candiota (Brasil), a ser concluida este año. Las estatales Eletrobrás y UTE se encuentran negociando la instalación de un parque eólico en Uruguay. El FOCEM está financiando obras de conexión ferroviaria entre Brasil y Uruguay.

Tanto para los trabajos de integración de cadenas productivas como para la cooperación bilateral en materia energética, productiva y de infraestructura, los acuerdos y negociaciones entre Uruguay y Brasil se encuentran más avanzados que entre los acuerdos existentes y potenciales entre Brasil y Paraguay. Es así que para el año 2012 se firma un acuerdo muy comprehensivo de cooperación entre los gobiernos de Uruguay y Brasil que incluye trabajos concretos de mesas público-privadas de ambos países para avanzar una mayor integración de ambos países.

Inversión Externa Directa

La política de sustitución competitiva de importaciones iniciada en la región por el Brasil, fue acompañada por un aumento importante de flujos de inversión directa brasileña orientados a reemplazar rubros importados de la extra-zona, a fomentar las exportaciones al Brasil mediante cadenas productivas y a alentar la presencia del

sector privado brasileño en obras de infraestructura energética y física que promuevan una mayor producción e integración entre los países sudamericanos. La IED brasileña en América del Sur aumentaba significativamente en los últimos años: de US\$ 5.300 millones en el 2007 a US\$ 12.700 millones en el 2011⁷.

En el caso de Paraguay, se viene registrando una creciente atracción de inversión externa directa (IED), con alzas sostenidas de flujos anuales a partir del 2006. De un total de US\$ 167 millones de flujos de IED en ese mismo año, los mismos aumentan a un total de US\$ 566 millones para fines de 2011 (CEPAL 2011), equivalente a un 2.7% del PIB en ese mismo año. Según estimaciones realizadas a partir de cifras de stock de la IED del Banco Central del Paraguay, para 2011, Estados Unidos acumulaba el 51% de los flujos de la IED, el Mercosur 25% y la Unión Europea el 16%. Dentro del Mercosur, casi el 70% de las inversiones han provenido del Brasil en ese mismo año.

La demanda internacional de rubros agro-industriales a través del procesamiento de la soja y de la carne atrae montos de IED significativos para el país. En el caso de la soja para su procesamiento en aceite y pellets, se producen grandes inversiones de multinacionales norteamericanas. En el caso de la carne, la compra y establecimiento de frigoríficos corresponde mayormente al capital brasileño para la exportación de una parte significativa de este rubro al propio mercado del Brasil.

Teniendo en cuenta solamente al Mercosur, se radican inversiones con diversas modalidades para la exportación de rubros manufacturados y semi-manufacturados a los mercados de la región. Uno de los países más dinámicos en inversión externa en el sector industrial del Paraguay es el Brasil. De las 20 operaciones de inversión más importante del Brasil en los últimos cinco años en el Paraguay, 16 de ellas han sido en el sector industrial, 10 de ellas teniendo como destino el mercado brasileño y las restantes, el mercado internacional (Rojas de Cerqueira, 2012).

Es interesante notar que por primera vez el Paraguay comienza a recibir inversiones que buscan dirigir sus productos al mercado brasileño, sean ellos de propios capitales brasileños o capitales de países de la extra-zona. Una proporción importante de las ventas de rubros industriales al Brasil son el resultado de inversiones brasileñas en el Paraguay, de asociación de capitales brasileños y paraguayos y de la apertura de centros de distribución de productos paraguayos en el Brasil por parte de empresas paraguayas. Estos últimos son los casos de productos alimenticios, textiles y vestimentas, productos del cuero y de químicos y plásticos, principalmente. Al mismo tiempo se ha abierto una veta importante de IED de la extrazona en el Paraguay con miras a exportar al Brasil. Es el caso de las fábricas de autopartes con presencia de capital japonés y coreano⁸. A esto también se debe sumar el proyecto de la canadiense Rio Tinto para la fabricación de derivados de aluminio para el mercado brasileño⁹.

⁷ Datos del Banco Central del Brasil

⁸ Además de Fujikura (empresa japonesa), ya presente en Paraguay, Toyota ha anunciado su intención de instalarse en un futuro próximo, al igual que Hyundai.

⁹ La mitad de las empresas que integrarían el parque industrial serían de capitales brasileños.

En definitiva, la tendencia de la IED en el Paraguay de los últimos años acompaña el proceso de diversificación de mercados experimentado por el país en el último decenio, como también del cambio de composición de las exportaciones, con una participación creciente de manufacturas, destinadas principalmente hacia Brasil.

En el caso de Uruguay, si durante el comienzo de los 2000 los países europeos fueron los principales inversores, respondiendo por cerca de un tercio de la IED recibida durante el periodo, el Mercosur ha pasado a ser, a partir de la segunda mitad, el primer origen de las inversiones extranjeras recibidas por el país oriental (Uruguay XXI, 2012).

Luego de una significativa disminución en 2003 a raíz de la crisis regional, las inversiones del Mercosur registraron una paulatina recuperación, hasta alcanzar el 41% de la IED recibida por Uruguay en 2011. Dentro del bloque, y a diferencia del caso paraguayo, Argentina es el país con mayor incidencia. En 2011, su participación fue superior al 32% del total de la IED recibida por Uruguay o 79% de los montos invertidos por el bloque en Uruguay¹⁰.

Sin embargo, el dinamismo de las inversiones argentinas tiene como principal destino el sector de producción primaria y los sectores inmobiliario y hotelero, y no precisamente en aquellos sectores donde el Uruguay se ha mostrado competitivo en sus exportaciones industriales al Mercosur.

Por su parte, Brasil ha comenzado a tener mayor participación en la IED recibida por el Uruguay a partir de 2005 alcanzando el 20% del total de IED del Mercosur en Uruguay para el 2011¹¹. En los últimos años, los capitales brasileños se han destinado principalmente al sector agroindustrial, buscando la complementación de sus cadenas productivas bajo la modalidad de adquisiciones de grandes empresas uruguayas. Estas adquisiciones se realizaron principalmente en la industria de la carne, bebidas, industria del arroz y química y plásticos.

Aunque el Banco Central de Uruguay (BCU) no identifique en sus informes la presencia de capitales asiáticos, estos vienen registrando un reciente dinamismo en Uruguay. Estos capitales provienen especialmente de India, Japón, Corea del Sur y China. Mientras los capitales de la India, se concentran en la exportación de servicios de información desde el Uruguay hacia el Mercosur, las demás inversiones asiáticas se centran en el sector automotriz uruguayo. Tal como en el caso de Paraguay, aunque de mayor data, la presencia japonesa es destacable en la producción uruguaya de autopartes. A estas empresas se debe agregar la presencia de las montadoras automotrices chinas y coreanas (Uruguay XXI, 2012). Argentina y Brasil son los dos mercados para la exportación de autopartes y vehículos ensamblados en el Uruguay.

¹⁰ Datos del BCU

¹¹ Ibid.

Consideraciones Finales

Desde el inicio de la crisis internacional, los flujos comerciales y de inversiones intra-Mercosur vienen atravesando profundos cambios. Brasil se ha consolidado como el gran mercado de América del Sur, atrayendo crecientemente a los demás países de la región a su órbita de influencia económica. Eso es particularmente válido para los pequeños países que integran el Mercosur, Paraguay y Uruguay.

Los flujos comerciales entre los pequeños países del bloque y Brasil han sido marcados por la creciente participación de bienes industriales. Este proceso se ha visto acelerado en la medida en que la Argentina, principal destino de las inversiones brasileñas en América Latina, ha reducido su capacidad de atracción de capitales. Ello viene permitiendo a los países pequeños compatibilizar la consolidación de sus procesos industriales con la expansión de la producción agrícola y exportación de commodities hacia la extra-zona.

Sin embargo, esto también viene produciendo una ampliación y profundización de la agenda bilateral de Brasil con Paraguay y Uruguay. El aumento del costo de producción y la ampliación del peso del sector de servicios en la economía brasileña, la creciente internacionalización de las empresas brasileñas, la mayor regionalización de las políticas públicas en Brasil y la ampliación de las inversiones públicas y privadas en infraestructura son hechos que vienen induciendo este proceso y generando la conformación de cadenas productivas regionales.

Este fenómeno representa un desafío institucional importante para las relaciones bilaterales de los pequeños del Mercosur con Brasil, evidenciando la necesidad de la construcción, coordinación y ejecución de planes bilaterales de desarrollo compartido. El Brasil ofrece una nueva forma de acelerar el proceso de integración regional. La apertura del mercado brasileño, un mayor flujo de inversiones hacia los países pequeños y los proyectos de integración productiva, deben ser aprovechados por estos mismos países para consolidar acuerdos y compromisos que favorezcan un aumento de sus ofertas exportables y una mayor inserción en los mercados internacionales.

Referencias Bibliográficas

Cabral, L. y Weinstock, J. 2010. "Brazilian Technical Cooperation for Development: Drivers, mechanics and future prospects." Report for ABC and DFID. London: Overseas Development Institute.

CADEP. 2013. "14° Boletín de Comercio Exterior: Enero a Diciembre 2011 – 2012." Asunción.

Canuto O., Cavallari M., y Reis, J.G. 2013. "Brazilian Exports: Climbing Down a Competitiveness Cliff." World Bank Policy Research Paper 6302, Washington, DC.

CEPAL. 2011. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

FUNCEX y Ministério das Relações Exteriores do Brasil. 2007. *Elementos para um Programa de Substituição de Importações Brasileiras Oriundas de Países da América do Sul*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

IPEA. 2010. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. Brasília: Ipea, ABC.

Rojas de Cerqueira César, G. 2012. "La Inversión Brasileña Directa en Paraguay: Características, Motivaciones y Perspectivas." Artículo 24. OBEI-CADEP, Asunción.

Uruguay XXI. 2012. "Inversión Extranjera Directa en Uruguay." Montevideo.