

# Los países del Mercosur buscan su lugar en el mundo

El ALCA y la nueva agenda  
de negociaciones internacionales

Guillermo Rozenwurcel

2001

**OPCIONES**

**PROSUR**

FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG

# **Los países del Mercosur su lugar en el mundo. El ALCA y la nueva agenda de negociaciones internacionales:**

**Autor: Guillermo Rozenwurcel**

Esta publicación recoge los aportes del Seminario Internacional ProSur realizado en Buenos Aires, Argentina, el 7 de noviembre de 2001

Agradecemos la participación y los aportes de los siguientes expertos/as:

Marta Bekerman  
Pablo Bustos  
José María Fanelli  
Felipe Frydman  
Cristián Fuentes  
Daniel Heymann  
Joao Bosco Machado  
Ricardo Markwald  
Fernando Masi  
Pedro Motta Veiga  
Nelson Noya  
Marco Opazo  
Carlos Raimundi  
Juan M. Rodríguez  
Heinrich Sassenfeld

**Los países del Mercosur frente al desafío del ALCA  
y la nueva agenda de negociaciones internacionales:  
¿cuál es su lugar en el mundo?\***

**Guillermo Rozenwurcel\*\***

- Agradezco la colaboración de Edgardo Cenzone en la elaboración de este documento, así como los comentarios de Roberto Bouzas, Daniel Heymann, José María Fanelli y Pablo Sanguinetti a una primera versión del mismo. También agradezco los comentarios realizados a una segunda versión del trabajo por los participantes del Seminario Internacional PROSUR, organizado en Buenos Aires por la Fundación Friedrich Ebert el 7 de noviembre de 2001. Naturalmente, cualquier error u omisión es de mi exclusiva responsabilidad.

\*\* Docente e Investigador de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Docente de la Universidad de Buenos Aires, Investigador del CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas).

**Buenos Aires, noviembre de 2001**

# **Los países del Mercosur frente al desafío del ALCA y la nueva agenda de negociaciones internacionales: ¿cuál es su lugar en el mundo?**

## **I. INTRODUCCION**

En la última década se observó una profundización del regionalismo en el mundo, sobresaliendo la formación de bloques comerciales, la ampliación de los bloques ya existentes y el desarrollo de relaciones interbloques como un fenómeno de creciente relevancia en las negociaciones económicas internacionales. Esta tendencia permitió a muchos países compensar, al menos parcialmente, las falencias del sistema multilateral de comercio.

A lo largo de buena parte de los noventa el Mercosur fue constituyéndose en uno de los proyectos de integración más exitosos entre países emergentes. No obstante, en los últimos años, sus miembros, y en particular los dos mayores, están atravesando serias dificultades financieras y toda la discusión parece centrarse en cómo salir de esta situación. Es preciso no perder de vista, sin embargo, que la actual emergencia no podrá superarse de manera satisfactoria y sobre bases más o menos sostenibles a menos que se logre enmarcar esa discusión en un debate más amplio, que abarque no sólo las urgencias inmediatas, sino también las prioridades del mediano y largo plazo.

En este sentido, la definición sobre cuál debería ser la mejor estrategia de desarrollo sostenible y de inserción internacional para los países del Mercosur sigue siendo una cuestión abierta. El modo de integración al mundo, el desempeño exportador, la atracción de nuevos flujos de Inversión Extranjera Directa, la actualización tecnológica y los incentivos a las actividades de Investigación y Desarrollo en algunas áreas seleccionadas serán cruciales en ese campo.

En la actualidad los países del Mercosur enfrentan simultáneamente un conjunto de negociaciones económicas internacionales de diversa naturaleza. Entre las más importantes cabe mencionar la del ALCA, cuyo origen se remonta a la Cumbre de las Américas llevada a cabo en Miami en diciembre de 1994, pero que a partir de 1998 comenzó a adquirir un contenido cada vez más sustantivo, la iniciada el año pasado con la Unión Europea sobre la base del Acuerdo Marco de Cooperación Interregional suscripto a fines de 1995, y la próxima ronda multilateral que acaba de acordarse en la Conferencia Ministerial de la OMC realizada en Doha, Qatar, durante los días 9 al 14 de noviembre del corriente año. No hay dudas de que para los países americanos, por estar situados en el área de influencia directa de los Estados Unidos, la relativa a la constitución del ALCA ocupa un lugar especial en este conjunto de negociaciones.

Con respecto al establecimiento de una zona de libre comercio hemisférica se pueden sostener dos visiones contrapuestas. Por un lado hay quienes la perciben como parte de

una estrategia de integración divergente a la que dio origen al Mercosur, que tendría incluso objetivos contradictorios a los de este acuerdo. Sin embargo, es posible encarar la negociación del ALCA con una mirada diferente. En esta segunda visión el ALCA se percibe como uno de los componentes potencialmente más significativos de una estrategia conjunta de creciente inserción internacional a llevar adelante por los países del Mercosur. La reciente respuesta positiva de los Estados Unidos a la propuesta de los países del Mercosur, tendiente a iniciar una negociación bilateral bajo el formato "4+1", parece constituir un reconocimiento explícito de dicho país al papel que puede jugar el Mercosur en el proceso de integración hemisférica.

A nuestro juicio, la negociación en el marco del ALCA puede y debe ser interpretada como una instancia complementaria del proceso de integración regional en marcha en el Mercosur. El desafío para Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y particularmente para los dos primeros dada su mayor dimensión, consiste en intentar articular ambos procesos de la mejor manera posible, a fin de aprovechar al máximo las oportunidades que ofrezca el escenario internacional.

Luego de esta introducción, el trabajo está estructurado en tres secciones. En la primera se analiza la evolución del Mercosur, en lo relativo a su aporte al comercio y la inversión, y en lo que hace a su papel como instrumento de negociación, para luego discutir brevemente su situación actual y sus principales insuficiencias. En la segunda parte se analiza la iniciativa ALCA teniendo en cuenta sus posibles complementariedades con el Mercosur. También se incluye, como ejercicio muy preliminar, un análisis simplificado de impacto de las diferentes alternativas de integración comercial que tienen los países del Mercosur en el actual contexto internacional. La última sección sintetiza las principales conclusiones del trabajo.

## II. MERCOSUR

### II.1. El contexto actual del proceso

En los últimos años el proceso integrador del Mercosur atraviesa un período crítico que puso claramente al descubierto falencias y debilidades. Parte de los conflictos que enfrenta el Mercosur se deben al insuficiente desarrollo institucional del bloque. Una de las dificultades para avanzar en la definición de aspectos vinculados a la política comercial y los regímenes de inversión ha sido la escasa experiencia que tienen los países miembros en el uso o aplicación de los instrumentos acordados en las negociaciones.

Para enfrentar la adversidad del contexto internacional a partir de la crisis asiática, los países miembros apelaron a decisiones discrecionales, afectando la credibilidad del proceso de integración y el atractivo del bloque. Estos comportamientos pusieron de manifiesto más que nunca las asimetrías entre los socios, tanto de estructura productiva como de incentivos y política económica. Los países miembros han recurrido de manera unilateral y recurrente a cambios bruscos en las reglas de juego, sin tener en cuenta el impacto que los mismos producirían en las economías de los otros integrantes del bloque.

Por otra parte, las demoras en avanzar en ciertos aspectos del proceso de integración también se explican en parte por la misma complejidad del contenido de la agenda, que ya no sólo abarca conflictos fronterizos y cuestiones de política arancelaria, sino que se extiende a otros temas, como el cumplimiento de los acuerdos comerciales, los marcos regulatorios, los regímenes de inversión, las políticas de competencia y la coordinación macroeconómica. Estos últimos aspectos afectan intereses dispersos de la sociedad y, en algunos casos, inciden significativamente sobre las políticas nacionales. Por esta razón, la búsqueda de consenso en esos temas requiere un mayor grado de compromiso político de los países para evitar que las agendas nacionales desplacen completamente la agenda regional. También requiere aceptar que la profundización del proceso de integración exige, a partir de cierto punto, algún grado de cesión de soberanía, cuestión especialmente sensible en el caso de Brasil, que hasta el presente ha bloqueado sistemáticamente cualquier iniciativa en esa dirección.

Todo proceso de integración que vaya más allá de cuestiones meramente comerciales requiere de organismos y estructuras permanentes con capacidad para prever y resolver problemas desde una óptica comunitaria, que induzca a los socios a reaccionar en forma coordinada para buscar caminos cooperativos y de complementación y no como simples representantes de intereses particulares de cada país miembro. Ante la aparición de conflictos, este tipo de instituciones contribuiría a desdibujar el sentimiento de competencia entre los países y afianzaría la credibilidad del proceso de integración.

Está claro que las condiciones y recursos disponibles en el Mercosur no se corresponden con el tipo de institucionalidad desarrollado por la Unión Europea y que, al menos en la presente fase, es preciso pensar en una institucionalidad más flexible, constituida por Grupos Técnicos conformados en función de los temas definidos como prioritarios por la agenda regional, que operen en red y minimicen las reuniones periódicas aunque sin eliminarlas completamente, pero que estén integrados por funcionarios designados por los diferentes países con cierto grado de estabilidad. Sólo así será posible ir desarrollando una perspectiva regional de los temas en discusión, limitar la presión de los *lobbies* sectoriales interesados en frenar el proceso de integración, crear un clima de confianza recíproca entre los funcionarios de línea de los diferentes gobiernos que haga cada vez menos necesarios los entendimientos de cúpula, así como reducir la discrecionalidad y facilitar el

disciplinamiento de los países miembros a través del ejercicio de la “presión entre pares” (*peer pressure*).

Con el fin de superar la parálisis actual y buscar un escenario de recomposición del Mercosur los socios deberían: i) admitir cierta flexibilidad en las reglas de juego, tanto en relación al comercio recíproco como en relación a la política comercial externa, poniéndole límites a través de un marco normativo creíble que permita preservar un grado razonable de previsibilidad para los inversores, ii) avanzar decididamente en el desarrollo de disciplinas colectivas en el campo de las políticas macroeconómicas y, iii) mejorar las instituciones del bloque, en especial las referidas a la solución de controversias<sup>1</sup>.

De todos modos, más allá de la crisis actual, un análisis objetivo de los resultados obtenidos en la última década permite afirmar que el Mercosur es, además de un compromiso internacional, una realidad tangible, que al menos parcialmente cumplió algunos de sus objetivos iniciales, tanto en el campo político como económico, y que conserva importantes potencialidades para el desarrollo de la región. Pero para que esas potencialidades se concreten resulta imprescindible que los países miembros reafirmen su voluntad de integración y recuperen una visión estratégica del proceso. Ello sólo será posible si se reconstruye el entendimiento político básico de los dos socios mayores que dieron origen a esta iniciativa. Para ello es preciso iniciar un proceso regular de diálogo al más alto nivel, como lo hicieron Alemania y Francia luego de la Cumbre de Niza de la UE con el fin de zanjar las diferencias que los separan.

## **II.2. Importancia política y económica del Mercosur**

La inútil puja por el liderazgo regional y las constantes hipótesis de conflicto fueron dos elementos que históricamente habían caracterizado las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil. Con la firma del Acta de Cooperación e Integración en 1986, Argentina y Brasil iniciaron una nueva etapa. En la firma de los diversos protocolos bilaterales quedó plasmada la voluntad política de ambos países de superar las rivalidades históricas. De esta forma alcanzaron acuerdos que superaban los temas estrictamente comerciales, dando claras muestras de que los conflictos potenciales estaban disolviéndose.

Aunque los resultados de la iniciativa en materia económica y comercial estaban comenzando a dar sus primeros frutos, los consensos políticos en materia de regionalismo avanzaron a una velocidad mayor. La secuencia de los principales acuerdos fue la siguiente:

1. En 1991 se firmó el Tratado de Asunción, en el que se estableció el objetivo de alcanzar un mercado común. En él se formaliza la participación de Paraguay y Uruguay en el bloque y se define la estructura institucional que regulará la marcha hacia la formación del bloque regional, que entraría en vigencia en enero de 1995. Este Tratado estableció además una rebaja inicial de 40% en los aranceles entre los países del bloque a regir desde junio de 1991, con reducciones semestrales programadas, para alcanzar una situación sin tarifas bilaterales en 1995. A su vez, el Mercado Común tendría un Arancel Externo Común (AEC).
2. En la Cumbre de Ouro Preto de diciembre de 1994, donde se modifica el cronograma preestablecido, se determina la constitución de una unión aduanera en forma previa al establecimiento del mercado común. La misma comienza a funcionar el 1 de enero de 1995 con la eliminación de las trabas arancelarias y paraarancelarias en el comercio

---

<sup>1</sup> Si bien desde 1999 existe la posibilidad de crear Tribunales Ad-Hoc para solucionar controversias, hasta ahora sólo en tres oportunidades se ha recurrido a este mecanismo. No obstante, es de destacar que el mismo resultó apto a los efectos de penalizar los incumplimientos de las partes, constituyendo un antecedente inédito en el plano institucional.

entre los socios junto con el establecimiento de un Arancel Externo Común, con una lista de productos exceptuados.

3. Durante 1996 y en la Reunión de Jefes de Estado de los países del Mercosur, fue firmada la denominada cláusula democrática, por la cual los participantes del acuerdo se comprometieron a implementar una serie de medidas en caso de que alguno de los participantes viera peligrar su estabilidad democrática, llegando incluso a contemplarse la exclusión del bloque<sup>2</sup>.
4. En la reunión de Buenos Aires en 2000, los Jefes de Estado declararon a la región, también extendida a Chile y Bolivia como "Zona de Paz" de la cual se excluyen las armas de destrucción masiva.

En términos políticos el Mercosur tuvo importantes consecuencias positivas:

1. La desaparición de los conflictos potenciales entre los países que lo integran. Se ha producido un cambio geopolítico importante que ha modificado las hipótesis de conflicto en los países de la región y ello ha tenido efectos significativos para cada uno de los países miembros en cuestiones tan diversas como la asignación de partidas dentro del gasto público, hasta la propia calidad de vida de los ciudadanos.
2. La mejora de la estabilidad democrática en los países miembros. Se ha tejido una suerte de red de protección de la democracia en la región que beneficia a cada uno de los socios.
3. Aunque insuficientemente consolidada, también cabe señalar la creación de una incipiente estructura institucional de naturaleza regional. Si bien es cierto que aún queda mucho por hacer y por el momento su funcionamiento es bastante precario, su existencia es importante *per se* y es de esperar que los conflictos tienden a resolverse crecientemente en ese marco.

En el plano económico el Mercosur ha generado beneficios concretos para los países miembros en materia de comercio e inversión. Además, es importante resaltar que se convirtió en un destino significativo para las exportaciones de PyMEs y de las economías regionales de los países miembros. Es cierto, sin embargo, que en los últimos años el crecimiento del comercio regional se ha estancado. En particular, el comercio regional no ha ganado una mayor participación en el comercio total, ni tampoco en términos del PBI de las economías nacionales involucradas (Nogués, Sanguinetti y Sturzenegger, 2001).

### ***Evolución comercial***

Desde 1991, la agenda de las negociaciones tuvo como prioridad la reducción de las tarifas al comercio exterior y la eliminación de las trabas comerciales. Durante un período de transición de cuatro años se eliminaron en forma generalizada los aranceles al comercio intrazona, mientras que a partir de 1994 los aranceles nacionales fueron convergiendo al arancel externo común (AEC).

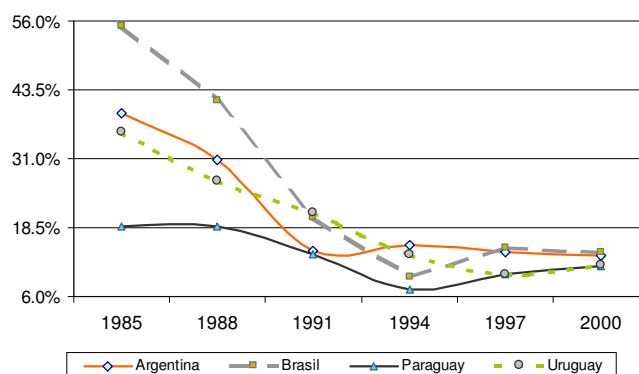
Desde su concepción, la lógica del Mercosur se inspiró en liberalizar el comercio interno y en introducir crecientes niveles de competencia externa. Mientras que a mediados de los años 80 el promedio arancelario de Argentina y Brasil era de 39% y 55%, respectivamente, en la actualidad el promedio del arancel externo de Mercosur es del 12,6%.

---

<sup>2</sup> En 1999, la pertenencia de Paraguay al Mercosur funcionó en la práctica como garante de la democracia en ese país, y el resto de los miembros del bloque tuvieron una destacada participación en la solución a la crisis política que se había desatado en ese país.



### Mercosur: Aranceles promedio por país (1985-2000)



El impacto se reflejó en el incremento del comercio exterior. Durante la última década, el intercambio total de los países del bloque (suma de las importaciones y exportaciones intra y extra bloque) pasó de US\$ 73.800 millones a casi US\$ 171.000 millones, lo que representa un crecimiento promedio anual de 8,8%. Esto hizo que el Mercosur se transformase en una de las zonas con mayor dinamismo comercial del mundo.

En ese mismo período, el total del comercio intrabloque pasó de US\$ 8.200 millones a US\$ 35.800 millones, presentando una tasa de crecimiento promedio anual del 15,9%. Por su parte, el comercio extrabloque también se incrementó sustancialmente -de US\$ 65.500 millones en 1990 a US\$ 135.100 millones en 2000-, con un crecimiento promedio anual de 7,5%.

El crecimiento del comercio intrabloque por encima del extrabloque constituye una característica común que muestran todos los acuerdos regionales del mundo. El comercio intrabloque de la APEC representa casi el 70% del comercio total, mientras que en las experiencias de la Unión Europea y el Nafta, esta cifra asciende al 55% y al 52%, respectivamente. La evolución del comercio intrabloque en el Mercosur se ha movido en línea con esa tendencia: mientras que en el año 1990 las exportaciones intrabloque representaban 10% de las exportaciones totales de sus miembros, en los últimos años explica la cuarta parte del intercambio total, lo que implica uno de los más altos niveles de interdependencia comercial entre las diversas iniciativas regionales de América Latina.

De todos modos, teniendo en cuenta la magnitud del comercio intrabloque que registran otras áreas económicas, las cifras muestran que existe un amplio espacio para que el comercio intraregional del Mercosur continúe creciendo.

Entre 1990 y 2000 las exportaciones totales del bloque crecieron a una tasa promedio del 6,1% anual, destacándose como destinos más dinámicos México (9,4%), la Comunidad Andina (8,1%), Chile (14,6%) y algunos nuevos mercados como China (14,1%), al tiempo que las exportaciones intra-Mercosur exhibieron un incremento del 15,6%. En los últimos cinco años Estados Unidos incrementó su importancia como destino de las exportaciones del Mercosur al registrar una tasa de crecimiento promedio anual de 8,9% (superior incluso a la tasa de crecimiento de las exportaciones intrazona que fue del 4,0%), llevando su participación dentro del total exportado de 19,0% en 1995, a 25,0% en 2000.

Las importaciones totales del Mercosur aceleraron su crecimiento aún más, registrándose entre 1990 y 2000 una tasa promedio anual del 12,2%, tasa que duplica el crecimiento de las exportaciones en el mismo período. Las compras provenientes de Estados Unidos y de la Unión Europea crecieron a una tasa mayor (12,7% y del 13,4% respectivamente), lo que implica que ambas regiones han incrementado su importancia relativa como principales

proveedores regionales. Las importaciones con origen en Asia reflejan el alcance de la apertura comercial del Mercosur, al registrar tasas de crecimiento cercanas al 30% -los países miembros de ASEAN, China y Japón fueron los proveedores más dinámicos del bloque-. De esta forma han superado en importancia relativa a orígenes tradicionales como Chile y México.

**Intercambio Comercial del Mercosur**  
en millones de dólares

	1990	1995	1998	2000	Crec. anual promedio 1990-2000
Export. Intra Mercosur	4.126	14.440	20.356	17.574	15,6%
Export. hacia Resto del Mundo	42.306	56.051	61.008	66.681	4,7%
Export. Totales	46.432	70.495	81.364	84.255	6,1%
Import. Intra Mercosur	4.103	13.972	20.905	18.267	16,1%
Import. desde Resto del Mundo	23.263	61.736	74.832	68.471	11,4%
Import. Totales	27.367	75.708	95.767	86.738	12,2%
Comercio Intra Mercosur	8.230	28.416	41.261	35.840	15,9%
Comercio Extra Mercosur	65.569	117.787	135.840	135.153	7,5%
Comercio Total	73.799	146.202	177.101	170.993	8,8%
Saldo con Resto del Mundo	19.043	-5.684	-13.823	-1.790	

Fuente: elaboración propia en base a INDEC, SECEX y Secretaría Administrativa del Mercosur

Naturalmente, la dinámica de las importaciones no sólo depende de factores de política comercial. Los programas de reforma y estabilización económica puestos en marcha durante la década pasada también han tenido un papel importante. El comportamiento de las importaciones regionales pone en evidencia, por un lado, el incipiente proceso de apertura comercial de las economías de la región, y por el otro, que no hubo un significativo aumento de la participación de las compras externas de cada país miembro desde el mercado regional en perjuicio de las importaciones extraregionales.

Un hecho llamativo de la dinámica comercial del bloque ha sido que para cada uno de los dos principales socios la participación del otro como destino de sus exportaciones aumentó más que la participación como origen de sus importaciones. Esta aparente paradoja se explica simplemente por el hecho de que los dos países aumentaron sus importaciones totales a una tasa significativamente mayor a la de sus exportaciones totales (Heymann y Navajas, 2000). Este mayor dinamismo importador que exportador se debió en buena medida a que, con anterioridad al lanzamiento del Mercosur, ambos países implementaron reducciones unilaterales significativas tanto en las tarifas como en otros impuestos y barreras no arancelarias a las importaciones. Adicionalmente, la fuerte entrada de capitales de la primera mitad de la década indujo un crecimiento muy pronunciado del consumo y la inversión, cuya contrapartida fue un crecimiento más rápido de las importaciones que de las exportaciones. En cualquier caso, es un hecho que la debilidad del desempeño exportador de los países del bloque es aún una asignatura pendiente.

El saldo comercial global del bloque con el resto del mundo se revirtió significativamente, pasando de un superávit de US\$ 19.043 M en 1990 a un déficit máximo de US\$ 15.470 M en 1997. Además de los factores comentados, la apreciación cambiaria y los problemas de competitividad de los países del bloque contribuyeron a generar un crecimiento importador superior al de las exportaciones. Sin embargo, la vulnerabilidad de la región a los cambios

en la dirección de los movimientos de capitales explica que la balanza comercial del Mercosur haya registrado una reversión tan significativa a partir de 1997, al punto que en 2000 su déficit se redujo a sólo US\$ 1.790 M.

Como se desprende de las cifras, la importancia del Mercosur como núcleo generador de comercio puede observarse tanto a partir del incremento en la participación del bloque como destino de las exportaciones (14,8% a 31,8% para Argentina y 4,2% a 14,0% para Brasil) como del incremento en su participación en el origen de las importaciones (20,4% a 28,3% para Argentina y 11,2% a 14,0% para Brasil).

El proceso de apertura unilateral y la puesta en marcha del Mercosur produjo un incremento del comercio total significativo, que a la vez modificó la composición del comercio bilateral. Asimismo, parece poco probable que el Mercosur este produciendo significativas pérdidas de bienestar a causa de desvíos de comercio. Por un lado, porque las importaciones extrazona de los principales productos comerciados entre Argentina y Brasil han crecido en paralelo al incremento de los intercambios regionales. Por otro lado, la mayor parte de los intercambios bilaterales se desarrolla en aquellos productos para los cuales existe oferta exportable en ambas economías. Por lo tanto parecería que, si hubo desvío de comercio, no fue de gran significación y tuvo lugar en forma simultánea con una importante creación de comercio (Nogués, 2000).

Al comenzar los noventa, la participación del comercio intrasectorial dentro de los intercambios entre la Argentina y Brasil era cercana al 40,0%. Con el correr de la década ha crecido su importancia y hoy explica cerca del 60,0% del intercambio bilateral. Los Productos Químicos y el sector Vehículos han sido los motores de este desempeño, a los que se han ido agregando otras actividades como Textil y Cuero, y Madera y Papel.

De todas maneras, y pese a los avances obtenidos, es un hecho que los dos socios principales del Mercosur aún continúan siendo economías con coeficientes de apertura relativamente bajos y que es preciso un nuevo impulso en dirección de una mayor apertura. Para que este impulso sea sostenible y, en particular, más equilibrado en términos de la dinámica de importaciones y exportaciones, necesariamente deberá incluir una revisión del AEC, no sólo de su nivel promedio sino también de su estructura.

A principios de 1999 la crisis brasileña tuvo un impacto significativo en el flujo comercial entre los dos socios mayores del Mercosur, que potenció la conflictividad y deterioró las relaciones comerciales al interior del bloque. Argentina vio aumentar en forma abrupta la participación de las importaciones provenientes de Brasil, y particularmente en algunos sectores y regiones el efecto fue severo. Al mismo tiempo, la participación de las exportaciones hacia Brasil en el conjunto de las exportaciones se redujo durante 1999 y 2000 en comparación con los años anteriores. Consecuentemente, a partir de la devaluación del real se produce una caída sustancial en el superávit de Argentina con Brasil y en aquel país comienzan a surgir demandas tendientes a establecer restricciones a las importaciones brasileñas<sup>3</sup> (Nogués, Sanguinetti y Sturzenegger, 2001). Naturalmente, Uruguay y Paraguay también sufrieron las repercusiones de los problemas económicos de los dos socios mayores.

En términos generales, los problemas comerciales experimentados por los países miembros en los últimos años, no sólo a nivel regional, los llevaron a adoptar medidas que tuvieron un impacto negativo en las relaciones del bloque. La pérdida de "disciplina comercial" y la utilización de medidas unilaterales afectó la cooperación entre los países y

---

<sup>3</sup> El mecanismo utilizado fue el de las denuncias antidumping, medida que en función de los retrasos en la puesta en marcha de la eliminación de barreras no comerciales todavía estaba disponible para ser utilizada unilateralmente en el comercio intraregional

acrecentó las controversias. En este contexto, se siente con especial crudeza la ausencia de mecanismos de coordinación macroeconómica e instituciones regionales supranacionales que desincentiven estas actitudes. Pero en la actualidad las tendencias centrífugas sólo podrán revertirse si se admite que, a corto plazo, no se trata de encontrar la “mejor solución” (*first best*) sino de aceptar la “menos mala” (*second best*), flexibilizando consensuadamente las reglas de juego y acordando mecanismos compensatorios sustantivos de los desequilibrios comerciales existentes, sectoriales y macroeconómicos, hasta que la crisis quede atrás.

### ***Evolución de la Inversión Extranjera Directa***

Los procesos de integración económica afectan también a los flujos de inversión, y este es uno de los efectos dinámicos más importantes que se derivan de la conformación de espacios regionales. El inédito incremento de los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) a escala mundial da cuenta de su creciente importancia estratégica como herramienta para la internacionalización de los procesos productivos de las firmas transnacionales. De todas maneras, es importante tener presente que la IED también presenta un grado de volatilidad significativo.

Los países de la región eliminaron la mayor parte de las restricciones que condicionaban el ingreso de IED y otorgaron a las firmas de origen extranjero el mismo trato que a las nacionales. Si bien esto constituyó un hecho positivo, no puede dejar de señalarse que en la mayor parte de las nuevas radicaciones se desaprovechó la oportunidad de consensuar con las empresas transnacionales entrantes ciertos objetivos de exportación y la adopción de compromisos de investigación y desarrollo dentro de sus actividades en la región, como fue el caso en otras experiencias donde se registraron importantes ingresos de IED (la República de Irlanda entre los más exitosos de los últimos tiempos).

Las cifras revelan que el Mercosur constituyó uno de los polos de atracción más importantes para la IED en la última década. En este período ingresaron a los países del bloque cerca de US\$ 172.000 millones por ese concepto, de los cuales casi el 71,0% se concentró en los últimos tres años. Los procesos de privatización en la Argentina y Brasil, hacia donde se ha dirigido mayoritariamente la IED dentro de la región en los años noventa, han tenido una importancia decisiva en este fenómeno.

Para el resto de la IED que se canalizó hacia el área, la formación del Mercosur constituyó un elemento determinante, fundamentalmente por el tamaño del mercado, por la elevada disponibilidad de recursos naturales, por la capacitación de su mano de obra (respecto a los estándares de los países emergentes), y por la importante liberalización del comercio intrabloque. Es así como hoy en día la participación relativa de firmas transnacionales dentro del bloque alcanza niveles significativamente altos, similares a los que registran varios países del este asiático.

En cuanto a los países de origen, el principal inversor extraregional es Estados Unidos, seguido por algunos países europeos como Alemania, Francia, Suiza, Reino Unido y España. A nivel intraregional, uno de los aspectos más importantes es que el 25% de las inversiones realizadas en Uruguay dentro del período tuvo como origen a países miembros del Mercosur ampliado (Chile incluido). En Paraguay ha sucedido algo similar: cerca del 50% de las inversiones recibidas por este país durante el período 1992-1999 tuvieron fundamentalmente a Brasil como país de origen.

Las empresas transnacionales incrementaron a lo largo de la década su participación dentro de la estructura del comercio exterior de los países del Mercosur. En Argentina y en Paraguay, las filiales extranjeras pasaron de absorber el 32,0% del total exportado en 1990, a representar más del 50,0% en 1998. En Brasil y en Uruguay, se ha verificado el mismo

fenómeno aunque su intensidad ha sido relativamente menor: Brasil del 48,0% al 53,0% y Uruguay del 26,0% al 30,0%.

El proceso de privatizaciones y la política desregulatoria explican por qué la industria manufacturera perdió importancia relativa como sector receptor de IED. Esta realidad también es consecuencia de la mayor importancia que durante los últimos años viene registrando en su contribución al PBI el sector servicios, y a una característica que los flujos de IED vienen registrado a escala mundial.

La mayor parte de los flujos de inversiones productivas que se instalaron dentro de Argentina y de Brasil en la industria manufacturera tuvieron como principales destinos sectores como el petroquímico, automotriz, alimentos y bebidas y tabaco. Este rubro ha sido de particular importancia en Uruguay y en Paraguay –junto al complejo químico en el primero y a la celulosa y el papel en el segundo-. Es decir que se concentraron alrededor de los principales rubros que describen los intercambios bilaterales de comercio.

#### **Inversión extranjera directa por región receptora**

Promedios anuales, monto en millones de dólares y porcentajes de participación sobre el total

	1990-93		1994-96		1997-99	
	Mill. U\$S	%	Mill. U\$S	%	Mill. U\$S	%
Argentina	2 875	1,5	5 397	1,7	13 312	2,0
Brasil	984	0,5	6 187	1,9	26 205	3,9
Paraguay	87	0,0	169	0,1	220	0,0
Uruguay (*)	88	0,0	293	0,1	339	0,1
<b>Mercosur</b>	<b>3 880</b>	<b>2,1</b>	<b>12 046</b>	<b>3,7</b>	<b>40 029</b>	<b>5,9</b>
Chile	663	0,4	3 369	1,0	6 359	0,9
México	4 018	2,1	8 897	2,8	11 434	1,7
América Latina y el Caribe	15 083	8,1	36 266	11,3	77 808	11,6
Países en desarrollo	51 062	27,3	120 611	37,5	188 630	28,0
Países desarrollados	132 908	71,0	190 206	59,1	464 105	69,0
<b>Mundo</b>	<b>187 282</b>	<b>100,0</b>	<b>321 783</b>	<b>100,0</b>	<b>672 874</b>	<b>100,0</b>

(\*) El dato para Uruguay corresponde al período 1997-98.

Fuente: Chudnovsky y López (2000)

### **II.3. El Mercosur como herramienta de negociación**

A principios de la década del noventa las relaciones económicas internacionales cobraron mayor importancia en el esquema de prioridades de las políticas públicas. Es así como muchos países en desarrollo dirigieron sus esfuerzos a posicionar sus economías dentro de las corrientes de inversión y comercio internacional.

Al mismo tiempo, las relaciones económicas internacionales adquirieron un fuerte componente de relaciones interbloques e intrabloques. El Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos, México y Canadá, la profundización de la Unión Europea y el desarrollo del bloque económico en Asia, fueron de algún modo señalando el camino para el fortalecimiento de la integración en América Latina.

Por el perfil de sus exportaciones, los países del Mercosur enfrentan serios obstáculos derivados del conjunto de prácticas proteccionistas que forman parte del sistema de comercio internacional. Estas prácticas constituyen un limitante para el desarrollo de los países con una participación importante de productos agroindustriales en sus exportaciones.

Como resultado de las sucesivas rondas de negociaciones en el GATT, los aranceles de los productos industriales en los países desarrollados fueron reduciéndose de manera

significativa. En cambio, el agro no resultó integrado al sistema multilateral de comercio en igualdad de condiciones, a pesar de que la Ronda Uruguay representó un tímido avance para el tratamiento de este sector. El Acuerdo sobre Agricultura aplica un conjunto de reglas diferentes a las de otros bienes, que han permitido mantener un nivel de protección sustancialmente superior. Las promesas de liberalización en esta área no fueron cumplidas y no existe forma de que los países afectados puedan exigir compensación u otro tipo de resarcimiento (Nogués, Sanguinetti y Sturzenegger, 2001).

Los resultados de estas distorsiones son: excedentes de producción, precios internacionales artificialmente bajos y volátiles y precios de los alimentos innecesariamente altos para los consumidores internos. La menor participación de los países desarrollados en las importaciones agrícolas mundiales y el aumento de su papel en las exportaciones, han colaborado para que los precios internacionales de los productos agrícolas sean inferiores respecto a una situación sin estas políticas.

Tanto la Unión Europea a través de subsidios, como Estados Unidos a través de créditos a la exportación y otros mecanismos no arancelarios, compiten en los mercados internacionales de productos de clima templado, como los que componen la oferta exportable de los países del Mercosur.

Los países del Mercosur mantienen una posición común respecto del proteccionismo en el ámbito de las negociaciones multilaterales en la Organización Mundial de Comercio. Asimismo, los países que además son miembros del Grupo Cairns también vienen sosteniendo la necesidad de la reforma de las políticas agrícolas de los países desarrollados.

En las negociaciones con otros bloques o países el Mercosur puede ser un importante instrumento de negociación para suplir las deficiencias del esquema multilateral de negociaciones. Por primera vez desde la firma del Acuerdo Marco de Cooperación Interregional a fines de 1995, el Mercosur y la Unión Europea acordaron el comienzo formal e institucional de las negociaciones correspondientes a las barreras no arancelarias y fitosanitarias (subsidios indirectos), propiedad intelectual y compras gubernamentales. Asimismo, en el marco de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en particular en las negociaciones correspondientes al grupo agrícola, los países del Mercosur acordaron mantener una posición como bloque proponiendo la eliminación de las prácticas proteccionistas que distorsionan la producción y el comercio agrícola.

A pesar de la importancia del mercado regional, para estos países resulta imprescindible avanzar en las negociaciones con otros países y bloques comerciales. En primer lugar, porque el tamaño del bloque es limitado -representa poco más de 3% del PBI y del comercio mundiales-. En segundo lugar, porque el acceso a mercados más desarrollados puede dar lugar a importantes externalidades positivas, tanto en términos de cooperación institucional, técnica y de capacitación de recursos humanos, como de acceso más fluido a nuevas tecnologías y recursos financieros, y puede servir además como factor de disciplinamiento institucional, fenómenos que no se pueden alcanzar exclusivamente a través de la integración entre países en desarrollo. Los ejemplos de México a partir de su incorporación al Nafta y de Polonia desde su acercamiento a la Unión Europea, con el objetivo último de su incorporación a la misma, parecen corroborar esta observación.

La consolidación de esta etapa regional de integración permitió avanzar hacia un estadio superior de negociaciones, como es el incipiente proceso encarado con la Unión Europea y la perspectiva de la creación de un área de libre comercio de alcance hemisférico. Mercosur también está en procesos de negociación con la Comunidad Andina, el MCCA, México Venezuela y Canadá.

En el marco de la vigésima Reunión del Consejo de Mercado Común y Cumbre de Jefes de Estado de Mercosur celebrada en junio de 2001 en Asunción, se decidió convocar al Congreso Consultivo sobre Comercio e Inversiones del acuerdo firmado en 1991 entre los Estados Partes del Mercosur y Estados Unidos para examinar la posibilidad de iniciar negociaciones en el formato "4 +1" dirigido a mejorar el acceso a mercados. Recientemente Estados Unidos confirmó su predisposición a iniciar negociaciones con el Mercosur bajo este formato. Es una decisión relevante que pone de manifiesto la importancia que actualmente le asigna ese país al bloque. Sin embargo hay que tener en cuenta las dificultades que se le presentan a la administración americana para obtener del Congreso la autorización para llevar a cabo negociaciones internacionales por la "vía rápida".

El Mercosur permitió a los países desarrollar y consolidar ciertas disciplinas mínimas en áreas críticas de negociación, al tiempo que su relevancia política y económica lo ha convertido en el principal interlocutor extra Nafta del ALCA. Estos parecen ser los principales motivos por los que en la Cumbre de Jefes de Estado realizada en Florianópolis a fines de 2000 se ratificó que las negociaciones de este tipo se realizarán desde el Mercosur y no a través de cada país por separado.

Los países del Mercosur decidieron abordar en forma conjunta tanto las negociaciones hemisféricas, como las que mantienen con otros países y bloques comerciales, con el fin de fortalecer su capacidad negociadora en torno a dos objetivos centrales: libre acceso para productos y sectores específicos que enfrentan altas barreras arancelarias y no arancelarias, y la creación de un entorno para el comercio internacional basado en reglas y mecanismos transparentes y equitativos para la solución de controversias, que garanticen la extensión de los principios del comercio libre para los productos que quedaron al margen de las negociaciones multilaterales precedentes.

Esta decisión mantiene plena validez y urge dar los pasos necesarios para implementarla efectivamente en la práctica, mediante la definición de una agenda que contemple más específicamente intereses y prioridades comunes así como áreas y temas conflictivos, y a través de la preparación adecuada de los recursos institucionales, públicos y privados, necesarios para asegurar que el bloque tenga una participación eficaz en las negociaciones.

#### **II.4. Mercosur, estadio actual y asignaturas pendientes**

Al igual que otros proyectos de integración regional, el Mercosur ha atravesado a lo largo de su desarrollo etapas de rápido avance y otras de relativo estancamiento, que estuvieron principalmente signadas por el mayor o menor grado de compromiso de los países miembros, así como por los sucesivos períodos de bonanza o de dificultades económicas internas que atravesaron los mismos.

Hoy no está suficientemente claro si la disposición a mantener el proceso de integración se debe a la convicción de su importancia estratégica como herramienta conveniente para todos sus integrantes, o si sólo se trata de que ninguno de ellos está dispuesto a asumir los costos comerciales de corto plazo y los potenciales costos de reputación y credibilidad de mediano y largo plazo que implicaría una ruptura. No puede descartarse otra opción menos extrema que es la de dejarlo languidecer y perder progresivamente importancia como eje de la política exterior de los países miembros. En el contexto internacional esperable para los próximos años, el debilitamiento del Mercosur no parece ser la estrategia más conveniente para sus socios, que difícilmente contarán con mayores ventajas para sus objetivos de inserción internacional actuando de manera individual. Pero esto sólo será cierto si la voluntad política de sus miembros, y particularmente de los dos socios mayores, es la de consolidarlo institucionalmente para aprovechar plenamente sus ventajas potenciales.

La construcción del Mercosur se puede dividir en varias etapas sucesivas (Bouzas, 2000). La primera de ellas se extendió desde la firma del Tratado de Asunción hasta fines de 1994, en la cual se lograron importantes avances en torno a la liberalización comercial intrazona, lo cual permitió un fuerte incremento del comercio entre los socios.

La segunda, desde Ouro Preto hasta mediados de 1998, estuvo menos asociada a la concreción de avances importantes. Aún así, la agenda del Mercosur comenzó a incorporar temas que requerían grados de compromiso mayores que los necesarios en la etapa de anterior, como ser los relacionados con la disciplina comercial (normas de origen, políticas anti-dumping, etc), los regímenes de inversión y políticas de competencia, etc.

En cuanto a la tercera etapa, estuvo signada por crecientes complicaciones a nivel internacional que afectaron el desempeño macroeconómico de la región, con consecuencias importantes en la economía real de los socios. Debido a diversas circunstancias, comenzaron a surgir diferentes obstáculos al comercio intrazona de parte de sus socios (medidas de salvaguardias, aplicación de derechos antidumping, medidas sobre reglas de origen, etc) que se agravaron especialmente en los primeros meses del año 1999.

Es evidente que desde mediados de 1998 diversos acontecimientos, de índole comercial principalmente, comenzaron a interponerse en el proceso de integración, alcanzándose niveles de conflictividad preocupantes a partir de la devaluación brasileña de enero de 1999. Desde ese momento urge la necesidad de reinstalar una nueva agenda en el ámbito del Mercosur, que no sólo resuelva los conflictos planteados sino que también fije objetivos de mediano y largo plazo que despejen las discusiones coyunturales.

Con el cambio de gobierno en la Argentina a fines de 1999 se procuró dar inicio a una nueva etapa, que se pretendía estuviera caracterizada por un mayor grado de cooperación entre los principales socios. Sin embargo, los problemas surgidos en el período precedente subsistieron prácticamente inalterados. Esto se reflejó básicamente en el contraste entre los compromisos asumidos por los Jefes de Estado en las declaraciones conjuntas y las dificultades que aún existen para su instrumentación. En la práctica las declaraciones no han hecho más que ilustrar las falencias existentes: los países miembros se comprometieron a avanzar en la coordinación macroeconómica, a iniciar un proceso de consolidación el Arancel Externo Común (AEC), a limitar el uso de incentivos a la producción y la inversión y a establecer reglas comunes respecto del acceso a mercados, pero esos compromisos no llegaron a transformarse en hechos concretos.

Las únicas novedades del período reciente han sido: 1) el nuevo régimen automotriz acordado en la Cumbre de Buenos Aires de 2000 por Argentina y Brasil, que luego, con la adhesión de Paraguay y Uruguay en la Cumbre de Florianópolis de 2000, se transformó en la Política Automotriz Común del Mercosur (PAC), y 2) el acuerdo adoptado por los Jefes de Estado en la Cumbre de Florianópolis para que a partir de octubre de 2002 comenzaran a regir metas y mecanismos de convergencia macroeconómica en materia de inflación, deuda pública y déficit fiscal. Tras los sucesos que desencadenaron la reciente crisis financiera en la Argentina, ambos aspectos volvieron a la mesa de negociación y actualmente se encuentran nuevamente en discusión. Los últimos acontecimientos han vuelto a poner de manifiesto el escaso apego de los países miembros a cumplir los compromisos asumidos en el marco del Mercosur y la discrecionalidad con que se manejan para introducir cambios de política económica a pesar de sus repercusiones adversas sobre los socios.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> En los últimos meses todos los países adoptaron medidas arancelarias y cambiarias de manera unilateral, lo cual debilita el Mercosur. Sólo como ejemplos, se destacan el factor de empalme que introdujo la Argentina, la ampliación de la corrección de la banda cambiaria en Uruguay y la liberación absoluta del mercado cambiario en Brasil para mejorar la competitividad de las exportaciones.



En síntesis, como falencias distintivas del proceso integrador hasta el presente se destacan: 1) la supremacía de los compromisos formales sobre los que efectivamente se instrumentaron, 2) la necesidad de involucrar a los presidentes de los países para resolver temas sectoriales ante la debilidad institucional a nivel supranacional y, 3) la ausencia de cooperación en materia macroeconómica frente a perturbaciones externas.

Dentro de ese marco, las principales asignaturas pendientes del bloque podrían resumirse en los siguientes puntos:

- Afianzamiento institucional

Desde la firma del Tratado de Asunción, el Mercosur no ha logrado afianzar una estructura institucional que funcione con cierta autonomía de los gobiernos de sus socios. Desde que existe la posibilidad de recurrir a Tribunales Arbitrales *Ad-Hoc*, sólo se los utilizó en tres oportunidades.<sup>5</sup> Esto muestra que, si bien el sistema se mostró apto a los efectos de penalizar los incumplimientos de las partes, aún se prefiere buscar la solución de las controversias en el plano político.

- Coordinación de políticas macroeconómicas

En 2000 se creó el Grupo de Monitoreo Macroeconómico (GMM) y se avanzó significativamente en la armonización estadística y en el establecimiento de metas y plazos de convergencia en materia fiscal, de deuda pública y de inflación. Los acontecimientos de los últimos meses dejaron claramente desactualizados los compromisos asumidos. Sería importante, no obstante, que el GMM continúe funcionando, que las estadísticas armonizadas sigan difundiendo y que se reinicie urgentemente la discusión en torno a la adopción de mecanismos de coordinación macroeconómica y compensación de desequilibrios temporarios. Este es un tema de singular relevancia si se desea avanzar seriamente en dirección a una integración más profunda del bloque.

- Consolidación del Arancel Externo Común

En enero de 1995 el Mercosur se constituyó como una unión aduanera imperfecta. Desde entonces, las partes se han enfrentado a constantes dificultades para implementar de manera uniforme la protección derivada del arancel externo común acordado. La imposibilidad observada en estos últimos años para finalizar la renegociación de los acuerdos bilaterales preexistentes entre cada país socio y el resto de los miembros de la ALADI, ha sido fuente de numerosas perforaciones del mencionado arancel externo. La vigencia de preferencias comerciales no multilateralizadas genera que una parte importante de los productos intercambiados con el resto de los países de América Latina (fundamentalmente la CAN y México), ingresen al Mercosur con aranceles diferenciados. Como consecuencia de esto se ratificó el compromiso de que el Mercosur negocie en forma conjunta con terceros países –o grupos de países- y se acordó que a partir del 30

---

<sup>5</sup> Los Tribunales Ad-Hoc están formados por árbitros especiales para resolver una controversia determinada. A diferencia de los Tribunales Permanentes, éstos no generan jurisprudencia. El primer Tribunal Arbitral Ad-Hoc se formó en febrero de 1999 a instancias de un reclamo de la Argentina a Brasil por la utilización de mecanismos de licencias no automáticas a la importación de productos desde la Argentina (lácteos, frutas, combustibles y químicos, entre otros). El segundo se formó por un reclamo de la Argentina a Brasil por el uso de medidas que constituían un subsidio a la producción y exportación de carnes de cerdo. El tercero se formó por un reclamo de Brasil a la Argentina por la aplicación de salvaguardas a la importación de productos textiles provenientes de Brasil. En todos los casos los fallos fueron favorables al país que interpuso el reclamo.

de junio de 2001 los países miembros no podrán realizar nuevas negociaciones en forma bilateral.

- Políticas públicas que distorsionan la competitividad

La existencia de subsidios y diversos regímenes de apoyo estatal diferentes entre los socios afecta en forma directa las condiciones de competitividad dentro del ámbito subregional. Estas asimetrías en las políticas públicas se han expresado a través del trato diferencial en materia fiscal, financiera y comercial. Aunque se han realizado esfuerzos para armonizar los diferentes incentivos, por el momento los resultados no han sido sustanciales y las tensiones entre los socios respecto a este tema han generado crecientes controversias. En 2000 se instruyó al GMC la elaboración de una propuesta para establecer una normativa común respecto al uso de los incentivos a la inversión, a la producción y a la exportación.

- Restricciones de acceso a los mercados

Las dificultades que enfrentaron los miembros del Mercosur en su sector externo a partir de la crisis asiática, generaron el surgimiento de diversos tipos de trabas al comercio entre los países socios, fenómeno que se potenció con la culminación del régimen de adecuación al comercio intrazona. Durante la primera parte de 2000, los países acordaron identificar los obstáculos y restricciones existentes y se comprometieron a no imponer ninguna nueva medida restrictiva al comercio recíproco.

- Regímenes Especiales de Importación

La vigencia de regímenes especiales de importación desvirtúa el espíritu del AEC, y por ello han sido motivo de numerosas negociaciones durante los últimos años. Si bien en Ouro Preto se acordó limitar el uso de los mecanismos de admisión temporaria y el *draw back* en el comercio intrazona, en materia de regímenes especiales de importación sólo se alcanzó el compromiso de tratarlo en el futuro. Como consecuencia de este trato diferenciado, surgió la aplicación generalizada de normas de origen para todos los productos que se intercambian a nivel intraregional, cuando dichas reglas deberían aplicarse sólo a los productos exceptuados del AEC.

- Incorporación de los servicios y las compras públicas a la Unión Aduanera

Es necesario que el Mercosur continúe el proceso de apertura recíproca de los respectivos mercados de servicios (como los de transporte y los financieros). Del mismo modo, el avance en la construcción de la unión aduanera debería introducir algún tipo de tratamiento común a las compras del sector público. Hasta el momento, la existencia de regímenes diferentes de compras gubernamentales en los Estados Miembros ha dificultado el proceso de armonización a escala regional. El objetivo debe ser eliminar las asimetrías que discriminan a favor de los proveedores nacionales y que perjudican a los competidores regionales.

- Integración física

Los países aún no han logrado profundizar la integración física en el bloque de manera de dar una respuesta contundente a los problemas que surgen cotidianamente. Los dos aspectos más importantes son la integración energética y la creación e integración de un sistema de transporte polimodal. Esto puede contribuir significativamente a atenuar los problemas de competitividad que enfrentan sus exportadores.

- Problemática de las economías más pequeñas

Por su pequeña dimensión, Paraguay y Uruguay enfrentan, además de sus problemas específicos y de las dificultades comunes a todas las economías de escaso desarrollo, una serie de dificultades propias de su integración con dos economías de mucho mayor tamaño y niveles iniciales de protección muy superiores. El Mercosur nunca abordó sistemáticamente esa problemática, como en cambio sí lo ha hecho la Unión Europea y, aunque en un contexto bien diferente, también lo plantean las negociaciones del ALCA, en cuyo marco se ha constituido un grupo consultivo específico para tratar el tema. Si bien no cabe esperar que las economías mayores aporten fondos a las más pequeñas, es posible imaginar otros mecanismos de cooperación que contemplen las dificultades señaladas y reduzcan los costos de la integración para esas economías.

Si el Mercosur aspira a ser algo más que una zona de libre comercio, no puede renunciar a consolidar efectivamente el AEC y eliminar progresivamente todas sus perforaciones. Por otra parte, dado su nivel promedio relativamente elevado, el AEC es una de sus principales prendas de negociación como bloque. Pero paradójicamente, si las negociaciones del ALCA y con la Unión Europea progresan, en algún momento el AEC se volverá irrelevante. Por lo tanto, si a largo plazo el Mercosur puede aportar algún valor agregado para sus miembros, el mismo deberá reposar en una agenda de cooperación más ambiciosa, orientada a concretar un verdadero mercado común capaz de potenciar la productividad y competitividad de la región en su conjunto y, de ese modo, promover su desarrollo económico y social.

En otras palabras, además de encarar las asignaturas pendientes arriba mencionadas, para contribuir efectivamente al desarrollo de los países de la región el Mercosur debe avanzar en dirección de una integración más profunda. Para ello hace falta que progresivamente vayan eliminándose todas las barreras que segmentan los mercados nacionales e impiden la libre circulación de bienes, servicios, capitales y trabajadores. Al mismo tiempo, es preciso aprovechar políticamente el fortalecimiento de la capacidad de negociación derivado de la integración en todos los foros internacionales.

### III. ALCA

#### III.1. Los antecedentes y el contexto de la iniciativa

Durante la primera mitad de los noventa, el repunte de los proyectos de integración de la Comunidad Andina de Naciones, el Mercado Común Centroamericano y la Comunidad del Caribe (Caricom), así como la constitución de nuevos acuerdos como el Nafta y el Mercosur son la expresión de un nuevo regionalismo en el hemisferio. En este contexto, Estados Unidos debió replantear su relación con Latinoamérica y el Caribe, apuntando a fortalecer su posición en la confrontación comercial con los restantes bloques regionales del mundo, en especial la Unión Europea.

En diciembre de 1994, en el marco de la Cumbre de las Américas realizada en Miami y en la búsqueda de una perspectiva integral que complementara lo económico-comercial con lo político, social, cultural y ambiental, los jefes de Estado y Gobierno de treinta y cuatro países del hemisferio decidieron, a propuesta de los Estados Unidos, establecer un Area de Libre Comercio de las Américas –ALCA-, cuyas negociaciones deberían culminar, a más tardar, en el año 2005.

La iniciativa es en cierta medida una respuesta de Estados Unidos a la consolidación de la Unión Europea y a la extensión de su influencia a nivel internacional, y una tentativa de reforzar su liderazgo en el hemisferio, que se vio afectado, entre otras circunstancias, por la masiva participación de empresas europeas en las privatizaciones llevadas a cabo en América del Sur y por el alto grado de intercambio comercial entre esta región y los países miembros de la Unión Europea. Sin embargo, los países de la región cometerían un serio error si se limitaran a considerar este único aspecto de la cuestión.

En efecto, si las negociaciones concluyen exitosamente con la eliminación progresiva de las barreras al comercio y la inversión entre los países del hemisferio, este proceso puede dar nacimiento a una de las mayores iniciativas de libre comercio regional y abrir posibilidades concretas de un mayor y más equitativo crecimiento económico para los países del área. En términos cuantitativos el ALCA representaría hoy una población de 800 millones de habitantes (13,6% de la población mundial); un PBI global de 10.417 billones de dólares (36,1% del PBI mundial); un PBI per cápita de 12.990 dólares; exportaciones totales por 1.233 billones de dólares (22,2% de las exportaciones totales del mundo) y una extensión geográfica de 39.797.000 de km<sup>2</sup> (29,8% del total mundial).

Sin duda que las marcadas asimetrías de los países intervinientes, así como la complejidad que presentarán las negociaciones teniendo en cuenta la escasa experiencia de muchos de los países involucrados en procesos de integración de esta dimensión, constituyen una dificultad no menor del proceso en curso. En este aspecto, el ALCA pondrá a prueba la capacidad de liderazgo de Estados Unidos en el hemisferio. Algunos de los países más importantes de América del Sur ya han mostrado su reticencia a un avance demasiado apresurado del proceso, ante el temor de que el mismo deje fuera de discusión temas tan sensibles a la región como el agrícola y no se traduzca en beneficios concretos para todos los participantes. En general, los países latinoamericanos aguardan de las negociaciones una apertura efectiva del mercado americano. En caso contrario parece difícil que el proceso integrador avance como se pretende en Estados Unidos. Por otra parte, tampoco deben subestimarse los conflictos internos que genera el tema en ese país, donde hasta el momento la acción de poderosos *lobbies* proteccionistas de variada índole contrarios al proceso (entre ellos el sindical y el ambientalista) han impedido obtener en el Congreso la “vía rápida” para esta iniciativa.

De todas maneras, no hay dudas de que ningún país del continente puede ignorar el ALCA, como mínimo porque los costos de quedar fuera de un eventual acuerdo son

potencialmente muy elevados. Colateralmente, la sola perspectiva del ALCA constituye de hecho un elemento de negociación frente a otros bloques regionales como la Unión Europea, que ya ha dado signos de preocupación ante el riesgo de que se repita lo que le ocurrió con México, donde su participación en las importaciones de ese país cayó significativamente, en gran medida desplazada por las provenientes de los otros países socios del Nafta.

Mirado en perspectiva, el ALCA es un proceso que se desarrolla en el marco de la globalización progresiva de la economía mundial y de una profunda transformación en la región, que tiene entre sus fundamentos los siguiente factores (Devlin, Estevadeordal y Garay, 1999):

- Una tendencia a la generalización y el fortalecimiento de los regímenes democráticos.
- La consolidación de compromisos políticos tendientes a asegurar la paz y la cooperación entre vecinos superando antiguas rivalidades y conflictos.
- Reformas económicas estructurales dirigidas a reforzar el papel del mercado y a integrarse más estrechamente con la economía mundial en casi todos los países del continente

En este sentido el ALCA debe verse como una consecuencia lógica del creciente número de acuerdos de integración en América del Norte y en América Latina y el Caribe, observada durante la década del noventa y como una de las manifestaciones más importantes del llamado “nuevo regionalismo”<sup>6</sup> (Either, 1998).

La etapa negociadora, que se extiende desde 1998 a 2005, comenzó con la definición de los objetivos y principios generales de negociación, acordados por los ministros de Comercio del hemisferio en la reunión de San José de Costa Rica, en marzo de 1998, y ratificados por los jefes de Estado y Gobierno en la Segunda Cumbre de las Américas realizada en Santiago de Chile en abril del mismo año.

No obstante, en la práctica, tal como surge de diversos documentos oficiales (ver Declaración Ministerial, Quinta Reunión Ministerial de Toronto, Informe del GNAM al CNC) la negociación propiamente dicha recién está comenzando, y hasta ahora sólo se ha avanzado en la discusión de cronogramas de actividades, programas de tareas y cuestiones metodológicas de diversa índole. Estas cuestiones metodológicas son, no obstante, cruciales y pueden en cierta manera determinar el futuro alcance de los acuerdos.

En general, desde el punto de vista sustantivo, por el momento sólo se han instrumentado ciertas medidas destinadas a la facilitación de negocios entre los países del bloque, y se ha avanzado en la equiparación de los tratamientos aduaneros y en la definición de un mecanismo común de reglamentación y procedimientos, paso institucional crucial para el objetivo de formar un área de libre comercio continental. Sin embargo, ya existe un borrador de los textos referido a cada uno de los capítulos del Acuerdo que servirán de marco para las negociaciones de los distintos temas. Allí se detallan los

---

<sup>6</sup> Son procesos de integración que presentan algunas de las siguientes características: involucran a países grandes y pequeños, los países relativamente pequeños han llevado a cabo importantes reformas de manera unilateral, el grado de liberalización dentro del acuerdo es relativamente modesto, las negociaciones incluyen objetivos amplios y, finalmente, los acuerdos están delimitados geográficamente.

consensos alcanzados y, entre corchetes, se indica la naturaleza de los puntos conflictivos y se detallan las distintas propuestas alternativas.

La conducción ejecutiva de las negociaciones está a cargo del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), compuesto por los viceministros de comercio de cada país. Existen nueve grupos de negociación que reportan al CNC y abarcan los diversos temas que han sido incluidos en la negociación. Estos son: acceso a mercados; inversiones; servicios; compras del sector público; solución de controversias; agricultura; propiedad intelectual; subsidios, antidumping y derechos compensatorios; y política de competencia. Finalmente, existe un grupo consultivo sobre economías más pequeñas y un grupo de apoyo administrativo constituido con recursos financieros y humanos del Comité Tripartito constituido por la OEA, CEPAL y el BID.

Es de vital interés para los países del Mercosur, y en verdad para el conjunto de los países latinoamericanos, que las negociaciones se desarrollen sobre la base de los principios de reciprocidad y transparencia y que se respete el criterio de *single undertaking*<sup>7</sup>. Los países latinoamericanos aspiran a que las negociaciones no se limiten a los problemas clásicos relacionados con el intercambio de bienes, como el trato a las barreras arancelarias y no arancelarias, sino que también se incluya una serie de tópicos relacionados con la agricultura, la política de subsidios, la solución de controversias y la política de competencia entre otras cuestiones. Por su parte, los Estados Unidos y Canadá buscarán avanzar sobre temas vinculados al comercio de servicios, el trato a las inversiones y los derechos de propiedad intelectual (Bouzas, 2001).

Los dos principales atractivos que presenta el ALCA para los países latinoamericanos son la posibilidad de acceder a un mercado de gran dimensión y establecer mecanismos hemisféricos de solución de controversias que faciliten, mediante criterios uniformes y negociados, la solución de los diferendos que pudieran surgir en la aplicación e interpretación del acuerdo.

Por diferentes motivos, entre los que pueden mencionarse la depreciación del euro y de las monedas asiáticas, así como la caída de los términos de intercambio de los productos agrícolas, en los últimos años la participación de los países del Mercosur en las importaciones del resto de los países del continente americano ha disminuido, pasando de 2,97% en 1995 a 2,48% en 2000. Ello les impidió aprovechar las oportunidades comerciales adicionales que generó el alto crecimiento de América del Norte y, a diferencia de lo sucedido con otros países o regiones, la presencia relativa de los países del Mercosur en el mercado norteamericano ha disminuido.

Mejorar el acceso a este mercado debe ser uno de los objetivos prioritarios para los países del Mercosur en el proceso de integración hemisférica. En la medida en que las negociaciones se desarrollen respetando los criterios de reciprocidad y transparencia arriba mencionados, éste es un objetivo factible.

Un hecho importante para los países Latinoamericanos, es que el Plan de Acción establecido en la cumbre de Miami señala que los esquemas de integración subregionales pueden constituir un escalón para el ALCA y determinó la posibilidad de coexistencia del ALCA con los mismos, en la medida en que los derechos y obligaciones previstos en tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA. Esta cláusula, que reconoce la importancia de los acuerdos bilaterales y subregionales existentes, tiene por objetivo el mantenimiento de una preferencia regional y sólo será viable en la medida en que se profundicen las normas y disciplinas intrabloque.

---

<sup>7</sup> Acuerdo único y comprensivo por el cual los países del hemisferio se aseguran que todo lo negociado debe entrar en vigencia simultáneamente.

Para los países que participan de la iniciativa del ALCA, el regionalismo abierto sugiere un compromiso con la creación de comercio y contrario a la adopción de medidas proteccionistas que podrían inducir a un desvío de comercio en perjuicio de los países no miembros (Feinberg, 2000). Sin embargo, el sentido que el regionalismo abierto tiene para el ALCA es diferente al que le otorgan otros acuerdos regionales, como por ejemplo APEC (Asian Pacific Economic Cooperation)<sup>8</sup>.

En cualquier caso, si bien la creación del ALCA se fundamenta y contribuye a la convergencia de los acuerdos subregionales, el desarrollo de un acuerdo de libre comercio en el continente sólo resultará exitoso si el proceso ayuda efectivamente a los países latinoamericanos a adaptarse más exitosamente a la economía globalizada.

Por tratarse de países tan disímiles en su nivel de desarrollo, es importante contar con una agenda suficientemente amplia como para permitir un avance equilibrado, que refleje los intereses de todos los participantes, tendiente a reducir las asimetrías iniciales existentes. Para minimizar las resistencias internas en cada uno de los países, es necesario que en los mismos se perciba que el ALCA contemplará los intereses particulares de cada uno de los participantes.

La literatura referida a la conformación de bloques regionales sostiene que la participación de un país en un acuerdo de integración define ganadores y perdedores y que las transferencias entre grupos pueden ser muy significativas. La magnitud y persistencia de esas transferencias dependerá tanto de las “condiciones iniciales” del proceso de integración, como de la dinámica comercial y del flujo de inversiones que se deriven a partir del acuerdo.

La necesidad de definir reglas comunes no debe ignorar las diferencias existentes en el nivel de desarrollo y tamaño de las economías del hemisferio. Ellas deberán ser tenidas en cuenta a la hora de definir las modalidades de cumplimiento del acuerdo. Al reconocer estas diferencias se está admitiendo la necesidad de estudiar los casos particulares, de establecer plazos diferenciales, de instrumentar regímenes de transición y de analizar en particular la problemática de cada sector y producto.

### **III.2. Mercosur en ALCA**

Dado que en el marco del ALCA se reconoció la importancia de los acuerdos regionales como paso previo a la integración hemisférica y que uno de los participantes es la mayor potencia mundial, tanto en términos económicos como políticos, a simple vista parece razonable que los países del Mercosur hayan decidido negociar bajo una posición única.

Además, si tenemos en cuenta que los intereses de los países miembros coinciden en líneas generales frente al proteccionismo comercial que practican los países más desarrollados, como queda reflejado también en la posición que el Grupo Cairns mantiene en el ámbito de las negociaciones multilaterales, la búsqueda de una posición común cobra aún más sentido. De hecho, en el caso particular de las negociaciones correspondientes al grupo agrícola, los países del Mercosur propusieron la eliminación de los subsidios a las exportaciones intra-hemisféricas, así como el disciplinamiento de otras medidas y prácticas que distorsionan la producción y el comercio agrícola, y que están referidas tanto a la ayuda

---

<sup>8</sup> Para el ALCA, regionalismo abierto no implica la extensión de las preferencias comerciales a los no miembros. En cambio, dentro de la APEC se ha presentado un debate acerca de la interpretación de “regionalismo abierto” que para algunos implica la extensión del tratamiento de nación más favorecida a los no miembros, tal vez con la condición de reciprocidad.

interna como a los créditos subsidiados, la presencia de empresas comerciales del Estado y la ayuda alimentaria<sup>9</sup>.

Por último, en el plano de la política exterior, todos los países miembros del Mercosur habían manifestado con anterioridad su convencimiento de que los acuerdos con otros bloques regionales son una oportunidad para crecer, desarrollarse e insertarse en la economía mundial en mejores condiciones. Es por ello que, bajo el concepto de “regionalismo abierto”, el ALCA es concebido como una negociación simultánea entre bloques y países de una misma región geográfica.

En consecuencia, la posición política adoptada por los países del Mercosur en el camino hacia la construcción del ALCA fue que la lógica de su conformación no podía ser el resultado de una iniciativa unilateral de un país determinado, sino un proceso de negociaciones entre todos los países y bloques regionales. La idea de los participantes del Mercosur es que la convergencia hacia la unión continental debe tener en cuenta los intereses, las características y las necesidades de cada uno de los participantes. Esta postura ha comenzado a ser aceptada por otros países, al punto de modificar algunas posturas tradicionales que caracterizaron su relacionamiento histórico con los países de América Latina.

Con respecto a la interacción entre Mercosur y ALCA, es importante destacar que, en principio, este último proceso no sólo no debería interferir con los progresos realizados en el ámbito del Mercosur, sino que además podría inducir el tratamiento dentro del bloque de otros temas que hasta ahora, por razones políticas o económicas, han venido postergándose. En otras palabras, la necesidad de prepararse para una negociación conjunta en el marco del ALCA podría servir para consolidar y profundizar la iniciativa regional.

Sin embargo, en los últimos tiempos y en el marco de las dificultades experimentadas por el Mercosur, surgió, aunque con matices diversos, un debate sobre la posibilidad, e incluso la conveniencia, de compatibilizar ambas iniciativas, y se escucharon opiniones influyentes que plantearon la necesidad de optar por uno u otro de ambos proyectos, como si los mismos inevitablemente debiesen formar parte de estrategias diferentes y contrapuestas. Desde un extremo del arco ideológico se plantea la necesidad de abroquelarse en el Mercosur y resistir el proceso de conformación del ALCA, percibido como instrumento pernicioso de expansión de los intereses norteamericanos en la región. Desde el otro extremo se manifiesta la conveniencia de desembarazarse del Mercosur y negociar unilateralmente la incorporación al ALCA, como si el mismo estuviera a la vuelta de la esquina y nos asegurara sin más el ingreso al Primer Mundo.

Como suele suceder en muchas ocasiones, las posiciones extremas no resisten un análisis riguroso. Una visión equilibrada de la cuestión debe tener en cuenta, en primer lugar, que el Mercosur es una iniciativa que ya tiene una década de existencia, comparte una geografía y significativos lazos culturales comunes, y fue concebido con el objetivo de llegar a constituirse en un Mercado Común. Como proyecto de integración, aunque ciertamente debe rediscutir su matriz de intereses comunes en función de las nuevas realidades, esta iniciativa tiene alcances no sólo económicos, ciertamente fundamentales, sino también políticos y culturales. Teniendo en cuenta el grado de avance alcanzado, su eventual disolución acarrearía costos económicos, políticos y reputacionales enormes, y en consecuencia no parece constituir una alternativa realista.

---

<sup>9</sup> Se subsidia la producción de determinados productos, para brindar con ella asistencia social. En problema no está en el fin sino en el instrumento, ya que distorsiona la producción de los productos afectados.



La extensión geográfica y la extrema heterogeneidad de los países incluidos en las negociaciones del ALCA, por su parte, hacen que inevitablemente su objetivo, la constitución de una zona de libre comercio, sea de naturaleza bien diferente al que originariamente se plantearon los miembros del Mercosur. Por otra parte, a pesar de los avances realizados desde que se lanzó la propuesta, recién están comenzando las negociaciones sustantivas sobre los contenidos del Acuerdo. Sin embargo, como ya comentamos más arriba, los países del Mercosur no pueden alcanzar a largo plazo un desarrollo sostenido si no penetran nuevos mercados. Para ello resulta imprescindible avanzar en las negociaciones con otros países y bloques comerciales. En primer lugar, porque el tamaño económico de la región es insuficiente, y en segundo lugar porque el acceso a mercados más desarrollados puede generar importantes externalidades positivas que no se pueden alcanzar exclusivamente a través de la integración entre países en desarrollo. Desde esta perspectiva no caben dudas que, dada la previsible lentitud con que avanzará la nueva ronda de negociaciones multilaterales, y la pertenencia de los países del Mercosur al continente americano, el rechazo a participar de las negociaciones del ALCA no es verdaderamente una opción factible.

En consecuencia, si lo más probable es que, de avanzar, el ALCA coexista con el Mercosur, parece evidente que a sus socios les conviene negociar conjuntamente. Por un lado, considerado en bloque, es el mercado más grande de la región fuera de los Estados Unidos, y ello no es un dato a despreciar en la negociación. Por otra parte, la rebaja arancelaria que eventualmente podría otorgar el Mercosur es más significativa que la que podrían otorgar otras economías, y por supuesto mucho más significativa que la que tienen para ofrecer Estados Unidos o Canadá, donde los aranceles, sobre todo en bienes manufacturados, ya son muy reducidos (Nogués, Sanguinetti y Sturzenegger, 2001). En contrapartida los países del Mercosur deberían demandar de los países desarrollados del hemisferio mejoras en materia de condiciones de acceso, incluyendo la reducción de barreras para arancelarias y prácticas proteccionistas, en especial en el sector agropecuario, las que además distorsionan el comercio internacional de estos productos.

Más aún, el establecimiento de reglas comunes y de un mecanismo hemisférico de solución de controversias en el marco del ALCA, de concretarse, otorgará un marco de mayor previsibilidad y certidumbre, abriendo la posibilidad de que en un futuro las relaciones económicas hemisféricas se basen crecientemente en la aplicación del derecho y en la intervención de instituciones supranacionales, lo que incluso puede contribuir a destrabar conflictos que hoy forman parte de las relaciones estrictamente bilaterales, en particular con los Estados Unidos.

Ahora bien, dado que la conclusión del proceso de negociaciones está prevista para fines de 2004, en los próximos meses deben tomarse decisiones importantes teniendo en cuenta que, para abril del año próximo, los países deben haber adoptado por consenso – principio básico del proceso ALCA - los métodos y modalidades para las negociaciones en materia de acceso a mercados, a fin de iniciar las mismas en mayo de 2002. Resulta evidente que los plazos para la discusión interna y la definición de una posición común entre los países del Mercosur se acortan. Es por ello que, más allá de las razones internas de índole económica y política que justifican la profundización del Acuerdo Mercosur, la necesidad de definir una posición común para las negociaciones que se avecinan puede resultar una oportunidad para impulsar la búsqueda de nuevos consensos internos.

### **III.3. Impacto de la integración hemisférica**

Tanto Argentina como Brasil son *global traders*:: sus relaciones comerciales con el resto del mundo muestran una importante diversificación geográfica. Sin embargo, y pese a que Estados Unidos no constituye un “socio comercial natural” para ninguno de ellos, las

exportaciones del Mercosur hacia Estados Unidos son –en comparación a los patrones que registran las ventas hacia otros bloques como la UE y Asia- relativamente intensivas en productos manufacturados y de mayor valor agregado.

La mejora en las condiciones de acceso al mercado estadounidense puede beneficiar a dichos sectores e incentivar el crecimiento del comercio intra-industrial e intra-sectorial entre los países del Mercosur y Estados Unidos. Por otra parte, estas ganancias podrían verse amplificadas por los beneficios resultantes de la atracción de nuevos flujos de inversión y financiamiento, acceso a tecnología de punta y asesoramiento técnico en temas no arancelarios vinculados al comercio, como por ejemplo los fito-sanitarios, entre otros factores.

Los potenciales costos de la participación del Mercosur en el proceso ALCA, se vinculan fundamentalmente a los ajustes estructurales que deberán realizarse en el campo productivo e institucional durante el período de transición. Esos costos pueden verse acrecentados por las posibles respuestas defensivas de países o bloques extra ALCA, circunstancia que impactaría especialmente en la Argentina y Brasil, dado que estos países, además de tener sus exportaciones relativamente diversificadas, tienen a los países europeos, y en menor medida asiáticos, como origen de una parte significativa de la inversión extranjera directa. Estos costos sólo pueden verse amortiguados si se logra avanzar en las negociaciones que el Mercosur mantiene con la Unión Europea y países del bloque asiático.<sup>10</sup>

En principio, el hecho de que el proceso de conformación del ALCA se encare de modo consistente con las reglas de juego de la OMC hace que –al menos en las actuales condiciones- la integración hemisférica sea una realidad funcional a los intereses del Mercosur. Esta propuesta –por lo menos en teoría - tiende a reducir los efectos adversos del desvío de comercio e inversiones en detrimento del Mercosur, y atenúa la amenaza de que otros bloques o países extra ALCA ejerzan conductas discriminatorias.

Dado el contexto regional, hemisférico e internacional, además de la posibilidad representada por el proyecto ALCA los países del Mercosur tienen hoy otras dos alternativas para avanzar hacia acuerdos de libre comercio con otros bloques. Por un lado, encarar una mayor integración con América del Norte, ya sea en el marco de un acuerdo Mercosur-NAFTA o entre los países del Mercosur y Estados Unidos de acuerdo al formato “4+1”, tal como se anunció recientemente. Por el otro, intentar acelerar el acuerdo Mercosur-Unión Europea que se encuentra en sus etapas preliminares.

La concreción del Nafta primero, y la iniciativa del ALCA en la actualidad, han inducido a la Unión Europea a no descuidar uno de sus principales destinos de exportaciones e inversión extra zona. Como ya mencionamos, el caso de México así lo revela: tras el ingreso al NAFTA, arribó rápidamente a un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea. Por ello, tras la iniciativa de la integración hemisférica, el Mercosur pasó inmediatamente a ser un área de rivalidad comercial entre la Unión Europea y los Estados Unidos, en especial teniendo en cuenta que involucra a los dos países más importantes de América del Sur.

Además de estos escenarios, también resulta importante evaluar el costo que implicaría en términos de producto y exportaciones la ruptura del Mercosur para negociar por separado el ingreso al NAFTA. Esta es una discusión que recurrentemente se insinúa, por la diferente postura que en oportunidades parecen mantener Argentina y Brasil en relación a la velocidad que se le quiere imponer a la integración con América del Norte.

---

<sup>10</sup> Naturalmente, estas negociaciones tienen importancia *per se*, en el caso de la UE como una de las vías para disminuir las restricciones de acceso a ese mercado, y en el caso de las naciones asiáticas si, como deberían, los países del Mercosur se fijan una estrategia para aumentar su bajísima participación actual en esos mercados, que son los de mayor dinamismo a escala internacional.

Para tener una primera idea del orden de magnitud de los beneficios y costos que implican los procesos de integración, los modelos de equilibrio general computable se han transformado en una herramienta útil para comparar preliminarmente las posibles consecuencias de decisiones de política alternativas.<sup>11</sup> Por lo expuesto en los párrafos anteriores, en este trabajo los escenarios considerados son los siguientes:

1. Constitución del ALCA, sin cambios en el AEC del Mercosur.
2. Acuerdo de Libre Comercio Mercosur-NAFTA, sin cambios en el AEC del Mercosur.
3. Acuerdo de Libre Comercio Argentina-NAFTA, manteniéndose los actuales niveles de las tasas arancelarias intra Mercosur.
4. Acuerdo de Libre Comercio Brasil-NAFTA manteniéndose los actuales niveles de las tasas arancelarias intra Mercosur.
5. Acuerdo de Libre Comercio Argentina-NAFTA, con Brasil aplicando aranceles equivalentes al AEC del Mercosur a la Argentina, y viceversa.
6. Acuerdo de Libre Comercio Brasil-NAFTA, con la Argentina aplicando aranceles equivalentes al AEC del Mercosur a Brasil, y viceversa.
7. ALCA y Acuerdo de Libre Comercio Mercosur-Unión Europea UE, sin cambios en el AEC del Mercosur.

**Resultado a nivel agregado de los escenarios de integración**

Impacto sobre exportaciones, importaciones y PBI

	Argentina			Brasil		
	exportaciones	importaciones	PBI	exportaciones	importaciones	PBI
1. ALCA	12,01%	10,25%	0,68%	39,49%	28,67%	2,40%
2. Mercosur-NAFTA	6,61%	5,29%	0,63%	33,25%	24,07%	2,37%
3. Argentina-NAFTA (a)	14,07%	12,47%	0,87%	-0,96%	-0,97%	-0,10%
4. Brasil-NAFTA (a)	-5,11%	-5,03%	-0,23%	35,02%	25,63%	2,47%
5. Argentina-NAFTA (b)	1,38%	0,22%	0,42%	-7,21%	-5,66%	-0,28%
6. Brasil-NAFTA (b)	-12,66%	-12,16%	-0,48%	30,01%	21,51%	2,23%
7. ALCA más Mercosur-Unión	27,04%	28,19%	2,32%	59,63%	44,96%	4,43%

Nota: los casos deben interpretarse como cambios en relación al año base (1997)

(a) Se mantienen los actuales niveles de las tasas arancelarias intra Mercosur.

(b) Si bien cada país mejora su condición de acceso al NAFTA, se rompe el Mercosur y cada país aplica al otro el AEC.

Cada una de las simulaciones realizadas considera en forma aislada un acuerdo preferencial de comercio, de modo de identificar los efectos específicos sobre los principales socios del Mercosur.

La interpretación de los resultados exige tener en cuenta que cada escenario sólo considera los efectos de un cambio en los aranceles ad-valorem, sin tener en cuenta las consecuencias que pueden tener los cambios de otras variables.<sup>12</sup> Como el modelo es de naturaleza estática, y además ignora la presencia de barreras no arancelarias, así como también otros temas que pueden formar parte de los futuros acuerdos, las simulaciones realizadas claramente subestiman los potenciales impactos totales del proceso de integración.

<sup>11</sup> Los principales supuestos del modelo utilizado en las simulaciones de esta sección pueden consultarse en el Anexo que se incluye al final del trabajo.

<sup>12</sup> Cabe señalar que para el sector agropecuario y la industria alimenticia dichos aranceles incluyen el equivalente arancelario de las medidas no arancelarias.

No obstante, a partir de los resultados obtenidos a nivel agregado, se pueden formular los siguientes comentarios:

- Consideradas en conjunto, las simulaciones muestran que los escenarios de integración considerados afectan positivamente el comercio exterior y el PBI tanto en Argentina como en Brasil en el marco de la continuidad del Mercosur (1, 2 y 7), pero tienen efectos contrarios para cada país en los escenarios donde alguno de ellos logra por sí solo un acuerdo con el NAFTA, ya sea que el Mercosur subsista o no (3, 4, 5 y 6).
- Teniendo en cuenta el impacto sobre el PBI, el ordenamiento de escenarios es el mismo para ambos países. Los mejores escenarios están dados por la obtención, a partir del Mercosur, de acuerdos que involucran a las economías más grandes del mundo (1 y 7). En el caso de los escenarios (3 y 4) de acuerdos individuales con el NAFTA, el resultado es positivo sólo para el país que realiza el acuerdo, aunque para el otro es menos negativo que en el caso de ruptura del Mercosur (5 y 6).
- Para la Argentina, incluso, el resultado de un acuerdo con el NAFTA sin ruptura del Mercosur (escenario 3) es superior al que podría lograr en el marco del ALCA, lo cual muestra en este caso la mayor importancia que tendrían las preferencias obtenidas, que se verían afectadas en un acuerdo más amplio por la competencia que introduciría la participación de otros países.
- La mejor alternativa para ambos países la constituye un doble acuerdo de libre comercio que apunte tanto hacia el continente como hacia la Unión Europea, en un marco en que el AEC respecto a terceros países se mantiene (7).
- Los resultados muestran la existencia de una gran dispersión entre los distintos escenarios. En el caso de Argentina los efectos sobre el PBI van desde  $-0,48\%$  hasta  $2,32\%$  y los efectos sobre las exportaciones van desde  $-12,66\%$  hasta  $27,04\%$ . En el caso de Brasil los efectos sobre el PBI van desde  $-0,28\%$  hasta  $4,43\%$  y los efectos sobre las exportaciones van desde  $-7,21\%$  hasta  $59,63\%$ .
- Si el Mercosur tuviera que elegir entre el ALCA y un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, los resultados muestran que mientras para Argentina, desde el punto de vista del crecimiento del PBI y del comercio, un acuerdo con la UE sería levemente más conveniente, para Brasil los dos acuerdos tendrían consecuencias similares.
- Los peores escenarios, tanto para Argentina como para Brasil, son aquellos en los que se rompe el Mercosur y uno de los socios realiza por su cuenta un acuerdo con el NAFTA. Para Argentina el costo de quedar afuera sería mayor que para Brasil, tanto en términos de comercio como de PBI. De todas maneras, para Brasil el costo de quedar afuera de un acuerdo con NAFTA tendría un impacto significativo, tanto en materia comercial como de caída del producto.

Los resultados de las simulaciones realizadas parecen sugerir la posibilidad de construir una estrategia común basada en intereses coincidentes en materia de proyectos de integración regional para Argentina y Brasil. Al menos esto es lo que muestran, bajo las hipótesis empleadas, los cambios en el PBI y el comercio de estos países bajo los distintos escenarios considerados. Si bien existen diferencias en la magnitud del impacto en cada escenario, estos resultados son consistentes con los obtenidos por otros estudios de simulación e impacto de los procesos de integración para Argentina y Brasil, como los realizados por el Ieral de la Fundación Mediterránea (2001) y la Fundación Getulio Vargas (2001).

En síntesis, continuar en la dirección hasta aquí planteada oficialmente por los socios del Mercosur parece la opción más beneficiosa. La conjunción de ALCA más un Acuerdo de Libre de Comercio Mercosur-Unión Europea representa la mejor alternativa para ambos socios. Por otra parte, los peores escenarios son aquellos en los cuales se eliminan parte de las preferencias entre los socios mayores del Mercosur debido a que uno de ellos establece un acuerdo de libre comercio con el NAFTA mientras que el otro queda excluido.

#### IV. CONCLUSIONES

Es innegable que, por diversos factores, el Mercosur está atravesando una seria crisis. A pesar de ello es un proceso de integración que ya cuenta con quince años de historia, ha sido encarado como política de Estado por todos sus miembros y para cada uno de ellos representa un compromiso internacional cuyo respeto o incumplimiento puede afectar su reputación e intereses no sólo a nivel regional sino a nivel internacional más amplio.

Por otro lado, no es menos cierto que el Mercosur generó ciertos logros significativos, tanto en el plano político como económico, y que desde el punto de vista del comercio exterior su peso en las exportaciones e importaciones de cada uno de los países miembros adquirió una importancia que difícilmente pueda subestimarse a la hora de evaluar la actitud a tomar frente a las actuales dificultades que enfrenta el bloque.

Considerando todas estas circunstancias, la ruptura no parece una opción realista ni conveniente para ninguno de sus integrantes, especialmente teniendo en cuenta que una modificación drástica de las reglas de juego en la materia agregaría a los costos comerciales directos de la ruptura, costos indirectos difíciles de cuantificar, pero seguramente sustanciales, en términos de pérdida de credibilidad de los compromisos oficialmente asumidos, menores incentivos para la atracción de nuevas inversiones directas y debilitamiento de la capacidad de negociación de los países del bloque.

Si este diagnóstico es correcto, entonces resulta prioritario reconstruir los entendimientos políticos básicos que dieron origen al Mercosur estableciendo un canal de diálogo permanente al más alto nivel oficial, capaz de redefinir la matriz de intereses comunes en función de las nuevas realidades. La nueva agenda debe apuntar a resolver constructivamente los conflictos existentes, contemplando incluso la posibilidad de adoptar mecanismos compensatorios temporarios, pero al mismo tiempo debe plantearse objetivos de cooperación regional más ambiciosos en el plano institucional, en materia de coordinación y convergencia macroeconómica, y en lo referente a la eliminación progresiva de todas las barreras que segmentan los mercados nacionales e impiden la libre circulación de bienes, servicios, capitales y trabajadores. El objetivo final debe ser la concreción de un verdadero mercado común capaz de potenciar la productividad y competitividad de la región en su conjunto y, de ese modo, promover su desarrollo económico y social.

Esto es cierto para todos los socios, pero especialmente para Argentina y Brasil, las dos mayores economías del bloque, cuya vecindad hará que, para bien o para mal, inevitablemente sigan influyéndose recíprocamente y que, al mismo tiempo, difícilmente puedan constituirse individualmente en interlocutores comerciales de cierto peso ante la Unión Europea y los propios Estados Unidos si se deshace el acuerdo regional.

Sin embargo, a menos que se trabaje seriamente en la profundización del Mercosur, y aunque una ruptura abierta parece improbable, no pueden descartarse alternativas menos extremas aunque igualmente negativas, que en la práctica significarían dejar languidecer el proceso de integración regional como eje de la política exterior de los países miembros. Que la reversión del proceso de integración regional y el retorno a viejas prácticas proteccionistas de sesgo ciertamente regresivo es una posibilidad concreta puede constatararse en los cada vez más frecuentes pronunciamientos de influyentes *lobbies* sectoriales en favor de la suspensión temporaria del acuerdo, la eliminación del AEC, y otras propuestas de similar tenor.

En contrapartida, la nueva situación que enfrentan los Estados Unidos y la comunidad internacional en su conjunto a partir del incalificable atentado terrorista del 11 de septiembre, parece inclinar la balanza de las preferencias americanas a favor de la continuidad de la

alianza regional constituida por el Mercosur, independientemente de las dificultades que su profundización aún debe superar, como garantía de un área libre de conflictos en América del Sur.

Como lo hiciera público recientemente el primer ministro de Bélgica y actual presidente de la Unión Europea, Guy Verhofstadt, el Mercosur está explícitamente incluido en su propuesta de reemplazar al G-8 por un Grupo integrado en un plano de igualdad por las organizaciones regionales de cooperación existentes en la conducción del proceso de mundialización de la economía ("Carta abierta a los antiglobalistas", La Nación, 26 de octubre de 2001). Este pronunciamiento claramente supone el reconocimiento del Mercosur como interlocutor válido en la arena de negociación internacional.

Partiendo de la premisa de que un retorno a un modelo de economía cerrada no sólo es contraproducente, sino que resultaría prácticamente inviable, los argumentos precedentes a favor de la continuidad y profundización del Mercosur, sin embargo, no significan desconocer que en la actualidad el mismo es, por sí solo, insuficiente como mecanismo de inserción internacional de las economías de la región en un mundo crecientemente globalizado. En primer lugar porque el tamaño del bloque es limitado para aprovechar plenamente las economías de escala y alcance actualmente disponibles. En segundo lugar porque la integración con mercados más desarrollados puede generar ciertas externalidades positivas, por ejemplo en materia de disciplinamiento institucional, cooperación técnica, capacitación, financiamiento y actualización tecnológica, entre otras, que no se pueden alcanzar exclusivamente a través de la integración entre países en desarrollo. En tercer lugar, porque las negociaciones interbloque pueden contribuir a superar las deficiencias que presenta el sistema multilateral de comercio (OMC) en materia de condiciones de acceso a mercados y prácticas proteccionistas.

Por todas estas razones parece evidente que si los países del bloque no quieren desistir en su esfuerzo por alcanzar un desarrollo sostenible, al Mercosur no le queda más opción que la de avanzar en la negociación con otros países y bloques comerciales.

Si esto es válido en general, lo es con más razón en el caso del ALCA, iniciativa de la que los países del Mercosur, y en verdad el conjunto de las naciones del hemisferio, no pueden quedar al margen, especialmente si la sociedad americana, a través del Congreso, toma la decisión política de concederle al Ejecutivo la "vía rápida" (o *TPA* de acuerdo a su actual sigla en inglés) para avanzar en su implementación. En efecto, aún si no se comparten plenamente los argumentos expuestos más arriba, no puede haber dudas de que, como mínimo, los costos potenciales de quedar afuera de un eventual acuerdo de semejante alcance serán muy elevados.

Aunque de naturaleza muy preliminar, los resultados de las simulaciones realizadas sugieren, a nivel agregado, una posible coincidencia de intereses en materia del ALCA y otros proyectos de integración interregional entre Argentina y Brasil, las dos mayores economías del Mercosur. Al menos esto se hace evidente en los cambios que mostrarían tanto el PBI como el comercio externo de estos países bajo los distintos escenarios considerados.

En efecto, los escenarios sobre posibles acuerdos comerciales que involucran a los países del Mercosur, tanto con el NAFTA, como con la Unión Europea o un eventual ALCA, muestran que dichos países obtienen las mayores ganancias manteniéndose unidos. Los peores escenarios son aquellos en los que se eliminan parte de las preferencias entre los socios más grandes del Mercosur porque uno de ellos llega a un acuerdo con el NAFTA mientras que el otro queda excluido. En consecuencia, mantener la dirección hasta aquí planteada oficialmente por los socios del Mercosur respecto de cómo encarar sus negociaciones económicas con otros países o bloques parece la opción más adecuada.

De todos modos, no debe perderse de vista que el ALCA, a pesar de los avances alcanzados desde que se lanzó la iniciativa, por el momento es apenas una posibilidad que aún se encuentra en una etapa preliminar. Aún así, los países del Mercosur no pueden adoptar una actitud pasiva o expectante frente a la iniciativa.

Fortalecer la posición negociadora desde Mercosur no es un tema menor, teniendo en cuenta las asimetrías que presentan los países participantes en el ALCA y, consecuentemente, la complejidad que presentarán las negociaciones y lo difícil que será lograr un acuerdo equilibrado. Lo propio cabe afirmar de las negociaciones que el Mercosur tiene por delante con la Unión Europea.

En el caso específico del Alca debe tenerse presente, además, que el Mercosur se ha convertido en el principal interlocutor extra Nafta. Sin pretender sobredimensionarla, la respuesta positiva de los Estados Unidos a la propuesta de los países del Mercosur de iniciar una negociación bilateral bajo el formato "4+1" parece constituir un reconocimiento explícito al papel que puede jugar el Mercosur en el proceso de integración hemisférica.

La perspectiva del ALCA debe ser vista por los países del Mercosur como una oportunidad de mejorar la inserción del bloque en el contexto hemisférico, no sólo en materia de acceso a mercados, donde quedan múltiples cuestiones a resolver, sino también en otras cuestiones en las cuales la adopción de reglas comunes facilitará sin lugar a dudas las relaciones económicas, ya que dotará al sistema de previsibilidad y certidumbre. Naturalmente, también debe entenderse como un proceso de largo plazo que deberá verse acompañado por políticas y reformas que contribuyan a fortalecer la capacidad competitiva de los sectores productivos, y que sólo tiene sentido si sus resultados en términos de concesiones otorgadas y recibidas son razonablemente equilibrados.

No se trata de plantear falsas opciones entre una realidad y una promesa, ni de sobreactuar la adhesión a la iniciativa ilusionándose con que ésta es la llave que facilitará el apoyo del Tesoro americano para conseguir nuevo financiamiento externo<sup>13</sup>. De lo que se trata es de encontrar la forma de definir los intereses individuales y comunes de los países del bloque de manera consistente y de comenzar a prepararse seriamente para las negociaciones. Para ello es preciso crear una base analítica adecuada, a fin de poder evaluar las consecuencias económicas de los diferentes escenarios alternativos que podrían resultar de las negociaciones, reforzar la capacidad institucional necesaria para llevar adelante dichas negociaciones y lograr ciertos consensos básicos y la participación activa del sector privado en las mismas.

---

<sup>13</sup> La reapertura de los mercados financieros internacionales a las economías emergentes depende en buena medida de factores que escapan a la capacidad de decisión de nuestros países, pero lo que está a nuestro alcance es consolidar y profundizar las reformas necesarias para que nuestras sociedades puedan resistir las tentaciones de una vuelta atrás de sesgo proteccionista y para que en nuestras economías se generen condiciones favorables para iniciar un proceso de desarrollo económico y social sostenible, impulsado por una mayor participación en el comercio internacional.



## V. BIBLIOGRAFIA

- Bouzas R. (2000), "Al Mercosur le falta política", reportaje publicado en Escenarios Alternativos, año 4, N° 9.
- Bouzas R. (2001), "La economía política de las negociaciones del ALCA: una síntesis", mimeo.
- Chudnovsky D. y A. López (2000), "El boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR en los años 1990: características, determinantes e impactos", CENIT, mimeo.
- Devlin R., Estevadeordal A. y L. Garay (1999), "The FTAA: some longer Term Issues", INTAL-ITD, Occasional Paper 5.
- Either W. (1998), "The new regionalism", The Economic Journal 108.
- Feinberg R. (2000), "Análisis comparativo de integración regional en un caso de mellizos no idénticos: APEC y el ALCA", Integración y Comercio 10. INTAL.
- Fundación Getulio Vargas (2001), "Quinto relatório do Estudo sobre linhas estruturais da posicao brasileira nos principais setores produtivos de interesse do Brasil no ambito do exercício de confirmacao da ALCA e no ambito das negociacoes do Mercosul con a Uniao Europeia", mimeo.
- Heymann D. y F. Navajas (2000), "Coordinación de políticas macroeconómicas en el Mercosur: algunas reflexiones". En Carrera y Sturzenegger, eds: Coordinación de Políticas Macroeconómicas en el Mercosur, Fondo de Cultura Económica y Fundación Gobierno y Sociedad.
- Ieral de Fundación Mediterránea (2001), "La inserción de la Argentina en la economía global", mimeo.
- Nogués J. (2000), "El sistema multilateral de comercio y el desbalance de la Rueda Uruguay", mimeo.
- Nogués J., Sanguinetti P. y F. Sturzenegger (2001), "Argentina y la agenda de negociaciones comerciales internacionales: el Mercosur, el NAFTA y la Unión Europea", Asociación de Bancos de la Argentina.
- Peña, F. (2000), "Frentes de acción para un Mercosur posible y deseable", Informe Uno, Buenos Aires, julio de 2000.

## ANEXO

### PRINCIPALES SUPUESTOS DEL MODELO DE EQUILIBRIO GENERAL COMPUTABLE EMPLEADO EN LAS SIMULACIONES

El modelo es de naturaleza estática. Las actividades productivas presentan rendimientos constantes a escala y están desagregadas en diez sectores: Agricultura (AGRIC), Ganadería y productos ganaderos (GANAD), Alimentos y bebidas (ALIME), Combustibles y minerales (COMBU), Textiles y otras manufacturas livianas (TEXTI), Productos químicos (QUIMI), Manufacturas básicas (MANUF), Vehículos (VEHIC), Maquinaria y equipo (MAQUI), y Servicios (SERVI).

Desde el punto de vista geográfico el modelo distingue nueve regiones (que en algunos casos están constituidas por un solo país y en otros por varios): Argentina, Brasil, Chile, Canadá, Estados Unidos, México, Resto de América, Unión Europea y Resto del Mundo

El modelo adopta la hipótesis usual de suponer que los agentes distinguen entre la variedad nacional y la variedad importada de un mismo bien, así como entre bienes importados de distintas regiones.<sup>1</sup> En otras palabras, reconoce que las importaciones y los bienes locales son sustitutos imperfectos en la demanda de los consumidores. Las correspondientes elasticidades de sustitución entre bienes domésticos e importados, constantes e idénticas para todas las regiones, toman los siguientes valores:

1 AGRIC	4.52
2 GANAD	5.22
3 ALIME	4.80
4 COMBU	4.60
5 TEXTI	5.40
6 QUIMI	4.20
7 MANUF	5.60
8 VEHIC	10.40
9 MAQUI	5.60
10 SERVI	3.88

Así, por ejemplo, el valor de 5.4 para textiles significa que si un país reduce los aranceles del sector en un monto equivalente al 1% del precio internacional de dicho producto, las importaciones de textiles de dicho país subirán un 5.4%.

Por su parte, las elasticidades de sustitución entre bienes importados de distinto origen son el doble de las anteriores para cada sector.

---

<sup>1</sup> Ver Armington, P. (1969), "A theory of demand for products distinguished by place of production", IMF Staff Papers 16.