

INSERCIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL DE AMÉRICA LATINA

*James Gerber
Oscar Muñoz
Francisco Delich
Valentina Delich
Alicia Frohmann
Patricio Leiva
Alan Fairlie
Hernán Gutiérrez
Rodrigo Araya Dujisin
Francisco Rojas Aravena*

FLACSO-Chile

Inserción Económica Internacional de América Latina

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales estos se encuentran vinculados.

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión por el Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobiernos de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer del apoyo de las fundaciones John D. and Catherine T. MacArthur, The William and Flora Hewlett Foundation y Fundación Ford.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

382.9 FLACSO-Chile

F572 **Inserción Económica Internacional de América Latina.**

Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2000

168 p. FLACSO

ISBN: 956-205-147-1

INTEGRACIÓN ECONÓMICA / ACUERDOS ECONÓMICOS /
ACUERDOS DE COMPLEMENTACIÓN / RELACIONES COMERCIALES /
AMÉRICA LATINA / CHILE / ASIA PACÍFICO / EUROPA /

© Santiago, agosto 2000, FLACSO-Chile. Inscripción N° 115.585. Prohibida su reproducción. Editado por FLACSO-Chile. Área de Relaciones Internacionales y Militares, Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa.

Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687

Casilla electrónica: flacso@flacso.cl FLACSO-Chile en el Web: <http://www.flacso.cl>

Diseño de portada Nueva Serie FLACSO: Osvaldo Aguiló

Diagramación: Claudia Gutiérrez Grossi, FLACSO-Chile

Producción: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile

Impresión: Camaleón

INDICE

Presentación

Brian Loveman

7

Introducción

Francisco Rojas Aravena

Rodrigo Araya Dujisin

11

I Parte

✓ **Estado, sociedad y mercado**

Francisco Delich

21

✓ **Cruzando fronteras: políticas nacionales y los límites de la integración internacional**

James Gerber

31

Políticas de fomento productivo

Oscar Muñoz

63

Resolución de controversias en los acuerdos comerciales

Valentina Delich

71

II Parte

✓ **Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA)**

Evaluación y balance de la primera etapa de la negociación comercial hemisférica

Alicia Frohmann

85

Una asociación estratégica. Unión Europea, América Latina, Chile

Patricio Leiva

97

APEC: un nuevo impulso para el regionalismo en Asia-Pacífico

Hernán Gutiérrez

111

Comunidad Andina, regionalismo abierto e integración profunda

Alan Fairlie Reinoso

117

Evolución, análisis y perspectivas del Mercado Común del Sur

FLACSO-Chile

139

7645

EVOLUCIÓN, ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL MERCADO COMÚN DEL SUR

FLACSO-Chile¹

Introducción

A partir de la década de los ochenta la integración económica latinoamericana ha resurgido con un dinamismo notable. Este proceso ha tenido lugar en un contexto económico nacional e internacional radicalmente distinto del pasado. En efecto, mientras que antes se privilegió una estrategia sustitutiva de importaciones, en un entorno mundial donde el proteccionismo era un fenómeno de importancia relativa mayor; en la actualidad los diferentes países profundizan la apertura, desregulación y privatización de sus economías, en un marco externo de creciente globalización. Dichas transformaciones implican que la estabilidad del desarrollo económico de los países de América Latina y el Caribe requiera de un esfuerzo permanente por mejorar su inserción internacional, lo que plantea nuevas exigencias, desafíos y oportunidades a los esquemas de integración económica conformados por naciones en desarrollo. Con este enfoque se aborda en el presente documento el examen del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y sus perspectivas.

1. Este artículo corresponde a una versión preparada por el Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile, basada en artículo homónimo de Miguel Izam, funcionario de la Unidad de Comercio Internacional de CEPAL. La versión original fue publicada por CEPAL en 1997. La responsabilidad de esta versión recae en FLACSO-Chile

Otro objetivo del análisis es intentar responder hasta qué punto el MERCOSUR ha contado con una normativa que, trascendiendo los mecanismos preferenciales orientados a favorecer el comercio recíproco, fomente las condiciones que permitan una interrelación productiva interna más eficiente, dinámica y sostenible, que contribuya a elevar la competitividad de las economías de sus países miembros frente al resto del mundo. Por lo tanto, no se trata de un estudio en profundidad sobre la dinámica de la integración “de hecho” que las propias empresas realizan mediante el solo funcionamiento del mercado, aunque de alguna manera sí se tiene en cuenta este punto, lo que ocurre cuando se abordan en su totalidad los logros comerciales del MERCOSUR.

Caracterización y evolución comercial del MERCOSUR

I. Propósito e institucionalidad del MERCOSUR

La constitución del MERCOSUR

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay suscribieron el 26 de marzo de 1991 el Tratado de Asunción, mediante el cual constituyeron el MERCOSUR, cuyo propósito explícito es conformar un Mercado Común (MC) al 31 de diciembre de 1994. Su principal implicancia es “la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países miembros”. Ocho meses más tarde, el 29 de noviembre de 1991, en Montevideo, los mismos cuatro países firmaron un Acuerdo de Complementación Económica (ACE), cuyo texto es muy parecido al del Tratado, con la intención de registrarlo en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), donde queda inscrito con el N° 18, convirtiéndose en el primer acuerdo de esta naturaleza de carácter plurilateral. Es importante señalar que Paraguay y Uruguay constituyen economías relativamente menores comparadas con las de Argentina y Brasil.

El período de transición

El Tratado de Asunción especifica un período de transición que se extiende desde la fecha de su firma hasta el 31 de diciembre de 1994, definiendo en su artículo 5 que los cuatro instrumentos principales para el logro del MC serán un programa de liberación comercial, un arancel externo común, la coordinación

de políticas macroeconómicas y la adopción de acuerdos sectoriales. Además, se adopta un Régimen General de Origen, un Sistema de Solución de Controversias y Cláusulas de Salvaguardia, estableciéndose que estas tres normativas, que constan como anexos del Tratado, regirán sólo para el período de transición. Así, se señala expresamente que para el periodo posterior se constituirá un “Sistema Permanente de Solución de Controversias para el MC” y que en “ningún caso” se aplicarán cláusulas de salvaguardia. No hay un pronunciamiento individual y explícito sobre la inexistencia de una normativa de origen más allá de la fase de transición.

La institucionalidad del MERCOSUR

Se estableció que durante el período de transición la administración y ejecución del Tratado estará a cargo de dos instituciones de carácter intergubernamental, ambas con capacidad decisoria: el Consejo del Mercado Común (CMC) y el Grupo Mercado Común (GMC). Al primero, en su calidad de órgano superior, le corresponde la conducción política y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos para la constitución definitiva del MC. El CMC, que se pronuncia mediante “Decisiones” obligatorias para las partes, está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de todos los países miembros del MERCOSUR.

Por su parte, al GMC, órgano ejecutivo, le compete velar por el cumplimiento del Tratado, proponer medidas, fijar programas de trabajo y constituir subgrupos de trabajo para avanzar hacia el MC. El GMC, que se pronuncia mediante “Resoluciones” obligatorias, está compuesto por representantes de los Bancos Centrales, Ministerios de Economía y de Relaciones Exteriores de cada uno de los países que conforman el MERCOSUR, correspondiéndole su coordinación a los integrantes del último de los Ministerios señalados. Tanto en el CMC como en el GMC las decisiones deben ser tomadas por consenso y con la presencia de todos los miembros. Por último, se crea una Secretaría Administrativa para funciones básicamente de apoyo.

El Tratado precisa que antes del 31 de diciembre de 1994, se determinará la estructura institucional definitiva de los órganos de administración del MC, que regirá a partir del término de la etapa de transición. Cumpliendo con este compromiso, el 17 de diciembre de 1994 se firmó el Protocolo de Ouro Preto, mediante el cual se refuerza la institucionalidad del acuerdo de integración económica (AIE), en dos sentidos distintos. Primero, se le otorga personalidad

jurídica de Derecho Internacional, lo que habilita al MERCOSUR para negociar y suscribir compromisos internacionales como una sola entidad. Segundo, se amplía de dos a tres el número de órganos con capacidad decisoria, manteniéndose la forma de tomar las decisiones y el carácter intergubernamental de los mismos. Tanto el CMC como el GMC no son alterados esencialmente. La institución decisoria creada es la Comisión de Comercio (CCM), órgano que se pronuncia mediante "Propuestas" o "Directivas", estas últimas con carácter obligatorio. Su función principal es asistir al GMC. El Protocolo de Ouro Preto, que es parte integrante del Tratado de Asunción, consigna que la Secretaría Administrativa del MERCOSUR continuará con sus funciones².

Los elementos presentados hasta ahora permitirían entender por qué en la literatura económica hay un cierto consenso en que el MERCOSUR se destacaría del resto de los esquemas latinoamericanos de integración económica. En efecto, se afirma que al ser un Acuerdo de Integración Económica (AIE) de creación reciente y con propósitos avanzados, tendría amplias y promisorias perspectivas de desarrollo futuro, no sólo en el ámbito comercial sino también en materia de inversiones recíprocas. Este punto de vista positivo también considera importante el hecho de que el MERCOSUR surgió de un sustantivo impulso inicial, apoyado decididamente por los gobernantes de sus países miembros. Además, se señala que serían altas las posibilidades de que se amplíe a otras naciones de América Latina. Por otra parte, un argumento que reforzaría el punto de vista positivo mencionado es que el MERCOSUR, en la medida en que fue constituido en el contexto de un creciente proceso de internacionalización y globalización de la economía mundial y, en el marco de políticas comerciales nacionales de apertura externa, facilitaría el incremento del intercambio recíproco y mejoraría la inserción de sus países miembros en el resto del mundo.

2. Además de las cuatro instituciones señaladas, existe el Foro Consultivo Económico-Social y la Comisión Parlamentaria Conjunta.

2. Marco de referencia para el análisis del MERCOSUR

Esquema conceptual

Pese a los avances logrados durante los últimos años, la transformación productiva con equidad de los países de América Latina y el Caribe es todavía una tarea pendiente (CEPAL, 1996). Una condicionante externa fundamental de este proceso es el marco de una creciente globalización e interdependencia económica, que determina la necesidad de que la estructura productiva de los países en desarrollo esté asentada en la competitividad internacional de sus exportaciones y en la sustitución eficiente de importaciones (CEPAL, 1990). Para alcanzar estos objetivos no sería suficiente la apertura de las economías, sino que se requeriría además de grandes esfuerzos internos, deliberados y sistemáticos, tendientes a sostener la estabilidad económica, elevar la tasa de ahorro e inversión y, especialmente, generar un incremento de la productividad local, que tenga en cuenta los intensos cambios tecnológicos mundiales y su modo de introducción y difusión a los aparatos productivos nacionales (CEPAL, 1994a). Ciertamente que no se trata de “un” salto de productividad por una vez en el tiempo, sino de un proceso dinámico que implica un desafío permanente.

Enfocar la transformación productiva como un fenómeno permanente remite necesariamente a conceptualizar la competitividad como un fenómeno sistémico del conjunto de la economía (CEPAL, 1992). Es en este marco que los acuerdos de integración pueden hoy aportar nuevas posibilidades al crecimiento económico de los países de América Latina y el Caribe. Un espacio económico ampliado ofrece una base productiva regional cuya escala favorece las condiciones que determinan la competitividad sistémica de cada uno de los países asociados, facilitando sus procesos individuales de transformación productiva y mejorando la calidad de su inserción internacional. Por lo tanto, parecería claro que un AIE no es un objetivo en sí mismo, sino una medida para contribuir al desarrollo económico de una nación. Esto tiene a lo menos dos implicancias. La primera tiene que ver con que no es necesariamente superior un Acuerdo de Integración Económica (AIE) que persiga objetivos más amplios que el simple libre comercio, si se estima que este último es suficiente para apoyar la transformación productiva de los países miembros. La segunda

3. Aparte de la zona de libre comercio, caracterizada por una liberación amplia del comercio recíproco, existen otras formas de integración económica que tienen propósitos distintos. Además de la zona de comercio preferencial y de la unión económica o monetaria, que corresponden a la más simple y más compleja, respectivamente, cuando la zona de libre comercio establece un arancel externo común recibe el nombre de unión aduanera, la que llega a ser un mercado común cuando los factores productivos circulan libremente.

implicancia es que el incremento del coeficiente de comercio o de inversiones recíprocas no es suficiente para dar cuenta del éxito de un AIE, si este crecimiento no viene asociado con un mejoramiento cualitativo de la inserción internacional de los países que lo componen, asunto de gran importancia para las economías de América Latina y el Caribe.

En efecto, el tamaño relativamente pequeño de la economía latinoamericana y caribeña, su bajo nivel de desarrollo y su dependencia del resto del mundo en materia comercial, tecnológica y de inversiones, le ponen límites a lo que cabría esperar de la integración económica regional. Así, un proceso demasiado autocentrado u orientado hacia adentro podría ser disfuncional a una transformación productiva permanente. Además, no sería deseable que la mayor interdependencia regional se materialice a costa de reducir los vínculos existentes o potenciales con socios económicos extrarregionales; sino por el contrario que la especificidad de la relación económica regional induzca condiciones que faciliten el desafío de sostener un incremento adecuado del producto y una inserción dinámica en terceros mercados. En este marco conceptual se inscribe el término “regionalismo abierto”, categoría que la CEPAL ha utilizado para designar al proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por las señales del mercado que surgen de la liberación comercial en general (CEPAL, 1994b).

Con el objeto de identificar las principales características que debiera tener un AIE conformado por países en desarrollo, que sea coherente con el marco conceptual señalado, en las páginas siguientes se hace una breve revisión de los fundamentos teóricos de la liberación comercial regional.

La teoría de la liberación comercial regional

Independientemente de su forma específica, un AIE por ser una alternativa subóptima de liberación comercial, genera beneficios y costos a sus miembros. En el corto plazo los factores positivos corresponden a la creación de comercio y los negativos a la desviación de comercio. Aparte de los efectos estáticos señalados, hacia el mediano y largo plazo se presentan ventajas de carácter dinámico. Por último, los costos del ajuste productivo también constituyen un elemento a destacar en este ámbito conceptual.

I. Efectos estáticos

a) Creación de comercio

Consiste en el incremento del intercambio recíproco que se verifica como consecuencia del traslado desde la producción nacional de alto costo, antes protegida por barreras arancelarias y no arancelarias, a la producción de bajo precio de un país asociado. Estos beneficios serán mayores mientras más alto sea el coeficiente de comercio entre los socios, previo al acuerdo (socios naturales). Además, la creación de comercio estará en relación directa con el nivel anterior de restricciones al intercambio recíproco y con el diferencial de los costos de producción de los países que se asocian (Ffrench-Davis, 1979). La reasignación de recursos productivos en los países asociados inducida por la creación de comercio, implica la necesidad de afrontar los costos económicos derivados del ajuste correspondiente.

b) Desviación de comercio

La desviación de comercio se genera cuando productos que antes del AIE se importaban desde el resto del mundo, por ser más baratos que los de los países que pasan a constituirse en socios, son sustituidos por bienes procedentes de estos últimos, en la medida en que sus precios libres de arancel se hacen ahora más convenientes. Así, se fomenta una producción local más cara e ineficiente que la internacional, incurriéndose en un costo que es directamente proporcional al nivel de los aranceles externos, y a su grado de dispersión, por las distorsiones que ésta genera en las economías. Cabe destacar que la desviación de comercio puede ser atenuada mediante la incorporación o asociación de nuevos socios a un AIE.

Por otra parte, en una zona de libre comercio (ZLC) las importaciones procedentes del resto del mundo pueden ingresar al socio de menor tarifa y posteriormente ser dirigidas libres de aranceles a los miembros que aplican tarifas mayores a las importaciones externas, procedimiento que perforaría las preferencias arancelarias concedidas. Esto puede ser resuelto de dos maneras diferentes. La primera permite que el acuerdo de integración continúe siendo una ZLC, y consiste en la utilización de normas de origen para determinar la nacionalidad de los bienes que se comercializan preferencialmente entre los países socios. La segunda solución convierte a la ZLC en la Unión Aduanera (UA), lo que se logra estableciendo un arancel externo común (AEC).

i) **Normas de origen.** Existen varios criterios para establecer normas de origen, pero los dos más conocidos son el del cambio en la partida arancelaria, y el del valor agregado en la producción local; el último de los cuales es el más utilizado en la práctica. Este procedimiento considera que el producto es nacional del país exportador, cuando en su elaboración interviene una cierta proporción mínima de valor agregado regional. Así, mientras mayor es el coeficiente exigido, más se benefician los miembros más industrializados del AIE porque disponen de una base productiva diversificada que les permite acceder a insumos locales variados y a precios competitivos. Para los países menos desarrollados, en cambio, un alto coeficiente de contenido local es restrictivo porque podría obligarles a sustituir importaciones de materias primas de bajo precio por una producción regional de insumos que puede ser ineficiente, tanto en términos de calidad como de costo, lo que además de condicionar la potencial especialización exportadora de estos países y también su acceso a inversiones externas, reduce la competitividad de sus productos finales en la ZLC y en los mercados internacionales. Ello sugiere que las normas de origen podrían ser de una magnitud funcional a la transformación productiva y al mejoramiento de la inserción externa de los distintos países miembros de un AIE.

ii) **Arancel externo común (AEC).** Un AEC permite que una UA no requiera de normas de origen. Sin embargo, esta normativa continúa siendo necesaria cuando hay excepciones al AEC o si una UA establece una ZLC con otros asociados. La determinación del AEC suele ser conflictiva porque al modificarse los aranceles externos de los países no sólo se altera la magnitud de la protección nacional previa, sino que además se modifica la especialización productiva y la composición del intercambio comercial de cada socio. Luego, los efectos serán distintos para los diferentes países, y su magnitud y signo dependerán de si sus tarifas anteriores aumentan o disminuyen. Así, cuando el arancel nacional se incrementa y el socio en cuestión pasa a importar desde la región, aumentan sus costos por la desviación de comercio, lo que favorece a los exportadores. En cambio, si el arancel nacional se reduce, el país importador debe enfrentar los costos derivados del ajuste de su economía a los nuevos precios, pero al mismo tiempo se le reduce su desviación de comercio, todo lo cual incrementa la presión competitiva que deben enfrentar los socios exportadores. Por otra parte, cuando se implementa un AEC inferior al arancel nacional previo simultáneamente con la liberación del comercio recíproco, es

posible que algunos sectores productivos se enfrenten a una exigencia de ajuste doble. Si estas actividades económicas no cuentan con un apoyo adecuado, podría verse retrasado el cumplimiento de los itinerarios previstos.

2. Efectos dinámicos

Los beneficios dinámicos consisten básicamente en un funcionamiento más racional del aparato productivo que hace más eficiente la producción de bienes y servicios, induciendo un crecimiento del producto que estimula la demanda y la producción nacional, las exportaciones, las importaciones, y así, iterativamente, ocurren nuevos crecimientos del producto que tienden a ser permanentes. Un AIE debería inducir beneficios dinámicos tanto al nivel de la empresa como del sistema productivo.

a) Al nivel de la empresa

Aunque estos beneficios no son necesariamente exclusivos de un AIE, un espacio ampliado constituye una alternativa privilegiada para favorecer la introducción y difusión de progreso técnico al proceso productivo, y facilitar la materialización de mayores volúmenes de inversión cualitativamente superiores. Todos estos factores, directamente vinculados con el mejoramiento de la productividad y de la competitividad de las exportaciones, se derivan de mercados que funcionan de manera imperfecta. Por ejemplo, la tecnología y su diseminación al aparato productivo, así como la investigación científica y la información, adolecen de falta de transparencia y de externalidades que no son captadas por los precios de mercado. De la misma forma, las inversiones son discontinuas y requieren de un mercado de capitales que por lo general todavía no está lo suficientemente maduro en las economías en desarrollo, lo que afecta de manera especial a las empresas medianas y pequeñas.

Párrafo aparte merecen las inversiones extranjeras que se radican en un AIE conformado por países en desarrollo. Dado que éstas tienden a explicar una parte significativa del crecimiento económico y de la incorporación de progreso técnico al aparato productivo, es importante disponer de mecanismos para promover su localización geográfica en las regiones o países menos desarrollados. En caso contrario, se corre el riesgo de perpetuar condiciones de desigualdad económica y de fomentar una competencia innecesaria por atraer inversiones extranjeras, lo que afectaría la estabilidad de largo plazo de

un proyecto de integración. Por otra parte, cabe tener presente que cuando los aranceles externos de un AIE son relativamente altos o si las normas de origen son demasiado estrictas, los inversionistas extranjeros se ven incentivados a trasladar producción al mercado ampliado para compensar la reducción de exportaciones que les afecta por la desviación de comercio. Ello podría generar presiones importantes en el sentido de mantener condiciones proteccionistas en el AIE.

También un AIE constituye un espacio preferente para potenciar los beneficios dinámicos derivables de las economías a escala y de especialización, lo que puede hacer aconsejable la conformación de acuerdos sectoriales de complementación productiva. Asimismo, teniendo en cuenta que estas ganancias tienden a concentrarse en las manufacturas, sector económico que tiene las mejores perspectivas para “aprender haciendo” mediante su propia práctica productiva (Agosin, 1992); un AIE constituido por países en desarrollo podría requerir, por un tiempo claramente determinado, el uso transitorio de mecanismos de fomento a ciertas actividades económicas que hacia el mediano plazo estén en condiciones de operar competitivamente a nivel externo sobre la base de condiciones de mercado. Se trata, por lo tanto, de rescatar la validez y el sentido de la industria naciente, cuyo argumento central se mantiene vigente en la actualidad, especialmente a la luz de las imperfecciones de la economía mundial y de las dificultades de acceso a los mercados internacionales que enfrentan de manera particular, aunque no exclusiva, las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo.

b) Al nivel del sistema productivo

Esta fuente de beneficios dinámicos, complementarios a los que operan a nivel nacional, radica en factores sistémicos de carácter regional, los cuales, aunque se ubican al exterior de la empresa, son decisivos en la determinación de su competitividad.

En este sentido, es fundamental no sólo la disponibilidad de insumos y servicios privados que hacen más eficiente la producción, sino que también adquieren gran significación algunos servicios públicos (De Melo, Panagariya y Rodrik, 1992). Entre estos últimos, cabría destacar la protección ambiental, la educación, la armonización de normas técnicas, la modernización de los servicios aduaneros, las telecomunicaciones, el transporte y la infraestructura. No deberían subestimarse los beneficios que se derivan de estos elementos, muchos

de los cuales implican más que la sólo reducción de los costos económicos de transacción. Por ejemplo, una reducción del 10% de los costos de embarque internos generada por una mejora de la infraestructura portuaria, puede ser más valiosa para los exportadores potenciales que un aumento en el tipo de cambio real, ya que afecta tanto al precio de sus insumos como a sus ingresos provenientes de las exportaciones (Krueger, 1995). La inversión conjunta del AIE en estas áreas permitiría mejorar la productividad económica de cada uno de sus miembros a un costo promedio inferior al unitario, que difícilmente podría ser solventado de manera individual. Asimismo, dependiendo de los objetivos pretendidos y del grado de desarrollo de un AIE, podría ser funcional o requerible algún nivel de coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales

3. Costos del ajuste

Los costos del ajuste económico que se deriven de la liberación del comercio regional serán más altos en tanto mayor sea el intercambio recíproco y menores, mientras más se desarrolle un comercio intraindustrial. Gracias a esto último, las empresas reducen la gama de bienes producidos y se especializan en determinados productos de la rama industrial a la que pertenecen, sin tener que interrumpir sus operaciones (CEPAL, 1990). La magnitud de los costos de ajuste está determinada por las condiciones económicas individuales de los países miembros, lo que debería ser tomado en cuenta en el programa de liberación comercial regional, así como sus posibilidades específicas de reconversión productiva. Esto podría indicar la necesidad de contemplar un mayor número de años para la desgravación de los socios de menor desarrollo económico relativo y que dispongan de una estructura productiva poco diversificada, especialmente si se espera concluir la liberación comercial en un período que por su brevedad podría incluso dificultar el ajuste de los miembros más desarrollados del AIE.

Un programa de desgravación inadecuado puede dar lugar a acciones unilaterales que incluyan la aplicación, con fines proteccionistas, de medidas *antidumping*, derechos compensatorios o cláusulas de salvaguardia. En todo caso, para evitar la utilización indiscriminada de estas disposiciones, es vital que sus normativas sean claras y transparentes, que opere un procedimiento eficiente para la resolución de disputas, y que exista un marco jurídico que

cautele las condiciones de la competencia no únicamente entre los socios, sino también con respecto a las importaciones externas. Sólo en estas condiciones un AIE puede proyectar una imagen sólida y otorgar señales estables a los agentes productivos. Por otra parte, la necesidad de suavizar los costos del ajuste sugiere la disposición de acciones regionales tendientes a favorecer la transformación productiva de las economías nacionales y regionales menos desarrolladas.

En resumen, los beneficios estáticos netos de un AIE, por derivarse básicamente de aspectos relativos a la reducción o eliminación de barreras al intercambio recíproco, se inscriben de manera preferente en el marco de la política comercial tradicional. No obstante que la búsqueda de estas ventajas fue un aspecto determinante de la integración histórica de América Latina y el Caribe, ellas mantienen plenamente toda su vigencia en la actualidad. La maximización de las ganancias estáticas, así como el logro de una distribución equitativa entre los diferentes países miembros de un AIE, lo que no ocurre de manera automática, requieren del impulso de acciones comunitarias. Se ha estimado que las ganancias estáticas son superadas por los beneficios dinámicos que induciría un AIE (Baldwin, 1989 y 1992).

Por otra parte, a diferencia de las ventajas estáticas, los beneficios dinámicos de un AIE tienen que ver más con la esfera productiva y no se derivan espontáneamente de factores relacionados con la simple localización de los recursos naturales (Singer, 1995), sino que son el resultado de acciones deliberadas e implementadas de manera conjunta, que están fuera del ámbito de la política comercial tradicional. Dependiendo del tipo de integración económica que se pretenda, estas iniciativas colectivas pueden ir desde lo estrictamente informativo hasta la creación de instituciones e instrumentos comunitarios especializados que las fomenten. Aunque los acuerdos históricos regionales de integración ya tuvieron en cuenta los beneficios dinámicos, el imperativo de sostener una transformación productiva permanente, asentada en la competitividad internacional de las economías de América Latina y el Caribe, hace que la prosecución de estas ventajas deba ocupar hoy un lugar más destacado que en el pasado.

4. Examen de los cuatro principales instrumentos del MERCOSUR

Como se señaló en el primer capítulo de este trabajo, el Tratado de Asunción consigna que los cuatro principales instrumentos que regirán durante el período de transición serán: un programa de liberación comercial, un arancel externo

común, la coordinación de políticas macroeconómicas, y la adopción de acuerdos sectoriales⁴.

El programa de liberación comercial

De los cuatro principales instrumentos mencionados, éste es el único que fue precisado en el mismo Tratado. Así, se establece un programa de liberación comercial para el intercambio recíproco “que consistirá en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes...para llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel cero, sin restricciones no arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario”⁵ luego, se pretendía que a esa fecha estuviera funcionando una ZLC perfecta. Aún en el marco de avanzadas políticas nacionales de apertura externa de los países miembros del MERCOSUR, es notable la rapidez prevista para el proceso de liberación del comercio recíproco.

El cronograma general determinaba la misma velocidad para la desgravación arancelaria de todos los bienes, especificando dos clases de salvedades. La primera señalaba que las preferencias bilaterales concedidas con anterioridad permanecerían de manera exclusiva en el marco de dichos acuerdos, aunque se estableció que la liberación comercial de estos bienes también debía concluirse a más tardar el 31 de diciembre de 1994. Cabe señalar que los acuerdos bilaterales determinaban que la desgravación de la mayoría de los productos ya sería total entre los años 1991 y 1993. Luego, la multilateralización de estas preferencias habría permitido adelantar para algunos bienes la liberación del comercio recíproco del MERCOSUR, según cuyo cronograma ningún producto concluiría su desgravación antes de fines de 1994. La segunda salvedad al cronograma general de desgravación arancelaria del intercambio recíproco del MERCOSUR radicó en las listas de bienes exceptuados del procedimiento general de liberación comercial.

4. Cabe reiterar que los otros tres instrumentos son un Régimen General de Origen, un Sistema de Solución de Controversias, y Cláusulas de Salvaguardia.

5. Artículo 5, inciso a, del Tratado de Asunción.

Las listas de excepciones

Cada uno de los cuatro países socios del MERCOSUR disponía de un número variable de productos a incluir en sus listas nacionales de excepciones, los que quedaban sujetas a un procedimiento especial de desgravación, proceso que Argentina y Brasil debían concluir el 31 de diciembre de 1994, mientras que Paraguay y Uruguay disponían de un año más para hacerlo -presumiblemente porque el Tratado de Asunción no es explícito al respecto- en razón de su menor nivel de desarrollo económico relativo. Podría haber sido aconsejable un período adicional algo superior al establecido, si se tiene en cuenta el grado de avance de la base industrial de los dos países menores de este esquema subregional de integración.

El procedimiento de desgravación para las listas nacionales de excepciones consistía en que cada país reduciría de ellas anualmente un cierto número de bienes. Para culminar sus respectivos procesos en cinco años, Argentina y Brasil retirarían un 20% cada año, mientras que Paraguay y Uruguay, que tardarían seis años, lo harían a razón de 10% en cada uno de los dos años iniciales y de 20% en cada uno de los restantes cuatro años. Se estableció que los productos retirados de las listas pasarían de inmediato y automáticamente a beneficiarse de la preferencia vigente para ese año de acuerdo con el programa general de desgravación. Como resultado, los países evitaron el retiro de los productos más sensibles, lo que hizo que estos bienes fueran dejados para el final, beneficiándose de un mayor tiempo antes de iniciar su desgravación arancelaria. Con todo, la desgravación de estos bienes no contó con la gradualidad que caracterizó a los productos que formaban parte del cronograma general de liberación comercial. Por otra parte, la ausencia de mecanismos comunitarios de apoyo a los procesos de ajuste derivados del establecimiento de una ZLC, no facilitó la desgravación de los bienes exceptuados. En definitiva, la liberación comercial del comercio recíproco no respondió a los plazos inicialmente previstos, por lo que al final del período de transición se estableció un nuevo programa para la desgravación de las excepciones.

Las nuevas excepciones

El nuevo programa, denominado "Régimen de Adecuación", le otorga a los países un plazo adicional de cuatro años para la desgravación total de determinados productos, cuya nómina incluye tanto a bienes que aún

permanecían en las listas de excepciones al final del período de transición, como a los productos por los que hasta agosto de 1994 se habían invocado las cláusulas de salvaguardia MERCOSUR. El nuevo sistema contempla que la preferencia comercial de 100% se alcanzará en cuatro anualidades vencidas de 25%, procedimiento que tiene la ventaja de facilitar la negociación y la operatoria del sistema, aunque no contempla plazos mayores para la desgravación de los productos más sensibles; ello en un marco en que permanece la ausencia de apoyo comunitario al ajuste de los sectores más sensibles, así como también el criterio de otorgar a Paraguay y Uruguay sólo un año adicional para concluir el proceso.

Por otro lado, dado que el Régimen de Adecuación incluyó sólo a los bienes por lo cuales se habían invocado las cláusulas de salvaguardia MERCOSUR, quedaron fuera los productos por los que durante el período de transición se habían aplicado otros procedimientos, para evitar que las importaciones de los socios afectaran muy intensamente a determinados sectores productivos. Las medidas *antidumping*, de carácter nacional, fueron el mecanismo más utilizado⁶. El caso de Argentina es lo suficientemente ilustrativo al respecto, país que a septiembre de 1994 había invocado en diez ocasiones las cláusulas de salvaguardia MERCOSUR contra exportaciones de Brasil y aplicado trece resoluciones *antidumping* a productos de esa misma procedencia. Además, hasta fines de 1994, Argentina había utilizado diversas restricciones no arancelarias y medidas de política comercial tendientes a proteger a determinados sectores afectados por las importaciones procedentes de sus socios del MERCOSUR, particularmente brasileras (Chudnovsky y Porta, 1995). Esta situación en parte se explicaría por las características que ha tenido en este esquema de integración la regulación de las prácticas de comercio desleal de origen intrarregional.

En efecto, durante el período de transición, cuando la práctica de comercio desleal tenía su origen en algún país socio, formalmente se aplicaba un procedimiento de intercambio informativo para reclamaciones y consulta (Decisión 3 de 1992)⁷. Un año después se aprobó un reglamento relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de *dumping* o de subsidios provenientes de países no miembros del MERCOSUR (Decisión 7 de 1993), normativa que no se extendió al comercio intrarregional. No es claro lo que

6. Algunos de los acuerdos bilaterales suscritos entre países del MERCOSUR establecen la posibilidad de aplicar medidas *antidumping* nacionales. En cambio, en otros acuerdos no se hace referencia al tema como de hecho ocurre, por ejemplo, en el ACE No. 14 suscrito por Argentina y Brasil. Lo mismo sucede en el Tratado de Asunción (ACE No. 18).

7. En cualquier caso, si alguna de las partes se veía afectada por otra podía recurrir al Protocolo de Resolución de Controversias de Brasilia.

ocurrió con la aplicación de esta última disposición, porque al año siguiente se estableció que antes del 31 de marzo de 1995 se presentaría al GMC un proyecto de reglamento común sobre prácticas desleales de comercio y salvaguardias para las relaciones con terceros países (Resolución 108 de 1994), procedimiento que se encontraría retrasado. La misma normativa establece que en el intertanto los países aplicarán sus respectivas legislaciones nacionales y no se menciona la citada disposición del año 1993.

Paralelamente, en 1994 se determinó que para el caso de *dumping* procedente de algún socio los países continuarán aplicando el procedimiento de intercambio informativo para reclamaciones y consulta (Resolución 129 de 1994). Se aclara que a su debido tiempo esta normativa será sustituida por el reglamento común sobre prácticas desleales de comercio y cláusulas de salvaguardia para las relaciones con terceros países, hasta tanto no se adopte el Estatuto de Defensa de la Competencia en el MERCOSUR. Por ahora, lo único que existiría al respecto son pautas básicas sobre defensa de la competencia intrarregional (Decisión 21 de 1994).

Lo anterior indicaría que hasta ahora en el MERCOSUR se le habría otorgado menos importancia relativa a la regulación de las prácticas de comercio desleal intrarregionales que a las extrarregionales, y que ambas normativas se encuentran aún en pleno desarrollo. A ésto se agrega que los criterios que hacían posible invocar las cláusulas de salvaguardia MERCOSUR, establecidas para el período de transición, no fueron lo suficientemente claros. Esto implicó que los países también utilizaran como salida, aparte de las restricciones unilaterales al comercio recíproco y del sistema de solución de controversias definido en el Protocolo de Brasilia, las cláusulas de salvaguardia previstas en los acuerdos bilaterales previos, cuyos casos no se incluyeron en el Régimen de Adecuación. Por otra parte, en la actualidad el MERCOSUR no dispone de cláusulas de salvaguardia, las que aumentarían la factibilidad del Régimen de Adecuación.

El arancel externo común

El Tratado de Asunción especifica que se establecerá un AEC “que incentive la competitividad externa de los Estados Partes”. Luego de arduas negociaciones se logró definir su estructura general, la que comenzó a regir el primero de enero de 1995. El AEC vigente está compuesto de once niveles tarifarios que

van desde 0% a 20% , que avanzan cada dos puntos porcentuales, con un promedio aritmético algo superior a 11%.

Excepciones al arancel externo común

La estructura general del AEC vigente comprende un número cercano a 8500 posiciones arancelarias, o sea, casi 88% de las que totalizan el universo arancelario. Las posiciones arancelarias restantes están excluidas por alguna de las siguientes razones:

a) Cada país tiene derecho a mantener una cantidad determinada de excepciones al AEC. El número máximo de posiciones arancelarias que pueden contener las listas nacionales de Argentina, Brasil y Uruguay son 300, cuyas vigencias caducarán a fines del año 2000. Paraguay puede exceptuar 399 posiciones arancelarias y mantenerlas hasta el año 2006. Los aranceles de los productos incluidos en estas listas deberán ajustarse, en forma lineal y automática, desde los niveles nacionales hacia el AEC negociado. Cuando la tarifa MERCOSUR es inferior al arancel nacional, este último será reducido, por lo cual se producirá una convergencia descendente. En caso contrario, los aranceles nacionales deberán incrementarse y la convergencia será, por lo tanto, ascendente.

En el caso de Paraguay, todas las excepciones son ascendentes. Algo similar ocurrirá con Uruguay, donde sólo seis posiciones tienen tarifa descendente mientras que todas las restantes ascienden. En Argentina y Brasil la situación es más equilibrada en términos de que algunos tienen ajuste tarifario ascendente y otros descendentes. Luego, los costos originados por la desviación de comercio tenderían a concentrarse más en los países menores que en los socios grandes.

La mayor concentración relativa de costos de desviación de comercio en los países pequeños ya ha generado algunos problemas al interior del MERCOSUR, uno de los cuales surgió cuando Paraguay requirió la posibilidad de eximir del AEC la importación de algunos bienes desde terceros países, sin pago de tarifa cuando éstos no estuvieren disponibles intrarregionalmente. Finalmente se resolvió establecer una normativa al respecto, la que de alguna manera tiende a afectar el AEC. También se han producido situaciones con consecuencias similares inducidas por los socios más grandes, una de las cuales se suscitó cuando Brasil con el objeto de contener su nivel de inflación interna, redujo la tarifa externa a ciertos alimentos e insumos intermedios en marzo de 1995.

Problemas de diferente naturaleza surgen del procedimiento utilizado para reducir los aranceles nacionales cuando la convergencia hacia el AEC es descendente. El sistema al ser lineal y automático, rebaja anualmente los mismos porcentajes para todos los productos de manera independiente a las tarifas previas, por lo que los sectores económicos más sensibles, con aranceles mayores, tienen que reducirlos en proporciones superiores a las del resto de los bienes. Cabe destacar que varios de estos sectores económicos también forman parte del Régimen de Adecuación, por lo que están sometidos a la presión de un ajuste productivo doble. De hecho, Argentina y Brasil han tenido dificultades para realizar la convergencia de sus aranceles nacionales. Por ejemplo, el primero de estos países logró mantener la tasa de estadística de 3% a las importaciones extrazonales. Por su parte, Brasil ha aumentado su arancel externo para la importación de bienes de capital y del sector automotor, aparte de lo cual subió, por un período transitorio, su lista de excepciones al AEC en 150 productos.

b) Dos actividades económicas sensibles que tendrían regímenes especiales, como consecuencia de negociaciones que se realizarían posteriormente. Se trata de los sectores azucarero y automotriz.

c) Los bienes de capital, informática y telecomunicaciones, para los cuales existen regímenes especiales. Para los primeros, el AEC máximo será 14%, con convergencia ascendente para Argentina y descendente para Brasil, ambas a lograrse en el año 2001. Paraguay y Uruguay disponen para concluir su convergencia ascendente de un plazo mayor (hasta el año 2006). Por su parte, en informática y telecomunicaciones el AEC máximo será 16%, proceso que concluirían todos los países el año 2006.

d) Los productos a los que les correspondería un AEC menor a la tarifa que transitoriamente determine para el comercio recíproco el Régimen de Adecuación. El criterio es que en ningún caso la tarifa del comercio recíproco supere al AEC.

En suma, las excepciones al AEC representan en su conjunto sólo cerca de 25% del comercio extrarregional (Bouzas, 1995, p. 8) y se espera que el proceso concluya en el año 2006. Sería beneficioso que en el intertanto el sistema tienda hacia una mayor simplicidad, dado que de alguna manera su actual complejidad habría retrasado su implementación y afectado la fluidez del comercio recíproco. Por otra parte, teniendo en cuenta que el rango tarifario del AEC es reducido, la disminución de los actuales once niveles tarifarios

podría atenuar las distorsiones en los precios relativos y, por esa vía, mejorar la eficiencia económica y la competitividad externa de la producción regional.

A continuación se analiza la normativa de origen del MERCOSUR, ya que dicho instrumento es un mecanismo que opera en un sentido parecido al AEC, porque también se relaciona directamente con el vínculo comercial existente con el resto del mundo.

Normas de origen

La norma general de origen, que rigió durante el período de transición, consideraba que un producto podía gozar de la preferencia arancelaria si resultaba de operaciones de ensamblaje y montaje realizadas en el territorio de un país miembro, cuando el valor de los materiales originarios MERCOSUR era por lo menos 40% del precio de exportación del bien final.

Lo mismo sucedía si, después del proceso de transformación operado en el territorio de un país miembro, la clasificación arancelaria de un producto correspondía a una posición diferente a la de los materiales utilizados en el proceso productivo. Cuando el salto arancelario no se verificaba, bastaba que el valor mínimo de los materiales regionales fuera de 50%, exigencia que también podía regir aunque el producto cambiara de clasificación, si los países miembros así lo determinaban.

Esta normativa fue revisada y modificada al término del período de transición, por lo que a partir de enero de 1995 comenzó a regir una nueva reglamentación, cuya exigencia de contenido regional se elevó a 60% para la generalidad de los casos, coeficiente que también supera al sugerido por la ALADI (50%). Se contemplan, sin embargo, dos tipos de excepciones relativas a los países menores. Así, a los productos paraguayos sólo se les exige un contenido MERCOSUR de 50% hasta el 2001. A partir de esa fecha y hasta el año 2006 se les aplicará la norma general de 60%. Con todo, este tratamiento preferencial es relativo ya que los demás países socios, si detectan un súbito incremento de las importaciones de estos productos, que implique daño o amenaza de daño grave, podrán adoptar salvaguardias hasta el año 2001.

La segunda salvedad surge para los productos del comercio de Uruguay con Argentina y Brasil que se encuentran negociados en los respectivos acuerdos bilaterales previos. Para tales bienes el requisito local exigido es 50% hasta el año 2001. Paralelamente, se estableció un programa de convergencia lineal y automático para reducir de manera gradual el número de estas mercancías

hasta su eliminación total en el año mencionado. Los productos al ser retirados del tratamiento especial, quedan afectados de manera inmediata a una exigencia de 60%, por lo que no está contemplada la gradualidad en el proceso. El tratamiento especial es aplicable cuando la exportación uruguaya de estos bienes a los socios mayores del MERCOSUR está sujeta a cupos, los que si no están ya definidos se acordarán mutuamente, pero respetando los antecedentes comerciales históricos.

Pareciera que el tratamiento preferencial de que gozan los países menores del MERCOSUR en materia de origen, responde a una concesión otorgada por los socios mayores para compensar a los primeros por el hecho de haber aceptado un nivel de AEC superior al que pretendían (Chudnovsky y Porta, 1995). En cualquier caso y más allá de la efectividad de tales concesiones, cabe recordar que una norma de origen demasiado exigente al aumentar la protección del mercado interno, reduce especialmente no sólo la eficiencia productiva de las economías que disponen de una base industrial menos diversificada, sino además sus vínculos comerciales con el resto del mundo. De todas maneras, en el seno de este AIE se espera que las normas de origen caduquen cuando el AEC y la UA funcionen perfectamente, es decir, el año 2006.

La coordinación de políticas macroeconómicas

El Tratado de Asunción establece que la coordinación de políticas macroeconómicas se realizará “gradualmente y en forma convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias”. Con todo, durante el período de transición no hubo avances sustantivos en esta materia, aunque factores derivados de la inestabilidad macroeconómica de los países afectaron el intercambio recíproco, realidad que se hizo presente de manera muy marcada en dos oportunidades.

La primera se produjo en 1992 cuando Argentina, que venía acumulando un déficit considerable en su balanza comercial con el mundo y también con Brasil desde el último trimestre de 1991, decidió, de manera unilateral, incrementar la tasa de estadística de 3% a 10% sobre todas las importaciones, incluidas las provenientes del MERCOSUR. La causa del déficit comercial de Argentina fue un alto crecimiento de su producto y una ascendente apreciación de su moneda, que coincidió con un aumento del tipo de cambio real de Brasil y una caída absoluta de su nivel de actividad económica, cercana a 1%. Es interesante anotar que el saldo comercial desfavorable de Argentina con el

mundo estuvo radicado básicamente en su relación con Brasil en la fase previa a la adopción de la medida restrictiva mencionada, es decir, en los dos primeros trimestres de 1992. En ambos períodos, el déficit con Brasil fue mayor que el verificado con el mundo, e incluso lo duplica en el último de los trimestres señalados. Luego, sin considerar el comercio con Brasil, el saldo comercial de Argentina con el resto del mundo fue positivo.

El incremento de la tasa de estadística de Argentina fue aceptado por los restantes socios del MERCOSUR, pero únicamente después de que este país se comprometió a que dicha medida se aplicaría sólo de manera temporal a las exportaciones de ellos, opción que se logró sobre la base de negociaciones políticas al más alto nivel y al margen de la propia normativa del Acuerdo. Ello dejó al descubierto la existencia de un vacío institucional, que fue enfrentado de manera flexible e informal, pero que es necesario solucionarlo de manera más estable.

La segunda oportunidad importante en la que factores macroeconómicos afectaron el intercambio recíproco se produjo a principios de 1995, cuando Brasil decidió, en el contexto de un fuerte crecimiento de su economía y con el propósito de reducir la magnitud de su desequilibrio comercial, incrementar a 70% sus aranceles a la importación de automotores y bienes de capital. Con la intención de lograr simultáneamente un mayor control sobre la tasa de inflación, la medida fue acompañada de una disminución de la tarifa externa de ciertos alimentos e insumos intermedios. La iniciativa desató un conflicto de envergadura, el cual también fue resuelto sobre la base de gestiones políticas al más alto nivel y al margen de la normativa del MERCOSUR. El factor principal de la solución radicó en apresurar el trabajo de un Comité Técnico *Ad-Hoc*, creado previamente (1994) para elaborar una propuesta con vistas a la desgravación comercial del sector automotor, cuya tarea había sido completar en junio de 1995, un detalle de las líneas básicas del proceso. Esta labor, luego de complejas negociaciones, fue finalmente concluida en diciembre de 1995, cuando Argentina y Brasil lograron un arreglo bilateral.

Es posible que el poco avance verificado en materia de coordinación de políticas macroeconómicas, se derive de que el Tratado de Asunción no define los objetivos ni las variables económicas que se coordinarían, así como tampoco la profundidad de la coordinación pretendida. Lo ambiguo de este marco explicaría que, aun cuando fue creado un Subgrupo de Trabajo (N° 4) para presentar medidas concretas al respecto, éste no llegó a sugerir propuestas explícitas para la coordinación de políticas macroeconómicas. Esta falta de

precisión del Tratado es extensiva a la coordinación de políticas en diversas otras áreas que el mismo enumera: agrícola, industrial, comercio exterior, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, servicios, aduana, transportes y comunicaciones. Con todo, se constituyeron 11 Subgrupos de Trabajo sobre estos temas. Se trata de Asuntos Comerciales; Asuntos Aduaneros; Normas Técnicas; Política Fiscal y Monetaria relacionada con el Comercio; Transporte Terrestre; Transporte Marítimo; Política Industrial y Tecnológica; Política Agrícola; Política Energética; Coordinación de Políticas Macroeconómicas, y Asuntos Sociales. Aunque en la mayoría de los temas mencionados ha habido algunos avances significativos, son todavía pocos los logros concretos en materia de definición de instrumentos específicos.

Luego de Ouro Preto, se produjeron ciertos cambios en esta estructura (Resolución 20 1995). En efecto, ahora no se contempla ningún Subgrupo de Trabajo, Reunión Especializada o Grupo *Ad-Hoc* que se dedique al tema de la coordinación de las políticas macroeconómicas. En este marco, Argentina propuso durante 1995 la creación de un Consejo de Cooperación Macroeconómica, para facilitar el intercambio de información y ampliar las posibilidades de cooperación sobre la materia, propuesta que fue retomada hacia fines de ese mismo año, cuando se sugirió la creación de un Grupo *ad-hoc* dedicado a la coordinación de políticas fiscales, monetarias y cambiarias (Garriga y Sanguinetti, 1995). Sin embargo y al parecer, en este nuevo contexto todavía no se han logrado avances importantes en materia de coordinación de políticas macroeconómicas en el MERCOSUR.

Tal vez las dificultades que han mostrado los diferentes socios del MERCOSUR para coordinar políticas macroeconómicas, se deba a que algunos de ellos han estado muy centrados en el objetivo de controlar su nivel de inflación interna. Otro elemento importante tiene que ver con que para Brasil la importancia comercial del mercado subregional es recién cercana al 15%.

Complementariamente, la profundidad necesaria de la coordinación de políticas macroeconómicas depende del tipo de AIE del cual se trate. Así, un MC requerirá de una coordinación más compleja que una UA, y lo mismo en esta última con relación a una ZLC. Al respecto, cabe considerar que en rigor el MERCOSUR no ha perfeccionado todavía ninguno de los tres esquemas descritos.

En definitiva, parece importante impulsar el inicio de una coordinación de políticas macroeconómicas, con objetivos realistas y claramente definidos, cuyo factor central sea el establecimiento y la consolidación de mecanismos formales

para un intercambio fluido, sistemático y oportuno de información económica. Asimismo, hasta que el proceso no esté lo suficientemente maduro, debería evitarse que la inestabilidad macroeconómica de los países afecte el intercambio eficazmente en terceros países, facilitando la optimización en el uso de los factores de producción y posibilitando mejores condiciones en términos de economías de escala. Un elemento interesante de este marco regulatorio es que permite que los propios agentes productivos puedan proponer la creación de acuerdos sectoriales (AS).

El citado marco regulatorio habría surgido como respuesta a diversas inquietudes generadas en el sector privado, en particular de Argentina y Brasil. En su mayoría se trataba de empresarios de actividades económicas nacionales sensibles que, habiendo ya logrado excepciones al programa de liberación del comercio recíproco del MERCOSUR, mantenían cierta preocupación básicamente por el efecto negativo que podría generarles la definición del AEC. Los sectores involucrados más importantes eran la agroindustria (principalmente carne bovina, lácteos y arroz), aluminio, automotriz, cuero y calzado, electrónica, farmoquímica, papel y celulosa, química y petroquímica, siderurgia y textil, casi todos con estructuras productivas oligopólicas (López y Porta, 1992).

Otro factor que parece haber operado en el mismo sentido radicaría en que el sector privado buscaba fomentar el intercambio intraindustrial, que venía experimentando una reducción considerable en los años más recientes. En efecto, desde el año 1984 hasta el año 1990 se produce un crecimiento sistemático del comercio intraindustrial en el MERCOSUR, que asciende de 18% a 31.7% del comercio total y de 22.2% a 54.5% del intercambio de manufacturas, principal componente del comercio intraindustrial; este crecimiento fue básicamente consecuencia de decisiones de firmas multinacionales o de sectores oligopólicos, algunos de los cuales, como el sector automotor y de bienes de capital (dos de los más importantes por su magnitud), ya contaban con arreglos previos definidos- en el marco del PICE (Lucángeli, 1993). De acuerdo a la misma fuente, entre los años 1990 y 1992 los coeficientes de comercio intraindustrial de bienes y de manufacturas se reducen de manera apreciable, en particular el correspondiente a estas últimas, que sólo alcanza a 33,7% en 1992.

También es posible que la motivación de los empresarios privados por constituir acuerdos sectoriales haya sido incentivada por el hecho de que los objetivos de éstos no estaban lo suficientemente precisados en el Tratado de Asunción. Sin embargo, el marco regulatorio posterior dejó claro que no cabrían

consideraciones proteccionistas y que no se buscaría un intercambio equilibrado por ramas de actividad, sino que se propendería a lograr una especialización económica racional basada en las ventajas comparativas de los países miembros. Con todo, el marco regulatorio no logró concitar el interés del empresariado por establecer acuerdos sectoriales. Así, hasta fines de 1996 no se creó ningún acuerdo sectorial firmado por los cuatro países, ya que el único que fue aprobado oficialmente (siderúrgico) no contó con la adhesión de Uruguay. Las actividades económicas que lograron avances de cierta importancia corresponden a los textiles, petroquímica, forja, “software”, plásticos, veterinaria, vidrio, pinturas, construcción civil, fotográfica y agroindustrial (azúcar y arroz). Los sectores de menor avance relativo son celulosa y papal, bienes de capital, cuero, calzado y manufacturas de cuero, juguetes, electroelectrónica, electrodomésticos, refrigeración y aire acondicionado, y farmoquímico-farmacéutico.

Por lo tanto, aunque el marco regulatorio se orientó de manera correcta en el sentido de sentar las bases para que el comercio recíproco se derive de consideraciones productivas, la inexistencia de acuerdos sectoriales no ha permitido que este instrumento contribuya a la generación de beneficios dinámicos en el MERCOSUR. A esto se agrega el hecho de que tampoco se observa un avance suficiente en otras áreas relacionadas con las ventajas dinámicas que puede proporcionar un AIE. En efecto, son escasas las acciones comunes en materia de infraestructura, transporte y telecomunicaciones. Incluso, en algunos de estos ámbitos han existido iniciativas bilaterales que han estado fuera del marco del MERCOSUR; un ejemplo que cabe mencionar al respecto es la negociación relativa al corredor bioceánico, a lo menos en sus fases iniciales.

No obstante, el tema de las inversiones extranjeras, principal determinante de los beneficios dinámicos, dispone de dos normativas en el MERCOSUR: una para los flujos intrazonales y la otra para los provenientes de terceros países. La primera, que corresponde al Protocolo de Colonia para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (enero de 1994), establece que se asegurará un trato justo y equitativo a estas inversiones, las que tendrán un tratamiento no menos favorable que el otorgado a los inversores nacionales o de terceros países. Con todo, se consigna que los países miembros podrán otorgar condiciones más favorables que las señaladas en el Protocolo, pero sin señalar los límites ni las condiciones de esa mayor preferencialidad.

La segunda normativa, que radica en el Protocolo sobre Protección de Inversiones provenientes de Estados que no forman parte del Acuerdo (agosto de 1994), especifica que éstas no recibirán un tratamiento más favorable que los criterios que se definen en el Protocolo, con lo que se intenta evitar la competencia entre los socios por atraerlas. Los criterios establecidos son que las inversiones extrazonales tendrán un trato justo, equitativo y no menos favorable que el otorgado a los inversores nacionales o extranjeros; ello no sería coherente con el mismo texto jurídico cuando se explicita que los países socios no extenderán a los inversores extrazonales los beneficios de cualquier tratamiento, preferencia o privilegio resultante de su participación o asociación en una ZLC, UA, MC o acuerdo regional similar. Además, la distinción entre inversiones de origen intra y extrarregional se hace muy difusa cuando se trata de inversiones conjuntas o de reinversiones de terceros países.

Los dos cuerpos jurídicos relativos a las inversiones extranjeras, que se crearon hacia el término del período de transición del MERCOSUR, tienen un perfil de tipo conceptual que se orienta fundamentalmente a establecer límites a las acciones permitidas, cuya definición no parece muy precisa. Asimismo, temáticas ausentes son las inversiones públicas y las dirigidas a mejorar la infraestructura, el transporte y las telecomunicaciones, aspectos determinantes para hacer más eficiente el funcionamiento del espacio productivo ampliado.

En resumen, como se infiere del análisis realizado en el presente capítulo, desde el punto de vista de su normativa, el MERCOSUR ha tenido relativamente menos logros en el ámbito de los factores dinámicos de la integración, que en los aspectos estáticos, ya que tanto el programa de liberación comercial del comercio recíproco como el AEC se encuentran altamente avanzados. Aún así, todavía es posible mejorar algunos elementos para incrementar los beneficios económicos del proceso. Entre otros, cabe destacar la liberación del comercio de servicios, la reintroducción de cláusulas de salvaguardia, el reforzamiento de condiciones de competencia, la constitución de un sistema definitivo de solución de controversias, la preocupación por los costos del ajuste y la facilitación de la reconversión productiva, factores estos dos últimos, de gran validez para los países de menor desarrollo económico relativo. Asimismo, la necesidad de disminuir los costos derivados de la desviación de comercio podría hacer aconsejable que hacia el mediano plazo se revisara tanto el grado de exigencia de la norma de origen, así como la dispersión y el nivel máximo del AEC, lo cual contribuiría a darle mayor fuerza a la idea de que el MERCOSUR constituye un espacio económico que propicia una inserción más abierta,

competitiva y dinámica en los mercados mundiales. Con todo, cabe recordar que la incorporación o asociación de otros países al AIE también reduce los costos de la desviación de comercio.

Resumen y conclusiones

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay constituyeron el 26 de marzo de 1991 el MERCOSUR, con el objeto de conformar un espacio económico, el 31 de diciembre de 1994, donde sea libre la circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países miembros. Tales propósitos se alcanzarían mediante cuatro instrumentos principales: un programa de liberación comercial; un arancel externo común; la coordinación de políticas macroeconómicas, y la adopción de acuerdos sectoriales. La iniciativa favoreció el dinamismo de las exportaciones recíprocas de bienes en los años noventa. Por otra parte, se observa que el incremento del intercambio intrarregional de bienes de los años noventa habría sido acompañado por una caída de las exportaciones de bienes dirigidas al resto del mundo, lo que ocurría en todos los países, excepto en el caso de Argentina. Este proceso generaría cierta preocupación dado que habría sucedido en un contexto de creciente internacionalización, a lo que se suma que los integrantes del MERCOSUR son países en desarrollo, con baja presencia en la economía mundial, y altamente dependientes de ella en materia de comercio, capitales, inversiones y tecnología, todos ellos elementos fundamentales para su transformación productiva.

Lo anterior motiva a realizar un análisis de los cuatro instrumentos principales del MERCOSUR. El programa de liberación comercial ha tenido logros notables, si bien el proceso no siempre se ha ajustado a los plazos originalmente previstos, lo que se explicaría, entre otras causas, porque la desgravación de los bienes más sensibles no habría contado con todo el apoyo requerido. El arancel externo común está siendo incorporado de manera paulatina y cubriría algo menos del 80% de las importaciones extrarregionales. Por último, se habría avanzado poco en materia de coordinación de políticas macroeconómicas, y aún no se concretarían nuevos acuerdos sectoriales constituidos por los cuatro países socios.

Luego, los instrumentos de mayor éxito relativo habrían sido los relacionados directamente con el comercio, por lo que existiría un conjunto de otros aspectos, vinculados con factores del ámbito productivo, sobre los cuales se propone la creación de una normativa comunitaria, o su perfeccionamiento. Temas cruciales son las inversiones externas; el mejoramiento de diversos

servicios públicos de apoyo al productor, y el desarrollo de infraestructura, transporte y comunicaciones, sin los que no es posible hacer más eficiente el funcionamiento del espacio productivo ampliado, elemento básico para lograr y sostener una inserción internacional competitiva. Con todo, también se plantea que los instrumentos de corte comercial podrían ser objeto de modificaciones que los harían más fructíferos. En suma, el MERCOSUR tendría todavía un amplio margen para incrementar los beneficios económicos potencialmente derivables de un proceso de integración, que se caracterice por impulsar un regionalismo abierto al resto del mundo.

Al respecto, cabe destacar que el MERCOSUR está buscando proyectarse hacia socios económicos externos con los cuales tiene interés en establecer acuerdos comerciales, objetivo que fue logrado con Chile. Asimismo, se encuentran en diferente grado de avance las negociaciones con los restantes países de América del Sur, así como con la Unión Europea, con la cual ya se ha suscrito un Acuerdo Marco de gran amplitud temática. En cualquier caso, sería deseable que los acuerdos que pudieran surgir, tanto de las actuales negociaciones como de otras futuras, superen ciertos factores que se manifestaron en la negociación con Chile; algunos de los cuales se reflejaron en el propio Acuerdo, donde quedaron pendientes las cláusulas de salvaguardia, la normativa sobre solución de controversias, defensa de la competencia y del consumidor. También se postergó la negociación para la liberación del intercambio de servicios, y la desgravación arancelaria de un grupo de productos. Es interesante agregar que varios de estos factores están siendo perfeccionados en el propio MERCOSUR.

Finalmente, está claro que ninguno de los problemas mencionados alcanza a empañar las promisorias perspectivas que tiene el MERCOSUR, cuyos logros más importantes son que en un corto período de tiempo se aproxima a concluir de manera acabada una Zona de Libre Comercio y una Unión Aduanera, a lo que se suma un atractivo nivel de comercio recíproco. Ciertamente que esto, combinado con un reforzamiento de la relación económica con el resto del mundo y con el propósito de aprovechar toda la potencialidad que ofrece la integración económica regional, puede mejorar la competitividad internacional de los países que constituyen el MERCOSUR. Aunque los desafíos son de alguna envergadura, la oportunidad es propicia para una entidad que cuenta con toda la flexibilidad que caracteriza a los procesos con favorables posibilidades de expansión.

Referencias bibliográficas

- Agosin, Manuel R. (1992): *Beneficios y costos potenciales de la iniciativa para las Américas: el caso de Chile*, BID/CEPAL (Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe), documentos de trabajo sobre comercio en el hemisferio Occidental, DT-CHO-9, agosto.
- Baldwin, R. E. (1989): "The growth effects of 1992", *Economic Policy*, octubre.
- (1992): "Measurable dynamic gains from trade", *Journal of Political Economy*, vol. 100, N° 1
- Barbosa, Rubens A. (1993): *Intentos de integración en el Cono Sur hasta el Tratado de Asunción*, Contribuciones 2/93, año X, abril-junio, Buenos Aires, Argentina.
- Bouzas, Roberto (1993): "Apertura comercial e integración económica en el cono sur", *Integración regional y globalización*, Nueva Sociedad, N° 125, mayo-junio.
- (1995): *La agenda económica del MERCOSUR: desafíos de política a corto y mediano plazo*, Serie Documentos e Informes de Investigación, N° 194, FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), noviembre, Buenos Aires, Argentina.
- Cussing, James H. (1995): "Las salvaguardias en una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental", BID/CEPAL (Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *La liberalización del comercio en el hemisferio occidental*, Washington, D.C.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.ó.
- (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev. I-P), Santiago de Chile, abril, publicación de la Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5.
- (1994a): *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial* (LC/G.1800 (SES.25/3)), Santiago de Chile, marzo.
- (1994b): *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (LC/L.808 (CEG.19/3)), Santiago de Chile, enero.
- (1996): *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía* (LC/G.1898 (SES.26/3)), Santiago de Chile, marzo.
- Chichilnisky, Graciela (1995): "Estrategias para la liberalización del comercio en las Américas", BID/CEPAL (Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *La liberalización del comercio en el hemisferio occidental*, Washington, D.C.

- Chudnovsky, Daniel y Porta, Fernando (1995): *Antes y después de la unión aduanera del MERCOSUR: prioridades de política*, versión corregida del trabajo presentado en la Primera Conferencia Industrial Argentina, Iguazú, septiembre, 1994.
- Da Motta Veiga, Pedro (1993): *Alcanzar un mercado común interno: pesos y resultados*, Contribuciones 2/93, año X, abril-junio, Buenos Aires, Argentina.
- De Melo, Jaime, Panagariya, Arvind y Rodrik, Dani (1992): *Regional integration: an analytical and empirical overview*, documento N° 8, borrador preliminar preparado para ser presentado a la Sesión IV de la Conferencia del Banco Mundial "New Dimensions in Regional Integration", abril, Washington, D.C.
- Ferrer, Aldo (1996): "Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas", *La integración regional en América Latina*, Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas, N° 24, julio-diciembre, Madrid, España.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1979): *Economía internacional: teorías y políticas para el desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1995): *International financial statistics*. Yearbook.
- Garriga, Marcelo y Sanguinetti, Pablo (1995): *Coordinación macroeconómica en el MERCOSUR: avances registrados y perspectivas*, trabajo preparado para el Seminario sobre Coordinación de Políticas Macroeconómicas, organizado por la Fundación Ebert, Buenos Aires, Argentina, noviembre.
- IRELA (Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas) (1996): *La Unión Europea y el MERCOSUR: ¿hacia una nueva relación económica?*, documento de base, junio, Madrid, España.
- Krueger, Anne O. (1995): "Condiciones para maximizar las ganancias provenientes de una ZOLCHO", BID/CEPAL (Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *La liberalización del comercio en el hemisferio occidental*, Washington, D.C.
- Lavagna, Roberto (1993): *Cambios en la estructura productiva inducidos por el MERCOSUR*, Contribuciones 2/93, año X, abril-junio, Buenos Aires, Argentina.
- López, Andrés y Porta, Fernando (1992): *Los acuerdos sectoriales en el ámbito del MERCOSUR*, Secretaría de Programación Económica, Subsecretaría de Estudios Económicos, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires, Argentina, septiembre.
- Lucángeli, Jorge (1993): *La presencia del comercio intro-industrial en el intercambio entre la Argentina y Brasil*, Separata, Boletín Informativo Techint, N° 275, julio-diciembre.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (1995): *El comercio internacional 1995*, Ginebra.
- Palmeter, David N. (1995): "Normas de origen en una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental", BID/CEPAL (Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *La liberalización del comercio en el hemisferio occidental*, Washington, D.C.

- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (1994): *Síntesis de los resultados de Ouro Preto*, Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales, Buenos Aires, Argentina, diciembre.
- Singer, Hans W. (1995): "¿Es posible una asociación genuina en una Zona de Libre Comercio en el Hemisferio Occidental?", BID/CEPAL (Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *La liberalización del comercio en el hemisferio occidental*, Washington, D.C.
- Tussie, Diana (1996): *Argentina in the global economy: facing the dilemmas*, Serie Documentos e Informes de Investigación, N° 202, FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), abril, Buenos Aires, Argentina.
- Yeats, Alexander J. (1996): *Does Mercosur's trade performance justify concerns about the effects of regional trade arrangements?*, Washington, D.C.