



La plaza y la Iglesia Nueva de San Francisco rodeadas de incomprensibles edificios innecesariamente altos modernos y seudo posmodernos (Cali).



# Mercosur: éxitos, fracasos y tareas inconclusas<sup>1</sup>

PAULO PAÍVA

*Vicepresidente de Planificación y Administración BID*

RICARDO GAZEL

*Asesor Económico. Banco Interamericano de Desarrollo<sup>2</sup>*

## 1. INTRODUCCIÓN

En marzo de 2001, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) celebró el décimo aniversario de la firma del Tratado de Asunción, que sentó las bases de la integración económica entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.<sup>3</sup> En esos diez años, el bloque comercial logró tremendo éxito en la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias y un creciente comercio dentro del bloque, que aumentó del 9% del total de la exportación en 1990 al 25% del total de la exportación del grupo, ocho años más tarde. Además, el grupo en conjunto redujo las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio con países ajenos al MERCOSUR y avanzó hacia la creación de una unión aduanera, merced a la negociación y aplicación de un gran porcentaje de aranceles externos comunes.

Pese a esos avances, el proceso de integración ha experimentado reveses como consecuencia de fenómenos económicos tan diferentes como la crisis financiera asiática, la devaluación monetaria de Brasil y, ahora, la incertidumbre económica imperante en Argentina. Los retrocesos del proceso de integración plantean problemas de credibilidad y pueden comprometer el futuro del proceso. En el presente estudio analizamos algunos de esos pro-

blemas. El resto del estudio está organizado del modo siguiente. En la Sección 2 se analiza el actual nivel de integración económica del MERCOSUR, procurando determinar en qué medida la estrategia de desarrollo, que ha llevado de un enfoque de sustitución de importaciones a economías más abiertas en los años ochenta, influyó sobre la celeridad del proceso y dio lugar a un nivel mixto de diferentes etapas de integración económica. En la Sección 3 analizamos los principales éxitos logrados en los últimos diez años, en tanto que en la Sección 4 se identifican las fallas. En la Sección 5 se consideran las oportunidades y desafíos con los que se verá confrontado el bloque en el futuro próximo y en la Sección 6 se extraen algunas conclusiones provisionales.

## 2. MERCOSUR: PARTICIPANTES DE MUY DIFERENTES ESCALAS

Los cuatro miembros plenos y los dos miembros asociados del MERCOSUR abarcan el 67% de la superficie terrestre de América Latina, el 47% de la población y les corresponde alrededor del 60% de su producto interno bruto. Aunque se trata de cifras notables, ocultan considerables diferencias entre los países miembros del MERCOSUR. Por ejemplo, aunque el bloque abarca los dos tercios del área total de América Latina, tan sólo a Brasil

le corresponde más del 40% de ese total, en tanto que a Uruguay le corresponde menos del 1%. Análogamente, Brasil aportó cerca del 40% del PIB de la región en 1998, en comparación con menos del 0,5% en el caso de Paraguay. En otras palabras, existen amplias y significativas diferencias entre los países miembros, tal como surge del Cuadro 1.

### 3. MERCOSUR: ¿ZONA DE LIBRE COMERCIO, UNIÓN ADUANERA O MERCADO COMÚN?

El proceso de integración económica del MERCOSUR combinó elementos de diversas etapas de liberalización del comercio en un breve período de tiempo. En diez años, el bloque pasó de una estructura de comercio considerablemente restringido a una zona de comercio prácticamente libre, habiéndose realizado esfuerzos adicionales para establecer una unión aduanera y avanzar hacia un mercado común. Este proceso más enérgico de integración económica formó parte de una estrategia de desarrollo económico, basada en tres pilares principales: un Estado menos intervencionista, una economía más abierta y sistemas de gobierno democráticos.

Es importante señalar que no hace mucho —específicamente en las últimas dos décadas— América

Latina, en general, y los países miembros del MERCOSUR, en especial, pusieron en marcha el proceso de integración en la economía mundial (así como una integración intrarregional más eficaz). Antes de iniciar ese cambio de enfoque en materia de desarrollo, la mayor parte de los países de América Latina habían adoptado una estrategia de desarrollo basada en economías más cerradas, conocido como “industrialización a través de la sustitución de importaciones”.

#### 3.1. El modelo de sustitución de importaciones

En el modelo de “industrialización a través de la sustitución de importaciones” el Estado cumplía un papel clave, como principal inversionista en la economía y orientador de todo el proceso de desarrollo. En ese contexto, los sectores y productos considerados estratégicamente importantes para el desarrollo económico del país gozaban de generosos subsidios y fuerte protección frente a la competencia externa. Esta estrategia de crecimiento dio lugar a economías ineficientes y no competitivas, aisladas de los mercados mundiales. Los precios de los sectores y productos protegidos no reflejaban los precios imperantes en los mercados internacionales ni la variación de la demanda interna. La población, en general, soportaba el costo de las ineficiencias en materia de costo de pro-

Argentina	2.780.400	13,5%	37.032	7,3%	298.280,4	15,0%
Brasil	8.511.965	41,4%	170.693	33,6%	782.416,1	39,2%
Paraguay	406.752	2,0%	5.496	1,1%	8.596	0,4%
Uruguay	177.414	0,9%	3.337	0,7%	22.455,9	1,1%
Bolivia	1.098.581	5,3%	8.329	1,6%	8.530	0,4%
Chile	756.626	3,7%	15.211	3,0%	72.809,6	3,7%
MERCOSUR	13.731.738	66,8%	240.098	47,3%	1.193.088	59,8%
Resto de América Latina	6.814.350	33,2%	267.832	52,7%	800.724,8	40,2%
América Latina	20.546.088	100,0%	507.930	100,0%	1.993.813	100,0%

ducción, ya que las empresas ejercían su poder de mercado o se incrementaba la inflación. Además, el costo de los subsidios recaía sobre la población, a través del gasto público, aunque la falta de transparencia impedía que esa realidad se manifestara explícitamente en los presupuestos fiscales.

Estos problemas no impidieron que, entre 1950 y 1980, la estrategia de “sustitución de importaciones” suscitara para América Latina tasas de crecimiento económico superiores a los promedios internacionales. Lamentablemente, esa estrategia dio lugar, asimismo, a escaso nivel de participación en el comercio mundial global y a una fuerte dependencia de las inversiones públicas (internas) y externas (privadas).

El modelo de sustitución de importaciones resultó insostenible y, en definitiva, dio lugar, en los años ochenta, a una crisis económica generalizada, con crecientes déficit presupuestarios y comerciales, tasas de inflación cada vez más elevadas y recesión. Muchos países latinoamericanos experimentaron los peores efectos de ambos extremos: recesión económica y altas tasas de inflación. Al mismo tiempo, la economía mundial avanzaba hacia más altos niveles de integración económica, con crecientes corrientes de capital, comercio y trabajo (migración) entre un país y otro. Este proceso se conoce como globalización.

### *3.2. Recientes cambios en la estrategia de desarrollo económico*

En las dos últimas décadas América Latina experimentó un cambio radical, que fue la respuesta a la crisis suscitada por el abandono de la estrategia de sustitución de importaciones y a la variación del entorno económico internacional, es decir, a la globalización económica. Entre las transformaciones recientes cabe mencionar un cambio de enormes proporciones en el papel del Estado en la economía, encaminado a lograr el equilibrio fiscal

y una creciente eficiencia del sector público. Un importante componente del proceso de reforma del Estado consistió en un programa general de privatización de empresas de propiedad estatal, cuyo número había ido aumentando en la décadas anteriores. A través del programa de privatización se intentaba elevar los niveles de eficiencia global de la economía, de modo que el Estado siguiera siendo el principal proveedor de bienes públicos, pero ejerciera un papel algo menos prominente en las actividades productivas. La política económica de América Latina adoptó las principales ideas del denominado “Consenso de Washington”, procurándose llegar a una economía orientada por el mercado, con menos intervención del Estado, mayor austeridad fiscal y una política monetaria y cambiaria realista, compatible con una economía más competitiva. El sector privado se convirtió en un importante agente de captación de ahorro e inversiones privadas e inversión de las mismas en el sector productivo.

Un segundo componente importante de las recientes transformaciones económicas experimentadas por América Latina fue la liberalización de la cuenta de comercio y de la cuenta de capital. Por un lado, la región trató de abrir nuevos mercados a sus productos y, por otra parte, también experimentó una más intensa competencia de los productores externos en los mercados locales.

La taxonomía de la integración económica indica una jerarquía de liberalización de mercados y coordinación de políticas que llevaría a los países de una situación de autarquía a una unión monetaria. En términos generales, esta taxonomía podría resumirse del modo siguiente: Figura 1

Aunque no se espera que los países sigan la taxonomía arriba descrita en el orden exacto indicado, es probable que la integración económica facilite algún tipo de senda “natural” de un nivel de

Figura 1

**Taxonomía de la integración económica,  
por características seleccionadas**

	Autarquía	Cierto comercio	Zona de libre comercio	Unión aduanera	Mercado común	Mercado común con unión aduanera
Aislamiento económico, ausencia de todo comercio, consumo restringido a la producción interna.	●					
Existe comercio, pero con la presencia de barreras arancelarias y no arancelarias.		●				
Estructura de aranceles equivalentes a cero para bienes y servicios transferidos entre países miembros con reducción o eliminación de barreras no arancelarias al comercio.			●	●	●	●
Estructura de arancel externo común.				●	●	●
Libre movilidad de trabajo y el capital entre los países miembros.					●	●
Sólo una moneda. Los países comparten un banco central, no existe una política monetaria individual.						●

integración más bajo a otro más alto. Es difícil dar argumentos a favor de una unión aduanera, cuando los países miembros aún no han comerciado en forma libre entre sí. La Unión Europea es un ejemplo elocuente de un largo y gradual proceso de integración económica, aunque han existido y siguen existiendo muchas barreras a su aplicación plena.

Como el proceso de integración económica se inició para ellos tardíamente, los países miembros

del MERCOSUR aceleraron sus esfuerzos para tratar de alcanzar al resto del mundo. Esto ha hecho que ese bloque presente actualmente características de zona de libre comercio, unión aduanera y algunos avances hacia un mercado común, pero ninguna de esas etapas está plenamente consolidada.<sup>4</sup> Algunas de esas características son las siguientes:

**Zona de libre comercio:** La mayor parte de los aranceles aplicables a los bienes habían sido eliminados en 1995, aunque aún subsisten excepciones para ciertos bienes sensibles.

**Unión aduanera:** En 1995 se introdujo la estructura de arancel externo común. Los bienes de capital y muchos bienes electrónicos no forman parte del programa de arancel externo común (referente a algunos bienes y a algunos países cuya convergencia se preveía para 2006).

Se ha elaborado y se está evaluando una legislación antidumping común.

**Mercado común:** Importantes restricciones a la movilización del trabajo:

Protocolo de Montevideo: Eliminación paulatina de las restricciones al comercio de servicios (diez años) y aceleración del respectivo proceso en lo que atañe a los servicios financieros, el transporte aéreo, las comunicaciones por satélite, los seguros y los servicios profesionales (todo lo cual está siendo negociado).

1998: En un memorándum de entendimiento se prevé el reconocimiento mutuo de los diplomas universitarios. La plena aplicación de ese régimen permitiría a los graduados universitarios trabajar en todos los países (incluidos Bolivia y Chile). Se requerirán criterios comunes de evaluación cualitativa de las universidades.

En 1999 Brasil y Argentina establecieron grupos de estudio de la coordinación de la política macroeconómica: armonización de datos estadísticos y metodología de indicadores económicos.

Se ha concebido un “Pequeño Tratado de Maastricht” para establecer el equilibrio fiscal entre los miembros. Leyes de responsabilidad fiscal en Brasil y Argentina.

#### 4. ÉXITOS

El proceso de liberalización del comercio entre los países miembros del MERCOSUR ha sido exitoso en muchos frentes: desde el aumento de las corrientes comerciales y las inversiones entre los distintos países hasta la consolidación de los regímenes democráticos. En esta sección se destacan algunos de esos logros.

##### 4.1. Aumento del comercio y las corrientes de inversiones intrarregionales

La integración económica suscitó un notable aumento de las corrientes de comercio dentro del bloque, que casi se quintuplicaron entre 1990 y 1998. Como surge del Cuadro 1, las exportaciones dentro del grupo aumentaron de menos del 9% del total de la exportación del bloque en 1990 al 25% en 1998. En 1999, debido al efecto de contagio de la crisis asiática de 1998 y la subsi-

guiente devaluación del real brasileño, la proporción del total de la exportación dentro del bloque se redujo al 20,4%, y es probable que se mantenga en torno a ese nivel en 2000. Este aumento de la proporción del total de la exportación obedeció a una tasa de crecimiento mucho mayor de la exportación dentro del bloque que la correspondiente a las exportaciones hacia afuera del mismo. Entre 1990 y 1998 el total de la exportación aumentó un 75%, lo que representa un incremento del 44% en el caso de las exportaciones a países ajenos al MERCOSUR y una tasa de crecimiento asombrosa —de casi 400%— para las exportaciones dentro del bloque. (Cuadro 2)

Una cuestión muy importante, a la que conviene hacer referencia aquí, es que, si bien las corrientes de comercio dentro del bloque aumentaron considerablemente desde que comenzó a funcionar el MERCOSUR, las pruebas acumuladas llevan a pensar que el acuerdo de preferencias regionales no dio lugar a una desviación del comercio de proporciones tan considerables como las que podían haberse previsto. Como surge del Gráfico 1, el total de las importaciones realizadas por países miembros del MERCOSUR aumentó, en proporción, más que el total de la exportación y, lo que es más importante, las importaciones de países ajenos al bloque también aumentaron vigorosa-

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	46.402	45.891	50.463	54.122	62.113	70.402	74.998	82.342	81.323	74.320	
Incremento porcentual fuera del MERCOSUR	-0,3	-1,1	10,0	7,3	14,8	13,3	6,5	9,8	-1,2	-8,6	
Incremento porcentual dentro del MERCOSUR	-1,0	-3,5	6,0	2,0	13,7	11,7	3,5	7,5	-2,1	-3,0	
Incremento porcentual Intra/Total	4.127	5.103	7.216	10.026	11.957	14.384	17.038	20.053	20.351	15.163	
	7,6	23,6	41,4	38,9	19,3	20,3	18,5	17,7	1,5	-25,5	
	<b>8,9</b>	<b>11,1</b>	<b>14,3</b>	<b>18,5</b>	<b>19,3</b>	<b>20,4</b>	<b>22,7</b>	<b>24,4</b>	<b>25,0</b>	<b>20,4</b>	

Fuente: Nota periódica del BID sobre Integración y Comercio en las Américas, diciembre de 2000.

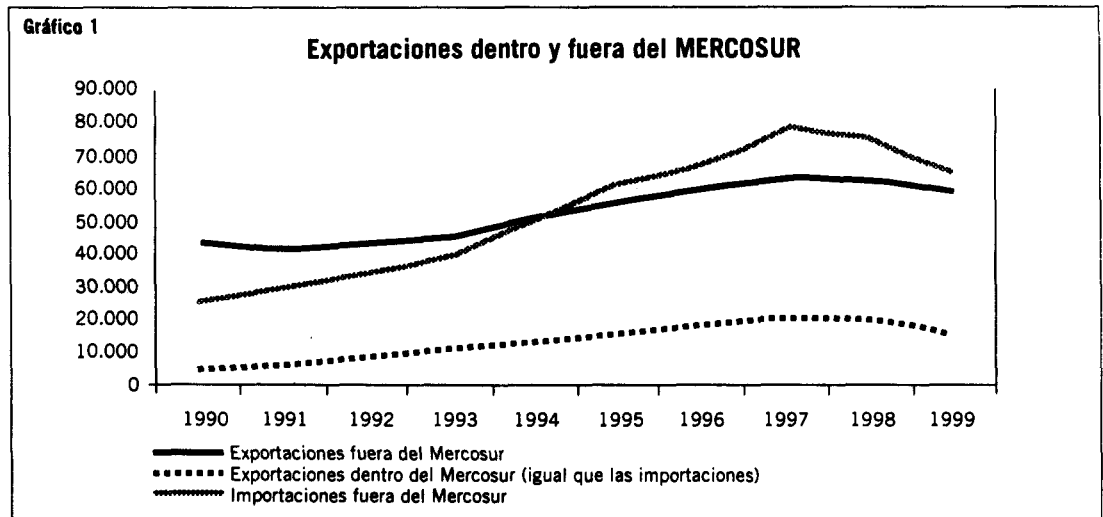
samente. El proceso de liberalización del comercio regional tuvo lugar en un contexto de liberalización del comercio global (regionalismo abierto), lo que redujo la probabilidad de desviación del comercio. La liberalización unilateral del comercio, registrada en las últimas décadas, obedeció a la apertura global de las economías de la región y a la nueva estrategia de desarrollo económico. Por ejemplo, como señalan Devlin y Ffrench-Davis (1998) “el arancel medio de América Latina y el Caribe se redujo del 45% en la segunda mitad de la década de los ochenta al 13% en 1995, lo que se vio acompañado también por una acusada dispersión de la reducción arancelaria. Por otra parte, en el mismo período, la proporción de las importaciones de la región, sujetas a barreras no arancelarias, se redujo del 31% al 11%”.

Por otra parte, aumentaron las corrientes de inversiones intrarregionales. Bonelli (2001) sostiene que “una de las consecuencias más importantes de la integración del MERCOSUR fue el incremento de los niveles de las inversiones extranjeras directas (IED) en la región, especialmente entre empresas argentinas y brasileñas”. Ese autor añade

que recientes estudios (anteriores a la variación del régimen cambiario brasileño) demuestran que “las corrientes de IED entre los dos países habían aumentado al final de la década en comparación con lo ocurrido en el resto del decenio de los noventa” y que “los incrementos de las IED son considerablemente mayores que el aumento de las corrientes comerciales entre los dos países”.

#### 4.2. Estructura de arancel externo común

A partir de 1995, los países miembros del MERCOSUR establecieron una unión cuasiaduanera con un arancel externo común aplicable de alrededor del 85% de las importaciones. El AEC comprende doce niveles arancelarios cuya gama va del 0% al 23% y representa una disminución real de los aranceles globales con el resto del mundo. También se estableció que, para la mayoría de las excepciones, los países debían seguir utilizando sus propios aranceles, para converger en un arancel externo común a más tardar en 2001; para algunas otras excepciones la convergencia se produciría ulteriormente. Por ejemplo, el AEC correspondiente a los bienes de capital sería del 14%, comenzando en 2001, y el de los bienes



vinculados con computadoras sería del 16% y se iniciaría en 2006.

La crisis ocurrida en Argentina suscitó recientemente un cambio encaminado a un enfoque vinculado más francamente con la demanda, para tratar de restablecer el crecimiento económico. Entre otras medidas, Argentina incrementó los aranceles a la importación de bienes para el consumidor y ha eliminado los aranceles a la importación de bienes de capital e intermedios. Estas medidas, aunque temporales, representan un apartamiento con respecto al AEC acordado. Se estima que, en virtud de esos cambios recientes, el AEC se aplica actualmente a no más del 50% de las importaciones, aproximadamente.

#### *4.3. Armonización de la política macroeconómica*

El proceso de armonización de la política macroeconómica representa una condición necesaria, aunque no suficiente, para el establecimiento de un mercado común y para consolidar el proceso de integración. Además de las medidas encaminadas a armonizar las estadísticas económicas, en la reunión de ministros de asuntos económicos y presidentes de bancos centrales de los países miembros plenos y asociados del MERCOSUR, realizada en diciembre de 2000, se establecieron objetivos macroeconómicos comunes concretos para el futuro próximo. Los participantes acordaron, por ejemplo, un objetivo de inflación máximo del 5% para el período 2002-2005 y a partir de 2002 un déficit presupuestario no superior al 3% del PIB, así como una relación entre la deuda pública y el PIB de no más del 40%. Además, tanto Brasil como Argentina han sancionado leyes de responsabilidad fiscal para tratar de restringir los déficit presupuestarios.

#### *4.4. Consolidación del proceso democrático*

La consolidación de la democracia entre los países miembros del MERCOSUR es uno de los logros

más importantes del proceso de integración económica. En el Protocolo de Ushuaia, de 1998, los países miembros acordaron que la democracia representa una condición esencial para su proceso de mutua integración y establecieron los procedimientos que debían observarse en caso de ruptura del orden democrático en cualquier país miembro. Al mismo tiempo declararon al MERCOSUR y a Bolivia y Chile como "zona de paz", exenta de armas de destrucción masiva.

La identificación con un régimen democrático fue confirmada por la declaración de junio de 1999, a través de la cual los Presidentes de los países miembros repudiaron la violencia como mecanismo de acción política, a la luz de lo ocurrido en Paraguay en marzo de 1999. También confirmaron su apoyo al sistema democrático en Paraguay y al proceso de normalización y fortalecimiento de las instituciones de ese país.

#### *4.5. Bloque de negociaciones*

Otro importante avance fue el mayor poder de negociación que lograron los países del MERCOSUR, como bloque para negociar acuerdos comerciales con otros países. Son buenos ejemplos de esos avances las recientes conversaciones del proceso "Cuatro más Uno", con los Estados Unidos, las conversaciones que están teniendo lugar con la Unión Europea (UE) y las deliberaciones referentes al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En otras palabras, el MERCOSUR tiene una dimensión política que va más allá de la comercial. Actualmente es un instrumento muy importante para que Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay negocien su inserción en el ALCA, la UE y la Organización Mundial del Comercio y para abrir cauce a la inserción de América Latina en esas entidades. En la última cumbre del MERCOSUR, los Presidentes de los países miembros decidieron negociar con la UE y con el ALCA como bloque único. Esto muestra que, pese a las di-



ficultades transitorias experimentadas, que pueden ir en detrimento de las relaciones comerciales dentro del bloque, las relaciones políticas se han profundizado y se han hecho más estables.

##### 5. FALLAS

Las fallas del proceso de integración guardan relación, en cierta medida, con el trasfondo general en que el mismo se llevó a cabo. Por ejemplo, el MERCOSUR nació en el contexto de un proceso de liberalización más amplio, cuando las economías de los países miembros se estaban abriendo al resto del mundo en virtud de decisiones unilaterales. En ese contexto, los cuatro países miembros emprendieron un mutuo proceso de integración más profundo, rápido y ambicioso. Como ya se señaló, este proceso evolucionó rápidamente y se adoptaron medidas tendientes a alcanzar más altos niveles de integración, sin una firme consolidación de los niveles de integración más bajos anteriormente negociados.

Otro importante factor, al que debe hacerse referencia, es que el proceso de integración fue iniciado y se llevó a cabo mientras esos países aplicaban planes de estabilización macroeconómica. No obstante, el cronograma de esos planes no estaba sincronizado, lo que acentuó las dificultades que afectaban al proceso de liberalización. Al mismo tiempo, los cambios ocurridos en los mercados internacionales y el contacto económico de la región con esos mercados hizo que las economías de los países del MERCOSUR se hicieran más vulnerables a las perturbaciones externas. Además, este período se caracterizó por déficit en cuenta corriente, que dieron lugar a dependencia del financiamiento externo de la balanza de pagos. A esto se añade el hecho de que estas crecientes dificultades suscitaban retrocesos en el proceso de liberalización, en virtud de problemas económicos internos o externos que afectaron a la credibilidad del proceso de integración. Los países miembros modificaron unilateralmente, con harta frecuen-

cia, los niveles arancelarios y las barreras no arancelarias, creándose así un entorno inadecuado para la consolidación de lo logrado y para avanzar hacia más altos niveles de integración.

La falta de un mecanismo más formal de solución de controversias y manejo de los desequilibrios de las corrientes comerciales favorece esos retrocesos ocasionales, ya que las decisiones siguen dependiendo de medidas "diplomáticas/políticas" y el costo de los retrocesos no se conoce ex ante. A continuación se examina la manera de evitar esos ocasionales reveses.

##### TAREAS INCONCLUSAS: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS PARA EL FUTURO

Muchos factores incrementan la probabilidad de que se produzcan retrocesos en el proceso de integración económica de los países miembros. Por ejemplo, los países con economías más abiertas tienen menores probabilidades de ceder a presiones a corto plazo, ya que el costo del retroceso es mayor, debido a pronunciadas distorsiones en la esfera de la importación y, en caso de represalias, a pérdidas más cuantiosas en la esfera de la exportación. Otro factor es el nivel de sincronización de las economías de los países miembros. Cuando las economías están sincronizadas es probable que las crisis económicas y financieras graves requieran reacciones de política económica similares, que puedan ser negociadas entre los países miembros sin necesidad de introducir cambios unilaterales en los instrumentos arancelarios y no arancelarios. En cambio, a falta de una sólida sincronización de las políticas macroeconómicas es muy difícil coordinar la reacción de las políticas frente a las perturbaciones externas.

En muchas ocasiones —como en la reciente crisis asiática, la devaluación brasileña y la depresión económica sufrida por Argentina— los países que forman parte de pequeños acuerdos de preferen-

cias comerciales se sienten tentados a restringir el comercio en forma temporal, creando así un entorno propicio a las sanciones comerciales, en que se reduce aún más la posibilidad de llevar adelante la integración económica. Este comportamiento obedece principalmente a que se crea algún tipo de solución de compromiso entre las alternativas de política económica a corto plazo y a largo plazo. A corto plazo, los gobiernos tienden a elevar las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio, al verse confrontados con problemas de balanza de pagos. Por ejemplo, en 1997, Brasil y Argentina incrementaron un 3% los aranceles externos comunes, en tanto que Paraguay y Uruguay los aplicaron en forma más selectiva. En 1998 Brasil incrementó los derechos de importación aplicables a varios productos y también aumentó las barreras no arancelarias, como las licencias. Más recientemente, Argentina incrementó unilateralmente los aranceles a la importación de bienes de consumo y, al mismo tiempo, abolió los aranceles a las importaciones de capital y a los bienes intermedios.

Los retrocesos temporales del proceso de integración económica crean tensión entre los países miembros y pueden afectar a la credibilidad, a largo plazo, del proceso de integración; además, si persisten, pueden amenazar su propia supervivencia. Por lo tanto, el costo de la credibilidad constituye quizás el peor problema con el que pueden tropezar los países miembros en su proceso de integración económica. Iglesias (2000) señala que “poner en marcha un plan de integración es más fácil que mantenerlo”. Refiriéndose a los planes de integración anteriores a los años noventa, recuerda que “aunque los logros no han faltado, ninguno de los planes iniciales realizó plenamente sus ambiciosos objetivos”, y añade: “de hecho, todos esos acuerdos tempranos del período posbélico perdieron impulso a fines de la década de los setenta, y entraron en franca crisis en el decenio siguiente”.

Como ya se señaló, cuando los gobiernos se ven confrontados con problemas económicos externos (o internos), que dan lugar a déficit comerciales de proporciones relativamente grandes, en general se ven sometidos también a presiones tendentes al aumento de las barreras arancelarias y no arancelarias encaminadas a reducir las importaciones y/o aumentar las exportaciones y tienen que decidir si los beneficios políticos, a corto plazo, a que da lugar el aumento de las barreras arancelarias y no arancelarias son mayores que las pérdidas económicas, a largo plazo.<sup>5</sup>

En ese contexto y el de las frecuentes presiones arriba examinadas, se trata de hallar la manera de preservar la credibilidad, en caso de crisis, y de reducir la probabilidad de retrocesos, que van en detrimento de la credibilidad del proceso de integración. Entre otras, cabe mencionar cuatro importantes medidas que podrían ayudar a alcanzar esas metas.

#### **CLÁUSULAS DE ESCAPE: FLEXIBILIDAD DENTRO DEL ACUERDO**

La mayor parte de las zonas de libre comercio tienen cláusulas de escape detalladas que permiten a los países miembros enfrentar el aumento de las importaciones u otros problemas económicos temporales, sin violar el acuerdo. El MERCOSUR tiene una estructura común de cláusulas de escape relacionadas con el comercio fuera del bloque, pero no con los desequilibrios del comercio dentro del bloque.

Algunos investigadores señalan que la flexibilidad del Acuerdo del MERCOSUR, la inexistencia de una burocracia de grandes proporciones, las salvaguardias y cláusulas de escape formales, ayudaron a la zona de libre comercio a crecer en sus primeros años de existencia.<sup>6</sup> Este argumento es fundado, ya que el éxito logrado por el MERCOSUR en los últimos diez años indica que, por lo menos

en ese caso, la falta de una estructura formal y más rígida parece adecuada a los efectos del proceso de integración. No obstante, este enfoque más flexible representa también un costo para el proceso de integración. Vale la pena formular algunas consideraciones a ese respecto.

Primero, un enfoque flexible, carente de estructuras más formales de solución de controversias y especialmente cláusulas de escape que permitan enfrentar los desequilibrios temporales de las corrientes comerciales, parece funcionar mejor en los primeros años de liberalización del comercio, en que el grueso de las medidas de integración se centra en la reducción de los aranceles. A niveles de integración más altos, en que se realizan negociaciones más complejas y es más lo que está en juego, parece más eficiente una estructura más formal, con normas claras, para evitar conflictos y mantener la credibilidad del proceso de integración.<sup>7</sup> Además, los enfoques flexibles no han pasado las pruebas de crisis y de prolongadas recesiones. Por ejemplo, en la medida en que las economías del MERCOSUR experimentaban crecimiento económico y los regímenes cambiarios de Brasil y Argentina seguían una trayectoria similar, el enfoque flexible funcionaba bien. Fue con la crisis financiera asiática y su efecto de contagio, que dio lugar a recesiones y a la devaluación del real en Brasil, que se intensificaron los problemas. A falta de una estructura formal que permita enfrentar los desequilibrios de las corrientes comerciales, las medidas unilaterales han creado tensiones que han llevado a poner en tela de juicio la credibilidad del proceso de integración y, por lo tanto, el futuro de la unión aduanera y del mercado común.

#### **ARMONIZACIÓN DE LA POLÍTICA MACROECONÓMICA**

La armonización de la política macroeconómica es un paso necesario hacia un mercado común. No obstante, aun antes de la consolidación de

una integración económica más profunda, el proceso de armonización de las políticas macroeconómicas podría suscitar beneficios económicos y, lo que es más importante, dar mayor credibilidad al proceso de integración. A medida que los países miembros aplican parámetros de desempeño macroeconómico —como objetivos de inflación y topes máximos a los déficit presupuestarios, entre otras medidas— reducen la necesidad de modificar en gran escala las políticas comerciales mutuas. Dada la convergencia de sus economías, inclusive en caso de perturbación externa, es probable que sus reacciones de política económica sean similares, evitándose así las reacciones extremas y encontradas, que pueden afectar a la credibilidad del proceso de integración.

#### **RETROCESOS: AUMENTO DE LOS COSTOS ECONÓMICOS Y REDUCCIÓN DE LOS BENEFICIOS POLÍTICOS**

Como ya se señaló, los frecuentes retrocesos del proceso de liberalización provocan pérdida de la credibilidad, en todos sus aspectos, del proceso de integración. Se ha sostenido también que los gobiernos tienen incentivos a utilizar, mecanismos arancelarios y no arancelarios, al verse confrontados con desequilibrios de las corrientes comerciales, cuando se cree que los beneficios políticos, a corto plazo, son mayores que los costos vinculados con esas medidas. Por lo tanto, un mecanismo natural para evitar potenciales retrocesos consiste en reducir los beneficios potenciales y/o incrementar el costo de las medidas de ese género. En cuanto a los beneficios políticos percibidos, a menos que varíe en gran medida la percepción económica de la población y que ésta se vuelva partidaria de libre comercio, no es mucho lo que puede hacerse en esa esfera. Por otra parte, sin embargo, muchos caminos llevan al incremento de los costos conexos y, por lo tanto, reducen la probabilidad de frecuentes retrocesos y sus repercusiones negativas sobre la credibilidad del proceso de integración.

## MÁS ALLÁ DE UNA ZONA DE LIBRE COMERCIO

A este respecto, el argumento es sumamente simple. El costo, vinculado con los retrocesos a un nivel de integración inferior (comercio restringido, zona de libre comercio), es menor que el costo que implica retroceder a un mayor nivel de integración, como el de una unión aduanera, un mercado común o una unión monetaria. El aumento de los costos obedecería a que aumenta la probabilidad de represalias y a que se produzcan perturbaciones más numerosas y profundas en niveles más altos de integración. Considérese este ejemplo extremo: una decisión de política económica unilateral de elevar los aranceles aduaneros, sin que exista una estructura de mercado común, podría activar una serie de medidas de represalia que, por ejemplo, restringieran la movilidad del trabajo o, inclusive, obligaran a los trabajadores a regresar a sus países de origen. Éste también es un ejemplo extremo que permite advertir que los muy elevados costos potenciales, vinculados con esos tipos de consecuencias, podrían disuadir de adoptar medidas de reacción de política económica iniciales, frente a un problema económico. Aunque el gobierno crea improbable que otros miembros del sistema reaccionen vigorosamente, el elevado costo de un resultado de ese género podría llevar a evitar esa política y a la investigación de soluciones alternativas, negociadas.

## PROFUNDIZACIÓN DE LA INTEGRACIÓN MICROECONÓMICA

Las inversiones de un país a otro representan, en algún nivel, un efecto del proceso de integración económica. A medida que más compañías de un país llevan a cabo adquisiciones, establecen empresas conjuntas y participan en absorciones de compañías en otro país miembro, va profundizándose la integración de las economías de esos países a nivel microeconómico. La mayor integración mutua de las empresas de los países miembros consolida los vínculos entre las mismas e incrementa el costo de los retrocesos.

Aunque las inversiones de un país a otro han aumentado, no parecen ser suficientemente altas como para suscitar un vigoroso efecto disuasivo, en materia de retrocesos de política comercial. No obstante, al adquirir mayor preponderancia, esta nueva estructura de propiedad de las empresas puede cumplir un papel importante, no sólo en cuanto a mayor costo a corto plazo de los retrocesos, sino también en lo que respecta al sistema de integración a largo plazo, pues serviría de respaldo a más profundos niveles de integración.

## AMPLIACIÓN DE LA ESCALA DEL GRUPO:

### ¿EL ALCA REPRESENTA UNA SOLUCIÓN?

Los costos vinculados con la adopción de programas de restricción del comercio, que recaen sobre un país miembro de una zona de preferencias comerciales, son relativamente proporcionales a la escala económica de la zona. Por ejemplo, un país miembro de la Organización Mundial del Comercio tendría que soportar un costo mucho mayor para elevar las barreras de protección unilateralmente, rebasando los parámetros de la Organización. La probabilidad de sufrir represalias o ser excluidos de ese "club" de grandes proporciones provoca un efecto disuasivo.<sup>8</sup> Análogamente, no se observaron retrocesos en el TLCAN cuando México se deslizó hacia una crisis en los años noventa.

No cabe duda de que un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), exitosamente negociada y aplicada, constituiría un disuasivo a los retrocesos en el proceso de liberalización del comercio. Cabría esperar resultados similares de un acuerdo de libre comercio negociado con la Unión Europea. No obstante, en esos casos, ¿qué ocurriría con el MERCOSUR?, ¿desaparecería como entidad independiente?. Así sucedería, por cierto, si el bloque no se consolidara a un nivel de integración económica mayor que el de zona de libre comercio. Como zona de libre comercio, el MERCOSUR

SUR no tendría sentido dentro de una zona de libre comercio más amplia. No obstante, si el bloque estableciera una unión aduanera plena y avanzara hasta convertirse en un mercado común, no sería incompatible con una zona de libre comercio más amplia. No cabe duda de que en la actualidad los países básicos del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) han superado la etapa de la zona de libre comercio (ya que se ha adoptado en parte un arancel externo común y están presentes otras características que van más allá de una simple zona de libre comercio), pero se mantienen dentro de una zona de libre comercio ampliada (los países básicos del MERCOSUR más Chile y Bolivia, que son los países miembros asociados).

El ALCA o una zona de libre comercio MERCOSUR-UE probablemente darán mayor credibilidad al proceso de integración en el Hemisferio meridional, si el MERCOSUR puede superar la condición de zona de libre comercio antes de la aplicación de esos acuerdos de mayor envergadura. De hecho, si el MERCOSUR mantiene cohesión y negocia esos acuerdos como bloque, el proceso de integración, de por sí, daría mayor credibilidad al bloque como importante zona económica integrada.

#### CONCLUSIONES

Diez años después de su iniciación, el MERCOSUR registra más éxitos que fracasos. No obstante, los frecuentes retrocesos provocados por perturbaciones internas y externas han ido en detrimento de la credibilidad del proceso de integración. Ese deterioro de la credibilidad puede comprometer la consolidación de los logros del pasado y perturbar gravemente la consecución de más altos niveles de integración económica entre los países miembros del MERCOSUR.

Se ha sostenido que, en general, los retrocesos experimentados por los procesos de integración

obedecen a un análisis de costos y beneficios realizado por los gobiernos que enfrentan problemas de balanza de pagos. Desde el punto de vista de los beneficios, a falta de una modificación completa de la "cultura económica", que haga que los votantes se vuelvan partidarios del libre comercio, es difícil evitar retrocesos, así como es difícil reducir los beneficios políticos percibidos del aumento de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio. En cambio, desde el punto de vista del costo, existen diferentes alternativas que, si se hacen efectivas, pueden incrementar los costos relativos de los retrocesos, contribuyendo así a crear credibilidad y aumentar la probabilidad de consolidar y ampliar el proceso de integración económica. La negociación y aplicación de cláusulas de escape, que permitan hacer frente a desequilibrios comerciales temporales, la armonización de las políticas macroeconómicas, a fin de lograr la convergencia de las reacciones de política económica frente a la crisis, el logro de más altos niveles de integración económica, la profundización del proceso de integración microeconómica y el aumento de la escala del bloque comercial son algunas de las iniciativas que podrían aumentar la probabilidad de éxito de un proceso de integración. Esos tipos de iniciativas pueden ayudar a consolidar el MERCOSUR, en especial porque no cabe duda de que las fuertes incertidumbres económicas actuales pondrán a prueba la identificación política de los países miembros del MERCOSUR con sus programas de integración. Si los países miembros creen en los beneficios a largo plazo del MERCOSUR, la aplicación de un programa orquestado que dé mayor credibilidad al acuerdo debe representar una prioridad para que el mismo sobreviva.

El fin, del régimen de convertibilidad en Argentina en diciembre de 2001 y la subsecuente desvalorización del peso resultó en una nueva tasa de cambio peso-real más cercana a la realidad eco-

nómica de los dos países. Esta nueva tasa de cambio más realista creó una excelente oportunidad de retomar el asunto del MERCOSUR y avanzar en el proceso de integración, con bases más sólidas y sostenibles, por dos razones principales. Primero, porque hay una convergencia en la política cambiaria de los dos países y un régimen de

cambio fluctuante y más competitivo para las relaciones comerciales. La segunda razón se basa en la oportunidad inigualable para una coordinación de política macroeconómica, condición necesaria para la estabilidad del MERCOSUR, como mercado común y para una posible moneda única en el futuro. ●

## BIBLIOGRAFÍA:

- Baldwin, Robert E. (1989), "The Political Economy of Trade Policy," *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 3, Número 4.
- Baumann, Renato (2001), "Mercosul: Origens, Ganhos, Desencontros e Perspectivas", en *Mercosul - Avanços e Desafios da Integração*, Renato Baumann (director de la publicación), Brasilia, IPEA/CEPAL.
- Bonelli, Regis (2000), "Fusões e Aquisições no Mercosul", en *Mercosul - Avanços e Desafios da Integração*, Renato Baumann (director de la publicación), Brasilia, IPEA/CEPAL.

- Devin, Robert y Ricardo Ffrench-Davis (1998), "Towards an Evaluation of Regional integration in Latin America in the 1990s", Documento de Trabajo No. 2, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL).
- Iglesias, Enrique V. (2000), "Doce lecciones de cinco décadas de integración regional en América Latina y el Caribe". Disertación pronunciada ante la conferencia convocada para celebrar el trigésimo quinto aniversario del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), Buenos Aires, 27 y 28 de noviembre.

## NOTAS

1. El presente estudio fue presentado por primera vez en la Conferencia "Mercosul/Mercosur: The Market and Beyond" ("Mercosul/Mercosur: El mercado y etapas sucesivas"), que tuvo lugar en la Universidad de Texas el 27 de abril de 2001. Agradecemos los comentarios y sugerencias de los participantes de ese seminario.
2. Paulo Paiva es Vicepresidente. Las opiniones expresadas en el presente estudio pertenecen exclusivamente a los autores, y no reflejan necesariamente las del Banco Interamericano de Desarrollo.
3. Chile y Bolivia son miembros asociados del Mercosur. Pertenecen a la zona de libre comercio pero no son miembros de la unión aduanera ni del mercado común.
4. En abril de 2001, el Ministro de Economía Argentino, Domingo Cavallo, incrementó los aranceles aduaneros aplicables a los bienes para el consumidor, hasta alcanzar un promedio del 35%, y redujo unilateralmente, llevándolos a cero, los aranceles aplicables a los bienes de capital importados, apartándolos de los aranceles externos comunes del bloque. Esas medidas se concebían como temporales.
5. Los beneficios y perjuicios reales, en cuanto a impactos sobre el bienestar (medidos, por ejemplo, a través de variaciones equivalentes) influyen menos sobre la decisión del Gobierno que

- las percepciones de beneficios y perjuicios. Los gobiernos en general se basan en la percepción de los beneficios políticos a corto plazo, que dependen en mayor medida del ciclo político que del impacto económico a largo plazo. Para verificarlo, Baldwin (1989) analiza detenidamente los aspectos de economía política del comercio y presenta numerosos ejemplos de políticas de segundo y tercer rango que suelen aplicar los gobiernos pese a que introducen distorsiones.
6. Véase, por ejemplo, Baumann (2001).
  7. Los procesos de integración más exitosos, como los de la Unión Europea, y, en cierto grado, el TLCAN, poseen estructuras más formales y mecanismos tendientes a enfrentar los problemas de desequilibrio comercial.
  8. Esto no significa que los países miembros de la OMC no eleven de cuando en cuando las barreras arancelarias y no arancelarias. Abundan los ejemplos de ese género, y la OMC dispone de mecanismos que permiten enfrentar esas medidas. Además, cualquier país miembro puede plantear una reclamación contra otro país miembro, si lo cree conveniente. El argumento, a este respecto, es que los países no eleven y reducen unilateral y frecuentemente las barreras al comercio que se oponen a las normas de la OMC en la misma medida que lo harían si formaran parte de una zona de libre comercio pequeña.