

MERCOSUR

Bibliografía recomendada

- Porta, Fernando (2002), Integración Económica. Universidad Nacional de Quilmes, Argentina (material de trabajo de la Cátedra "Integración Económica" de la Universidad Virtual de Quilmes).
- Lucángeli, Jorge (1998), La integración de Argentina en el MERCOSUR. En "Serie de Estudios" N° 26, Buenos Aires, Centro de Estudios para el Cambio Estructural.
- Botto, Mercedes Isabel (2011), ¿Qué nos enseñan los 20 años del MERCOSUR?, Revista "Nueva Sociedad" N°232.

Introducción

En esta clase nos dedicaremos a revisar la conformación y funcionamiento del Mercado Común del Sur. La única estrategia de política comercial argentina en los últimos 30 años es el MERCOSUR, por ello, la revisión histórica de su conformación en perspectiva latinoamericana es relevante para comprender la importancia y potencialidades de este proceso de integración.

De los textos recomendados en esta clase el del profesor Porta sigue siendo útil para tener la mirada teórica y los alcances del estadio actual del proceso. El texto de Lucángeli es bien antiguo pero funciona perfectamente para conocer la génesis y expectativas que oportunamente generó el MERCOSUR. Por último, el texto de Botto es un repaso bien general y pone perspectiva sobre el proceso. Más allá de los textos sugeridos para la clase, es recomendable hacer una búsqueda por internet para ampliar lectura sobre el tema, ya que hay mucho y es bien variada; desde la mirada pro MERCOSUR hasta los detractores del proceso de integración más importante del continente. Al igual que en las clases anteriores, voy a ir tomando párrafos de los diferentes textos para ir guiando la lectura y resaltar las cuestiones principales.

Hay en la actualidad más de un centenar de acuerdos preferenciales de comercio en vigencia o en fase avanzada de negociación y concreción y hay algunos acuerdos de integración más compleja, cuyo alcance y objetivos exceden largamente a los instrumentos de política comercial. Entre estos últimos, el más logrado es, sin duda, el acuerdo de la Unión Europea, que no sólo garantiza y practica la plena integración de los mercados de productos y factores, sino que, además, ha coordinado progresivamente las políticas macroeconómicas de los países socios hasta alcanzar la unificación monetaria completa, expresada en una moneda común que ha reemplazado a las respectivas monedas nacionales. Sin llegar a este grado de profundidad, se han desarrollado también otros acuerdos en los que se propone una completa integración comercial y un fuerte compromiso de coordinación de políticas: el Mercosur es uno de los más calificados dentro de estos últimos y uno de los factores clave de la evolución de la economía argentina en la década de los '90.

La evaluación más simple sobre cualquier esquema de integración se basa en dos criterios gruesos:

- La importancia relativa y, sobre todo, el crecimiento diferencial del comercio entre los países socios, en comparación con su comercio con el resto del mundo.

- El grado de avance y de cumplimiento en las metas de liberalización comercial y de coordinación de políticas establecidas en el espíritu y en las negociaciones del acuerdo.

Atendiendo a estos criterios, y a pesar de los serios problemas desencadenados a finales de los noventa, el Mercosur puede ser diagnosticado como un caso relativamente exitoso de integración económica: aumentó fuertemente el comercio entre los socios -mucho más que con terceros países- y, en líneas generales, los exigentes compromisos de liberalización y de coordinación de políticas comerciales fueron cumplidos. Basándose en la relativamente fracasada experiencia de integración en América Latina en las décadas de 1960 y 1970, era inimaginable que los países del Mercosur tuvieran en la agenda de discusiones como tienen ahora, que incluso estuvo en algún momento tratando la cuestión de una moneda común.

Ciertamente, en los primeros años de los 2000, esa dinámica del Mercosur se debilitó considerablemente. El desarrollo relativamente simultáneo de fuertes crisis económicas y monetarias en Argentina y Brasil cambió abruptamente las condiciones en las que el esquema se desenvolvía. Cayó el comercio entre los socios, los países adoptaron unilateralmente medidas que vulneraban acuerdos y estándares ya establecidos y, en cierto sentido, las negociaciones para profundizar la integración se paralizaron. La crisis del Mercosur no es un dato menor para los países que lo integran: más del 50% de las exportaciones paraguayas y uruguayas, más del 30% de las argentinas y más del 15% de las brasileñas se destinan a ese mercado, con la particularidad de que, en todos los casos, tienen un alto componente de productos no tradicionales. El dato no es meramente coyuntural; por el contrario, esto quiere decir que se ha ido configurando una cierta trama productiva regional, por lo que la crisis del esquema de integración puede implicar aún mayores consecuencias.

Antecedentes del proceso de integración

El 18 de febrero de 1960 se firma el "Tratado de Montevideo 1960" por el cual Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Venezuela y Uruguay acordaron la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). El objetivo de la ALALC era la constitución de una zona de libre comercio en el plazo de doce años (luego fue ampliado a 20 años). Ese proceso debía llevarse a cabo mediante reducciones graduales de los aranceles y restricciones al intercambio comercial de los socios. Ello se llevaría a cabo mediante el mecanismo de listas negociadas.

Existían dos tipos de listas: las "listas nacionales" y la "lista común". En las **listas nacionales** se incluirían todas las concesiones que cada país le otorgaba al resto de los países socios en virtud de la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida (NMF). En caso que el país otorgante tuviera problemas a partir de la concesión de esa ventaja podía retirar los productos problemáticos de esas listas. La **lista común** se negociaba en forma multilateral cada tres años. Los productos incluidos en esa lista no podían ser objeto de restricciones no arancelarias ni de cupos.

Los países miembros de la ALALC no pudieron cumplir con los objetivos que se habían fijado, pudiendo rastrearse los motivos del incumplimiento en lo ambicioso del proyecto ALALC dado el clima de industrialización por sustitución de importaciones imperante en los países miembros. Era de esperarse que el desmantelamiento tarifario fuera resistido por los países.

Hacia principios de los 60 (momento en que los controles cambiarios y restricciones cuantitativas son sustituidos por derechos de importación e impuestos adicionales) los promedios arancelarios eran muy elevados en la región, tanto en términos del universo arancelario como en los productos manufacturados de consumo.

Los países de mayor tamaño estaban embarcados en el proyecto de desarrollo de la industria manufacturera al calor de la protección arancelaria, impidiendo ello la apertura de sus mercados a la competencia de sus socios regionales. Es por ello que las ventajas otorgadas en el marco de la ALALC se concentraron principalmente en aquellos productos en los cuales los países tenían ventajas comparativas respecto de sus socios, evitando así la competencia.

El bajo dinamismo de la ALALC para configurar una zona de libre comercio dio paso al "Tratado de Montevideo 1980" (10 de agosto) mediante el cual se instituyó la Asociación Latinoamericana de Integración (**ALADI**). La ALADI se fijó como objetivo final de largo plazo el establecimiento de un mercado común latinoamericano. A diferencia de la ALALC, no existen plazos estrictos para el cumplimiento del objetivo, permitiendo aplicar acuerdos entre dos o más países pero sin la obligación de generalizar al resto (no se aplica la cláusula NMF). En la ALADI se otorga a los países miembros la posibilidad de negociar acuerdos de alcance parcial en los que no intervienen la totalidad de los países miembros.

Hoy en día ALADI sigue vigente y es el mayor grupo latinoamericano de integración. Sus trece países miembros comprenden a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, representando en conjunto 20 millones de kilómetros cuadrados y más de 510 millones de habitantes. La ALADI abre además su campo de acción hacia el resto de América Latina mediante vínculos multilaterales o acuerdos parciales con otros países y áreas de integración del continente.

[Ingresar a la página de ALADI para conocer más: <http://www.aladi.org/>]

Si bien la experiencia de la ALADI fue valiosa en cuanto a promover la fluidez del comercio entre los países de la región, la superación de ciertas disensiones en las relaciones argentino-brasileñas contribuyeron enormemente, como era de suponer, a construir los cimientos del acuerdo de integración.

La integración de Argentina y Brasil

El retorno a la democracia tanto en Argentina como en Brasil fue el hecho decisivo que permitió a ambos países un acercamiento. Durante los años de los gobiernos militares ambos países (y en particular Argentina) exacerbaron la competencia en vez de fomentar la cooperación y la integración. La restauración e la democracia implicó para el gobierno no solo el desafío de la reconstrucción de las instituciones de la república sino también recomponer las desgastadas relaciones internacional de Argentina; esto en el marco de la crisis del endeudamiento, que impuso serias restricciones al gobierno democrático recién asumido.

El proceso de integración argentino-brasileño se inicia conjuntamente con los esfuerzos que estaba llevando adelante el gobierno nacional para estabilizar las variables macroeconómicas a través de la puesta en marcha del Plan Austral.

En ese clima, se firman varios acuerdos entre ambos países entre los que se pueden destacar la "Declaración de Iguazú" en 1985; el "Acta para la Integración Argentino-Brasileña" en 1986 (en la cual se establece el Programa de Integración y Cooperación Económica" y el "Acta de Amistad Argentino-Brasileña Democracia, Paz y Desarrollo".

Los principales instrumentos utilizados en esta etapa fueron los "Protocolos", en los cuales se establecían los mecanismos para la desgravación arancelaria y la eliminación de las barreras no arancelarias. Para ello se negociaban listas en las cuales se incluían los productos que se someterían a ese proceso. Se firmaron alrededor de 24 protocolos entre 1986 y 1988.

Todos estos acuerdos permitieron incrementar las corrientes comerciales de manera significativa y sentaron las bases para la profundización del proceso de integración regional.

En noviembre de 1988, en la ciudad de Buenos Aires, el gobierno argentino y el brasileño acordaron a través del "Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil" la consolidación del proceso de integración entre ambas naciones. Finalmente, el 26 de marzo de 1991, en la ciudad de Asunción del Paraguay, se firmó el "Tratado para la Constitución de un Mercado Común" que incluyó a Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay.

El proceso de integración de MERCOSUR y su dinámica está muy bien detallado en el texto recomendado de Lucángeli, por lo que deberían leer directamente del texto siguiendo las diapositivas para guiar la lectura.

¿Qué es importante no perder de vista en este tema? En primer lugar, comprender el grado REAL de integración de MERCOSUR. Si bien en su nombre es Mercado Común del Sur (lo que implicaría en términos teóricos vistos en la clase anterior la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos), el MERCOSUR se encuentra en la instancia de "Unión Aduanera" (libre circulación de bienes y un AEC). En segundo lugar, la imposibilidad de avanzar de forma más consistente hacia la constitución del mercado común está centrada en la debilidad institucional del proceso, principalmente por la falta de una institucionalidad apropiada a las dimensiones del proyecto tal vez un organismo de carácter supranacional que administre la evolución del MERCOSUR más allá de las voluntades particulares de la política interna de cada país que frenan el avance del proceso.

Para poner entonces en contexto la situación de Argentina en ese momento, les dejo el siguiente artículo:

LA INSERCIÓN DE LA ARGENTINA EN EL MUNDO.

Diario Clarín (28/8 /03) Sección Economía. Por JULIO SEVARES

El futuro del comercio se define en Cancún

La reunión de la OMC determinará cuestiones clave, como los subsidios agrícolas. Cómo es el mapa de las negociaciones de la Argentina.

¿Cuál es la situación argentina en las negociaciones económicas internacionales? La posición argentina se define en tres planos simultáneos: en las negociaciones que se desarrollan en la Organización Mundial de Comercio (OMC), en las del Mercosur y en las que se están llevando a cabo sobre el

proyecto del ALCA. Las tres instancias están interrelacionadas y corren en paralelo.

¿Qué importancia tienen estas negociaciones? En un seminario sobre la próxima reunión de la OMC que tendrá lugar en Cancún, un representante de la CUT brasileña dio la siguiente respuesta: "La vida del trabajo está cada vez ligada al comercio internacional". Lo mismo pueden decir los hombres del campo, los negocios, la ciencia o la cultura.

Ronda de postergaciones

En noviembre de 2001 los ministros de economía de los países miembros de la OMC se reunieron en la ciudad de Doha, capital del Emirato de Qatar, un lugar elegido especialmente para escapar de las iras de los "globalifóbicos".

El objetivo de la reunión fue lanzar una nueva ronda de negociaciones sobre liberalización del comercio de bienes y servicios, con fecha de terminación en 2005. En esa ocasión, los países subdesarrollados pusieron algunos puntos sobre las íes y exigieron un trato más equitativo en materia comercial y mayor atención para los problemas del desarrollo. Una de las principales quejas fue que, a pesar de las concesiones hechas en materia de apertura comercial, los países industriales (la Unión Europea, Estados Unidos y Japón) mantienen políticas de proteccionismo y subsidios agrícolas que afectan a los productores que no tienen la capacidad económica para aplicar las mismas medicinas.

Dado que los acuerdos de la OMC se toman por consenso, los países industriales aceptaron el planteo y anunciaron que desmontarían progresivamente esos sistemas. Pero, desde Doha, pasaron casi dos años y la situación del mercado agrícola sigue casi sin cambios.

Por otra parte, los países industrializados realizaron importantes reducciones de aranceles en productos industriales (que constituyen el grueso de su comercio), pero mantienen aranceles elevados para muchos productos provenientes de la periferia, como bienes primarios y alimentos.

En respuesta, los países afectados, entre los que se encuentra la Argentina, amenazan no hacer nuevas concesiones, por lo que las negociaciones de Cancún podrían caer en la nada.

Otra causa de malestar es que, en las negociaciones previas a Doha, los países ricos lograron incorporar a la agenda de liberalización una serie de temas no estrictamente comerciales, como los regímenes de inversión externa, las compras gubernamentales y la propiedad intelectual. Por esta vía procuran que sus empresas de servicios y sus productos culturales tengan más facilidad para penetrar en los mercados, tengan el mismo tratamiento legal que las empresas vernáculas, no pongan barreras a la invasión de sus industrias culturales ni copien productos patentados en el Primer Mundo.

En Doha, por presión de Brasil y la India, los países ricos aceptaron que los periféricos fabricaran medicamentos para utilizar en crisis sanitarias, como la provocada por la expansión del sida. Estados Unidos aceptó en un primer momento esa alternativa, pero luego el gobierno de George W. Bush se retractó. La vuelta atrás respondió a las presiones de los grandes laboratorios.

La frustración de las expectativas depositadas en la liberalización ha generado una pregunta: ¿La OMC es buena o mala para la periferia? ¿Es preferible que la próxima reunión de Cancún fracase por falta de consenso?

Este tema se debatió ampliamente en el seminario "De Doha a Cancún", realizado recientemente en San Pablo y patrocinado por la Fundación Ebert y la OMC. Para

algunos analistas y funcionarios participantes en el mismo, las negociaciones multilaterales que se desarrollan en la OMC permitieron a los países más débiles obtener concesiones que no hubieran logrado en tratativas bilaterales. Incluso, el sistema de resolución de diferencias castigó en muchas oportunidades las posiciones de los poderosos. Si las negociaciones se estancan y se fortalecen los vientos del proteccionismo, las represalias comerciales y el bilateralismo, muchos países pueden pasarla mal.

Desde otro punto de vista, se sostiene que la democracia de la OMC es sólo teórica porque los países mayores tienen mucha más capacidad técnica, funcionarios y dinero para sostener una posición negociadora más fuerte. La OMC tiene programas de entrenamiento para negociadores de la periferia, pero, con todo lo bueno que puedan ser, no alcanzan para superar las enormes asimetrías existentes.

En ese caso, ¿Por qué los más débiles no forman bloques para negociar con los más fuertes? Porque los países más chicos no sólo tienen diferencias con los grandes sino también, intereses encontrados entre ellos.

¿ALCA o Mercosur?

Paralelamente a sus negociaciones para liberalizar el comercio en un sentido multilateral, la mayoría de los países están empeñados en acuerdos especiales de liberalización comercial y de integración económica con socios vecinos o lejanos. Tales son los casos de la Unión Europea, el NAFTA, la ALADI y el Mercosur, y los numerosos acuerdos entre países latinoamericanos.

El Mercosur llegó a constituirse como un acuerdo de libre comercio (reducción de aranceles para el comercio entre los socios), con un arancel externo común para los países miembros. La reducción arancelaria estimuló el comercio intramercosur (con superávit para la Argentina durante varios años), pero sujeto a los vaivenes en los tipos de cambio y en el dinamismo de la demanda. En la actualidad, las relaciones en el Mercosur atraviesan una tensa espera signada por tensiones contrapuestas: políticamente hay fuerzas confluyentes por la orientación "pro Mercosur" de los nuevos gobiernos de la Argentina y Brasil. Y, por otra parte, económicamente las disputas comerciales están recalentadas por la baja actividad brasileña, producto de una recesión que no da signos de revertirse. En los últimos meses la Argentina perdió su superávit comercial con Brasil y se habla de una invasión importadora en sectores como textiles, calzados y alimentos.

A este contexto se agregan las negociaciones por el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). El proyecto del ALCA incluye reducción de aranceles y otras barreras comerciales, liberalización en regímenes de inversión y compras gubernamentales y refuerzo del reconocimiento de la propiedad intelectual. Los promotores de la iniciativa sostienen que la liberalización contribuirá a ampliar el mercado y las oportunidades de todos los países y que, en particular, la reducción de barreras no arancelarias facilitará el acceso al mercado estadounidense, el más grande del planeta.

Desde el rincón de la crítica se señala que los Estados Unidos ya tienen un promedio arancelario bajo y que, por lo tanto, las mayores concesiones saldrían de los latinoamericanos con tarifas más elevadas. Pero Daniel Roiter, asesor de empresas en negociaciones comerciales internacionales, sostiene que el ALCA reducirá las barreras no arancelarias, beneficiando a industrias como la alimentación o la textil.

El agro tiene una visión menos optimista. En primer lugar porque la liberalización abriría el mercado de Brasil al trigo de América del Norte. Por otra parte, las negociaciones del ALCA no incluyen el tema de los subsidios agrícolas, que se discuten en la OMC, por lo cual sería perjudicado si la agenda liberalizadora del ALCA avanza más rápido que el desmonte de los subsidios agrícolas estadounidenses.

Fuentes de la Cancillería consideran que la implantación del ALCA es inexorable, pero que las negociaciones serán difíciles por la resistencia que encontrará en los sectores agrícolas, los cuales, paradójicamente, suelen defender con más entusiasmo el liberalismo comercial.

Otro capítulo que genera inquietud es el referido a la liberalización del comercio de servicios y el reconocimiento de la propiedad intelectual. Los Estados Unidos pretenden poner estos temas en el primer puesto de la agenda mientras negociadores argentinos y representantes de empresarios consideran que primero hay que ver qué está dispuesto a otorgar el país del norte en materia comercial antes de ceder en servicios y propiedad intelectual.

Asimetrías no contempladas

Analizando esta perspectiva en el citado seminario Ebert-OMC, el economista chileno Marcelo Contreras puntualizó una serie de desventajas que implica para Chile el recién firmado acuerdo de libre comercio con los EE.UU. El problema más grande del acuerdo, sostuvo, no es la liberalización comercial (dado que Chile ya tenía un arancel promedio bajo), sino otros puntos vinculados con inversiones, control de capitales y propiedad intelectual. El tratado establece el reconocimiento de derechos de propiedad intelectual, por lo cual las PyMES ya no podrán copiar softwares, por lo cual sufrirán un encarecimiento de costos y perderán competitividad frente a empresas de países asiáticos que siguen copiando pese a las presiones de los Estados Unidos. Como parte del acuerdo, Chile no podrá volver a disponer controles de capitales de corto plazo, una medida que le permitió reducir turbulencias financieras y la apreciación indeseada de su moneda en los noventa. La condena a tener tipos de cambio totalmente libres o completamente fijos.

El tratado no incluye siquiera una reserva para regular el ingreso de bienes culturales, como tienen Francia y muchos otros países. Una de las críticas frecuentes a los acuerdos de liberalización americanos es que no contemplan debidamente las asimetrías de los participantes ni las diferentes capacidades de adaptación a los nuevos escenarios, como sucede en la Unión Europea.

En este sentido, Marta Bekerman, profesora de Desarrollo Económico de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, considera que la apertura comercial no puede sustituir a una estrategia de desarrollo, la cual debería incluir "distintos aspectos de las políticas públicas, en particular aquellas destinadas a neutralizar los efectos de las fallas de mercado en procesos de apertura económica tales como: la falta de financiamiento para las PyMES, los costos de transacción de que impiden el desarrollo de encadenamientos productivos, los problemas de información para vender en mercados externos".

REFLEXIONES

Desde el punto de vista de quien esto escribe, para la Argentina la conveniencia a la hora de desarrollar políticas de integración pasa por preservar el MERCOSUR y ampliarlo hacia una unión similar a la europea. Esto implica la existencia de autoridades supranacionales (Parlamento, Corte de Justicia, Ejecutivo) que lleven a una coordinación de políticas macroeconómicas.

Hoy por hoy, la entrada al ALCA por una decisión individual traería más perjuicios que beneficios, por ser nuestro país una economía competitiva y no complementaria con la de Estados Unidos (vendemos productos agrícolas y ganaderos que deben competir con los de EE.UU). A su vez este país subsidia a este tipo de productos realizando así una competencia desleal.

Por el contrario una profundización del MERCOSUR junto a una alianza estratégica con la Unión Europea podría ser más fructífera en función del carácter complementario de nuestras economías, pero esto implica que la UE abandone su política proteccionista en relación a los productos agrícolas.