

## Sección

Relaciones Económicas  
Internacionales

# **El Mercosur: génesis, características y obstáculos**

Rogelio José Biasizo\*

## **Génesis y antecedentes**

El 29 de julio de 1986 se firma en Buenos Aires el Acta para la Integración Argentino-Brasileña que establece el Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil (Picab). En el marco de este programa se activaron 23 protocolos sobre los más diversos temas. El Picab se renegociaba cada seis meses y los protocolos de carácter comercial (bienes de capital, bienes alimenticios industrializados, industria automotriz, etc.) se iban ampliando en cada negociación, respetando un esquema de incorporación "producto por producto".

En noviembre de 1988 se modifica el marco de la integración binacional. En esa fecha, los presidentes Alfonsín y Sarney firman el "Tratado de Integración y Cooperación Argentino-Brasileño", con el objetivo de crear un espacio económico común en un plazo de 10 años, principalmente mediante la remoción de obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio y la armonización de las políticas internas de ambos países.

Los fracasos del Plan Austral en Argentina y del Plan Cruzado en Brasil provocaron profundas crisis económicas y

políticas y relegaron el Proyecto de Integración a un plano secundario hasta mediados de 1990, cuando ambos países deciden aplicar un nuevo impulso al proyecto y acuerdan profundizar y acelerar el proceso de integración.

En julio de 1990 los presidentes Collor y Menem firman el "Acta de Buenos Aires" por la cual se modifican los instrumentos y mecanismos de negociación. Entre otras medidas, el documento anticipa en cinco años la fecha para la conformación de un Mercado Común entre los dos países (31 de diciembre de 1994) y pauta un cronograma de rebajas automáticas y lineales de los aranceles recíprocos hasta alcanzar, a fines de 1994, el 100% de preferencia para el total del comercio.

En diciembre de 1990, Argentina y Brasil compendian el conjunto de los acuerdos firmados en los últimos años en el ámbito de la Aladi en un único documento (el Acuerdo de Complementación Económica) que incorpora y resume todas las concesiones otorgadas hasta esa fecha entre ambos países.

Poco tiempo después, Uruguay y Paraguay se suman a las negociaciones que Argentina y Brasil venían realizando en forma bilateral, y el proyecto de integración adquiere dimensión regional. Uruguay y Paraguay se incorporan en primera instancia como observadores, y en forma activa desde mediados de 1991, cuando los cuatro países ratifican el "Tratado de Asunción" y deciden conformar el Mercado Común

\* Profesor de Economía y Comercio Internacional de la Universidad de Entre Ríos (Argentina).

del Sur (Mercosur), para fines de 1994. Finalmente, en diciembre de 1991 se reglamentan los instrumentos básicos del Tratado, que a partir de entonces comienza a tener operatividad<sup>1</sup>.

## Los motivos

Después de 1950 la idea de la integración se comenzó a evaluar, no desde el punto de vista de las diferencias en la dotación de factores, sino como posibilidad de acceso a nuevos mercados. Y en esta idea ha desempeñado un papel fundamental el rol de las economías de escala como determinantes del comercio intraindustrial, por cuanto el tamaño del mercado habrá de ser una cuestión crucial, dado que disminuyen los costos unitarios a medida que aumenta la producción y aprovechando diversas ventajas comparativas, se tiende a lograr una mayor rentabilidad. Es así como la economía mundial comenzó a globalizarse, dándose este fenómeno, en primer lugar, en los países industrializados.

Observemos algunos datos: La participación de América Latina en el comercio mundial al comenzar el decenio de 1980 era de 4.5% con tendencia a la reducción. Este dato junto a otros indicadores (véase Cuadro 1) nos dará una idea de las profundas diferencias entre los actuales bloques económicos mundiales. Los países que integran el Mercosur abarcan el 60% de la superficie de América Latina, representan el

45% de la población, poseen un mercado potencial conjunto de 190 millones de habitantes y tienen un PIB que equivale a más del 50% del PIB de toda el área.

CUADRO 1

	E.U.- Canadá- México	CEE	Sudeste asiático	Mer- cosur
PIB (en millones de US*)	5.459.870	4.606.082	3.301.100	402.237
Población (en millones)	359.90	320	485.80	183.10
Exportaciones (en millones de US\$)	447.335	1.033.918	551.621	45.144

Si bien éstas son cifras generales, se evidencia la participación del Mercosur, en comparación con los otros mega mercados a los que tiende la economía mundial. Además, también es fácil observar la minúscula posibilidad de participación que le cabe a cada uno de los países latinoamericanos, si pretenden enfrentar unilateralmente esa tendencia:

El Mercosur no aspira a convertirse en un reducto comercial autosuficiente; por el contrario, constituye una plataforma para una presencia dinámica o interactiva de nuestros países del mundo... La integración no es una panacea. Nada nos garantiza automática y mágicamente el éxito, y ni siquiera la equidad... La integración no constituye un seguro contra los riesgos y las difi-

cultades que nos plantea el mundo contemporáneo, pero nos pone en mejores condiciones para enfrentarlos... No ignoramos los problemas y las aristas traumáticas que presenta el proceso que se inicia, pero un nuevo espacio económico crea oportunidades que no existirían de preservarse la actual situación.

El Mercosur se convierte en una fuerte atracción, a pesar de las dificultades innegables que implica la integración, especialmente en lo que hace a las políticas macroeconómicas entre Argentina y Brasil. Pero las grandes empresas integracionistas mundiales como la Comunidad Europea y el Tratado de Libre Comercio en América del Norte, conocen bien estos procesos y, aunque con "cautela", avanzan en su posicionamiento global.

Se ha dicho que "la masa crítica de América Latina es el Mercosur. El que primero se posicione en el Mercado Común tendrá a América Latina". Esta conclusión no fue elaborada por ningún grupo empresarial de Argentina, Brasil, Uruguay o Paraguay, sino el resultado del análisis realizado por las autoridades de la Comunidad Europea colocando al nuevo grupo de comercio tras la propia CE y el Nafta (E.U., Canadá y México).

## Las características

### Modalidad de integración

En el contexto latinoamericano se destacan economías muy heterogéneas, escasamente

1 Gloria Worcel, Cepal, El Mercosur en el período de transición, Cepal, Naciones Unidas, Doc. de Trabajo No. 44, Buenos Aires mayo de 1992.

2 Alieto Guadagni, "Mercosur, una nueva frontera productiva", Ámbito financiero, Buenos Aires, 26 de marzo de 199, p. 16.

vinculadas entre sí por el comercio, hasta la aparición del proceso de conformación del Mercosur que busca revertir la situación. Este proceso tiende a un enfoque diferente del encarado a través de la Alalca o la Aladi, donde la política de sustitución de importaciones se basó en las barreras ante los competidores externos. Salvo algunas excepciones, las empresas latinoamericanas no estuvieron en condiciones de proyectarse al mercado internacional con bienes competitivos. La integración latinoamericana se caracterizó por el concepto de la complementariedad. Paralelamente, el mercado internacional se fue haciendo cada vez más restrictivo para productos provenientes de los países latinoamericanos.

El escalonamiento de barreras arancelarias y no arancelarias fue creciendo, como ha sido permanentemente denunciado en las rondas multilaterales del GATT. Así, la oferta se limitó a la "de lo que el otro no produce" cuando por depresión o estancamiento de la demanda interna había capacidad instalada excedente que se volcaba a exportar hacia la región. Esto ha tenido un efecto de transformación débil: no dinamizó la inversión, no condujo a reducción de costos, no incidió sobre las economías de escala y tuvo una perspectiva muy limitada. La integración europea, en cambio, sí desarrolló una complementariedad dinámica. Las economías de escala y de especialización fueron permitiendo a las empresas europeas alcanzar un grado de competitividad muy importante respecto a países de fuera de la región. Del Mercosur se espera que genere una protección de aprendizaje (a través del arancel externo común y la liberalización

interna) y lograr así una mayor competitividad regional frente a terceros países.

#### Estructura orgánica del Mercosur

Los órganos definidos por el Tratado, como responsables de negociar el tránsito hacia la integración, son:

El órgano superior, responsable de la conducción política, es el Consejo del Mercado Común. Está integrado por los ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los Estados partes. La presidencia se ejerce por períodos de seis meses y por rotación de los Estados miembros.

El órgano ejecutivo es el Grupo Mercado Común (GMC), responsable de velar por el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el Consejo. Fija programas de trabajo que aseguren el avance hacia la constitución del Mercado Común. Propone medidas concretas tendientes a la aplicación del Programa de Liberación Comercial, la coordinación de políticas macroeconómicas y la negociación de acuerdos frente a terceros países. Puede convocar y coordinar reuniones especializadas.

Subgrupos de trabajo. En el seno del GMC fueron creados estos subgrupos de trabajo con la responsabilidad de coordinar políticas macroeconómicas y sectoriales. Hacia fines de 1991 se constituyen once subgrupos para el tratamiento de temas comerciales, aduaneros, técnicos, políticas fiscal y monetaria relacionadas con el

marítimo, política industrial, tecnológica, agrícola y energética, coordinación de políticas macro-económicas y asuntos laborales.

Comisión parlamentaria conjunta del Mercosur. En el ámbito legislativo, representantes de los Parlamentos de los cuatro países crearon a principios de diciembre de 1991 esta comisión que estudiará los proyectos de Acuerdos Específicos negociados por los Estados antes de su envío a los respectivos Poderes Legislativos y transmitirá sus recomendaciones a los Poderes Ejecutivos.

Secretaría Administrativa del GMC. Tiene su sede en Montevideo y sus principales funciones son la guarda de documentos y la comunicación de las actividades del Grupo Mercado Común.

#### Reconversión productiva

La integración cuatripartita requerirá un considerable esfuerzo de reconversión productiva, pero, de todas formas, el mismo será necesario y resultará menos costoso que el requerido por una apertura irrestricta de la económica en forma unilateral. No obstante, el costo de la reconversión productiva podría ser más que compensado para algunos sectores por la ampliación de sus mercados.

Podemos esbozar algunos aspectos de esta reconversión:

- El ajuste será más a nivel de empresas que de sectores, porque dependerá de situaciones y decisiones empre-

comercio, transporte terrestre y

sariales con consecuencias diversas aun para empresas de un mismo sector. Incluso podremos hablar no sólo de empresas, sino de productos determinados dentro de cada empresa o sector.

- Las empresas orientadas al mercado interno tendrán un ajuste mayor que la que ya exportaban y seguramente habrán incorporado pautas de competitividad en su gestión.

- Además de la reestructuración interna y la compra de empresas, las fusiones y los joint ventures tendrán gran importancia.

Existen algunos factores exógenos a las empresas, sobre los que se tendrá que avanzar simultáneamente: la reforma del Estado en los países involucrados; la armonización de las políticas crediticias, fiscales, comerciales, monetarias y cambiarias; y la fijación del arancel externo común.

De todo lo anterior se desprende que la capacidad de invertir y transformar recursos constituye un criterio esencial para el éxito de un proyecto de integración. Si la capacidad de adaptación es escasa en todos o en algunos de los países asociados, es posible que los problemas estructurales que se visualicen en el corto plazo terminen convirtiéndose en problemas estructurales de largo plazo. Si los procesos de integración producen ciertos cambios y los países asociados pueden derivar ciertos beneficios de ellos, también es cierto que para los países que estén en menores condiciones de adaptación, estos probables

beneficios pueden transformarse en pérdidas efectivas<sup>3</sup>.

## **El problema de las asimetrías**

### **El caso Argentina-Brasil**

Hoy en día al hablar del Mercosur se hace casi imprescindible hacer referencia a las asimetrías o diferencias notables entre las economías de los países involucrados, y sobre todo a las que se presentan entre las economías más prominentes como son las de Argentina y Brasil. El tratamiento del tema es insoslayable, ya que obliga a un serio análisis de los beneficios y los costos de la integración regional, sin dejar de lado las dificultades objetivas que existen para llegar a una integración de las economías de la región que sea beneficiosa para sus miembros. Existen asimetrías de carácter coyuntural y de carácter estructural. Las primeras tienen que ver con las dificultades generadas por la política económica de cada uno de los países y las segundas se encuentran en el marco general de los procesos de integración.

Una enunciación general de las dificultades se puede reducir a: la inflación; las distorsiones de precios relativos y de costos; y el proteccionismo.

La gran inestabilidad por la que atraviesan las economías de la región (Mercosur) ha generado distorsiones muy fuertes y retardado la posibilidad de asumir y cumplir compromisos externos que favorezcan la cooperación y la integra-

ción. Esto, sumado a políticas económicas y estilos de desarrollo diferentes, que han provocado desarrollos dispares de los sectores económicos, hace notar grandes asimetrías, como: costo de la energía en cada uno de los países; costo de la mano de obra y cargas sociales (o impuesto al trabajo); divergencias en la incidencia de los sistemas tributarios sobre la producción y el consumo; diferentes políticas de promoción de inversiones y de exportaciones; notables diferencias en los grados de apertura; disparidades importantes en lo referido al arancel promedio extrazona (a terceros países).

A esto se suman otras cuestiones de fondo, y que se refieren a:

A. El dinamismo desigual de las economías de la región. Es de destacar el caso de la economía brasileña que, al momento de la firma del Tratado, venía de una década de portento crecimiento frente a la economía argentina que venía de casi dos décadas de estancamiento.

B. Durante las últimas décadas el crecimiento económico de los países ha sido diferente, lo cual no sólo revela una actitud sostenida de política económica, sino también una aspiración de cambio estructural, en tanto la expansión industrial y manufacturera ha sido compatible con el desempeño de otros sectores productivos. Además, hubo un comportamiento dispar en la inversión bruta interna fija y seguramente por una calidad superior de la misma. Por ejemplo, en Brasil, la tasa de inversión creció 11.3% anual entre 1965-1980 frente a 4.6%

3 Eduardo N. Dalmaso, El Mercosur. Marco de estrategias competitivas. Rol del sector financiero, DOC, Córdoba (Arg.), 1991.

de la Argentina. La diferencia se acentúa por el desplome que registra la acumulación entre 1980-1987. En Argentina, la inversión cae 9.5% promedio anual y en Brasil sólo 0.9% anual, con la ventaja de haber casi triplicado los valores argentinos desde 1965.

Este proceso involutivo ha sido consecuencia del profundo deterioro en la formación del capital, lo que ha llevado a una pérdida significativa en el nivel de competitividad. Si a esto le sumamos la caída del tipo de cambio real, es posible explicar un serio problema en la balanza comercial argentina, y que se trata de la reprimarización del comercio exterior (el país ha comenzado a aumentar la participación de productos primarios frutas, hortalizas, cereales, pescados sin elaboración, etc. con relación al total exportado). O sea que no sólo han caído las manufacturas de origen industrial (de 33.1% en 1989, al 22.9% en 1992) sino también las manufacturas de origen agropecuario (del 42% en 1989 al 40.3% en 1992).

C. En este esquema de integración participa un país como Brasil que tiene una oferta exportable diversificada, y que, a pesar de no existir un alto grado de certidumbre, simetría y sustentabilidad, siempre tendrá efectos de competencia en el mercado amplio. O sea que la ventaja de Brasil no es sólo cuantitativa, sino que lo favorece la composición de sus envíos hacia Argentina, por ejemplo, con una alta proporción de productos industriales con mayor valor agregado, mientras que el grueso de las exportaciones

argentinas son agropecuarias y agroindustriales.

D. Algunos economistas interpretan que el Mercosur se está construyendo con eje en dos países (Brasil y Argentina) que tienen dos modelos distintos, en lo económico, social e institucional.

E. Entre 1930 y 1950 Brasil creció con base en un modelo altamente intervencionista. No era compatible con la estructura política soñada para la década de los años ochenta: el máximo posible de descentralización, federalismo y libertad democrática.

F. Brasil es el país latinoamericano que más tiempo resistió la liberalización de la economía, y está muy atrás de México, Chile, Argentina y Venezuela en materia de libertad de comercio internacional, privatizaciones, desregulación, cambio y libre movimiento de capitales.

G. En los países de la región los quiebres institucionales representaron cambios de reglas en medio del juego, violando derechos adquiridos. Entonces, además de la inestabilidad económica, todo cálculo económico tuvo que incluir un sobrepeso por la incertidumbre.

#### El caso Uruguay-Paraguay

En el Mercosur, los factores productivos tendrán libre tránsito, y es en ese escenario donde Uruguay y Paraguay pueden ofrecer ventajas de asociación de empresas, complementación productiva y triangulación en los negocios. Uruguay tiene tradición en estabilidad financiera, cambiaría, jurídica, un elevado nivel educativo de su población, una administración basada en la continuidad

de políticas y la libertad cambiaria y financiera. Se ubica en el centro de la zona más rica del Mercosur, con excelentes comunicaciones y con la posibilidad de convertirse en el centro de servicios. A estas ventajas hay que agregar el tratamiento benigno a la inversión extranjera y la atracción de sus zonas francas.

Paraguay se caracteriza por su carácter precapitalista, dado que, por ejemplo, no cuenta con mercado de valores, lo cual, unido a otras deficiencias a nivel instrumental y de desarrollo empresarial, puede significar un escollo en el proceso de integración. Sin embargo, Paraguay ofrece ventajas como estas:

- El costo de la energía eléctrica. Dueños de buena parte de las represas de Itaipú y Yaciretá tienen una oferta excedente de bajo costo.

- El bajo costo de la mano de obra, si bien con serios problemas de especialización.

- Bajos impuestos internos.

- Ley de inversión que libera el 100% de los aranceles aduaneros para la importación de maquinarias y equipos.

- La facilidad de remitir utilidades, intereses, partes de capital y royalties al exterior, libremente.

#### ¿Mercado común o zona de libre comercio?

No son pocos los que se inclinan a proponer una Zona de

4 Mario Enrique Simonsen, Revista Panorama, Año 1, No. 11, Buenos Aires, marzo de 1993.

5 Víctor R. Portnoy, Revista Comercio Exterior, International Report, Buenos Aires, febrero de 1992.

Libre Comercio, con lo que se evitaría el tratamiento de la tarifa externa común, la libre circulación de factores y la imprescindible convergencia y coordinación de políticas globales y sectoriales. El mecanismo de la Zona de Libre Comercio, más flexible, permitiría que cada país definiera internamente con mayores grados de libertad sus propias opciones en materia de desarrollo económico y de inserción internacional. Si bien puede parecer atractiva, la Zona de Libre Comercio (ZLC) estaría acompañada de tensiones económicas y comerciales no menores que las que implicaría la construcción de un mercado común como el acordado. Los problemas de tipo de cambio, precios, tasas de interés y otras variables no tendrían un efecto distorsionante muy distinto en un caso que en el otro. Las turbulencias de los grandes cambios, sobre todo en las grandes economías, se transferirían en mayor grado sobre los otros países, si se opta por la ZLC.

En la reunión de presidentes de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay en Montevideo, en diciembre de 1992, se acordó definir un arancel externo que irá del 0% al 20% como máximo, con lista de excepciones, donde alcanzaría el 35% (sector automotor, textil e informático) con reducción en 6 años a partir de 1995 al 20% como máximo; y avanzar en la coordinación de políticas macroeconómicas relacionadas con aspectos fiscales, monetarios y cambiarios para su convergen-

cia gradual y entrada en vigor a partir del 1<sup>a</sup> de enero de 1995.

Debería profundizarse sobre este último objetivo, no obstante los limitantes internos y los condicionantes que impone la negociación de los compromisos externos, ya que si se desea establecer cierto grado de irreversibilidad al proceso de integración, no se debe excluir el tema de la coordinación de políticas macroeconómicas, ni la concesión de preferencias comerciales. Esto, sin perjuicio de priorizar la armonización de políticas estructurales para generar los incentivos que le den continuidad al proceso de integración. Al respecto, el Mercosur ya ha demostrado utilidad pues brinda un esquema institucional supranacional en el cual las políticas domésticas de los países, que producen desmanes importantes en otras naciones de la región, pueden ser "denunciadas"<sup>6</sup>.

Los países que se consideran afectados por flujos de comercio desde los otros países de la región tienen un foro donde pueden presentarse y apelar las medidas especiales, como restricciones voluntarias de exportación, cuotas, etc., medidas que en otro contexto serían tildadas de proteccionistas y que no podrían hacerse sin el Mercosur.

Podemos citar algunos ejemplos:

A. El Mercosur ha permitido al gobierno argentino modificar ciertas políticas brasileñas como en el caso de las harinas de

trigo restringidas por una barrera no arancelaria.

B. Invocando la cláusula de salvaguardia especificada en el Tratado de Asunción, Argentina impuso una cuota a la importación de cierto tipo de papel de Brasil, como medida excepcional y transitoria (1 año), al haberse detectado un fuerte desequilibrio en el comercio bilateral en ese rubro.

C. La decisión de Brasil de convertirse en un importante demandante de hidrocarburos y gas argentino, y de extender los plazos para saldar los desequilibrios en el sector automotor, dan muestra de que la existencia del Mercosur ha implicado que los países están más dispuestos a internalizar, en la parte que le pudiera corresponder, las consecuencias que sus políticas domésticas puedan generar sobre sus más inmediatos vecinos.

Estos ejemplos demuestran que el Mercosur va más allá de simples reducciones arancelarias recíprocas y se convierte en un instrumento de cooperación regional necesario para coordinar políticas en un contexto de economías con una alta interdependencia<sup>7</sup>.

Esto reafirma lo ya expresado en este artículo: que la disyuntiva entre apertura unilateral versus la integración regional, no siempre es tal, y más aún, en este caso, ambas son necesarias.

## Conclusiones

El análisis planteado en este artículo, respecto a las mayores o menores posibilidades en

6 Específicamente, en el artículo 5 inciso b) del Tratado de Asunción, se establece que uno de los principales instrumentos para la constitución del Mercado Común será "...La coordinación de políticas macroeconómicas, que se realizarán gradualmente y en forma convergente con el programa de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias..."

7 Marcelo Garrigo y Pablo Sanguinetti, *Ámbito financiero*, Buenos Aires, 2 de marzo de 1993.

el corto o mediano plazos, nos sugiere reflexionar sobre la importancia que tiene la negociación, los acuerdos y el instrumental que se convenga para avanzar en el Mercosur.

No se cree que una zona de libre comercio ni una unión aduanera sean suficientes para que nuestros países sigan avanzando juntos hacia la integración, sino que es necesaria la cooperación macroeconómica, la que deberá avanzar en el intento de convergencia de algunas variables claves, como la tasa de inflación y luego progresar hacia formas más ambiciosas.

Es preciso "poner la casa en orden" para poder progresar en la integración. Esto se hace necesario con mayor énfasis en América Latina, pues no es aplicable la experiencia euro-

pea en la que se usaron los compromisos externos como herramienta para lograr la estabilidad interna de algunas economías:

El tema de la estabilidad interna mediante compromisos externos es una lección interesante que vale la pena discutir en el marco de la integración latinoamericana. La condición para lograr éxito en esta materia es, según la experiencia europea, la presencia de un país o grupo de países que actúa como ancla del sistema o como centro de gravitación. El centro de gravitación tiene que ser: a) lo suficientemente grande para poder absorber las turbulencias que automáticamente se generan en estos casos, y que proceden de las otras economías; b) de su propio interés, formar una zona de estabilidad, esta circunstancia se da en

la CE por las sólidas relaciones existentes entre los asociados en los ámbitos comercial y de inversión directa; c) siempre más estable que los otros asociados para que realmente puedan importar las condiciones de equilibrio proyectadas desde ese núcleo .

Es obvio que el grado de cooperación macroeconómica en la CE ha alcanzado niveles avanzados que difícilmente se pueden repetir en esta región, a lo que se suma que sería necesario un acuerdo claro sobre cómo funciona y cuál es el modelo macroeconómico más apropiado, y los gobiernos de la región tendrían que ejercer un control eficaz sobre los instrumentos macroeconómicos. Para llegar a esto hay todavía mucho camino por recorrer.