

Ganadores y perdedores de una zona de libre comercio entre Estados Unidos y el MERCOSUR

Marcel Vaillant

Alvaro Ons

Capítulo VIII en "EL MERCOSUR Y LA CREACIÓN DEL ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS", Fernando Lorenzo (CINVE) y Marcel Vaillant (Universidad de la República), Editores y coordinadores. Libro en proceso de ser publicado por la RED MERCOSUR y el Woodrow Wilson Center (EEUU).

1. Introducción

Sin lugar a dudas el más importante y al mismo tiempo complejo proceso de negociación comercial que los Estados Unidos tienen planteado a nivel continental es con Brasil. Por su parte Brasil ha mostrado un compromiso con la estrategia del MERCOSUR, y demuestra poco entusiasmo en las negociaciones del ALCA, las que podrían implicar un debilitamiento en la consistencia del acuerdo regional. Por estos motivos, es relevante evaluar la resistencia y las oportunidades recíprocas que cada uno de los países miembros del MERCOSUR y los EEUU tendrían en un eventual acuerdo bilateral de ZLC. A pesar del realismo político que tenga este acuerdo es relevante evaluar las características de estos intereses. Por otra parte, la verosimilitud de un éxito en las negociaciones comerciales en proceso, no son altas en ninguno de los escenarios en donde las mismas tienen lugar (multilateral, plurilateral, bilateral).

El objetivo del trabajo fue construir dos listas de productos (SA 6 dígitos), una expansiva y otra defensiva, para cada uno de los participantes en el acuerdo. La lista expansiva incluye las oportunidades comerciales (expansiones de producciones causadas por expansión de exportaciones), y la lista defensiva incluye los peligros comerciales (contracción de producción debido a expansión de las importaciones), que podrían resultar de la liberalización comercial.

Tal como corrientemente se práctica en las negociaciones comerciales los autores proponen una perspectiva mercantilista, en el sentido que se supone que las exportaciones constituyen un bien y las importaciones son un mal. Es bien sabido que en términos de bienestar los efectos son exactamente los opuestos. Pero se trata de traducir, y de esta forma racionalizar, el enfoque mercantilista utilizado en las negociaciones comerciales en términos de los tradicionales efectos económicos de la integración económica.

El modelo teórico de referencia es el modelo de economía política de la política comercial (Grossman and Helpman 1994 y 1995 citado por Vaillant y Ons, 2003) aplicado a la economía política de los acuerdos de Libre Comercio. Esta aproximación teórica resalta la importancia de introducir explícitamente la lista de productos a ser excluidos de la negociación. Desde esta perspectiva, la posibilidad de incluir excepciones mejora la chance de firmar un acuerdo de libre comercio (FTA) porque lo hace más palatable en términos políticos. El resultado general de estos modelos se sintetiza en el hecho



Marcel Vaillant, Ph. D. en Economía, Sint Ignatius Universiteit Antwerpen, Director del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales (DECON, Uruguay),
marcel@decon.edu.uy



Álvaro Ons, Economista, Universidad de la República, Docente e investigador en el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales (DECON, Uruguay), Universidad de la República,
alvaroo@decon.edu.uy

de que las listas de excepciones de cada socio en el acuerdo constituye un índice de las ventajas comparativas del otro. Como Grossman and Helpman (1995) señalan, las condiciones necesarias para la viabilidad política de un acuerdo de libre comercio pueden contradecir aquellas que aseguran que sea deseable del punto de vista social. Las industrias con más potencial para la creación de comercio, aquellas para las cuales la creación de una ZLC implica una mejora en el bienestar, serán aquellas para las cuales existe una resistencia mayor en el país sustitutivo de las importaciones para aceptar que sean incluidos en el acuerdo.

En este marco y desde el punto de vista de la viabilidad del acuerdo, los intereses relevantes a identificar son los de los productores, este resultado es tradicional en los modelos de política comercial endógena. Los productores pueden estar en contra del acuerdo, defendiendo el mercado doméstico, o a favor del acuerdo buscando exportar más al nuevo socio comercial. Los gobiernos tratarán de incluir en el acuerdo de liberalización comercial aquellos productos que constituyen oportunidades y de excluir los que se identifican como peligros.

Se propone una metodología general, y se estudian los efectos de un eventual acuerdo preferencial de comercio en las exportaciones y en la producción en ambas partes del mismo (Estados Unidos y el MERCOSUR). Se propone una tipología de industrias de acuerdo a los efectos de la ZLC dentro del MERCOSUR (Estados Unidos) y en relación a las exportaciones del MERCOSUR (Estados Unidos) hacia Estados Unidos (MERCOSUR). Resumiendo, el método consiste en el análisis de los flujos de comercio y en la política comercial, y arriba a conclusiones respecto de las posturas unilaterales del MERCOSUR y de Estados Unidos respecto de sus posturas unilaterales en relación al acuerdo bilateral de comercio.

2. Efectos económicos y en el bienestar de la creación de una ZLC: tipología de casos

Se consideran dos países/regiones A y B, que son las que están negociando firmar un acuerdo. Se supone que la zona es pequeña en relación al resto del mundo por lo que los precios internacionales están dados. Sin pérdida de generalidad se considera un cierto producto *i* donde A es el productor más ineficiente. Es decir A es importador mientras que B es un importador menos ineficiente o un productor tan eficiente como el resto del mundo (podría ser un exportador). El efecto de incluir a este producto en el acuerdo de liberalización comercial depende del tamaño de la oferta de B en relación a la demanda de importaciones de A. Las diferencias entre los precios reflejan las diferencias en eficiencia entre los países.

Las asimetrías de tamaño entre las economías a integrarse, las que son particularmente de interés considerar en el caso de una ZLC entre el MERCOSUR y EEUU, han sido explícitamente introducidas en el análisis a través de la identificación de tres regímenes de protección: protección ampliada; protección reducida y caso intermedio. La protección ampliada representa el caso cuando a los precios domésticos que rigen en A antes del acuerdo, la oferta de B no es suficiente para satisfacerla. En la situación en protección reducida la oferta en el país B es lo suficientemente grande en relación a la demanda de importaciones del país A, que a los precios menores que rigen en B es superior. Finalmente, el caso intermedio ocurre cuando la oferta en B es mayor que las importaciones

en A, al precio más alto que rige en A antes que se realice el acuerdo pero es menor al precio más bajo de B.

Los efectos económicos en cada régimen de protección sobre los intereses de los productores (los que es necesario considerar aplicando un enfoque de economía política) en cada país son bien diferentes. En protección ampliada los productores en el país A no se verán afectados debido a que el precio doméstico no cambia, por lo que mantienen incambiado su nivel de protección. Por su parte los productores en B se ven positivamente afectados dado que ahora pueden exportar al socio comercial al precio protegido más alto del otro mercado. Es decir que se espera una expansión de la producción liderada por una expansión de las exportaciones en B. Los consumidores en A estarán peor por el efecto desvío de comercio, y los consumidores en B pueden estar mejor si la producción doméstica se sustituye por producción más eficiente del resto del mundo. La zona como un todo está peor. Sin embargo, estos productos son buenos candidatos para ser incluidos en el acuerdo en virtud de que tienen una economía política favorable, no tienen lobby en contra en el país A y tienen un lobby a favor en B.

En protección reducida son los productores en A los que son negativamente afectados. Se deja de importar del resto del mundo y se pasa a importar todo de la zona, el precio en A cae hasta el nivel de precios en B. Los productores en A se ven negativamente afectados. Con la zona de libre comercio disfrutan de menos protección en relación a la situación inicial, en este sentido el acuerdo es liberalizador del comercio. En consecuencia, los productores en A deberán ajustar hacia abajo su producción causado por una expansión de las importaciones desde el país B. Al mismo tiempo los productores en B no se verían afectados, van a recibir el mismo precio antes y después que la zona de libre comercio sea establecida. Finalmente, la zona como un todo va a mejorar como consecuencia de los efectos creación de comercio (los consumidores en A pueden mejorar y en B mejoran en el caso que este sea ineficiente). Este producto es un buen candidato a ser excluido del acuerdo en la medida que tiene a los productores de A en contra y a los productores del país B sin ejercer una influencia para que sean incluidos.

El caso intermedio combina elementos de los otros dos casos, los productores en A se ven negativamente afectados y los productores en B se benefician. Se da una contracción de la producción en A y una expansión en B. Los productores en B están a favor de ser incluidos en el acuerdo comercial y los productores en A están en contra.

3. Metodología

Para cada país participante en el acuerdo, las industrias en las cuales ese país es relativamente más ineficiente (importadoras), y aquellas en las cuales el otro es más eficiente (exportadoras), son determinadas. En esta etapa, un primer grupo de industrias con alta complementariedad comercial es definido, es aquel en donde es posible esperar que una contracción y/o una expansión en la producción en cada país pueda ocurrir. Luego, a un nivel de desagregación mayor, la información de política comercial a nivel de producto (6 dígitos del sistema armonizado) es procesada y así se identifican el conjunto de productos sensibles en cada industria.

Los productos sensibles se clasifican en dos grupos: las oportunidades y los peligros. Un peligro para un cierto



país se produce cuando las concesiones en el acceso al propio mercado en un producto en donde el socio registra ventaja comparativa y tiene como consecuencia un desplazamiento de producción doméstica (regional). Una oportunidad para un cierto país se da cuando la ganancia en el acceso al mercado para un producto en donde el país es exportador y el otro importador lleva a una expansión de la producción del exportador.

Se pudo distinguir distintas situaciones al comparar la oferta doméstica del país exportador con el exceso de la demanda doméstica en el importador, a los precios que prevalecerán con el acuerdo de libre comercio. La determinación del régimen de protección es un factor central para conocer los efectos distributivos en cada caso, y en particular su influencia en la función objetivo de los productores.

La metodología utilizada para identificarlos involucró tres pasos. El primer paso consistió en identificar a las industrias en donde se verificarían las mayores potencialidades de sufrir ajustes productivos expansivos o contractivos debido a la creación de la Zona de Libre Comercio, a través de un filtro de complementariedad comercial. Se trata de industrias en donde las diferencias en condiciones de producción son mayores. Se definió el conjunto de las industrias de alta complementariedad comercial, cuando se cumplía que el país B era muy exportador y el A muy importador. Para determinar el tipo de especialización comercial (exportadora o importadora) se empleó el indicador de ventaja (des) comparativa revelada corregido por el efecto del tamaño de los países.

El segundo paso consistió en elegir productos dentro de las industrias seleccionadas, en los cuales la Zona de Libre Comercio implicara un cambio en las condiciones de acceso, es decir se trata de un filtro de política comercial. A este conjunto se los denominó como el de los productos sensibles. Se trata de productos que están en industrias con complementariedad comercial y donde además se registran exportaciones de B, importaciones de A y el nivel de protección es mayor que un cierto umbral mínimo.

El tercer paso consistió en clasificar a los productos sensibles: en oportunidades comerciales para el país B y en peligros comerciales para el país A. Un producto sensible es una oportunidad para B cuando debido a la creación de la Zona de Libre Comercio se genera un aumento de la producción liderado por exportaciones al socio en donde el acceso al mercado mejoró. Un producto sensible constituye un peligro para A cuando se produce un desplazamiento de la oferta doméstica por exportaciones del socio. Finalmente interesa establecer el vínculo entre los regímenes de protección en función de como actúa el tamaño en cada mercado y esta última clasificación de tipo mercantilista. Un producto en protección ampliada será una oportunidad para B pero no un peligro para A. Un producto en protección reducida constituye un peligro para A pero no una oportunidad para B. Finalmente, en el caso de protección intermedia coincide una oportunidad en B con un peligro en A. Para resolver esta etapa se comparó la oferta doméstica del país B con la demanda de importaciones de A empleando los precios que regirían luego de la creación de la Zona de Libre Comercio.

Todo el análisis se ha realizado bajo el supuesto de que la zona que se integra es pequeña y por lo tanto los precios internacionales están dados. Puede ocurrir que la reducción en el precio doméstico en Estados Unidos genere un incremento de la demanda de importaciones lo suficientemente grande para incrementar el precio internacional.

4. Resultados

En el caso de Argentina las industrias incluidas el conjunto de alta complementariedad comercial corresponde a alrededor de un cuarto de las exportaciones. Alrededor del 80% corresponde a sectores agrícolas y de combustibles. Para Brasil este conjunto representa alrededor de la mitad de la oferta exportable y distintos sectores manufactureros son los predominantes. Para Paraguay solo el 10% de sus exportaciones entran en esta categoría con una proporción predominante de sectores agrícolas. En Uruguay un cuarto de las exportaciones tienen alta complementariedad comercial con Estados Unidos y están fuertemente concentradas en la agricultura. Finalmente, el conjunto de productos de alta complementariedad comercial exportados por EEUU al MERCOSUR, representa alrededor de la mitad de las exportaciones y las manufacturas son el grupo netamente dominante (alrededor de un 90%).

Si se compara la oferta global exportable de cada país, con el conjunto de los bienes con complementariedad comercial, y el conjunto de los productos sensibles y sus distintos regímenes de protección, se observa que muestran niveles de acceso al mercado del otro muy diferenciado. En efecto, mientras la tarifa que enfrentan las exportaciones globales de cada país del MERCOSUR en EEUU es menor que la que enfrenta las exportaciones de EEUU en el MERCOSUR, esta relación se invierte drásticamente cuando se trata del conjunto de los productos sensibles, en donde se observa que EEUU debería en este caso realizar concesiones arancelarias mayores. Particularmente, lo último se aplica al caso de la relación entre Brasil y Estados Unidos.

Los gobiernos frente a la creación de una zona de libre comercio, tienen que administrar un balance entre aquellos que mejoran el acceso en el mercado (oportunidades) del nuevo socio comercial y aquellos que pierden protección en el mercado doméstico (peligros).

La conjetura original de este trabajo fue que considerando la asimetría en tamaños de mercado entre las dos economías (MERCOSUR y Estados Unidos), las exportaciones desde EEUU al MERCOSUR entrarían en régimen de protección reducida (la producción de EEUU es mayor que la demanda de importaciones del MERCOSUR a los nuevos precios que prevalecerían con la ZLC), pero las exportaciones del MERCOSUR a los EEUU lo harían en régimen de protección ampliada (las importaciones de EEUU son mayores que la oferta doméstica de los países del MERCOSUR).

Las características centrales de la economía política del acuerdo basado en la conjetura anterior pueden resumirse en el siguiente conjunto de posturas:

- las industrias exportadoras en el MERCOSUR estarán a favor del acuerdo (oportunidades) y los productores de EEUU serán indiferentes.

- las industrias sustitutivas de importaciones en el MERCOSUR donde EEUU es exportador, estarán en contra de la ZLC (peligros del MERCOSUR) y los productores de Estados Unidos se verán indiferentes a la ZLC, dado que seguirán vendiendo al mismo precio.

- los consumidores en los países del MERCOSUR ganarán como consecuencia de la liberalización en el comercio y los consumidores en los Estados Unidos perderán debido al efecto desvío de comercio asociado con el incremento en el precio de las exportaciones del MERCOSUR, que implican un pérdida de ingreso arancelario que se transfiere a la economía más chica.

Una primera conclusión que se obtuvo de los resultados del trabajo es que en el caso de las exportaciones de EEUU hacia el MERCOSUR la conjetura anterior se verificó para todos los productos. Sin embargo, una proporción mayoritaria de los productos exportables sensibles del MERCOSUR hacia los EEUU se clasifican como en régimen de protección reducida y por lo tanto constituyen peligros para los Estados Unidos. En consecuencia, es lógico esperar oposición al acuerdo por este grupo de productores de EEUU. En términos globales, un posible acuerdo de ZLC entre Estados Unidos y el MERCOSUR es un acuerdo liberalizante en ambos sentidos, pero esto no quiere decir que no se incurra en costos desvío de comercio en ciertas exportaciones de manufacturas del MERCOSUR a los EEUU, que disfruten de más protección en el mercado mayor, o sectores que eventualmente tomen ventaja de la reducción de las barreras al comercio en el otro mercado.

La economía política de un eventual acuerdo puede resumirse en las siguientes características:

- los productores agrícolas de los Estados Unidos enfrentarían un peligro frente a la construcción de una ZLC con el MERCOSUR, mientras que los productores agrícolas del MERCOSUR podrían tener una oportunidad siempre que la disminución de esas barreras en esos mercados tengan un efecto de país grande a través de un incremento de los precios internacionales consecuencia de la liberalización y la consecuente expansión de la demanda. Los productos agrícolas más destacados en esta situación son: el jugo de naranja concentrado y congelado, el azúcar, el tabaco y la carne bovina.

- no hay oportunidades evidentes para los productores de EEUU en el MERCOSUR debido a las reducidas dimensiones del mercado regional. Los productores de EEUU entran en condiciones de protección reducida, y no se espera que los precios internacionales sean afectados de forma significativa por el acuerdo. Por otra parte, los productores de los sectores manufacturados del MERCOSUR enfrentan un claro peligro en los mercados domésticos y en las exportaciones regionales. Los sectores y productos manufacturados más destacados en esta situación son las maquinarias y los bienes de capital, así como algunos sub sectores de la industria automotriz (motores para vehículos).

- con respecto a las oportunidades del MERCOSUR, esto es aquellos productos que se beneficiarían de la protección en el mercado de EEUU están concentrados en industrias manufactureras livianas en las industrias del calzado y la vestimenta fundamentalmente.

En síntesis, los productores del MERCOSUR en sectores agrícolas en donde la zona tiene ventajas comparativas muy significativas y en sub sectores de manufacturas livianas tendría notorias oportunidades y estarían a favor del acuerdo, en tanto habría una resistencia al acuerdo de productores en industrias de maquinarias, bienes de capital y material de transporte. Por el lado de EEUU habría una clara oposición de ciertos sub sectores agrícolas.

A pesar de no ser relevante del punto de vista de la economía política del acuerdo, en general se espera que los consumidores de ambas partes se vean beneficiados con el acuerdo de ZLC sin restricciones, en virtud del carácter marcadamente liberalizante del mismo, por lo que se espera una ganancia neta de bienestar para ambos

Proyecto desarrollado gracias al apoyo financiero de la Fundación TINKER. Este brief fue impreso con el apoyo de la Fundación TINKER (Estados Unidos) y del IDRC (Canadá).



Oficina de Coordinación:

Edificio Mercosur

Luis Piera 1992 C.P.11.200 Montevideo / URUGUAY

Phone.: +(598 2) 900 7194 Ext. 16 - 412 9024

e-mail: redmsur@adinet.com.uy

www. redmercosur.net