



EL MERCOSUR Y LA CREACIÓN DEL ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS

Fernando Lorenzo y Marcel Vaillant

2003

PROGRAMA DE APOYO Y ASESORÍA AL FORO CONSULTIVO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL MERCOSUR

Red de Investigaciones Económicas del Mercosur
Programa Estado de Derecho para Sudamérica/Fundación Konrad Adenauer



1. INTRODUCCIÓN

Gran parte de los trabajos que han intentado abarcar la vasta agenda de asuntos involucrados en el proceso de construcción del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y que han tratado de analizar la variedad de posturas adoptadas por los países involucrados en la negociación, han visto restringida su aspiración, debido a la evidente dificultad que supone el análisis simultáneo de tan heterogéneo conjunto de temas y a la complejidad que entraña el esquema negociador adoptado. Por ello, el estudio del proceso del ALCA requiere desarrollar una nueva perspectiva que concentre el análisis de las relaciones bilaterales de mayor relevancia¹.

¹ Este es el enfoque seguido en el proyecto "THE MERCOSUR AND THE CREATION OF THE FREE TRADE AREA OF THE AMERICAS" desarrollado por las instituciones de la Red Mercosur desde febrero de 2002. Dicho proyecto contó con el apoyo de la Fundación Tinker (NY). Versiones finales de los capítulos de la investigación fueron discutidas en un Taller de Trabajo realizado en Montevideo en abril de 2003. El proyecto estuvo coordinado por Fernando Lorenzo (Centro de Investigaciones Económicas, CINVE, Uruguay, coautor de los capítulos I y II) y Marcel Vaillant (Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay, coautor de los capítulos I y V). Participaron del proyecto los investigadores de la Red Mercosur: Julio Berlinski (Instituto Torcuato di Tella, Argentina, autor del capítulo VIII); Andrés López (Centro de Investigaciones para la Transformación, CENIT, Argentina, coautor del capítulo VI); Joao Bosco Mesquita Machado (Instituto de Economía, Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil, coautor del capítulo X); Galeno Ferraz (Instituto de Economía, Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil, coautor del capítulo X); Gastón Rossi (Centro de Investigaciones para la Transformación, CENIT, Argentina, coautor del capítulo VI); Silvia Laens (Centro de Investigaciones Económicas, CINVE, Uruguay, coautora del capítulo IV); Paulo Fracalanza (Instituto de Economía de la Universidad de

Según indican los hechos más recientes, para realizar una evaluación rigurosa del ALCA es necesario centrar la atención en los vínculos más relevantes entre los países participantes en el proceso. Este enfoque se revela como adecuado, tanto para el análisis del fenómeno como para el propio desarrollo del proceso de negociación. De acuerdo a lo que indican las asimetrías de tamaño, la relación bilateral más importante dentro del continente es la que se establece entre Brasil y Estados Unidos (EEUU). Al respecto, no debe perderse de vista que, formalmente, Brasil tiene comprometida su política comercial común en el MERCOSUR. Además, los gobiernos en Brasil, los pasados y los presentes, han manifestado y han puesto en práctica una postura de negociar con terceros con una única voz desde el MERCOSUR. En este sentido, la relación bilateral entre EEUU y el MERCOSUR cobra especial importancia.

EEUU tiene una población que es algo superior a la del MERCOSUR (1,3 veces más) y el nivel de producto *per capita* es alrededor de 8 veces mayor, lo que implica un tamaño económico de EEUU más de 10 veces superior al del MERCOSUR. Pero además, para EEUU el MERCOSUR es el socio comercial potencialmente más importante en el continente, incluso más que México y Canadá considerados individualmente.

Campinas, Brasil, coautor del capítulo VII); Adriana Nunes Ferreira (Instituto de Economía de la Universidad de Campinas, Brasil, coautora del capítulo VII); Marcos Fava Neves (Universidad de San Pablo, Brasil, coautor del capítulo VII); Fernando Masi (Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya, Paraguay, coautor del capítulo IX); Alvaro Ons (Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay, coautor del capítulo VIII); Rosa Osimani (Centro de Investigaciones Económicas, CINVE, coautora del capítulo II y autora del III); Inés Terra (Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay, coautora del capítulo IV). Carol Wise, Profesora Asociada de Relaciones Internacionales e investigadora de la University of Southern California (USC) es coautora del capítulo IX del proyecto).

Lo cierto es que, sin negar totalmente al MERCOSUR como un interlocutor válido de la negociación del ALCA, EEUU prefirió orientar sus esfuerzos comerciales hacia el conjunto de países del continente americano. En algunos casos, sin embargo, ha planteado negociaciones bilaterales particulares. Recientemente, se han observado indicios de que este enfoque podría cambiar, por lo que EEUU podría estar moviéndose hacia un esquema en donde el bilateralismo sea, finalmente, el elemento que permita dinamizar la negociación. Tanto la firma del tratado de Libre Comercio con Chile, como la acelerada negociación con los países de Centroamérica y el Caribe en el año 2003, así parecen indicarlo.

La investigación que se presenta en este trabajo tuvo como objetivo analizar los incentivos económicos, tanto desde el punto de vista social como privado, de las distintas alternativas de liberalización comercial entre el MERCOSUR y el resto de los países que participan de la negociación ALCA. Se trata, entonces, de aportar información que permita entender los distintos escenarios de negociación, la alternativa bilateral en contraposición a la plurilateral, considerando los intereses nacionales y los particulares de cada sector en cada país/región. El enfoque adoptado priorizó los temas de apertura comercial en bienes y los cambios en materia de acceso al mercado. La propuesta de integración planteada abarca, obviamente, un conjunto más amplio de temas (armonización de políticas de competencia, de medio ambiente, laborales, propiedad intelectual, etc.) y un mayor número de sectores (servicios). Si bien muchos de ellos se han mencionado y discutido a lo largo de la investigación, el centro de la atención estuvo puesto siempre en la liberalización comercial en materia de bienes, debido a que es allí donde el MERCOSUR tiene expresados de manera más nítida sus intereses.

Es documento aborda el problema desde dos perspectivas complementarias. La primera trata sobre la negociación, los patrones de comercio y la evaluación de las alternativas de negociación posibles y

que revisten mayor interés. El criterio ordenador en esta parte es el estudio de los efectos sobre el bienestar colectivo, haciendo abstracción de los impactos distributivos y de otras consideraciones que puedan hacer que los países pongan más o menos entusiasmo en el progreso de la negociación. La segunda parte concentra la atención en la economía política de la negociación entre EEUU y el MERCOSUR. En este caso, se adoptan perspectivas tanto sectoriales como específicamente nacionales, en particular, de EEUU y Brasil, que constituyen los actores claves de la negociación comercial.

2. COMERCIO y BIENESTAR

i) Breve crónica de la negociación

Desde la creación del MERCOSUR en 1991, la integración fue concebida como la forma más rápida de avanzar en el proceso de desarrollo con equidad, en un contexto internacional caracterizado por la consolidación de grandes bloques económicos. En este contexto, el proceso de liberalización comercial se convierte en un fenómeno complejo, dado que a la apertura unilateral se agregan negociaciones multilaterales y acuerdos preferenciales plurilaterales. El MERCOSUR se encuentra hoy enfrentado a este proceso de negociaciones múltiples.

La agenda externa del MERCOSUR abarca varios frentes: las negociaciones hemisféricas en el ALCA; el posible bilateralismo con EEUU en el formato “4+1”; el acuerdo con la Unión Europea (UE), en gestación desde el año 1995; las negociaciones multilaterales en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC). En América del Sur, el MERCOSUR incorporó a Bolivia y Chile como países “asociados” y ha propuesto una negociación de una zona de libre comercio con los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

En esta agenda externa, caracterizada por negociaciones simultáneas, el avance de los países del MERCOSUR en su propio proceso de integración es un factor que ha contribuido en forma positiva al desarrollo de las negociaciones. El suceso de las primeras etapas del bloque tuvo consecuencias favorables, ya que los países miembros demostraron su capacidad de negociación y aumentaron su credibilidad en varios foros internacionales. De la misma forma, los problemas que han enfrentado los países que integran el MERCOSUR en los últimos años, que implican retrocesos en la culminación de la unión aduanera, han perjudicado la credibilidad del bloque y han incidido sobre su poder y su capacidad de negociación.

Las especificidades nacionales contribuyen a asumir diferentes posiciones en las negociaciones. La estrategia externa del MERCOSUR es el resultado de un arbitraje de intereses nacionales diversos. A pesar de ello, el bloque en su conjunto ha sido capaz de presentar una posición común en las principales instancias de negociación de su agenda (OMC, ALCA, acuerdo con la Unión Europea). En particular, es importante destacar la posición común asumida en lo referente al proteccionismo agrícola de los países desarrollados. Con relación al ALCA, los países del MERCOSUR concuerdan en la importancia de acceder al mercado de EEUU y en que dicho proceso será beneficioso sólo si efectivamente éste país abre su mercado.

Lorenzo y Osimani (2003) analizaron las diferentes etapas recorridas en el proceso de creación del ALCA. Actualmente, se encuentra en la cuarta etapa, denominada fin de las negociaciones. La misma se extiende desde noviembre de 2002 hasta enero de 2005. Esta fase se caracteriza porque los países negociarán sus ofertas para llegar a la aprobación final de las mismas. El 15 de julio de 2003 se hizo la presentación de las ofertas revisadas y corregidas.

A pesar del diferente entusiasmo demostrado por los países del MERCOSUR a las negociaciones en el marco del ALCA, su participación en las mismas es inevitable. En la medida en que los otros países participen de las negociaciones, quedar afuera no es una estrategia razonable. Se ha entendido que la mejor solución es negociar como un bloque lo que amplificaría el poder de negociación. Sin embargo, no puede dejar de considerarse que el ALCA erosionará las preferencias intra-regionales que cada país tiene en el MERCOSUR.

Por otra parte, para los países del bloque, las resoluciones alcanzadas en los tópicos de la “vieja agenda” (acceso al mercado, bienes agrícolas, reglas del comercio *antidumping*, etc.) resultan fundamentales. El tema del acceso al mercado es clave porque muchos de los productos que forman parte de su oferta exportable están sujetos a elevadas tarifas en muchos de los socios potenciales del ALCA. De hecho, esos productos están, incluso, sujetos a barreras no arancelarias en el mercado de EEUU. Las exportaciones del MERCOSUR, en el caso de los productos pertenecientes a textiles, vestimenta y calzado, están en una posición desfavorable comparada con los países de América Central y el Caribe, que gozan de preferencias en el mercado de EEUU. A pesar de la importancia de este tema, no ha habido progresos sustanciales en las negociaciones en torno a él.

Dentro del tema acceso a mercado, en el caso de los productos agrícolas las posiciones de EEUU y el MERCOSUR son divergentes. EEUU mantiene su política de soporte a la producción agrícola basada en subsidios directos a los productores y a las exportaciones. En 2002 se aprobó en el senado de dicho país una ley agrícola que implica un aumento de los subsidios. En la medida en que el MERCOSUR ha tenido claras ventajas competitivas en estos productos, dicha política lo perjudica especialmente. Este obstáculo empeora las perspectivas de las negociaciones en el campo agrícola. Cabe señalar, que EEUU está dispuesto a discutir su política agrícola, pero sólo lo hará en un ámbito multilateral

como el de la OMC. Considera que el tema está relacionado con otros países desarrollados como los de la UE y Japón.

Para los países del MERCOSUR el resultado de las negociaciones probablemente sea beneficioso si se eliminan los costos discriminatorios que los afectan. Si se comparan las condiciones de acceso al mercado de EEUU, es claro que los países del MERCOSUR son los menos favorecidos de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en el tema de las preferencias y los más afectados por las barreras no arancelarias. Esta discriminación se ha transformado en un fuerte incentivo para negociar en el marco del ALCA. Otro tema fundamental en las negociaciones aún pendientes se refiere a las reglas de origen. En la creación de una zona de libre comercio es esencial que se llegue a un consenso respecto a este tema, lo que implica el consentimiento de varios actores con intereses divergentes en el tema.

La negociación de un acuerdo “4+1” entre el MERCOSUR y EEUU representa beneficios similares con relación al tema de acceso a mercados. Por lo tanto, este tipo de negociación también forma parte de la agenda externa del bloque. Por esta razón, todos los países, incluido Brasil, han considerado la conveniencia de un acuerdo bilateral con EEUU. Como en el caso del acuerdo hemisférico, los países del MERCOSUR no presentan una opinión única en cuanto a su conveniencia. Durante 2001 y 2002 se manifestó por parte de los países un fuerte interés por entablar una mejor relación. Esta actitud de iniciar negociaciones en un ámbito más reducido ha sido considerada como una señal del interés mutuo y confirma la importancia de las relaciones MERCOSUR-EEUU en el proceso de negociación del ALCA. La profundidad y la posible dirección de la negociación en este formato serán claves para entender si esta alternativa será complementaria y compatible con el proceso del ALCA.

ii) Características del Patrón Comercial

Osimani (2003) caracterizó el patrón comercial del MERCOSUR considerando las distintas relaciones bilaterales del bloque. El período de diez años posterior a la creación del MERCOSUR, la dinámica del intercambio estuvo caracterizada por un fuerte aumento del comercio intra-regional. Durante el mencionado período se produjo, también, un fuerte aumento de comercio con terceros países. Aún cuando tanto las importaciones como las exportaciones verificaron un importante crecimiento, son las primeras las que registraron el mayor incremento. La expansión del comercio en la década de los noventa estuvo relacionada, en buena medida, con la apertura comercial de respecto al resto del mundo. En el caso de las importaciones debe agregarse el efecto de programas de estabilización basados en “anclas” cambiarias.

Durante los años 80, el total de exportaciones creció a una tasa acumulativa anual del 4,4%, mientras que las exportaciones a los países del MERCOSUR crecían a una tasa menor que a terceros países (UE, EEUU y Canadá). En los 90, las exportaciones pasaron a crecer a una tasa acumulativa del 5,6% anual, aunque el destino se modificó respecto a la década anterior. Las exportaciones se volcaron crecientemente a la región, aumentando entre los países del MERCOSUR e incluso con Chile, Bolivia y el resto de América (excluyendo a EEUU), al mismo tiempo que se registra una disminución de la tasa de crecimiento de las exportaciones hacia los países de la UE y EEUU.

Durante los años 90, las importaciones crecieron a una tasa del 10% acumulativa anual, aunque cabe subrayar que las tasas antes y después de la creación del MERCOSUR son diferentes. En los 80 las tasas eran menores, debido a la menor apertura y a las restricciones externas imperantes. Estas características cambian hacia finales de la

década, como resultado de la apreciación de los tipos de cambio y la disminución de las tarifas a terceros países que determinaron un significativo aumento de las importaciones.

Las exportaciones intra-MERCOSUR son las que muestran un menor contenido de bienes primarios. La mayor parte está compuesta por bienes manufacturados con economías de escala e intensivos en recursos naturales. En las exportaciones hacia los otros países del ALCA también tienen un gran peso los bienes manufacturados. Por su parte, el patrón de exportaciones a la UE es el más tradicional (gran peso de exportaciones de bienes primarios), lo que significa que el patrón es diferente al mantenido con el ALCA, siendo este último de exportaciones más diversificadas, con mayores posibilidades de comercio intra-industrial.

Los bienes manufacturados tienen un gran peso en las importaciones del MERCOSUR (90% en 1997). Entre ellas, las más importantes son las de mayor contenido tecnológico y en, segundo lugar, los bienes con economías de escala. Las importaciones intra-bloque muestran una mayor participación de bienes primarios. En las importaciones provenientes del ALCA, son los productos manufacturados los que tienen mayor peso, siendo los bienes de difusión de progreso técnico el 48% y los bienes con economías de escala y basados en recursos naturales el 25%. En cambio, las importaciones provenientes de la UE tienen un gran contenido de productos manufacturados, siendo los bienes de difusión de progreso técnico los de mayor peso. En las importaciones desde el Resto del Mundo (que no son los países industrializados) tienen un gran peso los bienes primarios, debido a las adquisiciones de productos energéticos.

Para el análisis del comercio entre el MERCOSUR y el resto de los países del ALCA, Osimani (2003) propone utilizar el índice de intensidad de las importaciones. Este indicador mide la participación

de las importaciones provenientes del ALCA en el total de importaciones del MERCOSUR, con relación a la participación de las exportaciones del ALCA (netas del MERCOSUR) en el total de exportaciones mundiales. La evolución de este indicador muestra que durante la segunda mitad de la década de los 90 los potenciales socios del ALCA vendieron al MERCOSUR 1,5 más de lo que exportaron al resto del mundo, aunque debe reconocerse que esta intensidad presenta diferencias según los países considerados, siendo mayor para los países de la CAN (especialmente Chile) y EEUU, y menor para Canadá y México. El análisis de las importaciones del MERCOSUR y de las exportaciones de sus potenciales socios sugiere que un acuerdo que facilite el acceso a los países del ALCA, principalmente a los del NAFTA, será beneficioso.

El índice de intensidad de las exportaciones, definido como la participación de las exportaciones del MERCOSUR al resto de los países del ALCA con relación al peso de las importaciones de estos últimos en el total mundial, muestra que la participación de las exportaciones del MERCOSUR al ALCA es mayor que 1, pero nunca sobrepasa 1,3. Nuevamente, la mayor intensidad se observa en Chile y los países de la CAN y la menor corresponde a Canadá y México. El análisis de los datos relativos a la intensidad de las exportaciones sugiere que será beneficioso un acuerdo que facilite a las exportaciones del MERCOSUR el acceso a nuevos mercados, principalmente los de NAFTA.

Otro factor importante que Osimani (2003) propone a efectos de evaluar el impacto *ex-ante* de la conformación del ALCA es el grado de complementariedad comercial entre los socios, el que puede analizarse a través del denominado índice de complementariedad. Este indicador es el resultado de diferencias en la especialización comercial de los países. Cuando la composición de las exportaciones de un país está especializada de forma similar que la estructura de las importaciones de otro, por lo que el comercio bilateral entre ellos ten-

derá a ser más importante. La intensidad, también, es resultado de diferencias en los costos de transacción entre los socios. Por ende, el índice de intensidad puede ser expresado como el producto entre el índice de complementariedad y un índice de sesgos no explicados.

El patrón de las exportaciones de todos los países del ALCA miembros de la ALADI con EEUU está caracterizado por un alto nivel de complementariedad. Sin embargo, el patrón por subregión está muy diferenciado. Mientras México está muy relacionado con EEUU en sus exportaciones, los países de la CAN lo están menos, en tanto que para los países del MERCOSUR y Chile casi no existe sesgo, lo cual quiere decir que EEUU pesa en sus exportaciones lo mismo que pesa en el comercio mundial. Los cambios ocurridos en los años 90 con relación a los 80 reforzaron el patrón estructural de las exportaciones de los países de la región. México se acercó a EEUU, los países de la CAN algo menos y los del MERCOSUR y Chile se alejaron. En los 90, la geografía se ve reforzada por los acuerdos comerciales que son más estrechos y discriminatorios conforme los países están más cerca entre sí.

En el caso de las exportaciones del MERCOSUR a los potenciales socios del ALCA, para el año 1997, tanto el índice de complementariedad como el de intensidad son cercanos a uno, lo implica que en el comercio bilateral no habría sesgos asociados a costos de transacción. Cuando se consideran las exportaciones a Chile y a la CAN, la mayor intensidad del índice se explica tanto por la mayor complementariedad como por los menores costos de transacción. En el caso de las exportaciones de EEUU, el índice de intensidad es mayor que uno y cuando se considera el ALCA, (excluyendo EEUU) el índice es 3,65 en 1997. Esto implica que la participación de las exportaciones de EEUU al resto de los países del ALCA es casi cuatro veces mayor que la participación de estos países en las importaciones mundiales (excluido EEUU).

iii) Impacto de los acuerdos y estrategias alternativas de negociación

De acuerdo a los modelos más simples los efectos sobre el bienestar de la formación de una zona de libre comercio (ZLC) resultan del balance entre creación de comercio y desvío de comercio. También deben considerarse los efectos sobre los términos de intercambio. Cuando existen acuerdos preferenciales previos a la ZLC entre los países, la evaluación es más compleja, debido a que los nuevos acuerdos pueden tener un efecto positivo al reducir los costos de desvío de comercio de los anteriores, así como un efecto negativo al reducir los beneficios asociados al acceso preferencial.

En este contexto pueden considerarse dos situaciones extremas. Por un lado, está el caso que se denomina ZLC con “protección reducida”, que se verifica cuando un socio grande mejora su acceso al mercado de un socio importador y puede satisfacer la totalidad de la demanda de importaciones al precio vigente en su mercado. En este caso, el efecto neto de la creación de una ZLC es claramente positivo para la zona en su conjunto y eventualmente para el resto del mundo.

Por otro lado, se puede identificar un caso en que la conformación de la ZLC implica un incremento de la protección (protección ampliada). Esta situación acontece cuando el país exportador es pequeño y el importador es grande, por lo que la producción del primero no alcanza para satisfacer la demanda de importaciones del segundo al precio vigente en el exportador. La formación de la ZLC le permite reorientar su producción hacia la ZLC a un precio mayor al vigente en el país importador. Para la ZLC el efecto neto es negativo: parte de lo que pierde el país importador por desvío de comercio es compensado con las ganancias del exportador por el aumento de la recaudación de aranceles y las

ganancias de los productores, pero hay una pérdida neta porque la ZLC reduce importaciones (de menor precio) desde el resto del mundo. Hay una reasignación de recursos ineficientes para la ZLC, ya que discrimina en contra del resto del mundo.

El caso es que la formación de una ZLC erosiona las preferencias vigentes en acuerdos preferenciales con otros socios. En el caso de una ZLC con “protección reducida”, los exportadores que previamente se beneficiaban de las preferencias pierden acceso al mercado y disminuyen los costos de desvío de comercio. En el caso de una ZLC con aumento de protección, el país importador aumentará el desvío de comercio en tanto que el bienestar de los países que exportaban al amparo de la protección no cambia.

Las simulaciones realizadas por Laens y Terra (2003) permiten considerar estos argumentos para discutir los efectos de la formación del ALCA sobre los países del MERCOSUR. Simulando una apertura unilateral discriminatoria de cada país del bloque *vis-à-vis* del resto del ALCA, pueden estimarse los efectos de creación y desvío de comercio sobre el país que se abre y los efectos de erosión de las preferencias sobre los otros socios del MERCOSUR, unido al efecto ingreso derivado del aumento de la eficiencia. Los cambios en los otros socios del ALCA miden el efecto “acceso a mercado”. Por su parte, el acceso a mercado para cada socio puede medirse simulando una apertura simultánea de todos los socios del ALCA, sin que exista contrapartida por parte del MERCOSUR.

Entre los países que negocian el ALCA existe una compleja red de acuerdos bilaterales o sub-regionales: los acuerdos en el marco de la ALADI, el NAFTA, el Mercado Común Centro Americano (MCCA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM). Asimismo, Canadá y EEUU otorgan preferencias no recíprocas en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) a la mayoría de los países de la

región. Además, EEUU concede tratamiento preferencial a ciertos países, como es el caso del *Caribbean Basin Initiative* (CBI) y el *Andean Trade Preference Act* (ATPA). Por consiguiente, los aranceles que realmente se aplican al comercio en el hemisferio son significativamente más bajos que los aranceles “Nación más Favorecida” (NMF) que normalmente se toman como punto de partida en las simulaciones sobre el ALCA.

Cuando se consideran los acuerdos preferenciales previos, como era de esperar, las ganancias de la formación del ALCA son significativamente menores, excepto para EEUU y para el resto del NAFTA. Asimismo, las pérdidas para los países que no participan del acuerdo son menores. Los países pequeños, que gozaban de acuerdos preferenciales para el acceso a los mercados mayores de la región, son perjudicados por la creciente competencia. Para Uruguay y Chile el efecto neto sobre el bienestar se vuelve negativo, en tanto que las ganancias de los países del resto de América se ven seriamente erosionadas. En el caso de EEUU ocurre lo contrario, aumenta su bienestar porque mejora el acceso a los otros mercados regionales, sin ceder una ventaja significativa en el acceso a su propio mercado, dadas las preferencias que ya otorgaba a sus socios.

El debate sobre la inserción comercial del MERCOSUR ha considerado tanto el ALCA como la posibilidad de crear una ZLC en América del Sur (ALCSA), alcanzar una ZLC con el CAN o negociar acuerdos “4+1” con EEUU.

Aún cuando su impacto sería pequeño, el ALCA parece ser la opción más conveniente para el MERCOSUR. Según indican las simulaciones realizadas por Laens y Terra (2003) las ganancias ascenderían a 0,26% del consumo total, mientras que el ALCSA implicaría un aumento de 0,18% y la suma de todas las otras op-

ciones 0,19%. Sin embargo, estas cifras incluyen los efectos de acuerdos que han sido totalmente negociados y cuyos cronogramas de liberalización comercial se encuentran en camino, aunque no culminados en 1997. Es el caso del perfeccionamiento del MERCOSUR o de la liberalización total dentro de la CAN, cuyos efectos deben deducirse.

Un acuerdo bilateral con EEUU tendría un efecto positivo para el bloque, pero las potenciales ganancias serían apenas superiores que las que se obtendrían de un acuerdo MERCOSUR-CAN. Brasil sería el principal ganador, Argentina recibiría un impacto negativo mientras que Uruguay prácticamente no se vería afectado.

La concreción del ALCSA sería el equivalente a una ZLC entre MERCOSUR y la CAN. Los efectos de este acuerdo sobre el bienestar del MERCOSUR serían claramente positivos. Para Argentina y Uruguay, esa opción sería superior a un acuerdo "4+1" con EEUU, mientras que para Brasil, los efectos sobre el bienestar serían muy superiores en el último caso. Estos resultados, contradictorios con las posiciones sostenidas por los países del bloque en las negociaciones, parecen sugerir que en ellas incidirían más que intereses comerciales, otros, de índole económica o política. No obstante, este análisis es meramente estático y no puede descartarse que existan significativos efectos dinámicos.

Los países del MERCOSUR han puesto mucho énfasis en la defensa de la liberalización del comercio agrícola, ello lo ha enfrentado con EEUU, quien se niega a negociar este tema en el marco del ALCA. Al compararse los efectos sobre el bienestar en caso que se alcance una ZLC completa con una negociación que excluya el sector agrícola, considerando tres opciones de política (el ALCA, el acuerdo MERCOSUR - CAN y el acuerdo MERCOSUR - EEUU), se en-

cuentra que las tres opciones son positivas para los países del bloque, pero las ganancias son muy inferiores si se excluye el sector agrícola. Si bien este resultado es válido individualmente para Argentina y Brasil, no lo es, sorprendentemente, para Uruguay. Esto se explica por la erosión de las preferencias en el mercado brasileño, uno de los principales destinos de las exportaciones uruguayas de carne y otros productos agrícolas.

El estudio realizado por Laens y Terra (2003) permite extraer un conjunto de conclusiones acerca de los impactos que podría tener el ALCA sobre los países del MERCOSUR. En primer lugar, los resultados de las simulaciones realizadas indican que los efectos del ALCA sobre el bienestar de los países del MERCOSUR son pequeños y que los mismos han sido sobre-estimados en todos los estudios previos ya que no tienen en cuenta los acuerdos preferenciales existentes.

Los resultados muestran, en segundo lugar, que el balance entre creación y desvío de comercio es despreciable para Argentina y Uruguay y muy pequeño para Brasil mientras que el efecto “acceso a mercado” es el que reviste mayor importancia. En el caso de Argentina y Uruguay la erosión de sus preferencias en el mercado brasileño tiene un impacto fuertemente negativo.

En tercer lugar, se pudo constatar que los resultados del ALCA están sobre-estimados (aún cuando se consideren las preferencias existentes en 1997), dado que existían cronogramas de liberalización negociados en otros acuerdos sub-regionales, no atribuibles al ALCA. Esto implica que las negociaciones más relevantes para el MERCOSUR son con EEUU y la CAN. Estos resultados parecen contradecir las posiciones que han asumido los países del bloque en las negociaciones del ALCA (con excepción de Brasil, quien ha impulsado una ZLC en América del Sur y parece menos entusiasta con esta negociación).

Por último, la exclusión del sector agrícola de las negociaciones del ALCA reduce las ganancias potenciales de este acuerdo para Argentina y Brasil. Esto no se cumple para Uruguay debido a la importancia de su acceso preferencial al Brasil en mercados agrícolas, si bien hay que tener en cuenta que las simulaciones realizadas se centraron exclusivamente en una reducción de aranceles pasando por alto el problema de los subsidios agrícolas.

3. LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA NEGOCIACIÓN

i) Ganadores y perdedores de un acuerdo bilateral EEUU-MERCOSUR

Vaillant y Ons (2003) enfocaron los problemas de economía política de la negociación, para lo cual desarrollaron una metodología que les permitió identificar los sectores que enfrentarían más problemas y los que resultarían más favorecidos por un acuerdo comercial. Se desarrolló una tipología general de los cambios en los regímenes de protección en una eventual ZLC entre EEUU y el MERCOSUR (“protección ampliada” *versus* “protección reducida” y “desvío” *versus* “creación de comercio”). Los autores desarrollaron una metodología que utilizó datos de comercio y producción, y permitió determinar empíricamente la tipología de bienes antes señalada. En el referido trabajo se establecen los efectos sobre el bienestar, así como las características de la economía política de la negociación, trabajando a un alto nivel de desagregación, de forma de dar cuenta de las sensibilidades sectoriales recíprocas. El resultado de este estudio constituye una base objetiva para analizar las listas de excepciones que el acuerdo comercial albergaría, así como los fundamentos de la economía política de la creación de una ZLC de este tipo.

El objetivo del trabajo fue construir dos listas de productos (sistema armonizado a 6 dígitos), una “expansiva” y otra “defensiva”, para cada

uno de los participantes en el acuerdo de ZLC. La lista “expansiva” incluye las oportunidades comerciales (expansiones de producciones causadas por aumento de las 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 pone en práctica en las negociaciones comerciales, los autores proponen una perspectiva mercantilista. En este sentido, se supuso que las exportaciones constituyen un bien y las importaciones son un mal. Es sabido que en términos de bienestar los efectos son exactamente los opuestos. Pero se trata de traducir, y de esta forma racionalizar en términos de los tradicionales efectos económicos de la integración económica, el enfoque mercantilista utilizado en las negociaciones comerciales.

El esquema teórico de referencia es el modelo de economía política de la política comercial (Grossman y Helpman 1994 y 1995 citados por Vaillant y Ons, 2003) aplicado a los acuerdos de libre comercio. Desde el punto de vista de la viabilidad del acuerdo, los intereses relevantes 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 mismo, 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 consideran dos países/regiones A y B, que son las que están negociando un acuerdo. Se supone que la zona es pequeña con relación al resto del mundo por lo que los precios internacionales están dados. Sin pérdida de generalidad se considera un cierto producto donde A es el productor más ineficiente. Es decir A es importador mientras que B es un importador menos ineficiente o un productor tan efi-

ciente 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 con relación a la demanda de importaciones de A. Las diferencias entre los precios reflejan las diferencias en materia de eficiencia.

Las asimetrías de tamaño entre las economías que pretenden 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: “protección ampliada”; “protección reducida” y un denominado “caso intermedio”.

Como se expresó anteriormente, 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. La “protección reducida” se da cuando a los precios menores que rigen en B la oferta en este es mayor que la demanda de importaciones del país A. 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 realicen el acuerdo y menor al precio bajo del país 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 sin cambio 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 con 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, en la medida en que van a recibir el mismo precio antes y después que la zona de libre comercio se establezca. 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 tenidos en cuenta.

Los gobiernos frente a la creación de una ZLC, tienen que administrar un balance entre aquellos que mejoran el acceso en el mercado del nuevo socio comercial (“oportunidades”) y aquellos que pierden protección en el mercado doméstico (“peligros”). La metodología utilizada involucró tres pasos: a) identificación de productos con complementariedad comercial; b) selección de aquellos productos en donde se produciría un cambio relevante en la preferencia comercial (productos “sensibles”); c) identificación de los regímenes de protección y en consecuencia de las “oportunidades” y los “peligros” en cada país.

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 a las ramas de combustibles. Para Brasil este conjunto representa alrededor de la mitad de la oferta exportable y distintos sectores manufactureros son los predominantes. Para Paraguay sólo el 10% de sus exportaciones entran en esta categoría con una proporción predominante de sectores agrícolas. En Uruguay un cuarto de las exportaciones tiene alta complementariedad comercial con EEUU 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, el conjunto de los bienes con complementariedad comercial, el conjunto de los productos “sensibles” y sus distintos regímenes de protección, muestran niveles muy diferentes de acceso al mercado del otro. 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 muchos mayores. Particularmente, lo último se aplica al caso de la relación entre Brasil y EEUU.

La conjetura original de este trabajo fue que considerando la asimetría en tamaños de mercado entre las dos economías (MERCOSUR y EEUU), 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 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 EEUU 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 EEUU perderán, debido al efecto desvío de comercio asociado con el incremento en el precio de las exportaciones del MERCOSUR, que implican una pérdida de ingreso arancelario que se transfiere a la economía más chica.

Una primera conclusión que se obtuvo de los resultados que se desprenden del trabajo de Vaillant y Ons (2003) 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 EEUU se clasifican como en régimen de “protección reducida” y, por lo tanto constituyen “peligros” para EEUU. En consecuencia, es lógico esperar oposición al acuerdo por este grupo de productores

de EEUU. En términos globales, un posible acuerdo de ZLC entre EEUU 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 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 EEUU 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 tenga 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 se vean 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 segmentos de la industria automotriz (motores para vehículos).

- Con respecto a las “oportunidades” del MERCOSUR, el estudio revela que están concentradas 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 región tiene ventajas comparativas muy significativas y en sectores de manufacturas livianas tendrían 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 sectores agrícolas.

A pesar de no ser determinante 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 liberalizador del comercio que verifica el mismo, por lo que se espera una ganancia neta de bienestar para ambos.

ii) Manufactura, agricultura y servicios: sectores de interés

A efectos de darle más especificidad y pertinencia al análisis, el estudio realizado incluyó el desarrollo de un enfoque sectorial, en donde se analizaron en profundidad distintos sectores que dieran cuenta de una distinta combinación de intereses.

En el caso de los bienes, se eligieron dos tipos de sectores: uno con intereses “defensivos” regionales y otros con intereses “ofensivos” exportadores en el mercado de EEUU. Para cada sector y en cada región/país se relevó la producción, las importaciones, la demanda interna y las exportaciones en los noventa. Además, se consideraron

los datos sobre inversión extranjera directa y empleo sectorial. Se elaboraron indicadores de especialización comercial y se relevó la política comercial (arancelaria y no arancelaria) en EEUU y en el MERCOSUR. Finalmente, se analizó el impacto de la liberalización (precios, producción doméstica, consumo y comercio) empleando un modelo de equilibrio parcial. Se evaluaron ganancias y pérdidas de consumidores y productores en cada caso.

En el trabajo de López y Rossi (2003) se identificó un sector en donde el MERCOSUR tuviera un interés “defensivo”, en el cual se registrara comercio intra-regional, pero al mismo tiempo la región estuviera protegida y donde simultáneamente EEUU tuviera ventajas comparativas en sus exportaciones. Con estos criterios se seleccionó el caso de la industria petroquímica. Se trata de un sector de tipo exportador-importador (especialización intra-industrial en el comercio intra-regional) para el MERCOSUR (en particular, para Argentina y/o Brasil). En este sector, EEUU tiene un interés exportador e importador, vinculado con un creciente proceso de globalización del sector.

Los objetivos del estudio de la industria petroquímica (IPQ) fueron dos. En primer lugar, se pretendieron evaluar los potenciales efectos comerciales de una integración MERCOSUR-NAFTA en dicho sector. En segundo lugar, se trataron de cuantificar los efectos sobre el bienestar, a través de un modelo computable de equilibrio parcial.

La industria petroquímica registra una serie de características que es relevante destacar. Se trata de una industria fuertemente capital intensiva y que registra significativas economías de escala, con una elevada integración vertical intra-firma. Se observa, también, una importancia de la integración horizontal. La inversión presenta fuertes indivisibilidades y largos períodos de gestación. El costo y las posibilidades de acceso a materias primas (petróleo, gas) son factores com-

petitivos clave. La estructura del mercado en general es de tipo de competencia oligopólica.

En todos los países miembros del NAFTA, la industria petroquímica es un sector muy importante. En estos países existen materias primas abundantes y baratas. Además, EEUU es el mayor mercado mundial en este sector. Las plantas con escalas y tecnologías más modernas se encuentran en Canadá y EEUU. La protección en este sector es baja y se observa en los años 90 un incremento del nivel de comercio intra-industrial. En el mismo período, México tiene la producción estancada y registró un importante incremento de las importaciones.

La industria petroquímica en el MERCOSUR se encuentra concentrada en Argentina y Brasil. Cabe señalar, por otra parte, que durante los últimos años se ha producido un cambio importante en la organización de este sector en la región. Hasta los años 80, la industria petroquímica se desarrolló con una activa participación estatal y un alto grado de protección. En la década pasada se llevó adelante un importante proceso de apertura (aunque aún hoy las tarifas en el MERCOSUR son algo mayores que las que se observan en el NAFTA), privatizaciones, desregulación del mercado y eliminación de subsidios. Argentina registra importantes ventajas en la disponibilidad de materias primas (gas natural abundante y barato). Una de las consecuencias que tuvo el MERCOSUR en la industria petroquímica fue el crecimiento en el comercio intra-regional (en particular, el bilateral entre Argentina y Brasil).

La mayoría de las plantas petroquímicas, tanto en los países del MERCOSUR como del NAFTA, tienen una escala de producción mayor o igual a la escala mínima eficiente según el estado actual de la tecnología en el sector. Sin embargo, EEUU cuenta con las plantas más grandes (hay diferencias de hasta 7 a 1 en relación con Brasil y de 20 a 1 en comparación con Argentina). En Brasil las plantas tie-

nen, en general, un tamaño algo inferior al de las de Canadá y Argentina se encuentra con escala de planta de un nivel parecido al de México.

López y Rossi (2003) simularon los efectos de la creación de una ZLC sobre esta industria. Los resultados de las simulaciones indican que la ZLC genera ganancias de eficiencia relativamente pequeñas (para Argentina entre el 0,14% y el 0,37% y para Brasil entre el 0,04% y el 0,12%, respecto al tamaño del mercado). Las estimaciones realizadas indican, asimismo, una pequeña reducción en la producción y en los precios domésticos de los países del MERCOSUR (menor al 5% en la mayoría de los casos). Las ganancias de eficiencia son bajas, probablemente debido a que el grado de apertura es relativamente alto.

Se produce, por otra parte, un aumento significativo en las importaciones provenientes del NAFTA (en algunos casos mayor al 100%), probablemente desplazando importaciones intra-regionales. Con base en precios y cantidades del año 2000 se estimó que las exportaciones del NAFTA al MERCOSUR crecerían alrededor de 85 millones de dólares, en comparación con los 2 millones de dólares de aumento de las exportaciones del MERCOSUR al NAFTA.

Los efectos redistributivos de productores a consumidores locales son los predominantes. Los países del NAFTA registran ventajas competitivas con relación a los del MERCOSUR (escalas, tamaño mercado, tecnología, etc.), estimándose que se generaría un fuerte aumento de la especialización importadora de los países del MERCOSUR en este sector. Finalmente, los autores señalan que en este sector es muy relevante estudiar los efectos dinámicos, en particular, cuáles serán los efectos sobre la radicación de nuevas inversiones, junto al papel central que tienen las estrategias empresariales de las firmas multinacionales.

Fracalanza, *et al.* (2003) analizan un sector en donde el MERCOSUR tiene ventajas y EEUU es un neto importador y además protege a sus productores (sustitutivos de importaciones). Se seleccionó el caso del jugo de naranja concentrado y congelado (JNCC). Se trata de un tipo de sector agroindustrial en donde la región es grande, pero al mismo tiempo el mercado importador de EEUU es muy importante en la economía internacional, por lo que una disminución de las trabas al comercio, implicará una expansión de la demanda y un aumento del precio internacional. Se trata de un sector exportador que entra en régimen de “protección reducida” a EEUU y en donde se espera que la mejora en el acceso beneficie a los exportadores a través de un mejor precio.

Los autores estudiaron los efectos sobre la asignación de recursos y las consecuencias sobre el bienestar de la reducción en las barreras al comercio en el mercado de EEUU del JNCC importado desde el MERCOSUR (Brasil). Se empleó la misma metodología que en el sector IPQ (modelo de equilibrio parcial con dos mercados el producto doméstico y el sustituto importado). En concreto, se analizaron dos casos: a) una situación sin efectos en los precios internacionales (caso de país pequeño); b) el caso en que se produce efectos sobre los precios internacionales (caso de país grande).

Brasil ocupa un lugar muy destacado en el comercio internacional del JNCC: participa con más de un 80% de las exportaciones mundiales. El principal destino es la UE con casi dos tercios de lo que exporta y le siguen los países del NAFTA (especialmente EEUU) con algo más de un quinto del total. En la UE el arancel aplicado a las importaciones de JNCC es del 35%, mientras que en EEUU existen impuestos específicos con un equivalente *ad valorem* del 56,7%.

El análisis realizado sugiere una resistencia muy fuerte a la liberalización comercial por parte de EEUU en este sector. El caso más realista

para este mercado es el de país grande, y la investigación realizada por Fracalanza *et al.* (2003) muestra que, bajo ciertos parámetros, la reducción tarifaria producirá pérdidas de bienestar en EEUU, debido al aumento de los precios internacionales. Por su parte, los exportadores del MERCOSUR (brasileños) con las mejores condiciones de acceso mejorarían los precios y las cantidades exportadas. Este análisis sugiere que la liberalización comercial en este sector enfrentará resistencias muy fuertes en el mercado norteamericano.

Tal como es convencional frente a estas situaciones y anticipándose a estas resistencias los productores brasileños han invertido en el mercado de EEUU, creando capacidad de procesamiento de jugo de naranja para ser compradores (importadores) de JNCC.

En el trabajo de Berlinski (2003) se incorporó el estudio de los servicios, en virtud que los mismos son claramente de interés de EEUU, mientras que los países de la región tienden a sostener una posición “defensiva”, con resistencia a negociar en estos sectores. El comercio internacional en servicios es uno de los temas nuevos y relevantes de la negociación internacional. La misma se amplía a los procesos de desregulación doméstica, que son una necesidad para ofrecer nuevas oportunidades de comercio e inversión. En estos sectores las restricciones al intercambio se centran en las asimetrías en las condiciones de regulación doméstica.

El comercio de servicios no está básicamente restringido por aranceles, lo cual hace más difícil la tarea de liberalización. La complejidad de identificar y cuantificar el comercio de servicios requiere la introducción de reglas. El análisis de las reglas de tratamiento nacional (TN) y de nación más favorecida (NMF) ayudan a identificar restricciones y determinar relaciones de reciprocidad. La única forma de alejarse de la cláusula NMF es el Anexo de Excepciones. El Consejo de Servicios examinará la persistencia de los motivos para estas

excepciones. El Acuerdo de Comercio de Servicios (GATS) introduce el concepto de acceso al mercado, siendo éste el tratamiento nacional los compromisos específicos aplicados a la lista positiva de los miembros, sujeto a las calificaciones y condiciones indicadas.

En su trabajo, Berlinski (2003) realizó una comparación de las concesiones multilaterales en el GATS de los países integrantes del MERCOSUR y los integrantes del NAFTA (en particular, EEUU). En cada caso se presentó una comparación con el punto de partida correspondiente a lo negociado en la Ronda Uruguay, tanto en acceso al mercado (AM) como en el TN, introduciendo luego el efecto adicional de los Protocolos 4° (Telecomunicaciones), y 2° y 5° (Servicios financieros). Además, se revisaron las orientaciones globales de la negociación de servicios en el marco del ALCA.

El GATS incluye cuatro modos de oferta entre miembros: a) del territorio de uno al territorio de otro (oferta transfronteriza); b) en el territorio de uno al consumidor de otro (consumo exterior); c) presencia comercial de un proveedor en el territorio de otro miembro (presencia comercial); d) presencia física de personas de un miembro en el territorio de otro (presencia de personas naturales). De tal manera, se estimó el impacto de dichas modificaciones en el agregado de las concesiones.

El acuerdo ALCA se encuentra entre los denominados de segunda generación, pues aparte de los temas de comercio incluye regulaciones domésticas, reglas de reconocimiento de procedimientos de evaluación y conformidad de reglas sanitarias y fitosanitarias. Los países del MERCOSUR presentan asimetrías fuertes en la materia, lo cual aleja la posibilidad de negociar en forma conjunta con terceros, sin antes pasar por un proceso de armonización regional. Sin embargo, los países del MERCOSUR, liderados por la posición de Brasil, muestran una tendencia a aceptar una mayor liberalización de la pre-

sencia comercial, en relación con el comercio de servicios transfronterizos. Esta perspectiva es opuesta a la que pregona EEUU, que tiene un énfasis exactamente inverso.

Dado que las regulaciones que están en debate involucran aspectos domésticos, existen casos en donde puede ocurrir que en los Estados Federales entren en contradicción regulaciones nacionales negociadas con terceros países, con las regulaciones de los gobiernos locales. Este problema implica la necesidad de complementar el proceso con un análisis jurídico institucional que acompañe el proceso de liberalización en el sector servicios.

Un tema importante es el mantenimiento de los márgenes de preferencia concedidos anteriormente. Según la orientación de la negociación, los países individuales o grupos de los mismos pueden permitir la organización de bloques con compromisos e intereses comunes. Además, los compromisos en el ALCA podrían coexistir con otros compromisos que impliquen una integración más profunda. También se ha considerado la diferencia de niveles de ingreso de las economías involucradas. Esto podría implicar la consideración de diferencias en negociaciones respecto del tamaño de las economías o la posibilidad de “no-reciprocidad”, respecto de países de alto nivel de ingreso.

iii) La visión de los actores principales

Para responder a la cuestión de sí es o no viable un proceso de mayor liberalización comercial en el hemisferio, es necesario caracterizar las posiciones de los actores principales de este proceso: EEUU y Brasil. Los elementos centrales del nuevo contexto en el cual se analizan las posiciones de los principales actores son: a) el creciente vínculo entre los temas de seguridad y de comercio (especialmente a partir del 11 de setiembre de 2001), b) la recesión de la economía de EEUU; c) el

incremento del proteccionismo en EEUU; d) las crisis económica en los países del MERCOSUR; e) la desaceleración del proceso de reformas económicas en América Latina.

Masi y Wise (2003) analizaron la postura de EEUU. En este trabajo se analizan detalladamente los principales objetivos perseguidos por EEUU en el ALCA y se los compara con las estrategias y objetivos de este país en el contexto del NAFTA. En particular, a los autores les interesó determinar por qué el MERCOSUR es importante para EEUU en el contexto de la creación de una ZLC hemisférica. El estudio responde a un conjunto de interrogantes encadenadas: ¿El MERCOSUR en su formato de Unión Aduanera es compatible con los intereses comerciales de EEUU en la región? ¿Por qué el eje Brasil-EEUU es importante para las perspectivas de las negociaciones a nivel del ALCA? ¿Cuál es el lugar que ocupan las relaciones con Argentina y el resto de los países más pequeños del MERCOSUR en la estrategia de EEUU?. ¿Cuáles son los puntos principales de convergencia y divergencia entre el MERCOSUR y EEUU en el contexto de la creación de una ZLC a escala hemisférica? Asimismo, Masi y Wise (2003) realizan un examen de las posiciones de los gobiernos en las mesas de negociación. Esto incluye el estudio de la postura de EEUU en los distintos tópicos en negociación *vis-à-vis* la postura del Brasil y el resto de los países del MERCOSUR.

Los autores señalan que existen al menos tres líneas para ubicar y justificar la estrategia de EEUU en el ALCA. En primer lugar, la idea de que más comercio es la respuesta a las demandas de desarrollo y a las necesidades de ayuda y cooperación de los países de la región. En segundo lugar, el ALCA trata de ampliar las oportunidades para la expansión del comercio y de la inversión extranjera directa en los países de la región, disminuyendo la discriminación que instalan los acuerdos sub-regionales, así como la intensificación de las relaciones económicas y comerciales con la UE (nueva doctrina Monroe y la

idea de un nuevo destino manifiesto). En tercer lugar, la estrategia de EEUU apunta a un nuevo regionalismo hemisférico, como respuesta frente al lento avance de la negociación en el ámbito multilateral en la OMC. Simultáneamente, EEUU entiende que los intereses norteamericanos están mejor defendidos con relación a Japón y la UE a escala internacional, si su política exterior consolida un marco de integración y cooperación hemisférica, en el entendido de que este es el único regionalismo que les permitirá a las economías de la región sumarse al proceso de globalización de la economía internacional.

Los beneficios para EEUU del proceso de integración en el ALCA en general y con el MERCOSUR, en particular, son:

- Incremento del comercio alentado por la reducción arancelaria para bienes competitivos (bienes de capital y de alta tecnología).
- Apertura de mercados para servicios y compras gubernamentales.
- Mayor compromiso regional en temas prioritarios para EEUU, como la defensa de la propiedad intelectual.

Los costos y situaciones conflictivas de EEUU se plantean tanto en el ámbito sectorial como en asuntos generales que cruzan a todos los sectores. A nivel sectorial, es claro que EEUU tiene un conjunto de actividades productivas muy protegidas (en particular, en algunos sectores de la agricultura y en manufacturas tradicionales) que coinciden con sectores con ventajas para los países del MERCOSUR. Los productores norteamericanos pertenecientes a estos sectores han actuado en contra de un avance rápido en un acuerdo de liberalización comercial recíproco.

En cuanto a otros temas de tipo general, debe tenerse presente la posición de los grupos ambientalistas y sindicales, que mantienen una posi-

ción de advertencia y recelo frente a este tipo de acuerdos comerciales, que se supone erosionan derechos ambientales y laborales. La posición puede resumirse a través de lo que ha dado en llamarse el *dumping* ambiental y el *dumping* social. Se entiende que los países de la región tienen arreglos institucionales de menor profundidad y compromiso que los países industrializados en estas materias, por lo que la intensificación del comercio con la región implica, implica importar bienes “artificialmente más baratos”, dado que en los precios del comercio no estarían incluidos los costos ambientales, ni una adecuada protección de los derechos laborales. Por ende, la intensificación del comercio bilateral con los eventuales socios del ALCA podría erosionar los arreglos domésticos en estas materias, llevando a un proceso de armonización tipo “*back to the bottom*”. Este tipo de argumento encierra en rigor una fuerte posición proteccionista y anti-liberalización comercial. Se trata de grupos de interés poderosos en EEUU y que deben ser considerados a la hora de señalar los puntos conflictivos.

La postura negociadora de EEUU se apoya en la convicción de que los beneficios de la conformación del ALCA son mayores que los costos. La discusión sobre la TPA (*Trade Policy Authority*) en julio del año 2002 mostró que la coalición a favor del ALCA está formada por un grupo heterogéneo de sectores (agrícolas, de manufacturas electrónicas y manufacturas de alta tecnología), que ven notables oportunidades de expansión del comercio y la inversión en el ámbito de la región.

Masi y Wise (2003) consideran que el futuro del ALCA depende básicamente de cuatro puntos:

- La concreción de un acuerdo entre EEUU y Brasil sobre la estrategia de liberalización comercial.
- El tipo de apoyo de EEUU a la recuperación económica argentina y brasileña.

- El peso y la velocidad de las negociaciones bilaterales y multilaterales de EEUU y, en particular, de la forma en que avanzan las negociaciones agrícolas en la OMC.
- La definición de cuál es el MERCOSUR deseado por Argentina y Brasil.

El trabajo termina con la descripción de tres escenarios alternativos: a) la construcción del ALCA sobre la base de acuerdos bilaterales; b) la profundización del MERCOSUR y ALCA para Centroamérica y el Caribe; c) articulación completa Norte-Sur bajo el ALCA, aunque, en rigor, señalan con acierto que es posible una clara delimitación entre estos tres escenarios.

Mesquita Machado y Ferraz (2003) analizan la postura de Brasil en este contexto. El estudio examina las perspectivas y desafíos del proceso de implementación del ALCA para la sociedad brasileña. Los asuntos que se analizan son: a) la evaluación de la sociedad brasileña de los desafíos y riesgos relacionados con la implementación del ALCA en el modelo actualmente definido por el proceso negociador; b) el papel del gobierno, el nivel de compromiso y su estrategia negociadora, tanto en el ámbito del ALCA, como en la esfera de un acuerdo de negociación con EEUU en un formato "4+1"; c) la evaluación en algunos sectores productivos brasileños amenazados (bienes de capital, petroquímica, equipo de transporte) con relación a otros con oportunidades (papel y celulosa, siderurgia, jugos, y textiles).

El hecho de que Brasil apoye el ALCA depende en gran medida de que se procesen alteraciones profundas en la estructura de la protección en EEUU. Importantes concesiones deberían producirse en campos tales como los subsidios a la agricultura, la legislación e implementación de las prácticas antidumping, y el nivel de protección en productos definidos como sensibles.

Por otra parte, existe cierta desconfianza en Brasil sobre el hecho de que una reducción arancelaria profunda y recíproca, sea una estrategia adecuada para generar condiciones simétricas y que contribuyan a construir un contexto equitativo en lo que refiere al acceso a los mercados, debido a la relevancia que tienen los aranceles en uno y otro caso como proveedores de protección. Este escepticismo en la negociación genera, al mismo tiempo, un temor frente a la posibilidad de un ALCA que excluya a Brasil, lo que incentiva una estrategia defensiva que tiene varios componentes, a saber la intensificación del proceso de integración a escala sub-regional, retomando el liderazgo debilitado (hacer que sin Brasil sea equivalente a sin el MERCOSUR) y la búsqueda de acuerdos extra-regionales con otros países o regiones también eventualmente amenazadas por la consolidación del ALCA. La relación con la UE tiene este motivo estratégico, pero el ejemplo no se agota sólo en ella. Brasil tiene en marcha muchas iniciativas de negociación que pueden entrar dentro de este escenario defensivo (con Rusia, la India y Sudáfrica, por mencionar las más significativas).

En función de los impactos que el acuerdo tendría, el trabajo de Mesquita Machado y Ferraz (2003) señala que existen cuatro agrupamientos de sectores que deben considerarse al evaluar la posición brasileña sobre la negociación ALCA. Un primer agrupamiento, que se caracteriza por el predominio de fuertes oportunidades con la consolidación del ALCA, está formado por los sectores productores de café, frutas y jugos cítricos, pulpa de papel y papel, cuero y vestimenta, acero y una parte del sector textil. El segundo grupo, integrado entre otros por el sector de bienes de capital, industria petroquímica y el sector de plásticos procesados, representaría el segmento de sectores que enfrentaría notorias amenazas de parte de las importaciones provenientes de los países del NAFTA en el mercado doméstico de Brasil. En el tercer grupo se da una combinación de oportunidades y peligros (cerámica, muebles de madera e industria cosmética). El cuarto grupo está definido por tener una presencia

predominante de empresas multinacionales en donde se verifica una importancia primordial de comercio intra-firma (industria automotriz, farmacéutica, equipo de telecomunicaciones y aparatos de consumo electrónicos). Lo que ocurra con los flujos de comercio en este segmento es muy dependiente de las estrategias de las empresas multinacionales respecto al futuro papel de las subsidiarias brasileñas en el escenario posterior a la consolidación del proceso de integración.

En general, en Brasil predomina la idea de que es necesario seguir una estrategia de negociación con muchas precauciones, dado que los riesgos de importantes ajustes contractivos son altos liderado por una importante penetración de importaciones provenientes de los países del NAFTA o un desplazamiento de exportaciones brasileñas, fundamentalmente orientadas a los países del MERCOSUR. Notablemente, la industria de bienes de capital y la petroquímica se encuentran en esta situación. Se teme, entonces, que Brasil pierda relevancia dentro de la estrategia de las empresas multinacionales y que el abastecimiento del mercado doméstico sea realizado a través de exportaciones, sustituyendo la producción de las subsidiarias brasileñas (farmacéuticas, equipo de telecomunicaciones, industria automotriz).

Por el lado de las oportunidades, Mesquita Machado y Ferraz (2003) señalan que el aumento de las exportaciones en los agrupamientos con claras ventajas competitivas depende de que se realicen concesiones significativas tanto en el ámbito arancelario como en materia de restricciones no arancelarias, las que no deberían ser extendidas a otros países competitivos de fuera del continente. En Brasil se considera que los conflictos que se generen a nivel del negocio agroindustrial se pueden resolver mejor en los ámbitos multilaterales que en los específicos del ALCA. Con respecto a las multinacionales predomina en Brasil una visión favorable a que este tema se resuelva en una negociación con las empresas, especificando el papel que tendrán las subsidiarias brasileñas en las nuevas reglas del ALCA.

4. CONCLUSIONES

En todos los escenarios posibles acerca de la negociación del ALCA, la consolidación del MERCOSUR parece un requisito necesario para el avance del proceso de liberalización continental. Es importante tener en cuenta, además, que no hay por delante un ALCA que sustituya al proceso de integración sub-regional del MERCOSUR. La manera de avanzar de forma realista desde el punto de vista político, es entender a estos dos procesos como modos complementarios de procesar una mayor integración de las economías del MERCOSUR en el contexto económico internacional.

Los resultados reseñados en este trabajo muestran que los acuerdos universales, que abarcan a todos los países y a la totalidad de los sectores, tal como se esperaría desde el punto de vista teórico, son los que permiten obtener mayores ganancias agregadas. Los caminos de negociación guiados por el criterio de elegir ajustes domésticos menos costosos y que, en principio, ofrecen menor oposición por parte de grupos negativamente afectados, no son necesariamente los mejores. Si sólo el criterio mercantilista y la minimización de costos políticos predominan en la negociación, entonces, se tienden a establecer peores acuerdos, aunque ellos puedan mostrarse, circunstancialmente, como más atractivos.

La evaluación de los costos de desvío de comercio, de las ganancias derivadas de la creación de comercio y las mejoras en el acceso a los mercados son aspectos inherentes a las negociaciones de liberalización discriminatoria como el ALCA. Pero el análisis de estos temas permite entender, además, la trama de intereses que condicionan las posiciones nacionales en la negociación y explican la lógica subyacente en las resistencias y apoyos expresados desde distintos sectores de las economías que participan del proceso. En este artículo se ha puesto en evidencia la forma compleja en que se vinculan los intereses nacionales y particulares en la negociación ALCA.

Orientar los esfuerzos hacia la concreción de un acuerdo universal puede entenderse como una meta razonable y adecuada, pero ello no implica desconocer la gravitación del bilateralismo más importante, el de EEUU y el MERCOSUR. La negociación bilateral entre los actores dominantes es compleja, dado que, en términos mercantilistas, hay mucho para ganar y mucho para perder. La posición de EEUU en la negociación del ALCA se apoya en una demanda para mejorar el acceso en ciertos sectores (químicos, electrónica, alta tecnología, bienes de capital), en la búsqueda de la liberalización en servicios y compras gubernamentales, y en la limitación de la negociación en temas de acceso al mercado en bienes sensibles y protegidos (acero, papel y celulosa, *softwood lumber*, textiles, jugo de naranja concentrado, azúcar, tabaco). La posición del MERCOSUR (claramente representado por Brasil) es exactamente la inversa.

La posibilidad de fortalecer la posición favorable a la liberalización depende de la acción de los grupos beneficiados (exportadores y empresas dispuestas a invertir en mercados externos), cuya mayor fortaleza consiste en presionar a los gobiernos para lograr mejoras de acceso en los mercados de exportación. EEUU tiene la opción de desplegar una política activa, tendiente a obtener liberalizaciones en el mercado del MERCOSUR en los sectores y temas de su interés, ofreciendo concesiones importantes en sectores en que el MERCOSUR está claramente interesado. Una actitud de este tipo contribuiría a consolidar una coalición “pro-ALCA” de grupos exportadores en el MERCOSUR, fomentando la liberalización y apertura del propio mercado. Sin embargo, a EEUU le será difícil lograr mejoras de acceso en manufacturas electrónicas, de alta tecnología y de bienes de capital, si no está dispuesto a realizar concesiones significativas en el *core* de su estructura proteccionista en la agricultura y manufacturas tradicionales. Esto, que vale para EEUU, también es cierto para el MERCOSUR y enfatiza el contenido, finalmente, nacional de las negociaciones comerciales planteadas en el marco del ALCA.

BIBLIOGRAFÍA

Berlinski, Julio, 2003: “Compromisos en el GATS y temas sectoriales de los países del MERCOSUR y NAFTA” en EL MERCOSUR Y LA CREACIÓN DEL ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS, editado por Fernando Lorenzo y Marcel Vaillant, RED MERCOSUR, en imprenta.

Fracalanza Paulo, Nunes Ferreira Adriana Fava Neves Marcos, 2003: “El impacto sectorial de un acuerdo de integración entre el MERCOSUR y el NAFTA: El caso del jugo de naranja concentrado y congelado (JNCC)” en EL MERCOSUR Y LA CREACIÓN DEL ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS, editado por Fernando Lorenzo y Marcel Vaillant, RED MERCOSUR, en imprenta.

Lorenzo, Fernando y Osimani Rosa, 2003: “Las negociaciones del MERCOSUR con el ALCA y Estados Unidos”, en EL MERCOSUR Y LA CREACIÓN DEL ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS, editado por Fernando Lorenzo y Marcel Vaillant, RED MERCOSUR, en imprenta.

López, Andrés y Rossi, Gastón, 2003: “El impacto sectorial de un acuerdo de integración entre el MERCOSUR y el NAFTA: El caso de la industria petroquímica”, en EL MERCOSUR Y LA CREACIÓN DEL ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS, editado por Fernando Lorenzo y Marcel Vaillant, RED MERCOSUR, en imprenta.

Masi, Fernando y Wise, Carol, 2003: “Las negociaciones del ALCA entre los actores principales: Estados Unidos y el MERCOSUR” en EL MERCOSUR Y LA CREACIÓN DEL ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS, editado por Fernan-

do Lorenzo y Marcel Vaillant, RED MERCOSUR, en imprenta.

Osimani, Rosa, 2003: “Comercio MERCOSUR-ALCA: evolución y perspectivas” en EL MERCOSUR Y LA CREACIÓN DEL ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS, editado por Fernando Lorenzo y Marcel Vaillant, RED MERCOSUR, en imprenta.

Vaillant, Marcel y Ons, Alvaro, 2003: “Ganadores y perdedores de una zona de libre comercio entre Estados Unidos y el MERCOSUR” en EL MERCOSUR Y LA CREACIÓN DEL ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS, editado por Fernando Lorenzo y Marcel Vaillant, RED MERCOSUR, en imprenta.

Laens, Silvia e Inés Terra, 2003: “La integración de las Américas: efectos sobre el bienestar del MERCOSUR y opciones para su negociación” en EL MERCOSUR Y LA CREACIÓN DEL ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS, editado por Fernando Lorenzo y Marcel Vaillant, RED MERCOSUR, en imprenta.

Mesquita Machado, João Bosco y Ferraz, Galeno, 2003: “ALCA: evaluación y percepciones del gobierno y del sector productivo brasilero” en EL MERCOSUR Y LA CREACIÓN DEL ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS, editado por Fernando Lorenzo y Marcel Vaillant, RED MERCOSUR, en imprenta.



Referencias de los autores

Fernando Lorenzo, Director del Centro de Investigaciones Económicas – CINVE/Uruguay. Realizó estudios de posgrado en la Universidad de París IX-Dauphine y obtuvo un título de Doctor en Economía, Universidad Carlos III (Madrid). Desde el año 1997. Publicó varios artículos y libros sobre macroeconomía, comercio internacional, finanzas y métodos cuantitativos. Es Profesor de la Universidad de la República-Montevideo y de la Universidad Carlos III de Madrid.

Marcel Vaillant, Director del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República – DE-FCS-UdelaR/Uruguay. Ph.D. de la Universidad de Antwerp (UFSIA, Bélgica). Profesor Agregado de Comercio Internacional y Coordinador del Área de Comercio Internacional del DE-FCS-UdelaR. Consultor de varias agencias gubernamentales e internacionales (CEPAL, UNCTAD, ALADI, etc). Sus temas de especialización son el comercio internacional y la política comercial. Publicó varios libros y artículos en revistas de economía en temas de su especialidad.



Impreso y Encuadernado en
Mastergraf srl
Gral . Pagol a 1727 - CP 11800 - Tel .: 203 4760*
Montevideo - Uruguay
E-mail : mastergraf@netgate.com.uy

Depósito Legal 330.750 - Comisión del Papel
Edición Amparada al Decreto 218/96

