

Apertura comercial e integración en el cono sur

Roberto Bouzas

Tal como lo reflejan los cambios que el proceso de integración subregional experimentó en los últimos años, su contenido y carácter ha sido influido por la evolución de los procesos de reforma económica. El diferente ritmo e intensidad de estos últimos y ciertas características estructurales de las economías también contribuyen a explicar la diferente recepción que en los dos mayores miembros del Mercosur han tenido propuestas más amplias de integración hemisférica.

Roberto Bouzas: Economista argentino. Investigador principal del área de Relaciones Internacionales de FLACSO - Argentina; investigador adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - CONICET.

La profundización de los vínculos entre Argentina y Brasil ha sido una de las características sobresalientes de las relaciones económicas entre los países de América Latina en los últimos años. El Tratado de Asunción de marzo de 1991 por el que se resolvió el establecimiento del Mercado Común del Sur (Mercosur) a partir del 1° de enero de 1995, incorporó formalmente a Paraguay y Uruguay a este proceso. El potencial del Mercosur puede inferirse cuando se considera que en él participan las dos mayores economías de Sudamérica, reúne un PIB total de 420 mil millones de dólares, una población de 190 millones de personas y 70 mil millones de dólares de comercio exterior.

El proceso de integración entre Argentina y Brasil y, más tarde, entre los cuatro socios del Mercosur, ha tenido lugar en un contexto radicalmente diferente al del pasado. En contraste con un elevado nivel de protección, el énfasis en el mercado interno y las políticas de sustitución de importaciones características de las décadas del 60 y 70, los recientes avances en el proceso de integración subregional se han producido en un marco de liberalización comercial y transformación de los modelos de desarrollo predominantes. El ritmo y la intensidad de estos procesos

de reforma, sin embargo, han variado de país a país como lo demuestra la experiencia contrastante de las dos mayores economías sudamericanas.

La apertura comercial en Argentina y Brasil

Después de la crisis de la deuda externa de 1982, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos asignó una alta prioridad a la promoción del ajuste externo. Con ese objetivo, se implementaron grandes desvalorizaciones reales de las monedas y se aumentó significativamente el grado de protección de la producción doméstica a través de mayores aranceles y restricciones no-arancelarias. En la segunda mitad de los ochenta este escenario comenzó a modificarse gradualmente con la implementación de programas de liberalización estimulados por la condicionalidad impuesta por los organismos financieros multilaterales. Los países del Mercosur, particularmente Argentina y Brasil, no fueron una excepción a esta regla.

Después del colapso de las políticas de apertura comercial de fines de los 70 y de la reacción fuertemente proteccionista que siguió a la crisis de la deuda, desde mediados del decenio de los 80 Argentina inició un proceso gradual de liberalización comercial. Este se aceleró a partir de 1987 estimulado por dos préstamos para la reforma de la política comercial concedidos por el Banco Mundial. Durante este período la política comercial argentina tuvo como objetivo reducir su sesgo antiexportador y racionalizar la estructura de la protección. Las sucesivas medidas de reforma arancelaria redujeron los niveles de protección nominal y eliminaron buena parte de las restricciones cuantitativas. Así, entre 1987 y 1988 los aranceles nominales pasaron de un rango de entre 15 y 53% a otro de entre 5 y 40%, en tanto que el arancel promedio se redujo del 43 al 30%. El valor de la producción industrial sujeta a restricciones cuantitativas también cayó del 62,3% de las importaciones totales a comienzos de 1987 a sólo un 18% en el segundo semestre de 1988¹.

El proceso de apertura argentino se aceleró a partir de fines de 1989, cuando se profundizó la remoción de barreras no-arancelarias hasta llegar a su casi completa eliminación a comienzos de 1991. En marzo de ese año se redujo la protección nominal con la creación de tres categorías arancelarias ordinarias (5,13 y 22%) y una especial (35%) para los sectores automotriz e informático. En octubre de 1992 se implementó una nueva modificación de la estructura arancelaria que llevó la

¹ V. M. Damill y S. Keifman, «Liberalización del comercio en una economía de alta inflación: Argentina 1989-91» en *Pensamiento Iberoamericano*, N° 21, 1-6 1992.

tarifa máxima al 20%, redujo la dispersión y no alteró significativamente el promedio arancelario. Transitoriamente se incrementó la tasa de estadística del 3 al 10%, lo que compensó el impacto de la reforma sobre algunos productos particulares. Hacia fines de 1992, por consiguiente, la economía argentina había avanzado significativamente en su proceso de apertura comercial, consolidando un régimen de política comercial fuertemente contrastante con el modelo típico de la posguerra.

En el Brasil el proceso de apertura y liberalización avanzó de manera más lenta, aunque en los últimos años se advierte un cambio de rumbo acelerado después de la asunción del gobierno de Collor de Mello en marzo de 1990. En efecto, a pesar de la reducción de las tarifas en 1988 (que disminuyó el arancel promedio de 51 a 37%), el régimen comercial brasileño continuó siendo sumamente restrictivo hasta fines del decenio. Entre sus principales características se destacaban: 1) la protección a través de un sistema descentralizado de restricciones cuantitativas que cubría la totalidad del universo arancelario; 2) la vigencia de regímenes especiales de importación que aseguraban el ingreso de productos con exención en el pago de tarifas; y 3) la neutralización de los desincentivos creados por la protección a través de subsidios a la exportación². Las reformas de marzo y junio de 1990 eliminaron la lista de importaciones prohibidas, los regímenes especiales de importación y las restricciones administrativas. Asimismo, se instituyó un cronograma de reducciones arancelarias a aplicarse entre 1991 y 1994 que llevará el promedio arancelario del 32 al 14% y el arancel máximo de 105 a 40%.

El diferente radicalismo de las políticas de liberalización comercial en Argentina y Brasil no ha sido sólo el resultado de las preferencias técnicas o ideológicas de los respectivos gobiernos. En Brasil existe, en primer lugar, una fuerte resistencia a políticas radicales de apertura, derivada de la existencia de actores sociales influyentes interesados en la preservación de un sector industrial de porte. Un factor más importante parece ser, sin embargo, la diferente naturaleza de los problemas planteados por las disímiles estructuras económicas de uno y otro país frente al desafío común de incrementar la eficiencia y mejorar la competitividad internacional. En el caso de Brasil, país que se caracteriza por una economía altamente diversificada, sujeta a una historia reciente de fuerte reserva de mercado y dinámico crecimiento de las exportaciones (especialmente industriales), la política de apertura comercial no puede desvincularse de iniciativas complementarias dirigidas a promover una reestructuración industrial eficiente, lo

² V. W. Fritsch y Gustavo H. B. Franco: «Política Comercial no Brasil: Passado e Presente» en *Pensamiento Iberoamericano*, N° 21, 1-6/1992.

que sin duda hace la política más compleja en su diseño e implementación. No obstante esta divergencia, en los últimos años el proceso de integración subregional ha progresado, estimulado por intereses comunes y una dirección compartida hacia economías más abiertas y competitivas en el plano global.

El proceso de integración subregional en Mercosur

En el Acta de Asunción firmada en marzo de 1991, los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay se comprometieron a establecer el Mercado Común del Sur a partir del 1° de enero de 1995. Para ese objetivo se definió como instrumento clave la desgravación automática, lineal y generalizada del universo arancelario para los intercambios subregionales. Los restantes componentes necesarios para la formación de una unión aduanera (tales como la fijación del arancel externo común) y, eventualmente, de un mercado común (como la armonización de las políticas sectoriales y macroeconómicas) fueron dejados pendientes para su concreción durante el período de transición.

La creación del Mercosur tiene su antecedente inmediato en el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) que los gobiernos de Argentina y Brasil lanzaron en 1986³. El PICE tenía como objetivo de corto plazo recuperar el nivel de las transacciones (después de la brusca contracción que siguió a la crisis de la deuda) y corregir los desequilibrios sistemáticos en los flujos bilaterales de comercio. En el largo plazo, el PICE se proponía crear vínculos más estrechos entre las dos mayores economías sudamericanas. El PICE enfatizó el uso de mecanismos graduales, flexibles y selectivos para promover una expansión equilibrada del comercio intra-industrial. En los primeros tres años de vigencia del acuerdo se concluyeron 24 protocolos destinados a expandir el comercio, estimular los flujos de inversión, alentar la cooperación tecnológica y facilitar el transporte. Aun cuando muchos de estos instrumentos no pasaron de la fase de diseño, los flujos de comercio bilateral se remontaron a los niveles previos a la crisis.

No obstante, hacia 1988 era evidente que el proceso de integración bilateral estaba perdiendo dinamismo. El número de productos que periódicamente se incorporaba a las listas de tratamiento preferente fue en descenso, los protocolos más innovadores (el Fondo de Inversiones, la moneda común y las empresas binacionales) no superaban la fase de meros bosquejos, y las negociaciones se estancaron en áreas clave como el comercio de productos automotrices y

³ Para un análisis más detallado, V. M. Hirst: «Avances y desafíos en la formación del Mercosur», *Documentos e Informes de Investigación* N° 130, FLACSO-Argentina, Buenos Aires, 1992.

alimenticios⁴. El expediente político a través del cual se procuró compensar esta pérdida de dinamismo fue la firma de un Tratado de Integración en 1988, por medio del cual los gobiernos de ambos países se comprometieron a crear un mercado común en el plazo de diez años sin especificar los mecanismos para alcanzarlo. La relativa ambigüedad del Tratado fue parcialmente resuelta con la firma del Acta de Buenos Aires a mediados de 1990 por medio de la cual los gobiernos (recientemente asumidos) de ambos países acortaron el plazo para la constitución del mercado común a cinco años y, especialmente, establecieron un mecanismo de reducción arancelaria lineal, generalizado y automático para todo el comercio bilateral.

En la práctica, este acuerdo desplazó el énfasis del programa de integración desde la promoción de complementariedades intrasectoriales (aunque mantuvo el instrumento de los protocolos sectoriales) hacia la expansión del comercio en general⁵. Finalmente, en marzo de 1991 Paraguay y Uruguay se sumaron a la Argentina y Brasil para constituir el Mercado Común del Sur bajo los mismos principios e instrumentos establecidos por el Acta de Buenos Aires. Desde entonces, se ha sucedido un activo proceso de remoción de obstáculos al comercio intrarregional que ha redundado en una importante expansión de los intercambios. Lo que es aún más significativo, los agentes privados de los cuatro países han comenzado a integrar de manera más plena el horizonte de un mercado ampliado en su planeamiento estratégico.

Las dificultades para avanzar en el proceso de integración subregional de acuerdo a los calendarios establecidos son, con todo, importantes. La inestabilidad macroeconómica que aún prevalece (abiertamente en el caso de Brasil y más soslayadamente en el de Argentina), las presiones acumuladas por la utilización de la política cambiaria como instrumento de estabilización y las asimetrías en las políticas sectoriales, además de diferentes preferencias de política, son obstáculos a la profundización de la integración. En medio de estas tensiones no deja de constituir un hecho positivo que la reunión de presidentes del Mercosur realizada en junio de 1992 haya establecido plazos concretos para avanzar en la reducción de las asimetrías de costo y política y en la definición de un arancel externo común para mediados de 1993. Adicionalmente, a partir del 1° de enero de 1993 el margen de preferencia para las importaciones originadas en la subregión aumentó hasta el 68 por ciento de acuerdo al calendario de desgravaciones automáticas, generales y

⁴ V. D. Chudnovsky y F. Porta: «Las dos etapas del programa argentino-brasileño de integración. Evaluación de lo actuado e incertidumbres futuras» en *Investigación Económica*, Vol. L N° 96.

⁵ V. Pedro da Motta Veiga: «Apertura externa e integración en el Cono Sur», FUNCEX, Río de Janeiro, 1992. Mimeo.

lineales establecido por el Acta de Buenos Aires y el Tratado de Asunción. Estos avances se han reforzado y han contribuido a la importante expansión del comercio bilateral subregional en el último par de años: en efecto, entre 1990 y 1992 el comercio entre Argentina y Brasil pasó de 2.000 a 3.700 millones de dólares. Aun cuando este crecimiento ha sido en parte resultado de desajustes cambiarios y diferencias en el ciclo, la Argentina se ha convertido en el último año en el segundo mercado para las exportaciones brasileñas.

El artículo 20 del Tratado de Asunción establece un plazo de cinco años para la adhesión al Mercosur de miembros de la ALADI que no pertenezcan a otros esquemas subregionales de integración. En la práctica, esto abrió la puerta al ingreso de Chile, cuyo gobierno respondió sin entusiasmo a esta posibilidad. No obstante, el progreso del proceso de integración subregional, la progresiva definición de su perfil externo y las decrecientes expectativas de un pronto acuerdo de libre comercio de Chile con Estados Unidos podrán estimular una vinculación más estrecha de la economía chilena con el emprendimiento subregional en el futuro. De hecho, Chile concluyó en agosto de 1991 un Acuerdo de Complementación Económica con la Argentina y los vínculos entre ambos países se encuentran en una fase de plena expansión.

Mercosur, TLCAN y la «integración hemisférica»

El lanzamiento de la Iniciativa para las Américas (IPA) en 1990 (especialmente la «propuesta» norteamericana de negociar acuerdos de libre comercio con países o grupos de países de la región) y las negociaciones entre Estados Unidos, Canadá y México para constituir el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) coincidieron con la profundización del proceso de apertura comercial e integración subregional en el Cono Sur. No hay duda de que estos a nuevos desarrollos han afectado el curso y racionalidad de estos procesos y de que continuarán haciéndolo en el futuro.

El lanzamiento de la IPA y la eventualidad de acuerdos de libre comercio entre EEUU y otros países de América Latina (además de México) no fue recibido de la misma manera por los gobiernos y los sectores privados de los dos mayores miembros del Mercosur. En el caso de Brasil predominó una reacción de escepticismo, mientras que en el de Argentina esa posibilidad se evaluó de manera más benévola. Esto no parecería coincidir con las estimaciones disponibles que señalan que Brasil sería uno de los países latinoamericanos cuyas exportaciones experimentarían mayor crecimiento como resultado de un acuerdo de libre

comercio con EEUU⁶. Un acuerdo de este tipo podría proporcionar a los exportadores brasileños un acceso más seguro al mercado norteamericano a la vez que reducir o eliminar algunas de las principales restricciones al comercio bilateral (particularmente las barreras no arancelarias). Ello permitiría el aprovechamiento de los beneficios «dinámicos» derivados de las economías de escala, mejores expectativas empresarias y mayores flujos de inversión⁷.

Sin embargo, en el caso de Brasil estos beneficios se acompañan de varios costos reales o potenciales no despreciables. En primer lugar, no obstante el proceso de liberalización comercial en curso desde fines de los ochenta, Brasil continúa siendo una economía muy diversificada y con un grado aún alto de protección. Por consiguiente, los costos del ajuste vinculados a la transición hacia un régimen comercial que (en la práctica) sería equivalente al libre comercio son significativos y podrían inviabilizar políticamente un acuerdo. En segundo lugar, dado el patrón regionalmente diversificado del comercio exterior brasileño, existe una percepción generalizada de que los intereses fundamentales de Brasil se orientan a la dirección de un régimen multilateral efectivo. Por ello, y al no advertir ninguna tendencia inevitable hacia la regionalización, muchos en Brasil resisten un curso de política que podría contribuir involuntariamente a la consolidación del proceso de formación de bloques comerciales regionales. En tercer lugar, las prioridades de los negociadores norteamericanos no se perciben como compatibles con las de sus contrapartes brasileñas, especialmente en el campo de los «nuevos» temas de propiedad intelectual, tratamiento de la inversión extranjera, comercio de servicios y, eventualmente, estándares y prácticas ambientales. Las diferentes percepciones existentes con relación al papel de la política industrial y sectorial y a la posibilidad de «autonomía» en esos y otros campos también abonan una actitud poco entusiasta frente a la posibilidad de un acuerdo con EEUU⁸.

No obstante, como lo demuestran las estimaciones relativas al impacto potencial del TLCAN sobre las exportaciones brasileñas (principalmente) el mercado

⁶ México y Brasil concentrarían el 90% de los beneficios totales derivados de la expansión de exportaciones como resultado de una disminución preferencial de las barreras norteamericanas al comercio. V. R. Erzan y A. Yeats: «US-Latin American Free Trade Areas» en S. Saborio (ed.): *The Premise and the Promise: Free Trade in the Americas* (Transaction Books, New Brunswick, 1992).

⁷ Para una evaluación preliminar, V. R. Bouzas: «Un acuerdo de libre comercio Mercosur-Estados Unidos: una evaluación preliminar» en R. Bouzas y N. Lustig (eds.): *Liberalización Comercial e Integración Regional. De NAFTA a MERCOSUR*, GEL, Buenos Aires, 1992.

⁸ Es probable que el cambio de administración en EEUU se acompañe de un menor énfasis en el mercado como único y principal mecanismo de asignación de recursos. Resta saber entretanto, cómo este cambio global se traducirá en áreas específicas de política, especialmente en el plano externo.

norteamericano⁹, consideraciones «defensivas» (evitar la discriminación) podrían constituir un estímulo para un eventual acuerdo. En los hechos, la pauta de exportaciones (actuales y potenciales) de Brasil y México es competitiva (especialmente en material de productos manufacturados), lo que constituye una fuente de genuina preocupación respecto al desvío de las exportaciones brasileñas. Por cierto, la proliferación de acuerdos de libre comercio entre EEUU y otros países de la región (o la eventual ampliación del TLCAN) podría multiplicar el peso de las «razones defensivas» para que Brasil y los países del Mercosur eventualmente negocien un acuerdo con EEUU.

La percepción sobre el balance de costos y beneficios parece ser algo diferente en el caso de la Argentina. Por el lado de los beneficios, el gobierno argentino (al igual que el de México) asigna un alto valor al impacto que un acuerdo con EEUU podría tener sobre los movimientos de capital y las expectativas, especialmente a través del efecto simbólico de «consolidar» un curso de reformas económicas que aún se ve como frágil. Los costos que se perciben son también inferiores al caso de Brasil debido a la mayor apertura de la economía, su estructura de producción menos diversificada, la mayor radicalidad del proceso de reformas en el período reciente y la percepción de que, en todo caso, existe una limitada «autonomía» en la formulación de políticas.

Estas diferentes percepciones no han constituido hasta ahora una dificultad para el proceso de integración subregional. No obstante, con una manifestación de las diferencias que subyacen entre los dos mayores miembros del Mercosur y que deberán ser gradualmente superadas en el curso de los próximos años.

Conclusiones

La reactivación de los procesos de integración ha sido una característica dominante de las economías de América Latina en los últimos años. Este proceso ha tenido lugar en un contexto de apertura comercial que difiere sustancialmente de las experiencias regionales de integración en la posguerra.

Esta reactivación puede en parte entenderse como una reacción «residual» frente a la reducción en el rango de políticas externas activas a disposición de la diplomacia latinoamericana. Otras razones políticas y estratégicas también desempeñaron un papel, estimulando a los gobiernos a mejorar su posición negociadora global y/o

⁹ V. R. Erzan y A. Yeats: op. cit.

atraer la atención en un contexto de cambios radicales en varias regiones del mundo. Las demoradas negociaciones de la Ronda Uruguay y los temores de una progresiva regionalización de la economía mundial probablemente también contribuyeron al relanzamiento de los procesos de integración entre los países de la región. No obstante, para que éstos tengan éxito deberán edificarse sobre bases sólidas e intereses económicos compartidos que puedan darle estímulo y continuidad a lo largo del tiempo.

En este contexto, el desempeño del Mercosur es uno de los que ha exhibido mayor novedad y dinamismo. Esta experiencia, sin embargo, no está exenta de obstáculos y dificultades, generadas no sólo por la inestabilidad macroeconómica y la necesidad de armonizar políticas, sino por preferencias divergentes en varios campos de política. Algunos de estos problemas probablemente serán insuperables en el corto y mediano plazo. Otros, en cambio, podrán resolverse gradualmente sobre la base de la negociación apoyada en el desarrollo de intereses comunes como ha ocurrido en el transcurso de los últimos años.

La posición a adoptar frente al tema más amplio de la «integración hemisférica» y la negociación de acuerdos de libre comercio con EEUU es uno de los campos en los que existe cierta diferencia de enfoque. No obstante, esta cuestión parece tener hoy menos relevancia que hace un par de años, entre otras razones porque la perspectiva de nuevos acuerdos con participación norteamericana en el corto y mediano plazo es (con la probable excepción de Chile) bastante incierta. Dado que buena parte de la reacción favorable a la negociación de acuerdos de libre comercio con EEUU por parte de los gobiernos latinoamericanos se basó en consideraciones políticas internas o presiones de balanza de pagos, una ampliación del horizonte temporal podrá contribuir a que eventuales decisiones se tomen incorporando una mayor dosis de criterios estratégicos y de largo plazo más que como resultado de presiones inmediatas. Entretanto, los países del Mercosur podrán avanzar en la resolución de las tensiones que presenta el proceso de integración subregional generando nuevos compromisos y convergencias de políticas. Si el proceso de integración hemisférica progresa, un agrupamiento subregional exitoso será la mejor garantía para asegurar un mayor equilibrio en una negociación más amplia.

Referencias

- *Damill, M.; Keifman, S., PENSAMIENTO IBEROAMERICANO. 21. p1-6 - 1992; Saborio, S. -- Liberalización del comercio en una economía de alta inflación: Argentina 1989-91.
- *Fritsch, W.; Franco, Gustavo H. B., PENSAMIENTO IBEROAMERICANO. 21. p1-6 - 1992; Bouzas, R.; Lustig, N. -- Política Comercial no Brasil: Passado e Presente.

- *Hirst, M., DOCUMENTOS E INFORMES DE INVESTIGACION. 130 - Buenos Aires, FLACSO-Argentina. 1992; Avances y desafíos en la formación del Mercosur.
- *Chudnovsky, D.; Porta, F., INVESTIGACION ECONOMICA. L, 96 - Río de Janeiro, FUNCEX. 1992; Las dos etapas del programa argentino-brasileño de integración. Evaluación de lo actuado e incertidumbres futuras.
- *Da Motta Veiga, Pedro, APERTURA EXTERNA E INTEGRACION EN EL CONO SUR. - New Brunswick, Transaction Books. 1992; US-Latin American Free Trade Areas.
- *Erzan, R.; Yeats, A., THE PREMISE AND THE PROMISE: FREE TRADE IN THE AMERICAS. - Buenos Aires, GEL. 1992; Un acuerdo de libre comercio Mercosur-Estados Unidos: una evaluación preliminar.
- *Bouzas, R., LIBERALIZACION COMERCIAL E INTEGRACION REGIONAL. DE NAFTA A MERCOSUR. -