



## Las negociaciones del MERCOSUR con el ALCA y Estados Unidos

Fernando Lorenzo

Rosa Osimani

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

### 1. Introducción

El objetivo de este trabajo es describir y poner en perspectiva las negociaciones de los países del MERCOSUR en el marco del ALCA y con los Estados Unidos, en el contexto de la agenda de negociaciones externas. Para ello se consideran los antecedentes comerciales de los países del MERCOSUR y sus estrategias de inserción.

Las negociaciones del ALCA han completado la tercera etapa con cierto progreso y está previsto que durante 2003 y 2004 éstas alcancen su etapa final. Simultáneamente ha habido negociaciones de los países del MERCOSUR con Estados Unidos, bajo la forma de 4+1. El resultado de ambas negociaciones, es relevante para el futuro de la región dado que los futuros socios representan un porcentaje muy importante del comercio del MERCOSUR.

En la sección 2, se incluyen las principales características de los países del MERCOSUR relacionadas con su posición frente a las negociaciones planteadas. En las secciones 3 y 4 se describen las instancias principales y se destacan los puntos en debate en los procesos de negociación del ALCA y del 4 + 1. Finalmente en la sección 5 se encuentran las reflexiones finales.

### 2. La estrategia de integración del MERCOSUR y la posición de los países miembros

Desde su creación en 1991, el MERCOSUR ha concebido la integración como la forma más rápida de avanzar en el proceso de desarrollo económico con justicia social, en un contexto internacional caracterizado por la consolidación de grandes bloques económicos.

El nuevo regionalismo, caracterizado como "regionalismo abierto", difiere del anterior en la forma de relacionamiento con el resto del mundo. El proceso de liberalización comercial se vuelve un fenómeno complejo, dado que a la apertura unilateral se agregan negociaciones multilaterales y acuerdos preferenciales plurilaterales. Las negociaciones múltiples en varios frentes que enfrenta el MERCOSUR son un ejemplo de esta complejidad.



**Fernando Lorenzo**, Ph.D. en Economía, Universidad Carlos III de Madrid, Director del Centro de Investigaciones Económicas (CINVE - Uruguay)

[florenzo@cinve.org.uy](mailto:florenzo@cinve.org.uy)



**Rosa Osimani**, Economista de la Universidad de la República. Master en Economía de la Universidad de Campinas (UNICAMP) de San Pablo, Brasil. Investigador de CINVE,

[rosimani@cinve.org.uy](mailto:rosimani@cinve.org.uy)

La agenda de negociaciones externa del MERCOSUR en los próximos años incluye las negociaciones hemisféricas en la Asociación de Libre Comercio Americana (ALCA) y las negociaciones por separado con Estados Unidos en el formato 4 + 1. También incluye negociaciones multilaterales en el marco de la OMC. En América Latina, el MERCOSUR ha incorporado 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). Finalmente, otra negociación muy ambiciosa es el acuerdo MERCOSUR - Unión Europea.

En esta ocupada agenda externa, caracterizada por negociaciones simultáneas, el avance que realizaron los países del MERCOSUR en su propio proceso de integración, por lo menos hasta el año 2000, es un factor que ha contribuido en forma positiva al desarrollo de las negociaciones externas. El suceso de las primeras etapas tuvo consecuencias positivas en el desarrollo de las negociaciones porque los países miembros demostraron su capacidad de negociación y aumentaron su credibilidad. De la misma forma, los problemas que enfrentan los países en los últimos años, que implican retrocesos en la culminación de la unión aduanera, perjudican la credibilidad del bloque y afectan su poder de negociación.

Cuando se analizan las características de los países miembros del MERCOSUR surgen otros obstáculos que pueden afectar las negociaciones. La decisión de crear una unión aduanera implica definir y llevar a cabo una política comercial común. En este proceso se suelen enfrentar obstáculos relacionados con las diferencias entre los países. Dichas diferencias surgen como consecuencia del tamaño de los países miembros, de las condiciones iniciales de apertura y de la madurez de las estructuras productivas, entre otras. En un contexto económico difícil como el que ha caracterizado a la región en los últimos años las diferencias se pueden amplificar. Frente a una compleja agenda de negociaciones externas, estas diferencias se manifiestan en dificultades para definir la posición del MERCOSUR frente a las negociaciones planteadas.

Los países pequeños, Paraguay y Uruguay, presentan en el punto de partida un mayor grado de apertura de sus economías en relación con los países mayores. Dado el reducido tamaño de sus mercados internos, la posibilidad de acceder a otros mercados es un objetivo fundamental en su estrategia externa. La integración con otros mercados es una base indispensable de sus procesos de desarrollo. Argentina, por otro lado, tiene un mercado interno considerable que alcanzó un elevado poder de compra en el pasado. Además, al contrario de Paraguay y Uruguay, Argentina es una economía más cerrada, a pesar del aumento de su grado de apertura en los noventa. Finalmente, Brasil es un país muy grande y por lo tanto, asigna al mercado interno un papel mucho más importante en su proceso de desarrollo. Como consecuencia, aún es una economía muy cerrada, aunque también ha aumentado su grado de apertura a fines de los noventa.

Otra característica importante que incide en la posición de los países frente a las negociaciones es el patrón de especialización que surge del comercio de los países. Esta característica incide también en la posición del bloque en su conjunto.

El patrón de comercio de los países del MERCOSUR muestra un saldo positivo en el caso de bienes agrícolas y minería, y en bienes manufacturados tradicionales (principalmente alimentos), y un balance negativo en el resto de los bienes manufacturados. Este patrón de especialización es explicado básicamente por la existencia de ventajas comparativas, como señala la teoría tradicional del comercio internacional.

Aunque este patrón es compartido en sus características más importantes por los países miembros del MERCOSUR, es importante destacar algunas similitudes y diferencias entre países. Primero, si bien todos los países miembros tienen un balance positivo en el comercio de bienes agrícolas (excepto Uruguay), la contribución más relevante al saldo positivo del MERCOSUR es la realizada por Argentina. Brasil hace una contribución relativa menor a las exportaciones totales de bienes agrícolas (solamente 50%, mientras que su contribución promedio a las exportaciones del MERCOSUR es 65%). En general, los bienes primarios tienen una participación relativa menor en las exportaciones brasileñas (18%). En cambio, representan el 32% de las exportaciones argentinas.

En el caso de los bienes manufacturados tradicionales, todos los países tienen un saldo positivo (excepto Paraguay), pero Brasil hace una contribución relativa mayor (80%). Otra característica diferencial de Brasil se presenta en la composición de las exportaciones de bienes manufacturados no tradicionales, con mayor valor agregado. En las exportaciones brasileñas los bienes que diseminan progreso técnico (maquinaria) alcanzan una ponderación de 17%, que es superior a la del grupo de Alimentos, bebidas y tabaco.

También contribuye a asumir diferentes posiciones en las negociaciones los patrones de comercio bilaterales de cada país. Para Paraguay y Uruguay las exportaciones hacia los mercados extra-MERCOSUR están basadas en ventajas comparativas de tipo tradicional (exportaciones primarias y de manufactura tradicional). Pero en el comercio intra-MERCOSUR logran tener un patrón más diversificado. Para ellos, los acuerdos que se están negociando son vistos como la oportunidad de vencer las restricciones que enfrentan en los mercados extra-MERCOSUR. Sus posiciones han sido a favor de las negociaciones del MERCOSUR con el ALCA y con la Unión Europea. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que estas negociaciones implican, en contrapartida, la pérdida del acceso preferencial a los países mayores del bloque.

También para Argentina la creación del MERCOSUR implicó el acceso preferencial a un mercado ampliado que le permitió diversificar sus exportaciones. En el comercio intra-MERCOSUR, Argentina muestra un patrón de especialización más diversificado, donde los bienes manufacturados con mayor valor agregado representan más del 50%. Sin embargo, hacia afuera del bloque las exportaciones argentinas son básicamente primarias. De todas maneras, su estructura productiva tiene más posibilidades de competir en cualquier mercado.

Frente a estos argumentos, Brasil con su gran tamaño, su menor grado de apertura y su patrón de especialización más diversificado, basado en ventajas comparativas tradicionales y dinámicas, hace otras consideraciones. Su mercado interno es muy valorado y Brasil necesita tiempo para



que maduren inversiones realizadas en diferentes sectores para hacer más competitiva su estructura productiva. La composición de sus exportaciones a los países del ALCA, incluido los Estados Unidos, es bastante similar a la de las dirigidas a la región. En particular, la participación de los bienes manufacturados con mayor valor agregado es mayor al 54% en las exportaciones a los Estados Unidos.

Estas características del socio mayor conducen a una evaluación diferente de los costos y beneficios de un proceso de integración continental. La estrategia de Brasil busca atrasar la apertura de su mercado interno a la competencia de los países desarrollados. Tampoco está dispuesto a permitir que las negociaciones lleven a cambios en el perfil de su estructura productiva que impliquen un retorno a especializaciones más primarias.

Por todo lo anterior, la estrategia externa del MERCOSUR es el resultado de un arbitraje de intereses nacionales diversos. A pesar de ello, el MERCOSUR como bloque 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. En relación al ALCA, los países del MERCOSUR concuerdan en la importancia de acceder al mercado de Estados Unidos y en la premisa de que el ALCA será beneficioso solamente si efectivamente Estados Unidos abre su mercado.

### 3. El proceso del ALCA.

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 que los otros países participen de las negociaciones, quedar afuera no es una estrategia razonable. La mejor solución es negociar como un bloque lo que les otorga mayor poder de negociación. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que las negociaciones erosionarán las preferencias que cada país tiene dentro del MERCOSUR. A su vez, desde el comienzo, como ya fue mencionado, MERCOSUR pretende no sólo la liberalización del comercio entre sus miembros sino también mejorar su integración a la economía mundial.

El proceso de la creación del ALCA lleva recorridas diferentes etapas. Actualmente, se encuentra en la cuarta etapa, denominada **fin de las negociaciones**. La misma se extiende desde noviembre de 2002 hasta enero de 2005. Se caracteriza por que los países negociarán sus ofertas para llegar a la aprobación final de las mismas. El 15 de julio de 2003 se hará la presentación de las ofertas revisadas y corregidas.

Para los países del MERCOSUR, las resoluciones alcanzadas en los tópicos de la "vieja agenda" (acceso al mercado, bienes agrícolas, medidas antidumping, etc.) son fundamentales para el éxito de las negociaciones. Como ya fue mencionado, el tema del acceso al mercado es clave para el MERCOSUR 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 Estados Unidos. Las ex-

portaciones del MERCOSUR, en el caso de los productos pertenecientes a textiles, vestimenta y calzado, están en una posición desfavorable comparado con los países de América Central y el Caribe, que gozan de preferencias en el mercado de Estados Unidos. A pesar de la importancia de este tema, no han habido progresos sustanciales en las negociaciones del ALCA en torno a él.

Dentro del tema acceso a mercado, en el caso de los productos agrícolas las posiciones de Estados Unidos y MERCOSUR son divergentes. Los Estados Unidos mantienen 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 que 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 Estados Unidos 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 Unión Europea y Japón.

Para los países del MERCOSUR probablemente las negociaciones sean beneficiosas si se eliminan los costos discriminatorios que los afectan. Si se comparan las condiciones de acceso al mercado de Estados Unidos, es claro que los países del MERCOSUR son los menos favorecidos de 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.

Otros 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 en las reglas de origen lo que implica el consentimiento de varios actores con intereses divergentes en el tema.

### 4. Las negociaciones en el formato 4 + 1.

La negociación de un acuerdo del tipo 4+1 entre el MERCOSUR y los Estados Unidos representa beneficios similares en relación al tema de acceso a mercados. Por lo tanto, este tipo de negociación también forma parte de la agenda externa del MERCOSUR. Por esta razón, todos los países, incluido Brasil, han considerado la conveniencia de un acuerdo bilateral con los Estados Unidos.

Como en el caso del acuerdo hemisférico, los países no presentan una opinión única en cuanto a su conveniencia. Durante 2001 y 2002 se manifestó por parte de los países involucrados 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 - EUA en el proceso de negociación del ALCA. La profundidad y dirección de la negociación en este formato serán claves para entender si esta alternativa será complementaria y compatible con el proceso del ALCA.



## 5. Conclusiones

En la compleja agenda de negociaciones externas que el MERCOSUR tiene establecida, su participación en el proceso de creación del ALCA es una de las opciones más importantes.

Frente a esta negociación, hay varios temas que el MERCOSUR no ha definido porque los países miembros no llegan a una posición común. En consecuencia, la estrategia del MERCOSUR frente a las negociaciones es difícil de caracterizar. En el pasado la estrategia adoptada surgió como el arbitraje de intereses nacionales diversos. Por otro lado, las dificultades económicas del período reciente pusieron de relieve las diferencias en las estrategias de inserción en el mundo global. El propio proceso del MERCOSUR parece encontrarse en un impasse.

Recientemente, el socio mayor ha mostrado interés en el avance del MERCOSUR con la asunción del Presidente Lula Da Silva. Brasil da algunas señales de tener un papel clave en el progreso del MERCOSUR y expone con claridad que en su estrategia de inserción externa el MERCOSUR tiene un papel fundamental.

En este contexto, la perspectiva del proceso de negociación del ALCA no está clara. Lo más probable es que la actitud reactiva frente a las negociaciones externas continúe un tiempo más. De todas maneras, los países del MERCOSUR saben que negociar como un bloque les otorga mayor poder de negociación. Por otro lado, comparten la idea fundamental de que las negociaciones serán beneficiosas si eliminan la discriminación que enfrentan en el acceso al mercado de Estados Unidos y si ese país efectivamente les abre su mercado

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



Oficina de Coordinación:

Edificio Mercosur

Luis Piera 1992 C.P.11.200 Montevideo / URUGUAY

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

e-mail: [redmsur@adinet.com.uy](mailto:redmsur@adinet.com.uy)

[www. redmercosur.net](http://www.redmercosur.net)