

La integración de las Américas: efectos sobre el bienestar del MERCOSUR y opciones para su negociación

Silvia Laens

María Inés Terra

Capítulo IV 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

En el contexto de la nueva ola de regionalismos surgidos en los noventa, el MERCOSUR se encuentra inserto en negociaciones comerciales en distintos frentes. Uno de los más importantes es el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

El objetivo de este estudio es evaluar el posible impacto sobre los países del MERCOSUR de una eliminación de aranceles en el marco del ALCA, considerando las preferencias existentes en acuerdos previos. A estos efectos, se simuló distintos escenarios utilizando un modelo de equilibrio general computable con el objeto de responder a las siguientes preguntas. ¿Cuál sería el impacto de la apertura de los mercados de cada uno de los socios? ¿Cómo serían afectados por la mejora en el acceso a los otros socios del ALCA? ¿Cómo cambiarían estas conclusiones si el acuerdo excluyera el sector agrícola? ¿En qué medida la creación de comercio podría ser mayor que el desvío de comercio? ¿Todos los socios del MERCOSUR serían afectados en el mismo sentido?

2. Marco teórico

En un modelo de competencia perfecta y estático, los efectos sobre el bienestar de la formación de una zona de libre comercio (ZLC) resultan del balance entre creación de comercio, desvío de comercio, acceso a mercados y términos de intercambio. En la medida en que existan acuerdos preferenciales previos el problema es más complejo aún, 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. Pueden considerarse dos casos extremos:

i) *ZLC con protección reducida*. Cuando un socio grande mejora su acceso al mercado de un socio pequeño importador y puede satisfacer toda la demanda de importaciones de éste al precio vigente en su mercado, el efecto neto de la creación de una ZLC es claramente positivo para la zona en su conjunto y para el resto del mundo. No obstante, el socio pequeño (importador) puede verse perjudicado.

ii) *ZLC con aumento de protección*. Si el país exportador es pequeño y el importador es grande, la producción del primero no alcanza para cubrir la



Silvia Laens, Licenciada en Economía en la Universidad de la República (Uruguay) y Master en Economía de la Vanderbilt University, Nashville, Tennessee, USA. Investigadora en el Centro de Investigaciones Económicas (CINVE),

slaens@cinve.org.uy



María Inés Terra, Economista-Licenciada en economía, Universidad de la República, Profesora en el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (DECON, Uruguay),

ines@decon.edu.uy

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. 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 el superávit de los productores, pero hay una pérdida neta porque la ZLC importa menos desde el resto del mundo (que vende a un precio menor). Hay una reasignación de recursos ineficientes para la ZLC. La formación de la ZLC discrimina en contra del RM.

La formación de una ZLC erosiona las preferencias vigentes en el marco de acuerdos preferenciales con otros socios. Si se trata de una ZLC con protección reducida, los exportadores que previamente se beneficiaban de un acceso preferencial pierden acceso al mercado y disminuyen los costos de desvío de comercio. Si se trata de una ZLC con aumento de protección, en el país importador aumentaría el desvío de comercio mientras que el bienestar de los países que exportaban al amparo de la protección no cambiaría.

En este trabajo se diseña una estrategia de simulación que permite considerar estos argumentos para discutir los efectos de la formación del ALCA sobre el MERCOSUR. Simulando una apertura unilateral discriminatoria de cada país del MERCOSUR *vis-à-vis* el resto del ALCA, puede 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 del MERCOSUR puede medirse simulando una apertura simultánea de todos los socios del ALCA, excepto del MERCOSUR, sin que exista contrapartida por parte del MERCOSUR.

3. El modelo

A los efectos de llevar a cabo el trabajo empírico se optó por trabajar con el GTAP que es un modelo multipaíses desarrollado por la Universidad de Purdue. Se trabajó con la versión 5 de la base de datos, que corresponde a 1997, con la versión estándar del modelo y con las elasticidades que provee el modelo por defecto. Se trata de un modelo estático que supone competencia perfecta en los mercados de bienes y factores pero admite diferenciación de productos por origen geográfico. Los datos sobre aranceles, si bien consideran estimaciones sobre algunas barreras no arancelarias, no consideran la mayor parte de los acuerdos preferenciales existentes en América en esa fecha. Por este motivo, en este estudio, los aranceles fueron ajustados para tener en cuenta algunas de las preferencias existentes.

Los países fueron agregados en diez grupos: Argentina, Brasil, Uruguay, Chile, la Comunidad Andina de las Naciones (CAN), Estados Unidos (EEUU) el resto del NAFTA, el resto del ALCA (Centro América y Caribe), Unión Europea y el Resto del Mundo.

4. Acuerdos comerciales preferenciales

Entre los países que negocian el ALCA existe una compleja red de acuerdos bilaterales o subregionales tales como los acuerdos en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el NAFTA, el Mercado Común Centro Americano (MCCA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM).

Asimismo, Canadá y EEUU otorgan preferencias en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Por su parte EEUU otorga 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.

A los efectos de evitar una sobrestimación de los efectos del ALCA, se ajustaron los aranceles de la base de datos del GTAP. Se consideraron el SGP, el CBI y el ATPA así como las preferencias existentes en el marco de los acuerdos de ALADI (incluidos los cronogramas de liberalización comercial al interior del MERCOSUR y de la CAN). Con el objeto de evaluar la pertinencia de estos ajustes se simuló el ALCA usando los aranceles del GTAP (que sólo considera el NAFTA y aplica aranceles NMF para el resto), y usando los aranceles ajustados en este trabajo.

Como era de esperar, cuando se consideran los acuerdos preferenciales previos, las ganancias esperadas de la formación del ALCA son considerablemente menores, excepto en el caso de EEUU y del resto del NAFTA. Asimismo, las pérdidas para los países que no participan del acuerdo son menores. Para el MERCOSUR las ganancias de bienestar caen de 0,97% a 0,26% del consumo. 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 y las ganancias de los países que conforman "el resto de América" se ven seriamente erosionadas, caen de 3,92% a 1,16% del consumo, por la creciente competencia en el mercado de EEUU.

En el caso de EEUU ocurre lo contrario, aumenta su bienestar (en 0,02% del consumo) porque mejora el acceso a los otros mercados regionales sin tener que otorgar una ventaja significativa en el acceso a su propio mercado, dado que ya otorgaba preferencias importantes a sus socios.

Estos resultados demuestran la necesidad ajustar los aranceles para llevar a cabo las simulaciones, considerando la compleja red de acuerdos preferenciales existentes.

5. Resultados de las SIMULACIONES

Los efectos de un acuerdo en el que participan muchos socios pueden analizarse como la suma de múltiples acuerdos bilaterales. Es más, cada acuerdo bilateral es la suma de los efectos directos en cada socio de la apertura de su propio mercado, de la mejora en el acceso al mercado de su socio y de los efectos indirectos sobre terceros.

5.1 Simulación del ALCA: creación de comercio, desvío de comercio y acceso a mercado

Se simuló una caída de un 100% del arancel descomponiendo el efecto total del ALCA (ver cuadro 1), como la suma de las siguientes simulaciones:

i) *Apertura respecto al resto del ALCA de cada uno de los tres socios del MERCOSUR.* El efecto neto sobre el bienestar de la apertura del MERCOSUR respecto a los otros socios del ALCA es negativo (-US\$418 millones). Los otros socios del ALCA aumentarían su bienestar, particularmente EEUU. Argentina y Uruguay son los principales perdedores, dado que la apertura del mercado brasilero erosionaría las preferencias que hoy tienen en el marco del MERCOSUR,



Cuadro 1
MERCOSUR: Efectos sobre el bienestar, Variaciones Equivalentes
(Millones de U\$S)

Escenario	Argentina	Brasil	Uruguay	MERCOSUR
Reducción de aranceles de 100% en el ALCA				
1-Apertura del Mercosur respecto al resto del ALCA	-292	-104	-22	-418
Argentina	4	-278	-7	-282
Brasil	-284	191	-17	-110
Uruguay	-12	-17	2	-27
2-Acceso del Mercosur a los mercados del resto del ALCA	509	2.077	42	2.629
Argentina	479	-54	-7	418
Brasil	29	2.135	-1	2.163
Uruguay	1	-3	49	47
3-ZLC del resto del ALCA (excluyendo al MERCOSUR)	-240	-647	-22	-909
<i>Sub-total:</i>				
<i>ALCA sin completar el MERCOSUR</i>	-23	1.327	-2	1.302
4-Perfeccionamiento del MERCOSUR	743	-57	-4	682
Total ALCA(*)	720	1.269	-6	1.984

Fuente: Estimaciones con el GTAP

mientras que el balance de creación y desvío de comercio derivado de la apertura de su propio mercado es positivo pero muy pequeño. En el caso de Brasil, el efecto neto sobre el bienestar es negativo pero pequeño dado que la pérdida de acceso es compensada, en gran medida, por el efecto neto positivo de la apertura de su propio mercado.

ii) *Acceso de cada uno de los tres socios del MERCOSUR a los mercados de los socios del ALCA.* Este efecto puede separarse en dos partes: a) la mejora en el acceso a los otros mercados del ALCA para cada país del MERCOSUR, y b) el efecto indirecto sobre los otros socios del MERCOSUR. En general, puede esperarse que este efecto sea positivo, pero será menor que si la mejora en el acceso se limitara a cada país individual, dado que las potenciales ganancias se verían parcialmente compensadas por el aumento en la competencia con los otros socios. Esto ocurre en Brasil y Uruguay, pero en Argentina, la mejora en el acceso de sus socios del MERCOSUR genera un efecto positivo que se suma al primero.

iii) *Creación de un ALCA que excluye al MERCOSUR.* En este caso, el efecto sobre el bienestar de los países del MERCOSUR es claramente negativo (-U\$S 900 millones). Si los otros socios del ALCA liberalizan el comercio entre ellos, dejando al MERCOSUR fuera, éste se ve perjudicado

iv) *Completar el MERCOSUR.* Dado que la liberalización del comercio entre los países del MERCOSUR no se había alcanzado aún en 1997 (año base), la simulación del ALCA recoge los efectos de la eliminación de aranceles entre los socios del MERCOSUR. No parece apropiado imputar este resultado al ALCA.

Si el último efecto no es considerado, el efecto neto del ALCA sobre el MERCOSUR resultaría positivo en un monto de U\$S 1.302 millones.

5.2 Opciones para una política de integración del MERCOSUR

El debate sobre la inserción comercial del MERCOSUR ha considerado tanto el ALCA como la posibilidad de crear una ZLC en Sud América (SAFTA), alcanzar una ZLC con el CAN o negociar acuerdos 4+1 con EEUU. A los efectos de evaluar dichas alternativas, el ALCA fue descompuesto en sus principales acuerdos subregionales.

i) *Efectos sobre el bienestar de las distintas opciones de política.* Aún cuando su impacto sería pequeño, el ALCA parece ser la opción más conveniente para el MERCOSUR. Sus ganancias ascenderían a 0.26% del consumo total, mientras que el SAFTA implicaría un aumento de 0.18% y la suma de todas las otras opciones un 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 pero que no habían culminado en 1997, como es el caso del perfeccionamiento del MERCOSUR o de la liberalización total dentro de la CAN. Por lo tanto, los efectos de esos acuerdos deben deducirse.

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

La concreción del SAFTA sería casi sinónimo de una ZLC entre MERCOSUR y la CAN. Los efectos de este acuerdo sobre el bienestar del MERCOSUR serían claramente positivos y, en el caso de Argentina y Uruguay, esa opción es superior a un acuerdo 4+1 con EEUU. En contraste, en el caso de Brasil, los efectos sobre el bienestar son muy superiores en el último caso. Estos resultados parecen contradictorios con las posiciones sostenidas por los países del MERCOSUR en las negociaciones, lo que sugiere que en ellas pueden incidir otros intereses económicos o políticos más que comerciales. No obstante, este análisis es meramente estático y no puede descartar significativos efectos dinámicos, por lo tanto, se requiere un análisis más profundo de este punto.

ii) *La opción de alcanzar un ALCA que excluya el sector agrícola.* Los países del MERCOSUR han hecho mucho énfasis en la defensa de la liberalización del comercio agrícola. Este tema ha enfrentado al MERCOSUR con EEUU, quien se niega a negociar esto en el marco del ALCA. El cuadro 3 compara los efectos sobre el bienestar para el caso en que se alcance una ZLC completa con uno que excluya el sector agrícola para tres opciones de política: el ALCA, el acuerdo MERCOSUR-CAN y el acuerdo MERCOSUR-EEUU. Las tres opciones son positivas para el MERCOSUR pero las ganancias son mucho menores cuando se excluye el sector agrícola.

Este resultado es válido para Argentina y Brasil. Sorprendentemente, en el caso de Uruguay, cuando el sector agrícola es excluido de las negociaciones del ALCA, la pérdida de bienestar es menor. Esto se puede explicar 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.

6. Conclusiones

Los impactos del ALCA sobre los países del MERCOSUR deben evaluarse desde varias dimensiones. La aproximación adoptada en este trabajo resulta apropiada a los efectos de analizar sus efectos estáticos pero ignora otros aspectos (efectos dinámicos, economías de escala, aumento de la competencia en mercados pequeños donde prevalecen estructuras de mercado poco competitivas). Asimismo, las simulaciones se limitan a la remoción de aranceles, no consideran otras barreras u otros temas que forman parte de la negociación (subsidios agrícolas, servicios, inversiones, propiedad intelectual). Por lo tanto, los resultados de este estudio deben manejarse con cautela dado que el diseño de una estrategia de negociación debería considerar esos aspectos.

No obstante, este estudio aporta algunas conclusiones. Primero, los efectos del ALCA sobre el bienestar de los países del MERCOSUR serían pequeños. Es más, estos efectos han sido sobreestimados en todos los estudios previos que no tienen en cuenta los acuerdos preferenciales existentes.

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" adquiere mayor importancia. En el caso de Argentina y Uruguay la erosión de sus preferencias en el mercado brasileño tiene un impacto fuertemente negativo. En algunos casos, ese efecto negativo es parcial o totalmente compensado por el aumento en la demanda debido al efecto ingreso, dado que cuando Brasil aumenta el gasto, aumenta su demanda desde todos los orígenes.

Aún cuando se consideren las preferencias existentes en 1997, los resultados del ALCA están sobreestimados, dado que existían cronogramas de desgravación acordados en otros acuerdos subregionales que no pueden atribuirse al ALCA. Por lo tanto, las negociaciones más importantes para el MERCOSUR son aquéllas con EEUU y con la CAN.

Estos resultados parecen contradictorios con las posiciones que han asumido los países del MERCOSUR en las negociaciones del ALCA. A pesar de sus declaraciones a favor de un acuerdo con EEUU, Argentina y Uruguay pueden lograr mayores ganancias de un acuerdo con la CAN. Lo opuesto ocurre en el caso de Brasil, quien impulsa una ZLC en América del Sur y parece menos entusiasta con el ALCA.

La exclusión del sector agrícola de las negociaciones del ALCA reduce las ganancias potenciales de este acuerdo para Argentina y Brasil. Esto no es cierto para Uruguay por la importancia de su acceso preferencial al Brasil en mercados agrícolas. No obstante, esta conclusión hay que tomarla con cuidado considerando que todas las simulaciones se centraron exclusivamente en una reducción de aranceles obviando el problema de los subsidios agrícolas

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



Oficina de Coordinación:

Edificio Mercosur

Luis Piera 1992 C.P.11.200 Montevideo / URUGUAY

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

e-mail: redmsur@adinet.com.uy

www. redmercotur.net