



## Serie Red-Mercosur

1. El *boom* de inversión extranjera directa en el MERCOSUR.
2. Coordinación de políticas macroeconómicas en el MERCOSUR.
3. Sobre el beneficio de la integración plena en el MERCOSUR.
4. El desafío de integrarse para crecer.  
Balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década.

Centros académicos que integran la Red-Mercosur:

### *Argentina*

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)  
Centro de Investigaciones para la Transformación (CÉNIT)  
Instituto Torcuato Di Tella (ITDT)

### *Brasil*

Instituto de Economía, Universidade Estadual de Campinas (IE/  
UNICAMP)  
Instituto de Economía, Universidade Federal de Rio de Janeiro (IE/UFRJ)  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

### *Paraguay*

Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP)

### *Uruguay*

Centro de Investigaciones Económicas (CINVE)  
Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (DE/FDCS)

Instituciones que han hecho posible esta edición:



# EL DESAFÍO DE INTEGRARSE PARA CRECER

BALANCE Y PERSPECTIVAS DEL MERCOSUR  
EN SU PRIMERA DÉCADA

*Coordinadores*

DANIEL CHUDNOVSKY  
JOSÉ MARÍA FANELLI

*Prólogo de*

ENRIQUE V. IGLESIAS





---

**siglo veintiuno de argentina editores®**

---

**siglo veintiuno de españa editores, s. a.**

---

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier otro tipo sin permiso expreso del editor.

Primera edición en Argentina, diciembre de 2001

© RED DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS  
DEL MERCOSUR

© BANCO INTERAMERICANO DE  
DESARROLLO

© SIGLO XXI DE ARGENTINA EDITORES®  
Siglo XXI Editora Iberoamericana, S. A.

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España  
*Printed and made in Spain*

Diseño de la cubierta: Juanjo Barco/Alins Ilustraciones  
ISBN: 987-1013-03-5

Depósito legal: M-

Fotocomposición: SAFEKAT, S. L.

Impreso en Closas-Orcoyen, S. L. Polígono Igarsa.  
Paracuellos de Jarama (Madrid)

# ÍNDICE

PRESENTACIÓN .....	IX
PRÓLOGO. <i>Enrique V. Iglesias</i> .....	XIII
1. INTRODUCCIÓN: EL DESAFÍO DE INTEGRARSE PARA CRECER. BALANCE Y PERSPECTIVAS DEL MERCOSUR EN SU PRIMERA DÉCADA. <i>Daniel Chudnovsky y José María Fanelli</i> .....	XV
Introducción .....	XV
I Obstáculos y oportunidades estratégicas .....	XVIII
II Los desafíos y las propuestas .....	XXVIII
Referencias bibliográficas .....	XLI

## I

### EL DESAFÍO DE LA INTEGRACIÓN PROFUNDA

2. COORDINACIÓN MACROECONÓMICA EN EL MERCOSUR: BALANCE Y PERSPECTIVAS. <i>José María Fanelli</i> .....	3
Introducción .....	3
I El problema de la coordinación y la experiencia del MERCOSUR ...	6
II Tipo de cambio real, precios y coordinación .....	9
III Propuestas de coordinación, objetivos estratégicos y período de transición .....	17
IV Reflexiones finales .....	26
Referencias bibliográficas .....	27
3. A TARIFA EXTERNA COMUM NO MERCOSUL: AVALIAÇÃO E PROPOSTAS DE MUDANÇA. <i>Honorio Kume e Guida Piani</i> .....	29
I Introdução .....	29
II A estrutura tarifária no MERCOSUL .....	30
III União aduaneira versus área de livre-comércio .....	41
IV Considerações finais .....	45
Referências bibliográficas .....	45
Anexo .....	47
4. PROFUNDIZACIÓN DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN BIENES. <i>Marcel Vaillant</i> .....	49
Introducción .....	49
I Integración y comercio intrarregional .....	50
II Restricciones al comercio de bienes .....	53
III Profundización del proceso de integración .....	64
Referencias bibliográficas .....	71

5.	LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO DE SERVICIOS EN LOS PAÍSES DEL MERCOSUR. <i>Julio Berlinski</i> .....	73
	I El problema .....	73
	II Restricciones al comercio de servicios .....	77
	III El acuerdo general del comercio de servicios (GATS) .....	78
	IV Identificación de las concesiones en el GATS de los países del MERCOSUR, Chile y Bolivia .....	80
	V El comercio de servicios en los acuerdos regionales .....	91
	VI Reflexiones finales .....	94
	Referencias bibliográficas .....	97
6.	EL MERCOSUR AGROPECUARIO: LO IMPORTANTE NO ES EL COMERCIO INTRARREGIONAL. <i>Martín Piñeiro y Valeria Piñeiro</i> ...	99
	I Introducción y Resumen .....	99
	II La integración agropecuaria durante la década de los noventa .....	100
	III Oportunidades y desafíos para el MERCOSUR agropecuario .....	108
	Referencias bibliográficas .....	115
7.	A INTEGRAÇÃO PELA HARMONIZAÇÃO REGULATÓRIA: DEFESA DA REGULAÇÃO DA CONCORRÊNCIA E DA DO CONSUMIDOR. <i>Maria Tereza Leopardi Mello</i> .....	117
	I Introdução .....	117
	II As intersecções concorrência/consumidor .....	118
	III Proteção ao consumidor .....	119
	IV Defesa da concorrência .....	130
	V Concorrência e defesa do consumidor-harmonização e critérios para tratamento de conflitos potenciais .....	141
	Referências bibliográficas .....	142
8.	POLÍTICA DE CONCORRÊNCIA NO MERCOSUL: UMA AGENDA MÍNIMA. <i>José Tavares de Araujo Jr.</i> .....	145
	I Introdução .....	145
	II Antecedentes .....	146
	III A dimensão regional do processo de concorrência .....	150
	IV Escopo e limitações do protocolo de fortaleza .....	152
	V Os acordos de cortesia positiva .....	155
	VI Conclusão .....	158
	Referências bibliográficas .....	159

## II

### EL DESAFÍO DE CONSOLIDAR EL BLOQUE: CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL Y NEGOCIACIONES EXTERNAS

9.	LOS DESAFÍOS DEL MERCOSUR. <i>Roberto Lavagna</i> .....	163
	I Origen y resultados .....	163
	II El presente .....	169
	III El futuro .....	172
	IV Síntesis .....	177

10. LA FORMACIÓN DE INSTITUCIONES REGIONALES EN EL MERCOSUR. <i>Roberto Bouzas y Hernán Soltz</i> .....	181
I Una evaluación del desempeño institucional del MERCOSUR .....	183
II Una perspectiva ecléctica sobre el diseño institucional en el MERCOSUR .....	192
III A modo de conclusión: ¿refundación o aprendizaje institucional? Referencias bibliográficas .....	200 203
11. DISPUTAS COMERCIALES E INSUFICIENCIAS INSTITUCIONALES: ¿DE LA EXPERIENCIA A LA ESPERANZA? <i>Diana Tussie, Ignacio Labaqui y Cintia Quiliconi</i> .....	205
I Introducción .....	205
II La tensión macro-micro .....	207
III Problemas de implementación e incumplimientos de los compromisos .....	211
IV Dilemas institucionales frente a la situación actual .....	214
V Reflexiones finales .....	220
Referencias bibliográficas .....	222
12. DOS FRENTE PARA LA NEGOCIACIÓN EXTERNA DEL MERCOSUR: EL ALCA Y EL ACUERDO CON LA UNIÓN EUROPEA. <i>Silvia Laens y Rosa Osimani</i> .....	225
I Introducción .....	225
II La estrategia de inserción externa del MERCOSUR .....	226
III Las negociaciones en el ALCA y con la UE .....	232
IV Reflexiones finales .....	246
Referencias bibliográficas .....	249
13. CENÁRIOS PARA AS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS EXTERNAS DO MERCOSUL. <i>Pedro da Motta Veiga</i> .....	253
I Introdução .....	253
II O ambiente das negociações comerciais e os principais processos em curso .....	254
III Cenários de evolução das negociações comerciais do MERCOSUL .....	264
IV Implicações para a estratégia de negociação do MERCOSUL .....	269
Referências bibliográficas .....	271

## III

### EL DESAFÍO DE INTEGRARSE PARA LA COMPETITIVIDAD Y EL CRECIMIENTO

14. LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES EXTRANJERAS EN EL MERCOSUR. <i>Daniel Chudnovsky y Andrés López</i> .....	275
I Las políticas de promoción de la IED: ventajas y desventajas .....	276
II La experiencia del MERCOSUR .....	283
III Hacia una redefinición de la política de promoción de inversiones extranjeras en el MERCOSUR .....	292
Referencias bibliográficas .....	296

15. POLÍTICA DE COMPETITIVIDADE NO MERCOSUL. <i>Mariano Laplane, Fernando Sarti, Rodrigo Sabbatini e Gustavo Britto</i> .....	299
I Introdução .....	299
II Competitividade e políticas de competitividade .....	300
III A experiência do MERCOSUL .....	302
IV Perspectivas .....	318
Glossário .....	323
Referências bibliográficas .....	324
16. QUESTÕES DE GEOGRAFIA ECONÔMICA PARA O MERCOSUL. <i>Germán Calfat e Renato G. Flôres Jr.</i> .....	327
I Introdução .....	327
II A questão da infra-estrutura: energia e transportes .....	329
III Dois outros temas: a questão agrícola e a hidrovía Tietê-Paraná-Paraguai .....	331
IV Estudos descritivos .....	334
V Algumas questões teóricas .....	337
Referências bibliográficas .....	343
17. MERCOSUR: A NOVA INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA. <i>Edmar Luiz Fagundes de Almeida e João Bosco Mesquita Machado</i> .....	347
I Introdução .....	347
II Histórico da integração e complementaridades energéticas: a velha integração .....	348
III O novo contexto das indústrias de gás e eletricidade .....	352
IV A nova integração energética no MERCOSUL .....	356
V Considerações finais: uma agenda para a nova integração energética .....	369
Referências bibliográficas .....	372
18. LAS ECONOMÍAS PEQUEÑAS EN EL MERCOSUR: EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE DESARROLLO. <i>Fernando Masi y Gustavo Bittencourt</i> .....	375
I Introducción .....	375
II Desempeño de las economías de los socios menores en tiempos del MERCOSUR .....	376
III Inserción internacional de las economías pequeñas en el MERCOSUR .....	382
IV Perspectivas y estrategias para una inserción competitiva de las economías pequeñas en el MERCOSUR .....	389
V Consideraciones finales .....	396
Referencias bibliográficas .....	398



## PRESENTACIÓN

### I. 1991-2001: EL MERCOSUR DIEZ AÑOS DESPUÉS

Este libro reúne el aporte de algunos de los más reputados analistas e investigadores económicos de la región para presentar un «balance y perspectivas del MERCOSUR a diez años de la firma del Tratado de Asunción».

Se trata de una obra colectiva propiciada por la **Red de Investigaciones Económicas** del MERCOSUR (*Red-Mercosur*), a la que se sumaron un selecto grupo de autores invitados.

El **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)** a través de su Departamento de Integración y Programas Regionales brindó un apoyo financiero sustantivo que hizo posible la concreción de este proyecto.

La **Organización de Estados Americanos (OEA)** y el **Fondo Pérez Guerrero de las Naciones Unidas (PGTF)** aportaron fondos suplementarios que facilitaron los trabajos preparatorios y permitieron una fructífera interacción entre los autores, bajo la coordinación de Daniel Chudnovsky y José María Fanelli.

El 1 de agosto de 2001, durante una Jornada de discusiones e intercambios organizada en Montevideo en la sede de la ALADI y en la que participó el Presidente del BID, Enrique Iglesias, los autores tuvieron amplia oportunidad de intercambiar opiniones y puntos de vista en torno a los primeros borradores del libro.

Estamos pues ante una obra genuinamente colectiva, en la que diversos enfoques y perspectivas intentan conjugarse para proporcionar al lector un panorama comprehensivo del proceso de construcción del MERCOSUR.

Esperamos que este libro constituya una contribución útil de la comunidad académica a la consolidación y la profundización del proceso de integración en la nueva década que se inicia.

El MERCOSUR, que a diez años de su fundación atraviesa un período de crisis y turbulencias, necesita más que nunca del análisis riguroso e independiente que le permita elevarse sobre las coyunturas para proyectarse hacia el futuro como un bloque regional vigoroso y consistente.

La Red-MERCOSUR agradece los variados aportes que han hecho posible este libro, dejando asimismo constancia de que las opiniones vertidas en los diversos capítulos son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

## II. LA RED-MERCOSUR

La **Red de Investigaciones Económicas del MERCOSUR** (*Red-MERCOSUR*), que congrega a nueve prestigiosos centros académicos de los cuatro países del MERCOSUR, nace en el año 1998 con el objetivo fundamental de «fortalecer y potenciar el aporte de la investigación económica al avance y profundización del proceso de integración del MERCOSUR».

Durante este período, la Red desplegó toda una serie de actividades dirigidas a:

- promover, coordinar y desarrollar estudios conjuntos sobre temas relevantes para el proceso de integración, desde una perspectiva regional, independiente y rigurosa;
- identificar temas prioritarios de investigación en el ámbito de la región y desarrollar trabajos comparativos, basados en metodologías comunes que contribuyan a construir una **visión regional** —y no meramente nacional— de los problemas que enfrenta el proceso de integración;
- favorecer una distribución equitativa de los costes y beneficios de la integración entre los países miembros;
- jerarquizar el papel de la investigación económica independiente en la discusión pública sobre el proceso de integración, frente a las visiones políticas y sectoriales que tienden a dominar el debate actual;
- proporcionar ámbitos de discusión sobre políticas comunes a todo el MERCOSUR y sobre respuestas del bloque ante cambios en el contexto internacional u otros desafíos comunes que se planteen a los países miembros;
- articular la producción de conocimiento con las necesidades y demandas de los responsables políticos, negociadores y demás agentes participantes en el proceso de integración;
- discutir, diseminar y difundir lo más ampliamente posible los resultados de los estudios desarrollados dentro y fuera de la Red, con el objetivo de lograr una cobertura que abarque todos los actores claves del proceso de integración, y fomentar el relacionamiento entre los equipos técnicos que operan en el ámbito regional.

Esta nueva Serie de publicaciones que edita conjuntamente Siglo XXI de Argentina Editores y la Red MERCOSUR se propone precisamente difun-

dir los aportes que la *Red* viene realizando en el sentido de generar «visiones regionales» sobre los problemas regionales, en toda una serie de temáticas claves para el futuro del MERCOSUR.

Corresponde agradecer especialmente al *Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo CIID/IDRC-Canadá* por el apoyo que ha brindado a la *Red-MERCOSUR* desde sus orígenes, contribuyendo así a financiar y fortalecer la investigación económica aplicada, como medio idóneo para construir en el siglo que se inicia una región más próspera e integrada.

*Fernando González Guyer*  
Coordinador General  
Red de Investigaciones Económicas del MERCOSUR



## PRÓLOGO

En años recientes el aumento en el número de acuerdos regionales y subregionales de integración ha sido notable. Entre ellos, se debe destacar al MERCOSUR, por su impacto integracionista, su efecto sobre la paz y la defensa de la democracia entre los países miembros, por el dinamismo logrado en el comercio intrazona y por el tamaño y la importancia de su mercado.

El MERCOSUR es sin lugar a dudas, un nombre establecido con probados éxitos. Los agentes políticos y económicos internacionales han reconocido la presencia de un mercado de gran tamaño, con capacidad de compra, importante nivel de ingreso per cápita, con abundancia en recursos naturales y buena calificación de recursos humanos. Hay muchos ejemplos de la influencia del bloque en el ámbito político, como el apoyo a la estabilización de la situación política en Paraguay, el liderazgo ofrecido a la solución y reducción de los conflictos fronterizos en la región, entre otros.

Sin embargo, los avances mencionados se han visto amenazados recientemente por una serie de factores que han afectado a la región y al mundo. La desaceleración en el crecimiento de las economías del primer mundo, junto a la reducción de los precios de los productos primarios y a una creciente reticencia de los inversores internacionales a canalizar sus recursos a mercados emergentes, han afectado negativamente el crecimiento de estos últimos y han aumentado las dificultades de acceso a los mercados y el costo del crédito, a pesar de las reducciones en las tasas de interés realizadas respectivamente por los grandes centros financieros del mundo desarrollado.

El mayor costo del crédito profundizó los desequilibrios fiscales de algunos de los países de la región, obligando a los gobiernos a emplear políticas restrictivas en un momento en que la economía mundial está con un bajo nivel de crecimiento. Los efectos de la combinación de los factores mencionados, no solamente han afectado a las economías domésticas de la región, sino que han puesto presión sobre los acuerdos de integración regional.

Sin embargo, las bondades mostradas por la integración en el MERCOSUR y el irreversible proceso de integración mundial, sugieren que estos

obstáculos serán superados en el futuro cercano. Asimismo, el potencial que el bloque puede alcanzar tanto en aspectos comerciales como en su impacto político y de desarrollo nos obligan a redoblar los esfuerzos para profundizar los logros alcanzados y superar los obstáculos que se encuentren.

El BID celebra los logros del bloque y considera que el mismo tiene un inmenso potencial. Por otra parte, uno de los mandatos institucionales promueve la integración económica y el comercio de la región a través del desarrollo y la consolidación de los esquemas de integración regional y subregional y del fortalecimiento de las relaciones extra-regionales de los bloques de los países prestatarios. Por ello, el BID consideró de gran importancia apoyar a destacados investigadores y analistas del MERCOSUR en la elaboración de estudios que ofrecieran una evaluación profunda sobre los logros del acuerdo y las perspectivas futuras en pos del apoyo al desarrollo de la región.

El documento se presenta en 3 secciones. La primera ofrece un análisis de los desafíos relacionados a la profundización de la integración. Entre ellos, se estudian el avance en la coordinación macroeconómica, los ajustes a la tarifa externa común, la liberalización del comercio de bienes y servicios y la regulación de la competencia y protección al consumidor.

La segunda evalúa las necesidades institucionales del bloque para poder consolidar su integración con respecto a los requerimientos internos y para avanzar en diversos foros con el resto del mundo (ALCA, OMC, etc.), fortaleciendo su poder de negociación presentando una posición común del bloque.

La última analiza la competitividad y el crecimiento. Para ello, estudia distintos aspectos que afectan la competitividad del bloque, como la modernización de la estructura productiva de bienes y servicios, el desarrollo científico y tecnológico, la integración energética, las políticas de promoción de inversión extranjera y el efecto de la geografía económica. Asimismo, estudia el impacto del bloque sobre las economías pequeñas del mismo para alcanzar un crecimiento homogéneo.

En resumen, este libro incluye un análisis comprensivo en un momento muy oportuno donde los países de Mercosur están activamente buscando soluciones a los múltiples desafíos.

# 1. EL DESAFÍO DE INTEGRARSE PARA CRECER. BALANCE Y PERSPECTIVAS DEL MERCOSUR EN SU PRIMERA DÉCADA

DANIEL CHUDNOVSKY Y JOSÉ MARÍA FANELLI

## INTRODUCCIÓN

El Tratado de Asunción dio nacimiento al MERCOSUR en 1991. A una década de ese evento, el balance global del proceso de integración arroja un saldo positivo. Entre los éxitos de relevancia del MERCOSUR se cuentan el aumento sustancial del comercio intrarregional y la atracción de fuertes inversiones externas. Asimismo, la formación del bloque acrecentó la visibilidad y presencia de la región en la arena política internacional y reafirmó que se trata de una zona de paz y estabilidad. Este último hecho es importante no sólo para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos sino también como factor de atracción de inversiones.

Estos logros marcan con nitidez que el MERCOSUR tiene un gran potencial en cuanto instrumento para la integración de sus miembros en la economía globalizada. En la actualidad, sin embargo, el proceso de integración enfrenta problemas y desafíos de envergadura. En verdad, la década comprende dos etapas marcadamente diferenciadas. La primera se extiende entre la firma del Tratado y mediados de 1998 y en ella se produjeron los avances más significativos. Hacia fines de este último año, en cambio, el período de auge del MERCOSUR se diluye en la crecientemente enrarecida atmósfera financiera que la crisis asiática primero, y la moratoria rusa después, contribuyeron a crear en los mercados emergentes. En esta segunda etapa, los dos socios mayores del MERCOSUR experimentaron dificultades macroeconómicas y financieras de magnitud que se reflejaron tanto en el nivel de actividad interno como, por supuesto, en los flujos de comercio intrarregional. Asimismo, impulsados por la dinámica de la crisis, los países tomaron decisiones unilaterales que muchas veces resultaron perjudiciales para los socios. Esto generó un clima de desconfianza y malestar. Esta segunda etapa aún no ha concluido y su dilatada duración se está constituyendo, en sí misma, en una fuente de gran incertidumbre.

Una de las razones por las cuales las decisiones unilaterales, especialmente de Argentina y Brasil, no tuvieron consecuencias aún más severas sobre el acuerdo regional es que ocurrieron en un contexto en el que resultaba claro para el resto de los socios que esos países estaban actuando obli-

gados por el imperio de las circunstancias, más que por una súbita voluntad de beneficiarse a costa del vecino. Asimismo, hay dos razones adicionales que actuaron en igual sentido. La primera es que la integración comercial ha aumentado la interrelación entre los miembros. Por ende, antes de decidir una represalia, los países en general toman en cuenta las consecuencias que podría tener sobre su propia economía un agravamiento de los desequilibrios del socio en problemas. La segunda es que el prestigio internacional de los socios se vería ciertamente debilitado ante un fracaso para enfrentar los desafíos de construir el bloque. Estos factores jugaron sin duda un rol importante para mantener vivos el diálogo y la voluntad política de integración. Pero está claro que la actual situación no podría prolongarse indefinidamente sin hacer peligrar seriamente los logros ya obtenidos y el proceso mismo de integración. Para despejar la incertidumbre el MERCOSUR necesita imperativamente reafirmar su identidad y, para ello, es vital definir cuáles son los objetivos estratégicos del acuerdo en el actual contexto. En este sentido, si bien la crisis actual del MERCOSUR se origina en una serie de shocks locales y externos, no es menos cierto que la misma ha sido alimentada por la orfandad de pensamiento estratégico.

Los socios no encontrarán incentivos suficientes para trabajar en la superación de la actual situación de *impasse* si no se asegura que cada uno de ellos vuelva a percibir el proceso de integración como un juego de suma positiva. Encontrar un conjunto de estrategias para los socios que cumpla con esa condición supone dos requisitos: hallar vías efectivas de negociación para superar los obstáculos presentes y, sobre todo, precisar qué oportunidades se abren cuando se mira hacia el futuro. Específicamente, esto último implica identificar fuentes de crecimiento económico e integración competitiva en la economía global que pueden ser explotadas en forma conjunta por los socios pero que no están disponibles fuera del bloque.

El objetivo básico de este libro es, justamente, aportar elementos para el diseño de estrategias que cumplan con estos requisitos. Con tal propósito se realiza un análisis de la evolución del MERCOSUR en la última década y se evalúan las perspectivas en términos de obstáculos a superar y de oportunidades que podrían explotarse.

Cada uno de los capítulos del libro aborda un tema que se considera de relevancia para pensar estratégicamente el MERCOSUR y estructurar una agenda de negociación capaz de volver a colocar al bloque en la senda de crecimiento de la cual la apartaran las dificultades de los últimos años. La elaboración de cada capítulo estuvo a cargo de investigadores con experiencia en el tema que realizaron un balance de lo ocurrido, evaluaron las perspectivas e hicieron propuestas para seguir avanzando. Respetando la restricción de no sacrificar rigurosidad, las contribuciones tratan de eludir tecnicismos ya que el libro se propone ser de utilidad y consulta para un amplio espectro de ciudadanos involucrados, o simplemente interesados, en el proceso de integración.



Hemos agrupado los capítulos en tres partes o áreas temáticas. La parte I estudia los desafíos de la integración profunda. Comienza con sendos artículos que examinan dos tareas pendientes que son vitales para redinamizar el bloque: la coordinación macroeconómica y el perfeccionamiento de la unión aduanera. A continuación se reúnen una serie de contribuciones que se ocupan de temas críticos para avanzar en la integración profunda. Se analiza cómo progresar en la liberalización del comercio de bienes y de servicios y en los problemas específicos que existen en el sector agropecuario. Los dos últimos capítulos de esta parte plantean la necesidad de establecer líneas de acción consistentes en el plano de las políticas de defensa de la competencia y de protección al consumidor.

Para sacar el proceso de integración del actual *impasse* no sólo es necesario tener en claro qué hacer con los obstáculos que presenta la macroeconomía y cómo progresar en la integración profunda, también se requiere contar con un bloque políticamente activo y consolidado que sea capaz de realizar esas tareas. Éste es el objeto de la parte II. Las contribuciones reunidas en ella identifican dos áreas vitales para fortalecer el bloque. La primera es la construcción de la institucionalidad común. La segunda es consolidar la identidad internacional del bloque. Así, en los capítulos de esta parte, se analizan las tareas de construcción institucional más urgentes y la forma de abordarlas, sin olvidar los obstáculos que representan las disputas comerciales en el actual contexto de incertidumbre y desequilibrio macroeconómico. La parte concluye con dos capítulos en los que se evalúan las negociaciones externas y los posibles escenarios en los que ellas podrían tener lugar.

Si el MERCOSUR es una oportunidad, la integración debe ser un instrumento para promover la competitividad<sup>1</sup> y el crecimiento. La creación de un espacio económico común debe permitir realizar ganancias de escala, de especialización, de asignación (por la vía de la movilidad de bienes, servicios y factores) y de reducción en los costos de transacción y la incertidumbre (a través de la integración financiera y la coordinación macroeconómica). Obviamente, el efecto de la conformación del espacio compartido será mayor cuanto mayores sean las oportunidades de inversión rentable que la región esté en condiciones de ofrecer. La parte III del libro aborda estos temas. Las contribuciones agrupadas en ella evalúan las oportunidades para atraer inversión externa, para encarar políticas regionales de competitividad y para aprovechar las ventajas de la geografía. También se evalúa qué sería conveniente para que el MERCOSUR sea un instrumento de crecimiento para las economías más pequeñas del bloque.

En lo que resta de esta introducción recogemos y sistematizamos los resultados más importantes de las contribuciones incluidas en las tres par-

---

<sup>1</sup> Para una breve discusión del concepto de competitividad y los distintos factores que la impulsan véase el capítulo de Laplane *et al* p. 299.

tes mencionadas. El principal propósito es evaluar en qué sentido constituyen un aporte para pensar estratégicamente el MERCOSUR. En la sección I tratamos de identificar los obstáculos y las oportunidades estratégicas y en la II presentamos los desafíos y las propuestas para enfrentarlos que aparecen en los capítulos del libro.

## I. OBSTÁCULOS Y OPORTUNIDADES ESTRATÉGICAS

A la hora de pensar el bloque en términos estratégicos, la primera cuestión que surge es la de las alternativas. El MERCOSUR no es la única estrategia de integración en la economía internacional a la cual los países del bloque podrían apostar. De hecho, las dificultades recientes han puesto en primer plano esta cuestión. Se han estado evaluando alternativas que van desde apostar a un área de libre comercio en vez de una unión aduanera hasta la de privilegiar la aceleración de acuerdos unilaterales con otros bloques. Para que el MERCOSUR pueda constituir una opción estratégica superior, la pertenencia al bloque debe abrir oportunidades de mayor valor agregado que las disponibles bajo otras alternativas. Sólo bajo tales circunstancias el abandono de la identidad MERCOSUR tendría costos de oportunidad de relevancia para un socio dado. En este sentido, identidad y oportunidades están íntimamente ligadas: la mejor forma de robustecer la identidad es identificar cuáles son las fuentes de valor agregado específico y diferencial del proyecto MERCOSUR<sup>2</sup>. Por ejemplo, si la identidad del MERCOSUR estuviera dada por la de constituir una unión aduanera, ésta sería una identidad que tendería a diluirse con el tiempo. Si el bloque negocia exitosamente zonas de libre comercio con los países del NAFTA y la Unión Europea (UE), la tarifa externa común sería relevante para una porción muy reducida del comercio<sup>3</sup>. Bajo estas circunstancias, el bloque no tendría mucho valor agregado. Este ejemplo sugiere, por otra parte, que la cuestión del valor agregado y la identidad no son independientes del paso del tiempo y el momento histórico.

### *La identidad del bloque y los objetivos estratégicos*

¿Dónde buscar el valor agregado del MERCOSUR? ¿Sobre qué premisas construir las reglas de un juego de suma positiva? Sería difícil abordar estas

---

<sup>2</sup> Es claro que, desde el punto de vista estratégico, el MERCOSUR tiene una dimensión estrictamente política además de la económica. Vale la pena aclarar, por lo tanto, que nuestra preocupación se centra exclusivamente en los aspectos estratégicos relacionados con lo económico.

<sup>3</sup> Este ejemplo pertenece al capítulo de Da Motta Veiga.

preguntas sin una elaboración previa sobre cuáles son las metas estratégicas que el MERCOSUR debería cumplir.

Para evaluar los objetivos estratégicos del MERCOSUR es necesario tener en cuenta dos elementos del contexto que jugaron y siguen jugando un rol crítico en la formación y evolución del acuerdo de integración. El primero, específico de la región, es la dificultad que han mostrado los miembros del bloque para diseñar una estrategia consistente de crecimiento sostenido en el período que se inaugura con la crisis de la deuda. El segundo elemento pertenece al ámbito internacional: la profundización de la globalización y la aparición del «nuevo» regionalismo como una estrategia de integración/adaptación en los años noventa (World Bank, 1999).

El impacto que la crisis de la deuda de los ochenta tuvo sobre el proceso de crecimiento de la región sería difícil de exagerar (CEPAL, 1998; Fanelli, 2000). Fue en ese marco, justamente, donde se produjeron los primeros intentos de integración entre Brasil y la Argentina. Lavagna documenta claramente este hecho en su artículo. El objetivo explícito de los acuerdos sectoriales de integración era dinamizar el crecimiento económico. Esta preocupación por el crecimiento se mantuvo y es clara en el propio Tratado de Asunción.

Las dificultades para definir una estrategia exitosa de crecimiento, sin embargo, no fueron independientes de la evolución internacional. El fenómeno de creciente globalización convirtió en obsoletas muchas de las herramientas y estrategias que los países habían utilizado para crecer y relacionarse con el resto del mundo. En el caso específico de la región, hay cuatro características del mundo post-Bretton Woods a las cuales resultó especialmente difícil adaptarse:

- la flotación del tipo de cambio entre las monedas de reserva más importantes;
- el proteccionismo comercial (sobre todo agrícola y no tarifario);
- el aumento de los flujos de capital en un contexto de desregulación financiera;
- la aceleración del cambio tecnológico.

Entre las consecuencias de mayor relevancia para nuestro análisis cabe remarcar tres. Primero, la desregulación y el fácil acceso de los inversores locales a los mercados financieros internacionales convirtió en obsoleto el modelo latinoamericano basado en la represión financiera y el control de cambios como sustento de la sustitución de importaciones. Esto determinó la necesidad de una rápida liberalización doméstica para evitar la desintermediación financiera. Segundo, la volatilidad de los tipos de cambio y de los movimientos de capital agregó un factor de inestabilidad macroeconómica en

una región de por sí inestable<sup>4</sup>. Tercero, el proteccionismo de los países ricos fue particularmente dañino para las exportaciones de la región, dada su configuración de recursos y, por ende, de ventajas comparativas naturales (no es por casualidad que los países de la región tienen un papel activo en el grupo Cairns, por ejemplo)<sup>5</sup>. En este contexto, se lanzaron iniciativas unilaterales de liberalización comercial que no fueron, en general, acompañadas por políticas complementarias destinadas a mejorar la competitividad empresarial en las diversas cadenas productivas. No resulta sorprendente que, en estas condiciones, las mismas no han dado los resultados esperados en términos de creación de comercio y fortalecimiento de la competitividad.

Hay indicadores bastante obvios de la dificultad para encontrar el «nuevo modelo» para impulsar la competitividad y el crecimiento bajo estas condiciones. Respecto del crecimiento, es fácil constatar que la tasa de aumento del ingreso *per cápita* de la región fue muy superior en el período anterior a la crisis del dólar y del petróleo en los setenta que en el período de creciente globalización que la siguió. Esto es muy marcado en el caso de Brasil, cuyo proceso de crecimiento a tasas de «milagro» se diluyó, a partir de los ochenta, en un período gris signado por grandes fluctuaciones de corto plazo y tasas tendenciales de crecimiento muy mediocres.

Respecto de la competitividad, es evidente que la «falta» de comercio y, en especial, de exportaciones que mostraron la Argentina y Brasil durante la etapa sustitutiva no ha desaparecido a pesar de la mayor globalización y apertura doméstica. Hoy, Brasil y la Argentina muestran coeficientes de apertura menores al 20%. Si bien ese coeficiente supera el 30% en Uruguay y Paraguay, éstas son economías mucho más pequeñas. En realidad, es bastante sorprendente que el coeficiente de apertura no haya experimentado un

---

<sup>4</sup> La región tiene una configuración de su comercio exterior y una inserción en los mercados financieros internacionales que hace que los desajustes entre el dólar y el resto de las monedas la afecte particularmente. Por ejemplo, tanto la Argentina como Brasil son países que se encuentran financieramente dentro del área dólar y tienen buena parte de su comercio exterior fuera de ella. Esto genera, para la firma productora, la necesidad de hacer *hedging* del riesgo de descalce de monedas (obligaciones financieras en dólares e ingresos por ventas en euros o yenes). Pero el subdesarrollo financiero hace muy difícil el gerenciamento de los riesgos. Esto se traduce en situaciones recurrentes de *stress* financiero.

<sup>5</sup> En este sentido, la globalización es bastante asimétrica: es muy fuerte en lo financiero y débil en lo comercial. Y algo inconsistente: Argentina y Brasil son participantes clave en los mercados financieros emergentes pero encuentran serias dificultades para acceder a los mercados de los países que son sus acreedores. Para los países con alta acumulación de capital y baja tasa de retorno sería muy conveniente explotar la mayor tasa de beneficio que los proyectos tienen en los países en desarrollo. En particular teniendo en cuenta el fenómeno de envejecimiento de la población en los países desarrollados. Pero los países en desarrollo tendrán dificultades para realizar su mayor tasa de retorno potencial y ser buenos deudores si no se les permiten vender sus productos donde se concentra el mayor poder adquisitivo del planeta.

aumento de mayor significación en los últimos años. Además del propio acuerdo preferencial, los cuatro países del MERCOSUR han estado realizando esfuerzos significativos por incrementar ese coeficiente, al implementar iniciativas bastante profundas de apertura unilateral como parte de las reformas estructurales de los noventa. Ello redujo marcadamente el sesgo anti-comercio que la estrategia de sustitución de importaciones había introducido en la posguerra. En la actualidad los niveles de protección son en general mucho más bajos. Sin embargo, se ha avanzado relativamente poco en la promoción de exportaciones no tradicionales y menos aún en el fortalecimiento de la competitividad empresarial y de las cadenas productivas. De todas formas, las dificultades para lograr una mayor apertura sugieren que existen obstáculos estructurales que no favorecen el aumento del comercio y que van más allá de los efectos anti-comercio que pueden haber tenido ciertas políticas de la etapa sustitutiva. Entre esos factores cabe señalar: la ubicación geográfica relativamente aislada y alejada; el hecho de encontrarse en América Latina que es una región relativamente bastante cerrada y de bajo ingreso, y el proteccionismo de los países del norte.

Dadas las dificultades para crecer y expandir las exportaciones, no resulta sorprendente que ya desde mediados de los ochenta, Brasil y la Argentina buscaran en la integración nuevas oportunidades para mejorar la competitividad. Ni tampoco lo es que, en los noventa, el MERCOSUR se convirtiera en protagonista del nuevo regionalismo. En la actualidad, los elementos del contexto local e internacional que hemos marcado como problemáticos no han desaparecido y nada indica que lo harán rápidamente. En función de ello, parece justificado asumir que el éxito del bloque regional y la percepción de cada miembro de estar jugando un juego de suma positiva estará íntimamente relacionada con la capacidad del MERCOSUR para cumplir dos objetivos estratégicos:

- potenciar la competitividad en el mundo globalizado.
- acelerar el crecimiento de cada uno de los países que lo componen.

### *Comercio, geografía y productividad*

¿Tiene sentido pensar el regionalismo en estos términos? ¿Es razonable que el MERCOSUR intente reafirmar su identidad sobre la base de estos dos objetivos estratégicos? La única forma de sustentar sólidamente un proceso de crecimiento es asegurar el incremento sostenido de la productividad. Asimismo, un país refuerza su capacidad competitiva sólo cuando logra mantener un ritmo de incremento en su productividad que es comparable o superior al de la economía internacional. De esta forma, si los dos objetivos estratégicos del bloque son el crecimiento y la integración internacional competitiva, ambos objetivos en gran medida se resumen en uno solo: ace-

lerar el incremento de la productividad. Pensar estratégicamente el MERCOSUR, en consecuencia, implica contestar dos preguntas secuenciales: ¿cuáles son las ventajas específicas que presenta el MERCOSUR en cuanto instrumento para promover el crecimiento de la productividad? Y, si esas ventajas existen, ¿es posible definir un conjunto de estrategias que el bloque pueda seguir para explotarlas?

Para abordar la primera pregunta es conveniente adoptar un enfoque integral del proceso de integración. Esto es, además de los elementos señalados por la tradición de análisis del regionalismo que comienza con la identificación de los factores de creación y desvío de comercio, el estudio de la relación entre productividad y MERCOSUR supone introducir otros efectos de la integración que han sido identificados como críticos para el crecimiento de la productividad por la literatura posterior: los efectos sobre la escala y la diferenciación de productos; sobre la capacidad de innovación y adopción de nuevas tecnologías; y el papel de la geografía, las instituciones, los mercados de capital y la macroeconomía.

Desde el punto de vista estrictamente comercial, el regionalismo es una estrategia basada en la discriminación, que puede tener efectos positivos sobre la productividad en la medida en que cree y no desvíe comercio. Asimismo, podría convertirse en una fuente de ganancias de ingreso por la vía del mejoramiento de los términos del intercambio. En principio, el MERCOSUR no parece haber desviado comercio<sup>6</sup> y existen indicios de que ha tenido efectos positivos sobre los términos del intercambio (World Bank, 1999).

La forma que tomó la creación de comercio dentro del bloque tuvo dos rasgos adicionales que es importante remarcar. El primero es que hay evidencia de que se creó comercio en industrias con economías de escala. Por ejemplo, cuando se compara el patrón de intercambio en el MERCOSUR con el patrón de intercambio con el resto del mundo, el comercio intra-MERCOSUR muestra un mayor componente de comercio intraindustrial y de comercio intraindustrial de alta calidad, especialmente en el caso argentino (Fanelli, 2001). El segundo es que en el ámbito del MERCOSUR, el comercio presenta una mayor diversificación sectorial. Éste es un hecho positivo en la medida en que es un factor de mitigación del riesgo. En efecto, los países de la región muestran una cierta dependencia de un reducido grupo de sectores para generar superávit de comercio. La concentración de la capacidad de generar un saldo neto positivo de divisas en sectores expuestos a shocks de magnitud crea riesgos financieros y es muy difícil cubrir o diversificar esos riesgos financieros debido a las fallas en los mercados internacionales de capital. Bajo estas condiciones, el riesgo nacional no puede diversificarse eficientemente y ello se traduce en mayor volatilidad macroeconómica (Fane-

---

<sup>6</sup> Véase al respecto los trabajos de Yeats (1997), Devlin (1997) y Nagarajan (2000).

lli, 2000). Así, bajo condiciones de mercados de capital imperfectos la diversificación sectorial del comercio es no sólo una herramienta para la mitigación del riesgo sino, también, para la estabilidad macroeconómica.

En síntesis, si el MERCOSUR lograra convertirse en un factor para crear comercio y lo creara de manera diversificada, su rol podría ser muy significativo en una región en la que la «falta» de comercio y la exposición a riesgos no diversificables son rasgos estructurales de debilidad. Una ampliación sistemática del tamaño de los mercados podría generar economías de especialización y de escala y, por ende, tener impactos sustanciales sobre la productividad.

La importancia de las variables relacionadas con el comercio, sin embargo, no debería hacernos perder de vista otras dimensiones del regionalismo. El regionalismo puede también ser concebido como una forma de explorar las oportunidades que brindan la geografía y la cooperación. De hecho, cuando se acentúa esta segunda dimensión, el proteccionismo pierde protagonismo en favor de las actividades de coordinación y cooperación. La tarea central del bloque pasa a ser la construcción del espacio económico común. El valor agregado del regionalismo pasa a depender más y más de las oportunidades que genera el espacio económico ampliado para acelerar el crecimiento de la productividad y, por ende, de la competitividad.

Para que esta concepción del regionalismo adquiera pleno sentido es necesario hacer una referencia breve a cómo utilizamos el concepto de espacio económico común. En un sentido abstracto, se lo puede definir como un espacio de «arbitraje pleno» en el cual no existen disparidades en la productividad con que se usan factores relativamente homogéneos. En este sentido, un espacio económico común es lo contrario de un espacio dual. En un espacio dual factores similares se utilizan con productividad diferente en distintas localizaciones. También, dentro de un sector dado, se podrá observar el uso de tecnologías de producción distintas para producir lo mismo. Debido a que en el mundo real existen fricciones de todo tipo y a que, en particular, las economías de la región se caracterizan por su dualidad, a los efectos de este trabajo adoptaremos una definición algo más suave y relativa. Diremos que un espacio económico en el que la productividad no está plenamente arbitrada deviene «más compartido» cuando aumenta la velocidad con la que convergen hacia un valor común los distintos niveles de productividad con que se usan factores relativamente homogéneos en sectores o localizaciones diferentes. En un espacio económico crecientemente compartido, *ceteris paribus*, la dualidad se reducirá más rápidamente.

El regionalismo, en esta perspectiva, es un instrumento para crear las condiciones que favorezcan un aumento en la velocidad de convergencia hacia un mismo patrón de productividad de sectores y localizaciones ubicados en distintos países. El regionalismo, así, se convierte en un catalizador del crecimiento en tanto la construcción de un espacio económico común hace más fácil el arbitraje de las diferencias de productividad en el uso de facto-



res. Deviene en un intento de crecer por la vía de eliminar la «ineficiencia X» (o sea el uso de los recursos con un nivel de eficiencia menor que el máximo posible) que impone la geografía política.

Ciertamente, la idea de concebir la eliminación de la dualidad como una fuente de crecimiento de la productividad no es nueva. Ya fue resalta-da por los primeros autores del desarrollo (Lewis, 1955). Llamar la aten-ción sobre este punto en relación con la integración, no obstante, es vital en el marco del MERCOSUR. Dada la disparidad en los ingresos promedio de los países y subregiones que lo componen, una aceleración en la velocidad de convergencia entre los niveles de productividad podría ser muy rentable en términos de crecimiento. Si la unificación del espacio fuera lo suficien-temente profunda, las disparidades de productividad podrían ser una fuen-te de crecimiento por un período prolongado. Es posible conjeturar que, antes de que las diferencias de productividad hubieran sido más o menos total-mente arbitradas, se habrían ganado varios miles de dólares en ingreso per cápita en ciertas áreas de la región. Y cuanto más rápida fuera la conver-gencia más rápido se materializaría ese aumento en el ingreso.

En una economía de mercado, un factor fundamental para eliminar las diferencias de productividad en el uso de los factores es el arbitraje de pre-cios. Cuando el comercio ejerce su poder de arbitraje libremente, tienden a desaparecer las diferencias entre los precios de «autarquía» de diferentes localizaciones. Consecuentemente, para conformar un espacio económico común hay que permitir un grado creciente de arbitraje de precios. Hay que tender a unificar los mercados. De esto se sigue, *ceteris paribus*, que las ganancias de productividad en el ámbito regional serán mayores cuanto más profunda sea la integración en los mercados de bienes, servicios reales y financieros y factores productivos. En este sentido, integración profunda y productividad van de la mano.

Las oportunidades de aumento de la productividad que abre una mayor unificación del espacio por la vía del regionalismo, sin embargo, no se ago-tan en el «arbitraje de la dualidad». La integración creciente de los merca-dos permite una mayor especialización y, por ende, facilita la explotación de economías de escala tanto estáticas como dinámicas. Esto es verdad para cualquier política que resulte en el ensanchamiento de los mercados. Pero los países geográficamente vecinos suelen tener un espectro ampliado de ventajas de escala a explotar. Esto es especialmente así en cuanto a la explo-tación de las ventajas de escala en la construcción de la infraestructura física del comercio y la producción, en sectores clave como energía, telecomu-nicaciones y transporte. Los países del MERCOSUR tienen un enorme potencial a explotar en este sentido, como se detalla en diversos capítulos de este libro, pero especialmente en los de Calfat y Flôres y de Almeida y Bosco Mesquita Machado. Por otra parte, el hecho de que un bloque de países coo-pere para construir la infraestructura física con el objeto explícito de incre-mentar el volumen de comercio puede actuar como un catalizador de inversio-



nes, reduciendo al mismo tiempo la probabilidad de ocurrencia de conflictos armados. Frecuentemente, el hecho mismo de construir una carretera donde no la había es una señal muy fuerte de que ciertas hipótesis de conflicto se han debilitado y que la apuesta política es la de reforzar los lazos del bloque natural.

Otro ámbito propicio para la explotación de economías de escala y especialización son los sistemas nacionales y regionales de innovación. La inversión orientada a desarrollar la capacidad de la firma para incorporar tecnologías, innovar y aprender demanda recursos importantes tanto públicos como privados. Frecuentemente, el monto de inversión requerido no se justifica debido, justamente, a que la falta de escala no permite amortizar esa inversión. A través de la coordinación de esfuerzos y la cooperación, sería posible dividir los costos fijos de la inversión y amortizarlos más rápidamente a nivel regional. Asimismo, un espacio económico ampliado permite una absorción mayor de las externalidades que genera la inversión en investigación y desarrollo y facilita los fenómenos de aglomeración. Un abaratamiento de la inversión en capital de conocimiento por esta vía podría constituirse en un fuerte incentivo para las ramas con alto contenido de aprendizaje, lo cual dinamizaría la tasa de crecimiento de largo plazo de la productividad.

Si el acuerdo regional avanzara más allá de las meras políticas comerciales, hacia la construcción de un espacio económico común, podría también desarrollar ventajas competitivas en actividades que son intensivas en la demanda de coordinación. La planificación de la inversión en los sectores de infraestructura y de capital de conocimiento antes mencionados y el manejo de los problemas medioambientales son ejemplos obvios. Pero hay dos áreas que son particularmente relevantes: la macroeconomía y el manejo del período de transición durante la apertura económica. Estos dos aspectos son de alta importancia. La experiencia de América Latina muestra muchos casos en los que la apertura económica no rindió los frutos esperados debido a que en el proceso se produjeron desequilibrios macroeconómicos, productivos y sociales muy difíciles de manejar.

Desde el punto de vista macroeconómico, los procesos de apertura unilateral, o los regionales débiles como las áreas de libre comercio, presentan una diferencia específica con acuerdos de integración más profunda. Mientras que en el primer caso los problemas macroeconómicos de la apertura deben ser manejados por el país que se abre, en el segundo es posible plantearlo como un problema que necesita de la coordinación en el nivel regional. Esto es relevante si a nivel regional existen instrumentos de política que no están disponibles en el nivel nacional. El capítulo de Fanelli hace un esfuerzo por mostrar el valor agregado en términos de estabilidad macroeconómica que podría tener la coordinación y la cooperación en el nivel regional.

Uno de los problemas más difíciles de manejar en el proceso de apertura son las políticas de compensación entre ganadores y perdedores. Este

punto adquiere mucho mayor relevancia en el caso del MERCOSUR debido al sesgo extremadamente regresivo de la distribución del ingreso en los países del área. En principio, si las ganancias de productividad generadas por el mayor comercio se internalizan dentro de la región, los países podrían coordinarse mejor para instrumentar políticas compensatorias que si tales ganancias se diluyen en la economía global. Un ejemplo típico en este sentido es el desarrollo de políticas para amortiguar los efectos regionales de la apertura. El capítulo de Masi y Bittencourt llama la atención sobre la necesidad de tomar en cuenta las consecuencias para los países y regiones de menor desarrollo relativo. Otro ejemplo importante de ventajas para la coordinación son las políticas de movilidad del trabajo. Parece más fácil, en principio, tratar este tema en el ámbito regional que en el multilateral.

En suma, los argumentos anteriores sugieren que un camino posible para reafirmar la identidad del bloque es acelerar y profundizar la construcción del espacio común con el propósito de impulsar el crecimiento de la productividad. Esto implica superar la visión meramente comercial del regionalismo. Implica concebir el regionalismo como vehículo para la explotación de economías de escala, la eliminación de la dualidad, la coordinación y la cooperación. Dentro de este enfoque, la nueva identidad del MERCOSUR es la productividad.

### *Instituciones, comercio y coordinación*

La integración de los espacios económicos no es rápida ni fácil, como la experiencia europea lo sugiere. El MERCOSUR ya dio pasos importantes en esa dirección, pero aún es mucho lo que resta por avanzar y no está claro, por otra parte, hasta qué grado se proponen los socios integrar sus espacios económicos. Hubo un aumento en el arbitraje en bienes, pero se progresó poco en servicios y menos aún en factores. Este resultado es hasta cierto punto natural. Para los primeros pasos de la integración alcanzó con administrar la reducción de aranceles. Pero la integración profunda supone desafíos más importantes. La superación del actual estadio de unión aduanera imperfecta, en particular, requiere de avances importantes en el plano institucional.

Si, como la experiencia indica, la construcción de un espacio común es un proceso más que un evento, es natural que se produzcan avances y retrocesos y que aparezca la necesidad de rediseñar estrategias sobre la marcha en respuesta a los cambios endógenos y exógenos en el entorno. El rediseño puede abarcar, incluso, el grado de integración que se desea alcanzar. Esto sugiere que tendrán un rol decisivo las estructuras institucionales que actúen de soporte para las decisiones políticas, el diseño y la ingeniería del proceso. La habilidad para la toma de decisiones y la eficiencia en la implementación no serán independientes de la calidad de las estructuras de gober-

nabilidad y gerenciamiento. En el caso concreto del MERCOSUR, existe consenso entre los autores que abordan el tema en este libro (Bouzas, Lavagna, Tussie) respecto de que las actuales estructuras y prácticas institucionales son deficientes y obstaculizan la gobernabilidad y el gerenciamiento del proceso de integración.

Un avance importante en el plano institucional y en la eficiencia del gerenciamiento del acuerdo no sólo tendría efectos positivos sobre el volumen del comercio sino, también, sobre la inversión, la macroeconomía y la imagen externa. Un MERCOSUR con mejores instituciones de gobierno y ámbitos más adecuados para la negociación y la elaboración de políticas favorecería la percepción de los activos de la región como un todo por parte del resto del mundo y su capacidad de negociación con otros bloques. Cuando se lo mira con esta perspectiva resulta claro que el desarrollo institucional tiene valor económico y que la capacidad para la ingeniería institucional debe considerarse una fuente de ventajas competitivas.

La inversión de recursos para desarrollar la capacidad de ingeniería institucional dentro del bloque podría tener un alto retorno por otra razón. Un espacio común debe contar con la infraestructura institucional que los mercados necesitan para funcionar. En este contexto es útil recordar la afirmación de North (1990) respecto de que las instituciones son la matriz del intercambio. Sin instituciones que soporten el comercio no puede haber arbitraje entre los precios de «autarquía». Sin infraestructura de regulaciones y normativas armonizadas es difícil integrar los mercados de capital y financieros y coordinar la macroeconomía se hace más difícil. Asimismo, la armonización puede ser un incentivo para el fortalecimiento de una clase empresarial a nivel del MERCOSUR a la cual no le resultaría traumática la adaptación al ambiente legal de cada socio. También podría favorecer la percepción de los inversores extranjeros como un área económica común que goza de seguridad jurídica.

El MERCOSUR muestra ventajas y debilidades para desarrollar una ventaja competitiva en ingeniería institucional. Entre las ventajas, la más evidente es que la tarea de armonización de regulaciones y la adopción de prácticas comunes debería, *ceteris paribus*, ser más sencilla entre países que comparten fronteras e idiomas y poseen raíces históricas, culturales y jurídicas similares. La debilidad más marcada es el subdesarrollo de la estructura institucional preexistente en cada país.

Es importante enfatizar que el actual subdesarrollo institucional no es una desventaja menor a la hora de encarar la tarea de integración profunda. En la literatura recibida, típicamente se enfatiza la necesidad de eliminar las asimetrías regulatorias y otras barreras no tarifarias al comercio. Sin embargo, en el caso del MERCOSUR, el éxito de la integración profunda no sólo requiere desregular y armonizar las normas. En muchos casos se trata sobre todo de construir instituciones que no existen o de fortalecerlas sustancialmente. Este hecho marca una diferencia importante con la experiencia euro-

pea. En el caso europeo los mercados a integrarse ya existían en gran medida con anterioridad. En el caso del MERCOSUR, en cambio, no se trata sólo de integrar mercados que existen sino de desarrollar los mercados que faltan o que son incompletos. Una característica central del MERCOSUR es la mayor incompletitud e imperfección de su estructura de mercados. Esto es particularmente así, por ejemplo, en el caso de los mercados financieros. Una razón importante que explica la fuerte incompletitud de estos mercados es la falta de una infraestructura institucional que los sustente. En este sentido, el MERCOSUR no sólo necesita integración profunda. También requiere «cooperación profunda» para desarrollar la infraestructura institucional que sustente los mercados del espacio común.

## II. LOS DESAFÍOS Y LAS PROPUESTAS

Cualquiera que sea el grado de compromiso elegido con la integración regional, lo cierto es que para superar la *impasse* actual se requieren iniciativas. En esta sección presentamos sintéticamente las propuestas de mayor relevancia que aparecen en los capítulos del libro. Las hemos agrupado en función de los tres desafíos que surgen de nuestra discusión anterior: avanzar en la integración profunda; consolidar el bloque tanto en lo institucional como en su presencia internacional; y convertir el regionalismo en un instrumento para promover la productividad y la competitividad. Como se constatará, algunas implican sólo pasos concretos y acotados para salvar el actual *impasse* mientras que otras son más ambiciosas y llevan implícita la visión estratégica de que el MERCOSUR debe reafirmar su identidad a partir de la coordinación y la cooperación para acelerar el incremento de la productividad.

### *El desafío de profundizar la integración*

Los dos obstáculos de mayor significación inmediata para profundizar la integración son la macroeconomía y los problemas que generan los desniveles de competitividad sectorial. Además, ambos no son independientes. Las dificultades de los sectores sensibles se agravaron con los fuertes desequilibrios macroeconómicos en Argentina y Brasil. Como argumenta Fanelli en su capítulo, si bien los diferentes contextos macroeconómicos en ambas economías no impidieron el aumento del intercambio comercial hasta mediados de 1998, los distintos regímenes cambiarios y el bajo nivel de actividad conspiraron contra la marcha de la integración en el último trienio.

Ya hemos señalado que la dualidad económica es, a la vez, una fuente potencial de crecimiento y de obstáculos pues, si bien el proceso de convergencia en la productividad aumenta el ingreso promedio, también gene-

ra sectores y regiones que ganan y que pierden. Justamente, como las instituciones de gobernabilidad y gerenciamiento del MERCOSUR son deficientes, no hubo coordinación para enfrentar el problema de las desiguales condiciones de competitividad a nivel sectorial. En este sentido, la falta de iniciativas coherentes para los sectores sensibles y para la macroeconomía, son la contracara de la proliferación de las restricciones no arancelarias (RNA) y de las perforaciones al arancel externo común (AEC).

Es claro, entonces, que una condición para enfrentar el desafío de profundizar la integración es mejorar los mecanismos institucionales y las políticas para la coordinación y cooperación dentro del bloque. Un avance en este sentido generaría, además, efectos de aprendizaje que podrían ser muy positivos. Si los socios aprendieran a coordinarse para solucionar estos problemas podrían utilizar esa experiencia para avanzar en la agenda positiva de la macroeconomía y la competitividad. Las tareas en las que sería prioritario concentrar los esfuerzos son: la coordinación macroeconómica, la eliminación de las barreras al comercio intra bloque, la consolidación del AEC y la eliminación o armonización de regulaciones que afectan al comercio. Seguidamente nos ocupamos de las políticas en relación con estos puntos y, en el apartado que sigue, de los cambios en los mecanismos institucionales que serían necesarios.

El artículo de Fanelli se ocupa de la coordinación macroeconómica. La hipótesis central que defiende es que avanzar en la coordinación macroeconómica no sólo es una necesidad para afianzar el proceso de integración sino que tiene un valor agregado específico porque los países podrían lograr resultados que no estarían disponibles para cada uno de ellos por separado. Lo ejemplifica con el posible establecimiento de un fondo regional orientado a reducir la inmovilización de reservas y actuar como mecanismo de señalamiento. A los efectos de mejorar la credibilidad propone que los socios expresen firmemente su voluntad de coordinar fuertemente la evolución de sus variables fundamentales e, incluso, formar una unión monetaria en el largo plazo. Establecer objetivos estratégicos claros en cuanto al régimen-meta es indispensable, dadas las diferencias actuales en los regímenes cambiarios y la necesidad de descartar soluciones unilaterales, como la dolarización. Para el período de transición considera que la línea de trabajo establecida en Florianópolis en cuanto a metas macroeconómicas es consistente con la situación actual pero que es fundamental agregar mecanismos de *enforcement* para las metas fijadas e instancias institucionales que faciliten el monitoreo de la evolución macroeconómica del bloque y la discusión de estrategias. En este sentido, se sugieren una serie de mecanismos y la utilización de una canasta de monedas que refleje el comercio del bloque, como patrón de referencia para el monitoreo macroeconómico.

Una de las señales más claras de retroceso en el proceso de integración es la proliferación de trabas para el acceso a los mercados como resultado de las RNA que han ido aumentando en importancia recientemente. Duran-

te los dos años previos a la devaluación del real en 1999, Brasil había impuesto restricciones a las importaciones sin exceptuar a los socios del MERCOSUR. Con la devaluación y la terminación del régimen de adecuación, proliferaron las restricciones al comercio dentro del bloque dando lugar a situaciones conflictivas que sólo excepcionalmente se canalizan a través del sistema vigente de resolución de controversias (ver el capítulo de Tussie *et al.*). Esto representa una amenaza seria. Las restricciones reducen el valor de las concesiones recíprocas en el marco del MERCOSUR y, sobre todo, desvirtúan los notables avances que en materia de liberalización del comercio de bienes se habían logrado. En ese sentido, hay que tener presente que, en enero de 1995, más del 85% de los flujos de comercio intra-regional se beneficiaban de aranceles cero (Bouzas, 2001).

En este difícil contexto, es vital desarrollar políticas que permitan un tratamiento de los problemas sectoriales. Éstos se habían abordado con políticas específicas en el caso de la industria automotriz y de autopartes. Pero hoy existen problemas sustantivos en una serie de productos como calzados, acero, lácteos, pollos, etc. Piñeiro y Piñeiro, en su capítulo sobre el sector agropecuario, proponen que las iniciativas en este sentido podrían tomar la forma de políticas de estabilización que impongan límites razonables a las fluctuaciones del comercio. Esto serviría para atenuar los conflictos que se han suscitado en productos sensibles como los lácteos, el arroz y la carne aviar. Sin embargo, si se quiere ir más allá de las políticas de emergencia, sería necesario plantear la problemática de los sectores y, también, de las regiones, dentro del marco de las políticas estratégicas de competitividad y de manejo del proceso de transición. En particular, se necesitan estrategias de reconversión productiva. En este sentido, hay que tomar en cuenta que el MERCOSUR se construyó con una inversión muy reducida en este rubro; sobre todo si se lo compara con el caso de la UE. Obviamente, la región no cuenta con los recursos de los países europeos y, justamente, el desafío de las políticas de competitividad es diseñar senderos de ajuste que minimicen el costo fiscal y maximicen la tasa de convergencia de la productividad y, por ende, de reducción de la dualidad.

El arancel externo común (AEC) que empezó a aplicarse en 1995 ha sido el instrumento distintivo de la unión aduanera, a pesar de las excepciones acordadas en su momento y de las perforaciones al AEC que se aplicaron posteriormente por motivos, en general, de la coyuntura macroeconómica. Como lo analizan Kume y Pianì en su contribución, los niveles de los distintos capítulos del AEC son compatibles con un modelo de integración abierto al mundo, sobre todo para una economía como la brasileña que había crecido en el pasado con niveles de protección a su producción local relativamente elevados. En la negociación del AEC, Brasil buscó reproducir su estructura tarifaria a nivel del MERCOSUR en su conjunto. En lo que respecta a la producción de bienes de capital, la tarifa modal fue fijada en el 14%, inferior en seis puntos porcentuales a la tarifa modal brasileña para el sector pero bas-

tante superior a lo efectivamente pagado por los otros socios. En ese sentido, la solución negociada en Ouro Preto de una convergencia lineal en el AEC hasta el año 2001 y 2006 para enfrentar los problemas de desvío de comercio que podían perjudicar a sus socios en lo referente a bienes de capital y a productos de informática y telecomunicaciones, respectivamente, no ha sido satisfactoria. En este contexto, las violaciones al AEC se agravaron. En el 2001 Argentina primero y Uruguay, después, han reducido a cero las tarifas para bienes de capital eliminando las preferencias para las importaciones procedentes de Brasil.

Más allá de la presente situación de emergencia, no hay duda que el nivel de protección a la producción local en este sector (que se encuentra básicamente localizada en Brasil) debería ser revisada. Al respecto, Kume y Piani observan que el nivel de protección efectiva de los productores de máquinas y equipos no difiere mucho de la media, aunque la tarifa relativa sobre los bienes de capital es más elevada en el MERCOSUR que en los países asiáticos en desarrollo y los industrializados. Hay que tener en cuenta, no obstante ello, que el arancel cero a los bienes de capital no encuentra respaldo en la experiencia internacional.

Para superar los obstáculos actuales es urgente una negociación coherente sobre el nivel de protección nominal y efectiva a la producción de bienes de capital. En una visión más «constructivista» del MERCOSUR, sin embargo, tal negociación no es suficiente y, de hecho, se vería beneficiada enormemente si los socios integran en la discusión otras cuestiones estratégicas. Específicamente, es necesario acordar pautas mínimas respecto del papel que tanto la producción local como las importaciones de bienes de capital (incluidos los de informática y telecomunicaciones) deberían desempeñar en cada uno de los países del MERCOSUR. En este cuadro más amplio deberían integrarse instrumentos de política como el financiamiento y la asistencia tecnológica a los productores locales. Si bien el acceso a la tecnología incorporada en la maquinaria y equipo importados es central para elevar la competitividad de las industrias usuarias, el contar con una producción competitiva local de estos bienes permite generar vínculos provechosos entre productores y usuarios, da empleo a personal cualificado y permite ganar nichos dinámicos en el mercado mundial<sup>7</sup>. Obviamente, esta cuestión está íntimamente ligada a la de coordinarse para explotar economías de escala y especialización en las actividades de innovación, investigación y desarrollo.

La protección a los bienes de capital no es el único problema en la implementación del AEC. Otro serio problema es la persistencia de los regímenes de *draw back* y admisión temporaria que perforan la protección del AEC

---

<sup>7</sup> Véase Chudnovsky y Erber (1999) para un análisis del impacto del MERCOSUR en el desempeño del sector de máquinas y herramientas.



(al exonerar del pago del arancel o su ingreso con alícuotas más bajas), debido al incumplimiento sistemático de la decisión 10/94 del Consejo de Mercado Común (CMC). Como lo señalan Tussie *et al.* en su capítulo, las sucesivas prórrogas en la eliminación de estos regímenes que se usan principalmente en los países más pequeños, es en los hechos una concesión de los países más grandes para evitar que paguen un AEC tan alto como el que se fijó en 1994. Nuevamente, en el corto plazo es necesario llegar a acuerdos razonables pero éstos serían más fáciles si se discutieran en el marco general de políticas de aceleración del aumento de la productividad en zonas rezagadas.

Hay que tomar en cuenta, no obstante, que el problema de la integración profunda va más allá del problema de los sectores sensibles y abarca un espectro muy amplio de cuestiones donde la coordinación y la cooperación son insumos imprescindibles. Como lo analiza Vaillant en su capítulo, las RNA abarcan una serie de medidas que van desde las restricciones cuantitativas a las barreras técnicas al comercio pasando por los derechos antidumping y los procedimientos aduaneros. Al examinar las consultas a la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) en 1995-2001 se pone de relieve que las más frecuentes están en los productos agroalimentarios y que las barreras técnicas al comercio y problemas relativos a asimetría de los estándares son las RNA más difundidas.

En los estudios de percepción a exportadores efectuados en Argentina, Brasil y Uruguay (Berlinski, 2001) se destacan claramente las barreras técnicas al comercio, el uso discriminatorio de impuestos domésticos y las dificultades en la obtención de las licencias de importación. A partir del año 2000 aparecen con frecuencia los problemas de valoración en las aduanas y el recurso al canal morado dentro de las mismas.

Teniendo en cuenta que el Protocolo de Montevideo (1997) sigue los criterios acordados en el GATS, en lo que respecta al proceso de liberalización de los servicios, Berlinski en su capítulo analiza en detalle las concesiones de cada país miembro del MERCOSUR (así como las de Bolivia y Chile) al GATS en el año 1994. Argentina tenía la mayor cantidad de compromisos negociados y de los considerados sin ninguna restricción. Los otros países fueron más restrictivos en el acceso al mercado.

Los países con menores concesiones a nivel transfronterizo generan una mayor protección que sus vecinos y, por ende, se hace necesario una negociación regional tendente a la convergencia de las respectivas concesiones nacionales. Asimismo, los sectores no negociados dentro de la OMC por los países del MERCOSUR y sus asociados son básicamente las áreas donde las señales a los inversores deben ser armonizadas.

Si bien la apertura unilateral y la desgravación arancelaria preferencial constituyen poderosos estímulos a la competencia y, por esa vía, contribuyen a mejorar el bienestar de los consumidores, la vigencia de la competencia y de la protección al consumidor requieren de instrumentos regulato-



rios específicos, especialmente en los servicios o en sectores productores de bienes altamente concentrados.

A su vez, el peso creciente que han adquirido las fusiones y adquisiciones de empresas dentro de los flujos de inversión extranjera directa (IED) en el MERCOSUR, la existencia de incentivos específicos para atraer inversiones (ver el capítulo de Chudnovsky y López) y la frecuente utilización de medidas antidumping hacen imprescindible contar con una política de defensa de la competencia para favorecer los objetivos del proceso de integración regional.

El Protocolo de Fortaleza firmado en 1996 tenía como propósito adoptar normas comunes en esta materia que nunca se implementaron (véase el capítulo de Leopardi Mello para un análisis del Protocolo). Por otra parte, como lo señala Tavares de Araujo en su capítulo, la limitación fundamental del Protocolo de Fortaleza es que trata sólo de asuntos que tengan impacto en el comercio regional y, por ende, transfiere el poder decisorio a la Comisión de Comercio del MERCOSUR como si fueran disputas comerciales.

Como en la actualidad tanto Brasil como Argentina tienen legislaciones modernas sobre defensa de la competencia y ambas tienen efectos extraterritoriales, Tavares de Araujo propone en su capítulo que las conductas anti-competitivas y los actos de concentración con impacto regional pasen a ser investigados conjuntamente por las respectivas autoridades nacionales. Como lo señala Leopardi Mello, también habría que extender la cooperación a Uruguay y Paraguay (que aún no poseen legislaciones específicas) y se debería seguir trabajando con el propósito de establecer normas e instituciones comunes a nivel MERCOSUR y de sustituir la legislación antidumping por la de defensa de la competencia.

Los cuatro países del MERCOSUR tienen legislaciones específicas de protección al consumidor, siendo la ley brasileña la más antigua y comprensiva. Como lo analiza Leopardi Mello en su capítulo, fue justamente esta asimetría la que impidió acordar un reglamento común en la materia que había sido elaborado en 1997. Posteriormente, la Declaración Presidencial de los Derechos Fundamentales de los Consumidores del MERCOSUR de diciembre de 2000 superó la visión habitual que considera que los derechos al consumidor pueden constituir barreras al comercio y los considera como derechos fundamentales a ser armonizados para mejorar la calidad de vida de los consumidores de la región.

La autora plantea que la mejor alternativa para el MERCOSUR sería una armonización a partir del establecimiento de un patrón mínimo de protección a los consumidores a ser garantizado en todos los países. En la medida en que se garantice un tratamiento no discriminatorio a los productos nacionales respecto a los importados las leyes más protectoras de los derechos al consumidor no deberían constituir barreras al comercio intrarregional.

*El desafío de consolidar el bloque interna y externamente*

Hay tres razones de peso para asignar al mejoramiento de las instituciones del bloque un lugar de privilegio en la agenda. La primera es, en cierto sentido, negativa. Aduce que tal mejoramiento es necesario para superar los conflictos comerciales y evitar la inestabilidad y los efectos derrame que provocan las acciones macroeconómicas unilaterales que han sido frecuentes. La segunda se origina en la evolución propia del acuerdo. Es lógico que, en función de tal evolución, la arquitectura institucional del acuerdo demande un rediseño. En los estudios sobre áreas monetarias óptimas, varios autores (Frankel y Rose, 1996) llamaron la atención sobre el hecho de que los procesos de integración generan cambios endógenos en la dinámica macroeconómica, cambiando, por ejemplo, la correlación de ciclos. No parece aventurado, entonces, pensar que esos procesos exigen también cambios adaptativos en las instituciones. La evolución de la institucionalidad en Europa desde un simple acuerdo sobre carbón y acero hasta la Unión Europea es, en principio, compatible con esta visión. Esto sugiere que si efectivamente existen fuerzas endógenas que exigen una adaptación institucional, el MERCOSUR podría sufrir importantes retrasos si ello no ocurre por falta de visión, de voluntad política o de liderazgo. La tercera razón se relaciona con el argumento que ya adelantáramos en el sentido de que una mayor coordinación y cooperación dentro del bloque puede ser una fuente de oportunidades y no sólo de restricciones. Actuando en el plano regional, los países podrían acceder a alternativas de construcción institucional y a instrumentos de política que no están disponibles para cada país aisladamente.

El modelo institucional del MERCOSUR está basado en órganos intergubernamentales cuyo desempeño ha sido bastante desigual. Asimismo, los actos normativos del MERCOSUR no se han efectivizado en la legislación pertinente (sólo 183 de las 840 normas aprobadas habían sido incorporadas por los cuatro países en 1999) y la realidad ha puesto de manifiesto que no tiene mecanismos efectivos para resolver las controversias. Como argumentan Bouzas y Soltz en su capítulo, este modelo fue efectivo en los primeros años en los que la negociación estaba focalizada en la eliminación de aranceles que se realizaba simultáneamente con la apertura unilateral en un contexto internacional favorable aunque bastante volátil en el plano macroeconómico. A su vez, en ese período la ecuación política que racionalizaba la cooperación entre Argentina y Brasil (acceso preferencial al mercado brasileño a cambio de apoyo argentino a los objetivos de protagonismo internacional de Brasil, especialmente respecto a los Estados Unidos) favorecía el modelo institucional elegido.

El diseño institucional entra en rendimientos decrecientes en los últimos años cuando la problemática del proceso de integración se hace mucho más compleja, el contexto internacional es más desfavorable y comienza a fracturarse la ecuación política comentada. En este sentido, como argumenta

Lavagna en su capítulo, no sólo ganan peso algunas posiciones minoritarias en Argentina y Brasil que no apoyan el proyecto MERCOSUR. También adquiere fuerza una posición dentro del bloque que sostiene que Brasil debe asumir un mayor liderazgo en el proceso de integración a cambio de hacer más concesiones a sus socios para asegurar la marcha del proceso.

En una situación de fuertes demandas y débiles ofertas para reforzar el modelo institucional vigente se hacen sistemáticos los incumplimientos de los compromisos asumidos (como lo documentan Tussie *et al.* en su capítulo). Esto aumenta la brecha de implementación y da lugar a una crisis de credibilidad que conspira contra los mismos propósitos del proceso de integración.

Para revertir esta situación Bouzas y Soltz proponen avanzar hacia un marco institucional más sólido y creíble en forma gradual y tomando en cuenta las restricciones estructurales. Plantean que lo que se requiere no son órganos «supranacionales» sino mejorar la calidad y el apoyo técnico de los órganos existentes de toma de decisiones. En ese sentido, sugieren crear una instancia técnica independiente que aumente la transparencia y haga explícitos los costos y beneficios de diversas alternativas de política.

Para resolver los serios problemas de falta de transposición de normas a la legislación interna, Tussie *et al.* hacen notar que la decisión 23/00 estableció un mecanismo de notificación a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR de la incorporación de las normas a la legislación interna. A su vez, Bouzas y Soltz proponen la adopción de un mecanismo instrumental como la vía rápida que el Congreso norteamericano otorga al Ejecutivo para que éste desarrolle las negociaciones comerciales.

A los efectos de mejorar la efectividad de la CCM para resolver las consultas que se le presentan, Tussie *et al.* sugieren que se habilite la participación del sector privado en la instancia de la consulta y se mejore sustancialmente el funcionamiento de los Comités Técnicos dentro de la CCM. Al mismo tiempo, plantean reemplazar los tribunales *ad hoc* que en la actualidad se convocan para cada controversia por un tribunal permanente pero no supranacional. Bouzas y Soltz sugieren también la creación de un tribunal permanente o el establecimiento de un órgano de apelación de carácter estable que sirva como instancia final en los dictámenes de los tribunales *ad hoc*.

A pesar de los serios problemas internos por los que atraviesa el MERCOSUR como unión aduanera en los últimos años, está participando como un bloque regional en las negociaciones del ALCA y en tanto tal ha comenzado un proceso de negociación con la Unión Europea. Ambos procesos deben culminar en el 2005 y sus resultados van a ser claves para precisar la forma de integración del bloque con los dos centros económicos de mayor peso en la economía mundial.

En la medida en que ambas negociaciones se desarrollan conjuntamente con los esfuerzos multilaterales que tienen lugar en la OMC para avanzar en los viejos y nuevos temas de la agenda comercial mundial luego de la ron-

da Uruguay, en su capítulo Da Motta Veiga plantea cuatro escenarios distintos que el MERCOSUR podría llegar a enfrentar en los años venideros. En la visión del autor, un nuevo consenso multilateral en el seno de la OMC es el mejor escenario para el éxito en las negociaciones externas del MERCOSUR con la Unión Europea y en el ALCA. En contraste, un *impasse* en las negociaciones multilaterales combinada con una crisis en los proyectos regionales es el peor escenario. Por otra parte, un escenario basado en la hegemonía de los Estados Unidos daría como resultado un cuadro de globalización y regionalización asimétrica con fuertes presiones para una liberalización comercial que complicaría la suerte de los acuerdos regionales al interior del ALCA.

Laens y Osimani en su capítulo analizan las prioridades que tiene el MERCOSUR en las negociaciones en el ALCA y con la Unión Europea en términos de un mejor acceso al mercado. En tanto que la protección a la agricultura es el tema central en la negociación con la Unión Europea, la eliminación de los costos de la discriminación que sufren los países del MERCOSUR en el mercado de Estados Unidos aparece como clave en la negociación en el ALCA. En este último caso, la posibilidad de aumentar los flujos de comercio intraindustrial tanto con los Estados Unidos como con el resto de los países del ALCA aparece también como un aliciente importante en las negociaciones. Por otra parte, como señalan las autoras, cuanto más avance el ALCA mayor será el estímulo para que la Unión Europea llegue a un acuerdo con el MERCOSUR para evitar desvíos de comercio e inversiones.

A pesar de que los países han negociado juntos hasta ahora, las diferencias entre Argentina y Uruguay, por un lado, y Brasil, por el otro, en relación al ALCA son significativas. Las diferencias son en parte motivadas por las distintas visiones estratégicas que prevalecen en la región acerca de las formas de integración en la economía mundial. La complejidad de las negociaciones en curso hace cada vez más necesario desarrollar una visión convergente sobre el proyecto estratégico para la región y tratar de encontrar respuestas comunes en una serie de cuestiones centrales en la negociación internacional como plantea Lavagna en su capítulo.

En lo que respecta a las negociaciones agrícolas internacionales, el hecho de que los países del bloque son miembros del Grupo Cairns que representa los intereses de los países exportadores sin subsidios ha facilitado una convergencia en este tema fundamental. Pero, como argumentan Piñeiro y Piñeiro en su capítulo, el bloque no ha utilizado plenamente su capacidad de negociación en los foros internacionales. En el caso del ALCA, los autores señalan que, dentro del NAFTA, México es el mercado donde existen mayores posibilidades de crecimiento de las exportaciones agropecuarias del MERCOSUR, dado que no hay evidencias claras que Canadá y Estados Unidos estén dispuestos a abrir sus mercados en el corto y mediano plazo y, además su producción es en parte complementaria a la de los países del MERCOSUR.

La etapa por la cual atraviesa el proceso de globalización financiera aporta otra razón por la cual el desarrollo de instituciones e instrumentos de coordinación regional podría tener un valor agregado significativo. En efecto, las instituciones y los instrumentos de coordinación bien podrían desarrollarse con la mirada puesta en (y tratando de coordinarse con) los esfuerzos para estructurar la nueva arquitectura financiera internacional. Construir una nueva arquitectura financiera internacional implica no sólo trabajar en el plano multilateral y global sino también en los planos nacional y regional (Ocampo, 1999; Agosín, 2001; Fanelli y Medhora, 2001). Así, las instituciones y los instrumentos de política macroeconómica que se desarrollaran en el marco del esfuerzo de coordinación no sólo realizarían un aporte a la estabilidad de los países del MERCOSUR. También podrían convertirse en uno de los bloques constitutivos de la nueva arquitectura financiera internacional en el nivel regional.

### *El desafío de la competitividad y el crecimiento*

Ya hemos argumentado que es posible concebir al regionalismo como un proceso de construcción de un espacio económico común para acelerar el incremento de la productividad. Pero en el caso del MERCOSUR ha sido poco lo realizado con ese objetivo explícito. Calfat y Flóres en su capítulo, por ejemplo, remarcan el hecho de que la geografía económica es uno de los temas que casi no se ha abordado en el MERCOSUR, excepto en cuestiones puntuales. También hemos sugerido que el regionalismo podría hacer un aporte propio para manejar el proceso de cambio estructural de sectores y regiones. La estrategia sería simple: internalizar al máximo los beneficios dentro del espacio ampliado y tratar de minimizar los problemas macroeconómicos y de desempleo durante la transición mediante el diseño de mecanismos apropiados. En este sentido, dado que la globalización hizo inviable el modelo de economía cerrada, el regionalismo podría ser una vía para hacer políticamente más digerible el proceso de transición. Sería una forma de construir la apertura desde adentro hacia fuera y no desde afuera hacia adentro, como en el caso de la apertura unilateral.

Ahora bien, ¿existen realmente oportunidades concretas y políticas para ensayar estrategias orientadas taxativamente a acelerar el crecimiento de la productividad en el espacio ampliado y a manejar el proceso de cambio estructural de sectores y regiones en la transición? En los capítulos del libro, efectivamente, se presentan una serie de propuestas concretas que sugieren que la respuesta a esta pregunta es afirmativa. Aquí expondremos brevemente las de mayor relevancia. Ellas se relacionan con las políticas sectoriales y energéticas, los incentivos a la inversión extranjera y los mercados de capital y las nuevas políticas de competitividad.

Varios autores afirman que una de las fallas del MERCOSUR ha sido dejar de lado las dimensiones sectoriales (o de cadenas productivas) de la competitividad, al no plantearse políticas específicas. Esto se considera una debilidad, aun cuando dista de haber un consenso acerca de los méritos del régimen automotriz y del impacto del MERCOSUR en el desarrollo de la producción y el comercio sectorial (véase al respecto el capítulo de Lavagna y el estudio de Bastos Tigre *et al.*, 1999). Las políticas para este sector fueron las únicas implementadas de forma sistemática.

Obviamente, ninguno de los autores aboga por una vuelta a las políticas activas de la etapa sustitutiva. Pero, como lo analizan Laplane *et al.* en su capítulo, el proceso de transición y experimentación en la formulación e implementación de nuevas políticas de competitividad sectorial y de cadenas productivas que ha ido experimentando el Brasil en años recientes no ha tenido correlato alguno a nivel del MERCOSUR. Tampoco ha habido progresos en cuanto a los determinantes sistémicos de la competitividad. Sólo se registra un avance en la adopción de un enfoque sistémico de competitividad y de cadenas productivas regionales en las reuniones de competitividad sectorial del Sub Grupo de Trabajo de Industria a partir del 2000.

En estas condiciones de orfandad de políticas para facilitar la reestructuración productiva, no resulta sorprendente el recrudecimiento de los pedidos de protección especialmente luego de la devaluación del real en 1999 y de la aplicación de los RNA para enfrentar las consecuencias pero no las causas de las desiguales condiciones de competitividad a nivel de cadenas productivas dentro del bloque. En ese sentido, como plantea Lavagna a los aranceles, hay que acompañarlos de políticas específicas destinadas a lograr el desarrollo a lo largo de toda la cadena de valor por cadenas productivas en el ámbito regional.

En su capítulo sobre el desempeño de Paraguay y Uruguay, Masi y Bitencourt analizan las dificultades adicionales que se le presentan a los sectores exportadores en ambos países con el desarrollo del MERCOSUR. Los autores también enfatizan la importancia que debería tener la promoción de la competitividad para nivelar el campo de juego dentro del bloque y permitir un desarrollo más acelerado de las economías más pequeñas del MERCOSUR, a través de una estrategia de industrialización exportadora. En ese sentido, la instalación de la maquila en Paraguay puede modificar la estrategia seguida hasta el momento por las firmas extranjeras en ese país.

Uno de los grandes éxitos del MERCOSUR ha sido su capacidad de atracción de flujos de IED. Como lo analizan Chudnovsky y López en su capítulo, el MERCOSUR en su conjunto pasó de absorber un 1,4% de los flujos mundiales de IED en 1984-1989 a un 6% entre 1997 y 1999. A su vez, los servicios han pasado a ser el principal destino de la IED. Esto se vincula tanto a la incidencia que las privatizaciones de empresas públicas han tenido en la atracción de IED como al gran peso relativo que los servicios tienen en las economías de la región (ver al respecto el capítulo de Berlinski).



Aunque este fuerte ingreso de IED se explica en buena medida por factores puramente nacionales, el tamaño y potencial de crecimiento del bloque ha sido también un importante elemento de atracción para las empresas multinacionales. A su vez, es un hecho manifiesto que se han otorgado diversos tipos de incentivos para atraer inversiones hacia ciertas actividades como el sector automotriz. Si bien los incentivos no discriminan según el origen de capital, en los hechos los esfuerzos de atracción se concentran en proyectos de IED.

Los autores sugieren que, en lugar de intentar buscar su eliminación, se debería tender a reformular la asignación de incentivos fiscales y financieros a la inversión dentro del MERCOSUR, sobre la base de aumentar la transparencia, promover el desarrollo de la regiones menos avanzadas y tratar de fomentar las externalidades asociadas a la IED. Esto último permitiría aumentar la contribución de la IED al desarrollo económico de los países del MERCOSUR que, como lo indican los hallazgos de investigaciones recientes (Chudnovsky, 2001), ha sido más limitada que la que a veces sugiere la literatura recibida.

Para beneficiarse más de los aportes microeconómicos de la IED y, sobre todo, para fortalecer la capacidad competitiva de las empresas nacionales, alentar su internacionalización y promover el surgimiento de nuevas empresas, el MERCOSUR debería impulsar políticas comunes de competitividad. En ausencia de estas políticas, se agravan las diferencias de competitividad dentro del bloque y en relación con el resto del mundo y proliferan las RNA y otras medidas proteccionistas como lo señalan Laplane *et al.* en su capítulo. Sin embargo, los autores observan que algunas de las iniciativas recientes de apoyo a la competitividad empresarial y a la innovación tecnológica a nivel nacional se inspiran en los enfoques modernos en la materia y podrían ser la base de un esfuerzo regional como ha ocurrido en la experiencia de la Unión Europea.

El nuevo esquema regulatorio en la provisión de energía que se ha puesto en práctica primero en la Argentina y posteriormente en Brasil ha permitido la creciente participación de las grandes empresas multinacionales en las industrias del gas y electricidad del MERCOSUR. Además de los desafíos que la nueva estructura de la oferta implica para los organismos regulatorios y de defensa de la competencia, se abren grandes oportunidades de inversión para desarrollar una nueva matriz de integración energética que aproveche las complementariedades existentes en el bloque (que también incluye a Bolivia como exportador y Chile como importador) como lo plantean Fagundes de Almeida y Bosco Mesquita Machado en su capítulo.

Para afrontar los desafíos de la integración más profunda sería importante replantear el modo de operación y el alcance de algunos grupos técnicos que actualmente funcionan. Por ejemplo, para poder coordinar las inversiones que plantea la nueva integración energética y para hacer frente a las asimetrías regulatorias entre los distintos países del bloque, Almeida y

Bosco Mesquita Machado plantean crear algún instrumento comunitario de coordinación y planeamiento en el área energética. A su vez, si el MERCOSUR decide encarar una Agencia común para la atracción de inversiones, enfatizando proyectos regionales y priorizando inversiones de calidad como lo sugieren Chudnovsky y López, la estructura institucional actual no es ciertamente la adecuada.

Por último, en la línea de la reciente literatura sobre la relación entre crecimiento y desarrollo financiero, Fanelli en su capítulo llama la atención sobre la importancia de la integración de los mercados de capital regionales como incentivo para el aumento de la productividad. Por ejemplo, la constitución de fondos de tipo fiduciario o la emisión de bonos para financiar la construcción de infraestructura o desarrollo de proyectos energéticos podrían usarse como base para estructurar un mercado de capitales de nivel regional.

### *Reflexiones finales*

El balance del MERCOSUR que hemos realizado sugiere que, a pesar de sus éxitos, el acuerdo se encuentra en una difícil encrucijada. Las alternativas del dilema que debe resolver son claras. Por una parte, la vuelta atrás en el proceso de integración no parece una opción ventajosa. Más allá del MERCOSUR, ninguno de los socios ha demostrado poseer un proyecto estratégico para integrarse en la economía global. Todos necesitan crear comercio y las características negativas del contexto internacional que hemos marcado siguen ahí. Además, un retroceso impondría sus propios costos en términos de prestigio internacional. Pero, si bien esto es cierto, también lo es que los desequilibrios macroeconómicos y la resistencia de una serie de sectores puntuales a cargar con los costos de la transición poseen entidad como para descarrilar la marcha de la integración.

Hemos sugerido que un camino posible para salir de la encrucijada es reafirmar la identidad del MERCOSUR sobre la base de los objetivos estratégicos de la integración competitiva en la economía global y el crecimiento. También hemos identificado los desafíos de mayor relevancia e iniciativas para enfrentarlos. Pero aun si los socios decidieran hacer un uso más pasivo del regionalismo, es muy difícil que estén en condiciones incluso de mantener el *status quo*, sin avanzar en algunos puntos clave incluidos en estos desafíos. El MERCOSUR no puede ser un instrumento eficiente para crear comercio en las actuales circunstancias.

Según el balance que surge de este libro, existen probabilidades ciertas de éxito si se apuesta en mayor medida en la línea de una integración profunda que favorezca la productividad. Pero encarar la tarea de eliminar la ineficiencia X de la geografía política demanda una fuerte inversión en desarrollar ventajas competitivas para la ingeniería institucional. Una



inversión significativamente más alta que en el pasado. Esta tarea no es compatible con la solución de los problemas en base a la diplomacia de los presidentes.

La adopción de una estrategia más «constructivista» en lo institucional y que reafirmara el MERCOSUR de la productividad tendría un beneficio adicional muy importante en la coyuntura actual. El MERCOSUR aparecería como un producto claramente diferenciado. Como un acuerdo con una riqueza de posibilidades que lo distinguirían, como alternativa, de una mera zona de libre comercio y que, lejos de ser un sustituto de acuerdos más amplios como el ALCA, representaría un complemento necesario para su concreción. El MERCOSUR estaría realizando un aporte específico y diferenciado a la creación de comercio y a la estabilidad macroeconómica y financiera regional. Podría devenir una pieza de relevancia no sólo en el tablero de los acuerdos de comercio sino, incluso, en la nueva arquitectura financiera internacional.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agosín, Manuel (2001), «Fortalecimiento de la cooperación financiera regional», *Revista de la Cepal*, núm. 73, Santiago de Chile.
- Bastos Tigre, Paulo *et al.* (1999), «Impacto del MERCOSUR en la dinámica del sector automotor» en J. J. Taccone y L. J. Garay (eds.), *Impacto sectorial de la integración en el MERCOSUR*, Buenos Aires, BID/INTAL.
- Berlinski, Julio (coord.) (2001), *Sobre el beneficio de la integración plena en el MERCOSUR*, Siglo XXI de Argentina Editores.
- Bouzas, Roberto (2001), «El MERCOSUR diez años después», *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, julio-setiembre.
- CEPAL (1998), *Cepal, Cincuenta Años. Reflexiones sobre América Latina y el Caribe*, *Revista de la Cepal*, Número Extraordinario, Santiago de Chile.
- Chudnovsky, Daniel y Erber, Fabio (1999), «El impacto del MERCOSUR sobre la dinámica del sector de máquinas y herramientas» en Taccone y Garay (eds.) *op. cit.*
- Chudnovsky Daniel (coord) (2001), *El boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR*, Siglo XXI de Argentina Editores.
- Devlin, Robert (1997), «En defensa del MERCOSUR», *Archivos del Presente*, Buenos Aires, enero-marzo.
- Fanelli, José María (2000), «Macroeconomic Regimes, Growth and the International Agenda in Latin America», *Latin American Trade Network*, FLACSO, Buenos Aires.
- Fanelli, José María (coord) (2001), *La coordinación macroeconómica en el MERCOSUR*, Siglo XXI de Argentina Editores.
- Fanelli, J. M. y Medhora, R. (2001), «The Emerging International Financial Architecture and Its Implications for Domestic Financial Architecture», Atlanta, Federal Reserve Bank.

- Frankel, J. A. y A. K. Rose (1996), «The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria», Working Paper 5700, NBER Working Paper Series, Cambridge, MA, August.
- Lewis, W. Arthur (1955), *The Theory of Economic Development*, Homewood, IL, Irwin.
- Nagarajan, Nigel (2000), «La evidencia sobre el desvío de comercio en el MERCOSUR» *Integración & Comercio*, Nro. Especial, Buenos Aires, Intal.
- North, Douglas (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ocampo, José Antonio (2000), «Recasting the International Financial Agenda», *Mimeo*, Santiago, Cepal.
- World Bank (1999), *Trade Blocs and Beyond: Political Dreams and Practical Decisions*, Washington DC, The World Bank.
- Yeats, Alexandre (1997), «Does MERCOSUR's trade performance justify concerns about the effects of regional trade arrangements?», Yes Policy Research Working Series Nbr 1729, World Bank.