

EL ARTICULO HACE UNA REVISION DEL MERCOSUR, DELINEANDO SUS LOGROS Y DEBILIDADES, E INDICANDO QUE PARA ALCANZAR EL PLENO POTENCIAL DE LA UNION ADUANERA, ES NECESARIO ELIMINAR UNA SERIE DE TRABAS E IMPERFECCIONES, PROFUNDIZANDO AL MISMO TIEMPO LOS PROGRESOS ALCANZADOS EN SU APERTURA COMERCIAL CON EL RESTO DEL MUNDO. PASA REVISTA DEL ACUERDO, PARA DETERMINAR EN QUE MEDIDA SE ESTAN ENCARANDO LOS TEMAS CONDUCENTES AL ESTABLECIMIENTO DE UN MERCADO COMUN.

RESUMEN EJECUTIVO

Mercosur es uno de los acuerdos de integración económica más nuevos en la región, pues se inició en marzo de 1991. No obstante, su construcción tiene raíces en los acuerdos de comercio entre sus socios en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración -ALADI-, así como en los acuerdos bilaterales de complementa-

ción económica entre Argentina y Brasil y cada uno de éstos con Uruguay, celebrados durante la segunda mitad de la década de los ochentas. Así, cuando los países miembros deciden combinar una apertura comercial unilateral hacia el resto del mundo con la gradual formación de un mercado común, un segmento del sector empresarial principalmente en los dos socios mayores, estaba listo y ávido por iniciar proyectos comerciales y de otra naturaleza económica, de ámbito regional. En los primeros cuatro años, mientras los mecanismos y normas del acuerdo se estaban definiendo, o en etapas iniciales de acuerdo e implementación, el comercio intrarregional ya se expandía a un ritmo promedio del 29.5 por ciento anual (hasta 1996 la tasa promedio de expansión continuaba siendo superior al 25 por ciento anual), en tanto que

* Conferencia presentada en el Segundo Seminario-Taller Regional "Bloques Económicos y Relaciones Económicas Internacionales de Centroamérica", que se llevó a cabo en San Salvador, El Salvador, del 21 al 25 de abril de 1997, comprendido en el Programa de Posgrado Centroamericano "Política y Negociaciones en el Marco de las Relaciones Económicas Internacionales", ejecutado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Consultores del Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

proliferaban los acuerdos privados de inversión, asociación, coparticipación y adquisición intrarregionales.

Tanto por la profundidad y rapidez de la integración efectiva de las economías de los cuatro países (más Chile y Bolivia) como por el tamaño y perspectivas del mercado unificado, Mercosur ha atraído la atención internacional como un esquema regional aperturista y exitoso que bien vale la pena explorar con vistas a participar de las oportunidades que ofrece. Si bien su valoración no ha sido unánime, un análisis detallado de las importaciones del grupo demuestra que el Mercosur a través de la liberalización ha sido sobre todo un importante vehículo de creación de comercio, y que los pocos casos de posible desviación de comercio se concentran en productos objeto de excepciones temporales a las reglas de la Unión Aduanera.

A pesar del acelerado paso con que se avanzó en la configuración de este arreglo comercial desde la firma del Tratado de Asunción en marzo de 1991, hasta la puesta en marcha de la Unión Aduanera el primero de enero de 1995, ritmo que por lo demás aún no da muestras de perder por el momento, las condiciones en que se desarrolla actualmente el comercio intrazonal porque están lejos de constituir los requisitos mínimos de un mercado unificado que estimule la inversión productiva de carácter regional. Para lograr el pleno potencial de la unión aduanera, es necesario remover las múltiples trabas e imperfecciones que todavía subsisten. Por

ejemplo, se deben eliminar las restricciones no arancelarias aún vigentes y continuar aplicando y adoptando reglas claras, compatibles con las disciplinas de la OMC. Se requiere además mejorar la infraestructura física que sirve al comercio intrarregional e internacional, avanzar en las negociaciones con otros países y bloques comerciales, con vistas a ampliar el ámbito del libre comercio.

En el continuo proceso de implementación y perfeccionamiento de los acuerdos es necesario lograr una participación más activa del protagonista principal de la integración efectiva: el sector privado. En particular, se requiere emplear mecanismos que faciliten la incorporación a las corrientes de comercio intrarregional y sus actividades de apoyo al segmento más numeroso de dicho sector: las empresas pequeñas y medianas. Adicionalmente, es necesario avanzar en los trabajos preparatorios de las bases para una eventual integración del comercio de servicios y de los mercados de capitales y de trabajo, así como avanzar en otras disciplinas como compras gubernamentales y políticas de competencia.

Al apreciar los progresos y carencias del Mercosur es necesario tener en cuenta que este arreglo comercial nació en el contexto de un área natural de comercio cuyo potencial estuvo históricamente reprimido, en parte por el aislamiento originado en las políticas nacionales proteccionistas del pasado. Es decir, para llevar a cabo la unión aduanera y otras importantes reformas

comerciales, los países miembros, en particular los dos socios mayores, han debido dismantelar complejos esquemas de barreras al comercio que sustentaban en buena medida al aparato industrial existente; este proceso conlleva costos de ajuste, sociales y económicos, los que a su vez estimulan cierta resistencia al cambio. Por otra parte, es necesario tener en cuenta que Mercosur es un acuerdo comercial de muy pocos años de vida que, al igual que otras experiencias, debe pasar por un proceso gradual de perfeccionamiento que toma tiempo.

Un pleno aprovechamiento de su potencial requiere que Mercosur, en el contexto de su política comercial común expresada en la unión aduanera, profundice el progreso logrado en los últimos años en su apertura comercial con relación al resto del mundo. Esta tarea incluye una adecuada preparación para adoptar las nuevas disciplinas y modalidades operativas comerciales que surgieron de la Ronda Uruguay. Es necesario tener en cuenta además que el área natural de comercio en la que se encuentra el Mercosur incluye además a las economías de Chile y Bolivia, países que ya han suscrito acuerdos de libre comercio y de integración de sus infraestructuras con el grupo. Más allá del Cono Sur, existen perspectivas de vinculación económica con la Comunidad Andina, la Unión Europea, Tratado de Libre Comercio de América del Norte —TLCAN— y el Área de Libre Comercio de las Américas —ALCA—, entre otros.

Esta monografía pasa revista al Mercosur para delinear sus logros y debilidades. Es conveniente examinar el proceso de construcción del acuerdo para apreciar en qué medida se están encarando las tareas que permitan establecer los elementos mínimos para que su funcionamiento se aproxime razonablemente a la condición de Unión Aduanera y, en último término, a la de Mercado Común. La razón para ello es muy sencilla. Por una parte, los máximos beneficios que los países miembros pueden extraer del acuerdo dependen de que el mercado del grupo sea uno solo, sin trabas creadas, es decir que exista la auténtica libre circulación de mercaderías. Por la otra, los inversionistas deben tener la percepción de que las "reglas del juego" son transparentes, estables y respetadas.

Creemos que el panorama que ofrece esta revista permite tener una visión del futuro cautelosamente optimista. En primer lugar, el comercio intrarregional, los intercambios intraindustriales y las inversiones privadas de un país del grupo en otro han adquirido una dinámica propia que ha derivado en una creciente vinculación de las economías nacionales. Así, es cada vez más difícil que eventuales retrocesos provocados por contratiempos inesperados en la economía de alguno de los socios adquieran un carácter permanente. En segundo lugar, el potencial de crecimiento del comercio intrazonal es todavía considerable, si se tiene en cuenta que la razón de este comercio al Producto Interno Bruto

combinado de los países miembros puede multiplicarse varias veces para aproximarse a los niveles registrados en otros acuerdos. En tercer lugar, las autoridades de los países miembros han demostrado reiteradamente su determinación de trabajar en la construcción y perfeccionamiento del Mercosur y de buscar soluciones consensuadas a los problemas que surgen en el proceso. Por otra parte, es necesario tener en cuenta que algunos de los países no han logrado eliminar las causas básicas de los desequilibrios macroeconómicos y son todavía vulnerables a desajustes imprevistos; es decir, están aún en el campo de lo posible que uno o más países sufran inesperados trastornos económicos, que los obliguen a tomar medidas comerciales o cambiarias que afecten profundamente al comercio intrarregional. Este peligro, sin embargo, no es inmutable sino más bien tiene perspectivas de ir desapareciendo hacia el futuro. Adicionalmente, es necesario reconocer que en la construcción del Mercosur aún quedan cuestiones difíciles de decidir o que por ahora se consideran soslayables. La impresión que nos queda es que a medida que aumenta la vinculación económica al interior del grupo, se irá haciendo más evidente la necesidad de enfrentar esos temas.

ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA INTEGRACION SUBREGIONAL

Mercosur, un mercado combinado compuesto por más de 200 millones de

habitantes que genera un Producto Interno Bruto de más de 700 mil millones de dólares, se convirtió rápidamente en una suerte de símbolo de la nueva integración en América Latina, atrayendo nueva inversión nacional y extranjera y contribuyendo a generar un explosivo crecimiento del comercio intrarregional. Como consecuencia de ello, está surgiendo una interdependencia creciente entre estas economías, en un contexto de disparidades económicas significativas entre los países miembros. El dinamismo de Mercosur fue fortalecido por la consolidación de la democracia en el área, el compromiso político con el proyecto de integración, las importantes reformas económicas nacionales, la marcada tendencia hacia la estabilización en las dos economías más grandes en años recientes, y factores naturales tales como proximidad geográfica y similitudes culturales.

Con la intensificación de los flujos comerciales y de inversiones y con el establecimiento de la Unión Aduanera, que introdujo el primer elemento de coordinación de las políticas comerciales frente a terceros a través del Arancel Externo Común —AEC—, los Estados partes del Mercosur inician un proceso con una agenda ambiciosa y nuevos desafíos. Sin embargo, a pesar de los impresionantes avances logrados en unos pocos años, este esquema está aún lejos de constituir un mercado único de dimensión multinacional, libre de toda traba a la circulación de mercaderías. Para lograr el pleno potencial del área, es necesario,

inter alia, eliminar las restricciones no arancelarias y adoptar reglas claras y compatibles con las disciplinas de la Organización Mundial del Comercio, —OMC—. Se requiere además mejorar la infraestructura física que sirve al comercio intrarregional e internacional y avanzar en las negociaciones con otros países y bloques comerciales. Adicionalmente, se tienen que preparar las bases para una eventual liberalización del comercio de servicios y avanzar en otras disciplinas como compras gubernamentales y políticas de competencia.

La presente monografía tiene por objeto pasar revista al Mercosur, su impacto en la vinculación económica de los países, el grado de maduración

formal del acuerdo como unión aduanera e identificar los desafíos que enfrenta su desarrollo futuro.

El proceso de integración en el Mercosur

El comercio intrarregional

El auge del último sexenio

En el período 1990-96, las exportaciones intra-Mercosur prácticamente se cuadruplicaron, pasando de \$4.100 millones a \$16.100 millones (véase Cuadro 1). Ello representó un crecimiento promedio del 25.5 por ciento

CUADRO 1

EXPORTACIONES DEL MERCOSUR (Millones de dólares y porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996*
Globales	46.428	45.911	50.561	54.162	62.044	70.492	75.068
Intra-Mercosur	4.124	5.102	7.220	10.031	11.936	14.339	16.148
como porcentaje del total	8.9	11.1	14.3	18.5	19.2	20.3	21.5
a Chile	993	1.235	1.590	1.795	2.108	2.667	2.906
como porcentaje del total	2.1	2.7	3.1	3.3	3.4	3.8	3.9
a Bolivia	254	376	495	611	664	764	830
como porcentaje del total	0.5	0.8	1.0	1.1	1.1	1.1	1.1

* Estimación al 31 de enero de 1997.

Fuente: *División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, basado en Data INTAL.*

anual, que excedió varias veces el ritmo de expansión de las exportaciones del grupo al resto del mundo, de sólo 8.3 por ciento anual en el mismo periodo. Visto de otro modo, el 42 por ciento del incremento de las exportaciones de los cuatro países en esos seis años correspondió al aumento del comercio intrazonal.

En 1996, el comercio intra-Mercosur alcanzó 21.5 por ciento de las exportaciones totales de los cuatro países miembros, logrando así uno de los grados de interdependencia más altos entre los diversos esquemas de integración de América Latina y el Caribe. Este acelerado crecimiento refleja fundamentalmente los efectos de los acuerdos bilaterales de comercio que precedieron al acuerdo subregional, las ventajas naturales de la región potenciadas por la apertura comercial unilateral practicada en distinto grado por los países miembros, las fuertes y rápidas variaciones en los tipos de cambio real bilaterales que estimularon por lapsos variables las exportaciones o importaciones de unos socios sobre otros, y en grado significativo, al proceso de desgravación lineal y automático contenido en el Programa de Liberación Comercial establecido en el Tratado de Asunción en 1991.

En contraste con las exportaciones al resto del mundo, donde predominan los bienes primarios, el aumento de las exportaciones intrarregionales Mercosur entre 1991 y 1995 se concentró en los productos manufacturados. El grupo compuesto por maquinarias y equipos y bienes de consumo durable se

incrementó a un ritmo promedio del 40 por ciento anual; otro grupo compuesto por bienes intermedios, incluidas materias primas procesadas y bienes de consumo no duradero, lo hicieron a un 25 por ciento por año. Un grupo de industrias livianas que incluye la elaboración de alimentos, bebidas, tabaco, textiles, vestuario y artículos de cuero (incluido el calzado) expandió sus exportaciones al 23 por ciento por año, en tanto que los productos agropecuarios naturales aumentaron en el equivalente al 20 por ciento anual. El comercio intrazonal de minerales aumentó a un ritmo promedio del 42.5 por ciento anual, pero ello se debió en buena medida al surgimiento de las exportaciones de petróleo crudo de Argentina a Brasil.

Un estudio relativamente reciente del comercio bilateral entre Argentina y Brasil ha determinado que alrededor de una tercera parte de éste corresponde a productos agroindustriales propiamente dichos, lácteos y alimentos procesados, textiles y prendas de vestir, papel y productos derivados, artículos de alta elasticidad precio/ingreso y cuya demanda es sensible a las condiciones macroeconómicas. Un segundo grupo está constituido por productos manufacturados con alto intercambio intra-industrial (productos químicos, maquinaria y material de transporte, entre otros), que se han beneficiado de las economías externas resultantes de la mayor competencia y de la ampliación de escalas de producción. Un tercer grupo de cierta importancia corresponde a aquellos con

relativamente poco procesamiento, como son los granos, las frutas y materias primas seleccionadas.¹

Evolución inestable del comercio intrarregional

Debido a la ausencia de sincronización macroeconómica de los dos so-

sando de un superávit argentino de \$703 millones en el primero a un déficit de \$1690 en el último (véase Cuadro 2). Ello indujo a la adopción por parte de Argentina de salvaguardias y del aumento de la tasa estadística (impuesto a las importaciones) del 3 por ciento al 10 por ciento. Posteriormente, Argentina redujo el ámbito de apli-

CUADRO 2
BALANCES COMERCIALES BILATERALES
(Millones de dólares)

Años	Argentina con			Brasil con		
	Brasil	Paraguay	Uruguay	Argentina	Paraguay	Uruguay
1986	6.6	20.0	36.3	-6.6	127.5	-107.9
1987	-280.4	-9.6	66.2	280.4	262.9	120.5
1988	-361.8	13.2	80.4	361.8	224.2	7.6
1989	404.3	48.0	133.5	-404.3	-35.8	-260.7
1990	702.6	105.6	146.4	-702.6	47.9	-291.9
1991	-38.0	134.9	75.6	38.0	276.5	-97.1
1992	-1689.9	202.7	23.0	1689.9	346.9	217.2
1993	-750.3	282.2	-59.6	750.3	680.4	379.2
1994	-670.2	435.2	255.0	670.2	692.9	148.6
1995	1288.3	488.6	248.0	-1288.3	786.9	74.9

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, con datos de la Unidad de Estadísticas y Análisis Cuantitativo.

cios mayores (véase sección 7, el balance comercial entre ellos cambió drásticamente entre 1990 y 1992 pa-

cación de esa tasa con relación a los dos países menores y llegó a acuerdos de comercio administrado con Brasil.

1. Véase, Jorge Lucángeli "La presencia del comercio intra-industrial en el intercambio entre Argentina y Brasil". *Boletín Informativo Technit* No. 275, julio-setiembre 1993.

La situación de desajuste de las dos economías mayores volvió a cambiar en 1994, cuando Brasil experi-

mentó un aumento del tipo de cambio bilateral real y una drástica caída del superávit comercial. Esta situación se extendió hasta 1995, cuando el déficit bilateral argentino con Brasil de \$670 millones en el año previo se transformó en un superávit de casi \$ 1.300 millones. En 1995 la apreciación del Real y el rápido surgimiento de la demanda interna brasileña, hicieron que las exportaciones argentinas a Brasil se incrementaran en un 50 por ciento respecto de 1994, en tanto que las exportaciones brasileñas a Argentina alcanzaron solamente a \$4.040 millones, es casi \$100 millones menos que el año anterior. Estos movimientos reflejan más bien el impacto sobre la economía brasileña del plano Real y otras medidas económicas que en la transición desde una situación altamente inflacionaria implicaron una rápida apreciación cambiaria, la que junto con el repunte del consumo y la apertura a las importaciones creó una situación de desequilibrio comercial que obligó a este país a mediados del año a adoptar medidas, unilaterales y temporales, de contención de las importaciones.²

En el pasado, el saldo comercial entre Argentina y Brasil había fluctuado ampliamente, cambiando de signo con frecuencia. La significación de las situaciones registradas en 1992 y 1995

2. Esta relación entre el asincronismo macroeconómico y el comportamiento del comercio bilateral ha sido tratado también por Beatriz Nofal. Por ejemplo, véase *Mercosur: evolución, oportunidades y desafíos* en *Mercosur Journal* No. 1, págs. 2-17. Eco Avis S.A. Buenos Aires, 1995.

radica en la rapidez con que se agudizaron y la claridad con que se puso al descubierto la adversa interrelación entre los desequilibrios macroeconómicos y el comercio y la seria amenaza que estos desequilibrios representan para las relaciones de comercio bilateral y por ende, para el propio proceso de integración.

La composición del comercio intrarregional

El Mercosur ha sido el principal mercado para las exportaciones de Uruguay y Paraguay. En 1994 (último año completo con información detallada) el 52 por ciento del total de las exportaciones paraguayas estuvo destinado a los mercados del Mercosur; entre éstas, los principales rubros fueron algodón (26 por ciento), soya y aceite de soya (22 por ciento), barras de hierro o acero (5 por ciento), trigo, vacunos vivos y carne vacuna y madera. Por su parte, las exportaciones de Uruguay al mercado subregional en 1995 constituyeron el 45 por ciento de sus exportaciones totales y entre ellas los rubros más importantes fueron el arroz (10.8 por ciento), los vacunos vivos (9.2 por ciento), los automóviles y sus partes (9 por ciento), los productos lácteos (8.6 por ciento), la malta de cebada (5.8 por ciento), además de productos de caucho y prendas de vestir de lana.

A partir de 1993, el Mercosur igualó en importancia a la Unión Europea como el mercado más importante para los productos argentinos, posición que

tradicionalmente había ocupado incontestablemente el grupo europeo. En 1995 Mercosur como mercado para las exportaciones argentinas superaba en un 50 por ciento a las destinadas a la Unión Europea. Ese mismo año, Brasil era el mercado más grande para las exportaciones argentinas, al tiempo que Argentina se había constituido en el segundo proveedor para Brasil, después de Estados Unidos, y el segundo comprador de productos brasileños. En 1995, los principales rubros de exportación de Argentina al Mercosur estuvieron constituidos por automóviles y partes (16 por ciento), petróleo y derivados (11 por ciento), trigo (9.8 por ciento), lácteos, (1.9 por ciento), maíz y arroz con alrededor de 1.5 por ciento cada uno, cueros curtidos (1.4 por ciento) y filetes de merluza que aportó un 1.3 por ciento. Entre las exportaciones de Brasil a la subregión destacaron los vehículos, automóviles y sus partes (13.8 por ciento), el grupo compuesto por reactores, calderas, maquinarias y aparatos mecánicos (5 por ciento), tabaco y sus productos (2.6 por ciento), plásticos y sus productos (2.6 por ciento). Los productos de papel, de hierro y acero, de caucho, el grupo del café y la yerba mate, y el mineral de hierro, cada uno aportó alrededor de un 2 por ciento adicional al valor total de las exportaciones de Brasil al resto del Mercosur.

3. Véase, Nofal, Beatriz, *Absentee Entrepreneurship and the dynamics of the Motor Vehicle Industry in Argentina*. New York, Praeger Publisher, 1989.

Los productos de la industria de vehículos automotores y sus partes son importantes rubros de comercio intra Mercosur no sólo para Argentina y Brasil, sino además, en años recientes, para Uruguay. En verdad, el comercio bilateral de productos de la industria automotriz entre Argentina y Brasil viene aumentando en forma absoluta y relativa desde los primeros años de la década de 1980.³ Dicho intercambio se vio sometido a sucesivos impulsos a través de los acuerdos contenidos en el Programa de Integración entre Argentina y Brasil de 1986 y el protocolo del sector automotor firmado en 1988 y puesto en marcha en 1991. Así, entonces, el crecimiento del intercambio de vehículos automotores pareció responder, en una primera etapa, a la necesidad de la industria existente a comienzos de los años ochentas de adaptarse al drástico ajuste que sufrieron las economías de Argentina y Brasil entre 1982 y 1986, y luego a la reestructuración y adaptación de esa misma industria que impulsó el inicio del proceso de apertura unilateral de los mercados en estos dos países.

Contraste de la composición de las exportaciones globales

El Cuadro 3 muestra la distribución de las exportaciones según cuatro áreas de destino. Como se puede apreciar, en 1995 casi un 53 por ciento de las exportaciones del Mercosur estuvieron destinadas al grupo "resto del mundo" dominado por Europa y Japón,

CUADRO 3
EXPORTACIONES DEL MERCOSUR, 1995

Millones de dólares	Mercosur	TLCAN	Resto de ALC	Resto del Mundo	Mundo
1. Agricultura, silvicultura y pesca	1.967	798	504	5.917	9.188
2. Minería	841	525	624	2.596	4.587
3. Manufacturas	11.500	10.381	5.707	28.264	55.853
3.1 Industrias livianas	3.015	3.145	1.424	15.288	22.872
3.2 Productos procesados intermedios	3.919	3.839	2.253	9.549	19.561
3.3 Industrias metalmeccánicas, vehículos	4.397	3.211	1.973	3.070	12.650
3.4 Otras manufacturas	169	187	57	357	771
4. Electricidad, gas y agua	8	0	0	0	8
5. Otros	1	1	2	2	6
Total	13.687	11.706	6.838	36.779	69.642

porcentaje por destino

1. Agricultura, silvicultura y pesca	21.4	8.7	5.5	64.4	100.0
2. Minería	18.3	11.4	13.6	56.6	100.0
3. Manufacturas	20.6	18.6	10.2	50.6	100.0
3.1 Industrias livianas	13.2	13.8	6.2	66.8	100.0
3.2 Productos procesados intermedios	20.0	19.6	11.5	48.8	100.0
3.3 Industrias metalmeccánicas, vehículos	34.8	25.4	15.6	24.3	100.0
3.4 Otras manufacturas	22.0	24.2	7.4	46.3	100.0
4. Electricidad, gas y agua	97.5	0.0	2.5	0.0	100.0
5. Otros	21.0	23.0	26.6	29.4	100.0
Total	20.6	16.8	9.8	52.8	100.0

porcentaje por sector

1. Agricultura, silvicultura, pesca	13.7	6.8	7.4	16.1	13.2
2. Minería	5.9	4.5	9.1	7.1	6.6
3. Manufacturas	80.3	88.7	83.5	76.8	80.2
3.1 Industrias livianas	21.1	26.9	20.8	41.6	32.8
3.2 Productos procesados intermedios	27.4	32.8	32.9	26.0	28.1
3.3 Industrias metalmeccánicas, vehículos	30.7	27.4	28.9	8.3	18.2
3.4 Otras manufacturas	1.2	1.6	0.8	1.0	1.1
4. Electricidad, gas y agua	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
5. Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Notas: Los grupos están clasificados según el código de Clasificación Internacional Uniforme (CIIU). Las categorías son agrupadas como sigue: 1. Agricultura, silvicultura, pesca: capítulos 1, 2 y 5. § 2 Minería: capítulos 10-14. § 3. Manufacturas: capítulos 15-36, subdivididos como sigue: 3.1 Industrias livianas: capítulos 15-19 (alimentos, bebidas, productos de tabaco, textiles, vestuario y equipaje) § 3.2 Productos procesados intermedios: capítulos 20, 21, 23-27 (madera y sus productos, papel y sus productos, derivados del petróleo y del carbón mineral, químicos y sus productos, productos de goma y plásticos, minerales no metálicos procesados, metales básicos) § 3.3 Industrias metalmeccánicas, maquinaria y equipos, vehículos: capítulos 28-35 (productos metálicos fabricados, maquinaria y equipo NEC, maquinaria de oficina, maquinaria eléctrica, equipo de comunicación, de radio y televisión, instrumentos médicos y de precisión, vehículos y otro equipo de transporte) § 3.4 Otras manufacturas: capítulos 22 y 36: (publicaciones, impresos, muebles, joyas y juguetes) § 4. Electricidad, gas y agua: capítulo 40 § 5. Otros: capítulos 74 y 92 (productos de la cinematografía, artículos fotográficos, arte, misceláneos).

otro 21 por ciento se exportó a la propia subregión y casi un 17 por ciento se despachó al mercado del TLCAN. Cuando se examinan sus componentes según el sector de origen, sin embargo, se aprecian desviaciones importantes. Por ejemplo, el resto del mundo absorbe el 64 por ciento de las exportaciones originadas en el sector agropecuario, un 57 por ciento de productos de la minería y un 67 por ciento de un grupo de industrias livianas, fuertemente influenciado por alimentos y otros productos de escaso procesamiento (véase nota del Cuadro 3). En verdad, estos tres subgrupos constituyeron un 65 por ciento de las exportaciones del Mercosur a esos mercados.

Las exportaciones al propio mercado subregional y al TLCAN, de composición bastante similares, absorbieron en conjunto menos del 30 por ciento de las exportaciones agropecuarias y minerales y un 27 por ciento provenientes de las citadas industrias livianas. En contraste, un 60 por ciento de las exportaciones del Mercosur provenientes de las industrias metalmeccánicas, de maquinaria y equipos, artículos eléctricos y electrónicos, instrumentos de precisión, vehículos automotores y otros equipos de transporte, fueron destinadas a los mercados combinados de Mercosur y TLCAN. Si se considera a América y el Caribe, se observa que el hemisferio occidental es mercado para poco más de las tres cuartas partes de las exportaciones de este tipo de bienes de mayor elaboración.

Inversiones intrarregionales

Junto con la expansión y diversificación del comercio intrarregional, se viene verificando un intenso y creciente movimiento de inversiones privadas cruzadas de un país a otro, entre los miembros del Mercosur y de éstos con Chile. Factores decisivos en esa nueva tendencia han sido la eliminación o reducción del trato discriminatorio contra el capital extranjero, el proceso de privatización, los acuerdos intraindustriales y la aplicación de estrategias de penetración comercial que incluyen el establecimiento de presencia en los mercados procurados o la adquisición de un productor local con acceso al mercado ya establecido.

CUADRO 4
BRASIL: INVERSIONES
EN MERCOSUR
(Flujos netos en millones
de dólares)

Sectores	en Argentina		en Paraguay	
	1994	Junio 1995	1994	Junio 1995
Primario	2.3	3.5	0.2	.5
Industria	127.3	153.6	0.9	1.1
Servicios	97.8	101.1	44.8	44.7
Otras	5.7	7.5	2.3	2.3
Total	233.3	265.9	48.2	48.6

Fuente: Gazeta Mercantil, 6-12 mayo 1996 con datos del Banco Central del Brasil.

La falta de información sistematizada sobre esas corrientes de inversión hace por ahora imposible la cuantificación confiable de los montos y el análisis de sus características en años recientes. No obstante, un análisis periodístico reciente⁴ sugiere que, aunque siguen siendo un porcentaje pequeño de las inversiones totales, las inversiones intrarregionales en Mercosur han crecido rápidamente durante los últimos cinco años. El caso de Brasil muestra esta tendencia donde los flujos anuales desde los otros miembros de Mercosur aumentaron de \$89.2 millones en 1991 a \$533.1 millones en 1994.

También cabe destacar que Brasil recibió la gran mayoría de los flujos intra-Mercosur en 1994, un 56,5 por ciento más de lo que invirtió en sus tres socios del mercado común.⁵ Como es dable esperar, el grueso de los flujos intrarregionales son entre los dos grandes (\$364.5 millones de Argentina a Brasil y \$233.3 en el sentido contrario en 1994). No obstante, los flujos entre Brasil con Paraguay y Uruguay son también importantes, habida cuenta del tamaño relativamente pequeño de estas dos últimas economías.

La mayor parte de las inversiones intra-regionales se destinan al sector de servicios, donde los subsectores de interés especial han resultado ser la banca y otras instituciones financieras, seguros y comercio. Los sectores pro-

ductivos también están recibiendo flujos importantes de inversión intrarregional, particularmente de las inversiones de Brasil a Argentina. Las inversiones intra-Mercosur de Brasil dirigidas a la industria se han destinado principalmente a vehículos y metalurgia, aunque los sectores de química y productos alimenticios también recibieron montos significativos. Entre las inversiones de Uruguay a Brasil, predomina el sector de servicios; aquellas dirigidas a la industria han ido sobre todo a los sectores de madera, química, productos alimenticios y del tabaco. Las inversiones de Paraguay a Brasil son casi totalmente en servicios, entre los que predominan los bancos y la inversión de cartera. La mayoría de

CUADRO 5

BRASIL: INVERSIONES DESDE MERCOSUR (Flujos netos, en millones de dólares)

Sectores	desde Uruguay		desde Paraguay	
	1994	junio 1995	1994	junio 1995
Primario	3.4	3.5	-	-
Industria	31.5	41.7	0.1	0.1
Servicios	80.1	80.8	27.2	43.3
Otras	18.8	19.3	-	0.1
Total	133.8	145.2	27.3	43.5

Fuente: *Gazeta Mercantil*, 6-12 mayo 1996 con datos del Banco Central de Brasil.

4. *Gazeta Mercantil Latinoamericano*, mayo 6-12, 1996.

5. Las cifras utilizadas se refieren a los flujos intra-Mercosur exclusivamente.

las inversiones de Brasil en Paraguay también está en servicios, sobre todo en instituciones financieras.

El marco institucional

Alcance y objetivos

El origen directo del Mercosur fue el Tratado de Asunción, firmado el 26 de marzo de 1991 por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. A pesar de su simplicidad y limitado alcance, dicho tratado no careció de importancia trascendental como paso de avance hacia la creación de un mercado común.⁶ El hecho es que los países se comprometieron a través de un tratado debidamente ratificado a cumplir durante la transición (1991-1994) un programa de liberación comercial —PLC—, que estableció la desgravación lineal y automática de la gran mayoría de las partidas del arancel para el comercio

entre los países signatarios. Con el PLC se aisló el proceso de liberación comercial intra-Mercosur de las vicisitudes de la coyuntura económica de los países así como de las presiones de los grupos de intereses presumiblemente afectados por la desgravación.

Principales instituciones y desarrollo reciente

El Tratado de Asunción, que rigió la transición, es el resultado de la decisión de los países de disponer de un acuerdo sin reglamentaciones excesivas, con amplias posibilidades de adaptarlo en la medida que fuese necesario a las condiciones cambiantes. Los órganos que se establecieron para administrar y ejecutar el tratado carecían de personería jurídica (véase organigrama del Mercosur en el Anexo A). Estos cuerpos intergubernamentales han estado constituidos por representantes de los cuatro países, sólo adoptan decisiones por consenso y son presididos por rotación por un país, que hace de sede a sus reuniones, durante un período de seis meses.

No obstante lo anterior, los cuerpos del Mercosur liderados por el Consejo del Mercado Común —CMC—, y en particular por los presidentes de las repúblicas participantes, se abocaron a las tareas necesarias para perfeccionar el mercado común, meta establecida para el primer día del año 1995. En la reunión del CMC de junio de 1992, en Las Leñas, se estableció un cronograma para los trabajos del Grupo del Mercado Común —GMC— y los

6. La integración económica entre países puede ser: *acuerdo de preferencias comerciales*, donde un número limitado de productos de origen nacional de cada socio reciben tratamiento arancelario preferencial de (los) otro(s) socio(s); *área de libre comercio*, donde todas o casi todas las partidas del arancel están liberadas de gravámenes y de otras restricciones para el comercio de bienes de *origen nacional* entre los socios del área; *unión aduanera*, donde a lo anterior se agrega un *arancel externo común* para las importaciones extrarregionales, lo que permite la libre circulación de mercaderías en un mercado de bienes unificado, y el *mercado común*, donde además de la unión aduanera para bienes existe una total integración de los mercados de servicios y de factores de la producción. Una quinta etapa, de *unión económica*, agrega a lo anterior una unión monetaria y una completa homogeneidad de las políticas macroeconómicas.

subgrupos de trabajo, con pasos específicos a cumplir para la adopción de un Arancel Externo Común –AEC–. En su reunión de Asunción (julio de 1993), el CMC consideró que era "necesario afirmar el propósito de formalizar una unión aduanera como paso esencial... [hacia]... la construcción del Mercado Común" y se iniciaron las acciones a efecto de considerar y aprobar las excepciones, plazos y otros elementos transitorios del AEC.⁷ Como estaba previsto, la unión aduanera "imperfecta" entró en vigencia el primero de enero de 1995.

Dado que el perfeccionamiento de la Unión Aduanera ha sido principalmente una evolución impulsada y condicionada por la realidad de las relaciones de negocios entre los países miembros, es natural que en su gestación se haya preferido mantener hasta donde sea razonable un esquema institucional flexible, adaptado a las necesidades y circunstancias que surgen de la expansión y creciente complejidad de las relaciones económicas entre los países. Ello ha derivado hasta ahora en una clara resistencia a crear entidades rectoras supranacionales, capaces de tomar decisiones de carácter obligatorio para los países miembros, y de secretaría técnica capaz de apoyar técnicamente las negociaciones. Pero a medida que el proceso evoluciona, se observan casos de adopción unilateral de decisiones nacionales que afectan la observancia de acuerdos subregionales y el cabal funcionamiento de la Unión

Aduanera. Estos son entorpecimientos que causan costosos daños a determinados negocios y en definitiva afectan algunas decisiones sobre inversión y su localización. La mayor dificultad que existe para superar esta situación es que los temas o cuestiones específicas que surgen deben ser levantadas en las reuniones de los cuerpos colegiados del Mercosur para luego seguir un largo proceso de consideración, no siempre con calendarios perentorios. La necesidad de un creciente número de reuniones y los consiguientes viajes de representantes y técnicos de los países, están haciendo de éste un procedimiento crecientemente engorroso para las unidades nacionales que participan en esos cuerpos colegiados del Acuerdo.

Avances y limitaciones de la unión aduanera

La agenda hasta el año 2000

El libre comercio recíproco de la Unión Aduanera se inició con un "Régimen de Adecuación", que permite exceptuar un número limitado de productos "sensibles" hasta el año 1999 para Argentina y Brasil y hasta el año 2000 para Paraguay y Uruguay, con el propósito de conceder a los productores de dichos bienes el tiempo suficiente para adaptarse al entorno del mercado subregional. Adicionalmente, existen listas de excepción al AEC, vigentes hasta el año 2000, de hasta 399 productos para Paraguay y de hasta 300 productos para los otros tres

7. Mercosur/CMC/Dec. No. 13/93.

países. Los automóviles y el azúcar tienen un tratamiento especial por un período transitorio.

El AEC contiene 11 niveles arancelarios, con una tasa mínima de cero y una máxima de 20 por ciento y se aplica alrededor del 85 por ciento de las partidas arancelarias (unas 9.000 partidas). El resto de las partidas, incluyendo los bienes de capital y los equipos de telecomunicaciones y de computación (unas 1.100 partidas) quedan sometidas a una desgravación lineal y automática hasta converger a la tasa que le corresponde en el AEC.

La transición será 1995-2001 para los bienes de capital y 1995-2006 para los equipos de telecomunicaciones y de computación.

El nuevo AEC representa una significativa reducción de la protección arancelaria nominal para Argentina, ya que su tasa arancelaria promedio (excluida la "tasa estadística") bajó de casi el 19 por ciento a sólo el 13.9 por ciento. El arancel promedio del Brasil, en cambio, bajó del 14 al 12.7 por ciento, pero dadas las excepciones que contiene, tanto la dispersión como la tasa máxima son muy superiores a las de los otros tres socios del Mercosur.⁸

En tanto se mantengan en vigencia las excepciones al AEC, será necesari-

rio aplicar un sistema de reglas de origen para evitar la triangulación comercial.⁹ En el Protocolo de Ouro Preto se estableció que el régimen de origen se aplicará a los productos que: i) estén exceptuados del AEC; ii) siendo objeto del AEC, incorporen insumos, partes o piezas exceptuados que representen más del 40 por ciento del valor FOB del producto final; iii) estén sujetos a medidas de política comercial no comunes a los cuatro países, y iv) constituyan casos de excepción, según lo establezca la Comisión de Comercio.

Como se ha visto, para que la Unión Aduanera sea plena, es necesario avanzar en el desarrollo de una variedad de instrumentos y asegurar una aplicación completa y transparente de los mismos. Para cumplir su objetivo, el Mercosur se propone: a) asegurar el pleno cumplimiento al cronograma de desgravación contenido en el régimen de adecuación; b) eliminar las restricciones no arancelarias que constituyen obstáculos al comercio, estableciendo una aplicación armonizada de instrumentos necesarios, tales como las normas técnicas y los reglamentos sanitarios y fitosanitarios; c) identificar y promover la modificación de políticas públicas que distorsionan la competitividad en los países miembros, procurando establecer un cronograma de armonización de aquellas que sean compatibles con la unión aduanera y de eliminación progresiva de las restantes; d) elaborar e implementar un protocolo de defensa de la competencia que garantice la equidad

8. Nótese que los promedios de tasas arancelarias anotados en este párrafo son promedios aritméticos simples.

9. Triangulación comercial ocurre cuando importadores de un producto en un país aprovechan las facilidades del libre comercio para importarlo a través de un país socio que aplica un arancel más bajo.

y el acceso al mercado subregional; e) desarrollar y aplicar un reglamento común de defensa del consumidor que proteja los derechos de éste sin agregar obstáculos al libre comercio, y f) compatibilizar con las normas de la OMC los reglamentos sobre prácticas desleales de comercio y sobre salvaguardia. Adicionalmente, se debe lograr la vigencia del Código Aduanero, y concluir la elaboración de las normas de aplicación de éste.¹⁰

La protección y el comercio intrarregional

Recientemente ha vuelto a tomar actualidad la controversia sobre si los acuerdos regionales de comercio, y en particular el Mercosur, producen principalmente desviación de comercio en oposición a la creación de comercio, con efectos negativos sobre el bienestar del grupo y de la economía mundial.¹¹ Por extensión, se cuestiona más generalmente el surgimiento del regionalismo en los años noventas, que incluyó la profundización de la integración europea, la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte —TLCAN— y la negociación del Area de Libre Comercio en

las Américas —ALCA—, además de la formación de numerosos acuerdos de libre comercio en América Latina y el Caribe. Dada esta situación, uno de los autores de este documento en la División de Integración y Comercio del BID examinó la evidencia en términos del cambio de origen de las importaciones de los países miembros del Acuerdo entre el año anterior, al inicio de la etapa de transición (1990) y el primer año de vigencia de la Unión Aduanera "imperfecta" (1995), partiendo de la noción que la imposición de preferencias suficientemente grandes en un país dado debiera reflejarse en una sustitución de importaciones provenientes del resto del mundo por aquellas provenientes de países beneficiarios del margen de preferencia.¹²

Las cifras correspondientes revelaron que los cambios observados fueron en general muy pequeños, y en la mayoría de los casos en el sentido inverso al que debieran provocar las preferencias. Es más, cuando se examinaron las importaciones desagregadas entre más de 200 categorías de productos, se encontró que no existe correlación entre el sentido y magnitud de esos cambios y el nivel del arancel externo. Si bien existen indicios de que las imperfecciones del Mercosur pueden estar distorsionando en alguna medida el comercio para determinados productos, en el grueso, la evidencia sostiene más bien la hipótesis de que durante esos cinco años en el Mercosur ha habido sobre todo una sustancial creación de comercio, que ha beneficiado a oferentes tanto de la pro-

10. Un protocolo de defensa de la competencia y un reglamento relativo a la aplicación de medidas de salvaguardia fueron aprobados por el Consejo Mercado Común en su reunión de diciembre de 1996 en Fortaleza, Brasil.

11. Véase "South American Trade Pact Is Under Fire. World Bank Economist Criticizes Protective Barriers". *The Wall Street Journal*, 23 de octubre de 1996.

12. Véase Banco Interamericano de Desarrollo, "Integración Económica en las Américas", Anexo 1, Nota Periódica, diciembre 1996.

pia región como del resto del mundo. Sin duda, existen imperfecciones claramente identificables que son producto de una etapa de transición o de excepciones acordadas, que pueden y deben ser corregidas en el futuro. Pero es difícil sostener sobre la base de esas imperfecciones que el Mercosur avanza en un sentido contrario al deseable o que su ritmo de desarrollo es más lento que el observado históricamente en otros esquemas comparables. El punto que vale la pena destacar es que los países que se asocian para formar este bloque comercial en general venían de esquemas económicos de alto proteccionismo para sus industrias locales y, lo que es igualmente importante, de un mundo con significativas imperfecciones en los mercados externos para sus exportaciones. La apertura comercial combinada con un esquema de Unión Aduanera "aperturista" ha sido, en este contexto, un paso de avance hacia el libre comercio universal y hacia la modernización y desarrollo de sus economías.

*El grado de implementación de los acuerdos y normas del Mercosur.*¹³

Si bien se han concretado importantes avances en la construcción de la Unión Aduanera, existe un número

13. Las apreciaciones vertidas en esta sección se apoyan en alguna medida en un estudio realizado a petición del Banco por el consultor Isidro Hodara.

14. Característica más asociada con un área de libre comercio que con una unión aduanera.

significativo de áreas donde es necesario realizar tareas para que ella funcione con eficacia.

La abolición de los aranceles al comercio intrarregional tiene excepciones que superan al régimen de adecuación originalmente acordado, situación que ha sido facilitada por la no-protocolización del citado régimen. En arancel externo común tiene también excepciones más numerosas que las pactadas, las que se originan, en parte, en un nuevo acuerdo que resultó de la necesidad de uno de los socios de adoptar medidas de comercio extraordinarias, en parte, por las obligaciones con terceros derivadas de los regímenes especiales y de las excepciones acordadas, entre otros.

En el campo de la eliminación o armonización de las medidas no arancelarias, los países continúan agregando nuevas medidas a las ya existentes, con el agravante que en alguna oportunidad quien introduce una nueva restricción no arancelaria parece derivar de ello un cierto poder negociador para obtener concesiones de sus socios a cambio del levantamiento de la nueva medida.

Debido a la confusión que crea la gran variedad de excepciones al AEC y a la falta de un acuerdo sobre la distribución de los ingresos aduaneros derivados de la aplicación del AEC, la certificación de origen se ha hecho obligatoria para prácticamente todas las mercancías que circulan entre los países del Mercosur,¹⁴ y aquellas que se califican como de origen externo deben pagar el arancel correspon-

diente cada vez que son internadas a un país, pudiendo así pagar más de una vez. Se puede argumentar que esta es una de las áreas de mayor divergencia entre lo acordado y lo practicado en el Mercosur.

Con respecto a salvaguardias aplicables a las importaciones de terceros países, como ya se señaló, el Consejo del Mercado Común aprobó el reglamento respectivo en diciembre de 1996. La decisión de no aplicar salvaguardia al comercio intrarregional, en concordancia con el carácter de Unión Aduanera del acuerdo, en cambio, puede presentar un problema en tanto subsistan las imperfecciones de dicha unión. En situaciones de tensión, la falta de este mecanismo puede estar induciendo a los países a adoptar de forma *ad hoc* otro tipo de medidas intemas, carentes de transparencia, con efectos equivalentes o más drásticos y que no son objetos de negociación, control o plazos.

Si bien la flexibilidad ha servido bien al Mercosur hasta ahora, el comercio intrarregional está alcanzando niveles en que la eficiencia y la profundización del proceso requerirá de una evolución institucional más rápida hacia un sistema de integración basado en normas transparentes y confiables. Ello es así porque la eficiencia exige una creciente especialización regional, lo que sólo es posible a través de "reglas del juego" claras y una reducción sustancial de las primas por riesgo para las inversiones en el área. En verdad, la incertidumbre sobre la estabilidad de las normas del Mercosur

puede afectar las inversiones destinadas a aprovechar las oportunidades de un mercado regional, desviando su localización hacia los dos países más grandes o en el peor de los casos postergándolas.

Las aduanas

En el comercio entre los países miembros, la aduana debe fiscalizar básicamente que las mercancías sean efectivamente originarias de uno de tales países o que hayan pagado los derechos arancelarios de la unión en uno de ellos. En el caso de que no se dé ninguna de las dos circunstancias, la aduana debe proceder a la liquidación y cobro de los derechos arancelarios. Adicionalmente, mientras se mantengan el Régimen de Adecuación y otras excepciones, las aduanas deben liquidar y recaudar los derechos a los productos incluidos en dicho régimen cuando son originarios o procedentes de los países miembros.

Las Aduanas de Mercosur deben regirse por un Código Aduanero Común y deben aplicar una Nomenclatura Común así como los instrumentos arancelarios proporcionados por la Comisión de Comercio del Mercosur. En la práctica, sin embargo, el código aduanero no ha sido aún adoptado formalmente por Argentina, Brasil ni Uruguay y existen indicios de que deberá ser sometido a algunos ajustes antes que sea formalmente ratificado.

Entretanto, las aduanas no cuentan con procedimientos armonizados y las normas de aplicación son insufi-

cientes; no existe un documento único utilizable por todos los países para las operaciones aduaneras; no hay intercambio de información debido a que estos sistemas no están desarrollados en un grado tal que permita su interconexión y tampoco están definidas las características y el contenido de la información susceptible de intercambio. Por último, no existe coordinación entre los cuatro países respecto a la recolección y redistribución de los ingresos generados por el AEC, necesarios para un buen funcionamiento de la unión aduanera.

Existen otros factores de carácter institucional que dificultan los avances hacia un mayor grado de armonización de las prácticas aduaneras que permitan el cabal funcionamiento de la Unión Aduanera. Estos factores institucionales se concretan en la debilidad de las aduanas de cada uno de los países miembros y de los mecanismos de armonización. Las propuestas del Comité Técnico sobre Asuntos Aduaneros tienen escasa difusión entre las administraciones nacionales y los usuarios y poco impacto en el cambio de los procedimientos.

La situación descrita no contribuye favorablemente al avance en el proceso de integración y a la facilitación del comercio entre los miembros del Mercosur. Los principales problemas son: i) la descoordinación todavía existente en las fronteras, que implica diferencia de horarios entre las aduanas de un

mismo punto fronterizo y duplicación de actuaciones en cada una de ellas; ii) falta o insuficiente armonización de las normas técnicas (zoo y fitosanitarias) y de migración; iii) retrasos y duración excesiva de los trámites y su repercusión en los costos de operación de los transportistas; y iv) aplicación del régimen de origen más allá de su ámbito, en parte porque los países miembros aplican "drawback" y regímenes de admisión temporaria a su comercio intrazonal, contraviniendo lo dispuesto en la decisión 10/94 del Consejo del Mercado Común.¹⁵

El comercio y la infraestructura física

Una infraestructura adecuada es un requisito clave para el desarrollo exitoso de un mercado regional, en buena medida porque una articulación efectiva facilita la explotación de las ventajas naturales de la proximidad geográfica y reduce los costos de transporte entre países vecinos, generando comercio y oportunidades de inversión.

Como consecuencia de la explosiva expansión del comercio intrarregional y del potencial económico del acceso al océano Pacífico de las producciones exportables de los polos industriales del centro-oriente de Sudamérica, la naturaleza misma de las necesidades de infraestructura se está transformando de una casi exclusivamente nacional a otra de carácter más regional. Los crecientes lazos económicos entre los países han pue-

15. Nofal, Beatriz, "La agenda pendiente" en Mercosur Journal No. 5 págs. 9-15. Eco Axis S.A. Buenos Aires, 1996.

to en evidencia que en este caso el mercado regional natural en la práctica abarca no sólo al Mercosur, sino también a sus otros vecinos del Cono Sur: Bolivia, Chile y Perú. Dada esa realidad, la necesidad de interconectar los sistemas nacionales de transporte, energía y comunicaciones de los países del Cono Sur en redes que abarquen toda la subregión se está haciendo cada día más evidente con la multiplicación del tráfico de mercancías y otras interrelaciones económicas.

Los corredores de transporte de estos países generalmente se inician en los principales puertos, penetrando gradualmente al interior del subcontinente. Esta configuración quedó determinada por los patrones históricos de asentamiento y la distribución geográfica de las actividades productoras de bienes de exportación, tanto agrícolas como mineros, que impulsaron el desarrollo de los ferrocarriles a fines del siglo XIX. Con la diversificación de la producción y el proceso de industrialización después de la Segunda Guerra Mundial, la red de carreteras se desarrolló rápidamente, compitiendo con las líneas ferroviarias e interconectando los crecientes centros urbano-industriales.

Actualmente, el modo predominante de transporte intrarregional es el de carreteras que se desarrolló como una extensión natural de las redes nacionales de los países de esta subregión. Los crecientes sistemas viales de las poderosas zonas económicas del sudeste del Brasil y del centro de la

Argentina fueron con el tiempo interconectándose a lo largo de un eje principal norte-sur que une a las ciudades de Brasil, Uruguay y Argentina ubicadas en la costa del Atlántico. Otro eje norte-sur sobre la franja occidental en la costa del Pacífico que une a Perú con Chile; un tercer eje este-oeste que se localiza en el centro del subcontinente sirve de enlace entre los dos ejes anteriores. El sistema de carreteras del Mercosur mueve alrededor de dos terceras partes de la carga intrarregional, a pesar de las largas distancias, de la existencia de tramos de carreteras inadecuados, de un mantenimiento insuficiente y de demoras en los cruces de fronteras, entre otros problemas que se traducen en elevados costos de transporte.

Es importante destacar, sin embargo, que el desarrollo del modo de carreteras se realizó en desmedro del transporte ferroviario y fluvial. Actualmente no existen sistemas nacionales modernos y eficientes de ferrocarriles, mientras que la red fluvial del centro del Cono Sur, de enorme potencial, no está suficientemente desarrollada. El tráfico fluvial de carga intrarregional se ha visto limitado por problemas físicos (ensolvamiento, balizamiento inadecuado y largos trechos no navegables por buques modernos) y por restricciones institucionales y administrativas.

No obstante, la existencia de interconexiones de transporte en esta área geográfica creó condiciones para el intercambio comercial transfronterizo, no siempre formal, que se desarrolló a pesar de las enormes barreras a las

importaciones existentes en la mayoría de los países del grupo hasta fines de la década pasada. Con la apertura comercial, otras reformas económicas y el cúmulo de acuerdos comerciales entre los países miembros, el comercio intrarregional surgió, imponiendo una creciente presión sobre el sistema de transporte existente.

Actualmente las interconexiones de infraestructura física más desarrolladas en los países del Cono Sur se concentran principalmente en el sector de la energía. Esto obedeció fundamentalmente al creciente reconocimiento de la conveniencia mutua de aprovechar recursos compartidos. La existencia de un enorme potencial de generación hidroeléctrica en ríos fronterizos, como el Paraná y el Uruguay, impulsó la realización de proyectos hidroeléctricos binacionales orientados a abastecer principalmente al socio más grande, convirtiendo al socio más pequeño en "exportador neto" de electricidad. Entre ellos destacan Salto Grande entre Argentina y Uruguay, Itaipú entre Brasil y Paraguay y Yacretá entre Argentina y Paraguay. Estas interconexiones no sólo son importantes porque permiten la exportación de excedentes de electricidad entre países vecinos, sino también porque fortalecen la capacidad de suministro de energía a todos los centros de consumo, aún en presencia de inte-

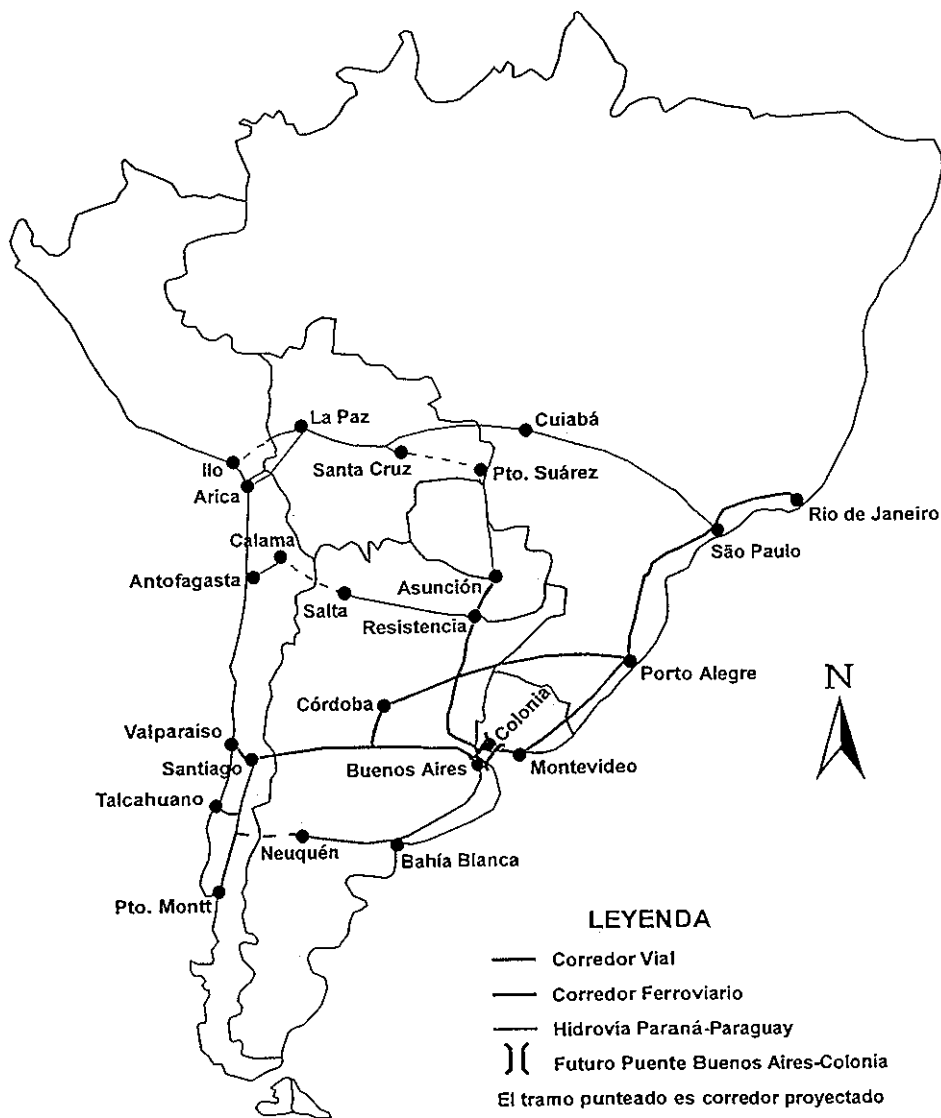
rupciones transitorias en la generación local.

A pesar de estos desarrollos históricos, las necesidades de expansión y perfeccionamiento de las interconexiones de infraestructura de transporte y energía de esta área natural de integración son considerables. Un estudio reciente realizado por el Banco señaló las carencias en esta materia, así como las múltiples oportunidades de inversión, muchas de las cuales podrían ser objeto de participación de inversionistas u operadores privados.¹⁶ Para propósitos ilustrativos, en el mapa adjunto se indican algunas alternativas multimodales de corredores bioceánicos que fueron identificados en estudios recientes del Banco. Es importante hacer énfasis en que estos proyectos solamente son algunos ejemplos, entre otros, que son objeto de estudio o consideración por las autoridades pertinentes.

El cabal aprovechamiento de las oportunidades para desarrollar la infraestructura de la región requerirá de acción en varios frentes. Entre ellas, cabe destacar el fortalecimiento de la coordinación de los Ministerios de Obras Públicas y Transporte, que permitan darle un enfoque regional a la identificación y desarrollo de nuevos proyectos y al mantenimiento de las redes de transporte vial. Igualmente importante son los aspectos financieros, tales como la armonización de incentivos y marcos reguladores para la participación del sector privado en las inversiones requeridas, y la asignación de fondos públicos al financiamiento

16. Véase *La Integración Física del Cono Sur*, Washington, D.C., marzo de 1996. Documento preparado por el Departamento de Integración y Programas Regionales del Banco Interamericano para la Asamblea de Gobernadores en Buenos Aires.

MAPA CORREDORES BIOCEANICOS



Este mapa, preparado por el Banco Interamericano de Desarrollo, no ha sido autorizado por ningún órgano competente y su inclusión en este documento tiene por objeto exclusivo ilustrar algunos corredores bioceánicos.

Departamento de Programas Sociales y Desarrollo Sostenible
Sistema de Información Geográfica (SDS/ais) 30/12/96

de obras, incluyendo fondos de contrapartida que permitan movilizar recursos externos de fuentes multilaterales.

La integración y el medio ambiente

Los procesos de integración y de liberalización comercial del Mercosur tienen importantes implicaciones potenciales, tanto negativas como positivas, para la calidad del medio ambiente en la región y el uso sustentable de los recursos. Los países del Mercosur reconocen que la protección del medio ambiente es una condición necesaria para acelerar el proceso de desarrollo económico con justicia social. Actualmente se están desarrollando trabajos relacionados con el medio ambiente. Los países han iniciado una estrategia para elaborar un programa ambiental para el Mercosur, a través del cual se espera obtener resultados concretos con relación a problemas de ámbito regional. El grupo de trabajo 6 sobre el medio ambiente, recientemente creado, ha adoptado un plan de trabajo orientado, *inter alia*, a la armonización de la legislación ambiental y de las normas técnicas. Los trabajos futuros se focalizarán en acciones conjuntas sobre ecosistemas comunes, la coordinación de acuerdos internacionales sobre la protección del medio ambiente y sobre los costos am-

bientales de los procesos de producción industrial, entre otros.

El sector financiero¹⁷

Uno de los nuevos temas de las negociaciones de comercio e integración en los años noventas es el de los servicios financieros. De hecho este sector fue incluido en la agenda de la Ronda Uruguay y forma parte de los programas de liberalización de algunos de los nuevos acuerdos de integración en el hemisferio, tales como el TLCAN y el G-3. Sin embargo, es poco realista esperar que la integración de los sectores financieros del Mercosur avancen con rapidez, siguiendo modelos proporcionados por la experiencia internacional. El conocimiento de esquemas como la UE y TLCAN, donde mercados financieros maduros y eficientes absorben y contribuyen a desarrollar mercados más pequeños y donde los movimientos de recursos intrarregionales predominan, no es probable que se pueda replicar en el Mercosur con sus sectores financieros, todos con problemas de desarrollo y marcadas asimetrías, y donde todos los países socios, sin excepción, son importadores netos de capital.

En los sectores financieros de los países de la subregión existen marcadas asimetrías en términos de los procesos de desregulación, de sus marcos institucionales, legales y normativos, así como de la internalización de disposiciones orientadas a la integración financiera. Techos a las tasas de interés, control del crédito y de los

17. Para una discusión más detallada de este tema, véase Marcelo de Paiva Abreu, "Integración Financiera en los países del Mercosur", en INTAL, *Integración y Comercio*, enero-abril 1997.

flujos de capital, y limitaciones a la propiedad y derechos para determinados tipos de establecimientos, han sido por mucho tiempo características de los sectores financieros del Mercosur. Los desequilibrios macroeconómicos del pasado determinaron que los sistemas financieros de los países miembros evolucionaran hacia una fuerte dependencia de los ingresos generados por fuentes tales como el impuesto inflacionario y el arbitraje, para luego caer en estado de tensión cada vez que el país respectivo entró en etapas de desaceleración de la inflación o drásticas políticas de estabilización.

Coincidente con la etapa de transición del Mercosur, los países avanzaron en sus procesos de reformas económicas nacionales, que en general incluyeron la modernización de los sistemas de regulación y supervisión de los sectores financieros y un mayor grado de apertura de ese mercado con relación a operadores y movimientos de capitales con el exterior. El problema mayor que se observa en este proceso es que no han sido paralelos ni en el tiempo ni en el grado de profundidad o la orientación de los cambios. Brasil, de lejos el mercado financiero más grande en la subregión, inició su más serio esfuerzo de estabilización con un atraso de alrededor de tres años con relación a Argentina; otro tanto ocurre con el proceso de reformas económicas, donde se observa una pausa en el proceso de apertura del sector.

La integración financiera del Mercosur está aún lejos de ser una reali-

dad. Es difícil que Brasil, pieza clave para el eventual avance de esa integración por tener el mercado financiero más grande y protegido, alcance un grado de liberalización similar al de Argentina. La liberalización financiera multilateral de este país está aún pendiente de negociaciones futuras a nivel de la OMC, las que, según se argumenta, podrían quedar comprometidas por medidas de apertura al interior del grupo subregional. A pesar de ello, se ha registrado una tendencia hacia la convergencia de las normas nacionales de supervisión y control de los mercados, mientras que la eventual adopción de un acuerdo-marco para negociar la integración de los servicios en el Mercosur proporcionará una agenda de trabajo que permita avanzar en la integración financiera.

La coordinación de políticas y la convergencia macroeconómica

La coordinación de políticas macroeconómicas.

La experiencia europea, entre otras, ha demostrado que la estabilidad macroeconómica es un requisito necesario para una integración profunda. Si bien la armonización de la política macroeconómica va más allá de los objetivos de un proyecto de mercado común como el Mercosur, se podrían reforzar las perspectivas de la convergencia hacia un ambiente de estabilidad macroeconómica, a través de una coordinación efectiva de políti-

cas, o en ausencia de ello, a través de consultas sistemáticas e intercambio de información.

Si bien hay consultas informales periódicas entre los países, la coordinación de políticas macroeconómicas en el Mercosur ha recibido un tratamiento insuficiente hasta el presente. La agenda de sus negociaciones ha estado dominada por la armonización de asimetrías regulatorias que tienen un impacto directo en el comercio intrarregional, en detrimento de un esfuerzo por lograr convergencias en el área macroeconómica. Esta actitud es consistente con el propósito de avanzar en el proceso de integración subregional al margen del desempeño macroeconómico de los países miembros y con la búsqueda de la inserción internacional de las economías nacionales. En la práctica, los esfuerzos independientes de cada país en busca de la estabilización excluyeron cualquier intento por obtener la coordinación de las políticas macroeconómicas. La evolución reciente de las dos economías mayores y la tendencia decreciente de la inflación de las otras dos hacen factible a mediano plazo un grado de convergencia de resultados que permita estabilizar las relaciones bilaterales de cambio real entre ellas y facilite en el futuro acuerdos en búsqueda de una mayor coordinación de políticas.

La gravedad de la inestabilidad económica nacional al comienzo del proceso de integración, conjuntamente con el desfase en los ciclos económicos de los socios más grandes, han

sido factores que tal vez han contribuido a colocar la cuestión de la coordinación de políticas en segundo plano de la agenda del Mercosur. En 1990 las economías argentina y brasileña se caracterizaban por la recesión económica y la hiperinflación. El Producto Interno Bruto en ese año estuvo virtualmente estancado en Argentina y descendió un 4.4 por ciento en Brasil. Por su parte, la inflación diciembre a diciembre, alcanzó 1.344 por ciento y 1.639 por ciento, respectivamente en esos dos países. La gravedad de esta situación indujo a los respectivos gobiernos a adoptar programas de estabilización que no progresaron con igual rapidez y que, en el caso brasileño, no lograron su objetivo porque en esa oportunidad no se modificaron sustancialmente las causas básicas de los desequilibrios macroeconómicos.

Los esfuerzos unilaterales para estabilizar estas economías produjeron resultados distintos. En Argentina, el programa de 1991 que incluyó la Ley de Convertibilidad resultó en una rápida desaceleración de la inflación y en una fuerte recuperación del crecimiento económico. El incremento de los precios bajó de más de 1.000 por ciento en 1990 a 84 al año siguiente, a 17 por ciento en 1993 y a 1.6 por ciento dos años más tarde. El crecimiento del Producto Interno Bruto, que había sido del 0.1 por ciento en 1990, se recuperó vigorosamente en 1991 cuando registró un 8.9 por ciento y promedió 7.7 por ciento durante el período 1991-94. En 1995, debido a la necesidad de corregir déficit externos causados por el lla-

mado "efecto tequila", la economía experimentó una marcada recesión, que resultó en una caída del PIB de más del 4 por ciento. El crecimiento económico de 1996 prácticamente recuperó toda la pérdida del Producto del año anterior (véase cuadro 6).

En cambio, en Brasil, después de dos intentos de estabilización fracasados (planes Collor I y II), el "Plano Real" iniciado en 1993 comenzó a tener resultados sustanciales a mediados de 1994, año en que la inflación de 12 meses bajó a la mitad del descontrolado ritmo del año previo, para reducirse en 1995 a sólo un 23 por ciento y en 1996 al 10 por ciento.¹⁸ Respecto al PIB, después de un ambiente recesivo en 1990-92, la economía se expandió en promedio al 4.2 por ciento anual en el cuatrienio 1993-96.

La convergencia macroeconómica

Después de varios años de inestabilidad y asimetrías en sus ciclos económicos, los países del Mercosur registran a partir de 1994 una mayor tendencia hacia la convergencia macroeconómica en términos de desaceleración relativa de la inflación y ausencia de desequilibrios fiscales marcados. Dicha tendencia persistió en alguna medida en 1995, a pesar de

18. Este innovador programa de estabilización fue adoptado en tres fases. El Plan de Emergencia Fiscal de 1993, seguido por la implementación de la Unidad Real de Valor (URV) a principios de 1994, culminó en julio con el reemplazo del *cruzeiro* por una moneda nueva, el *Real*.

los efectos sobre estas economías de la crisis económica de México.

Cómo se señaló más arriba, con el afianzamiento del Plan Real la inflación se desplomó en Brasil de 2.500 por ciento en 1993 a sólo un 10 por ciento en 1996. La inflación en Argentina que en 1994 era de sólo un 3.9 por ciento virtualmente desapareció en 1996. En Uruguay, la desaceleración gradual de la inflación continuó ininterrumpida, desde un nivel superior al 120 por ciento de 1990 a uno cercano al 25 por ciento en 1996. En Paraguay, debido a aumentos salariales que contrarrestaron parcialmente el efecto de la apreciación real del tipo de cambio sobre los precios, la inflación repuntó en 1993 y 1994 a niveles que bordearon el 20 por ciento anual, para luego caer en 1995 y 1996, por debajo del nueve por ciento por primera vez en muchos años.

La posición de las finanzas públicas en el Mercosur mejoró sustancialmente en 1994, pero retrocedió en los dos años siguientes. El balance operacional del sector público de Brasil y el balance del sector público del Paraguay registraron saldos positivos en 1994, mientras que Argentina registró prácticamente un equilibrio; sólo el de Uruguay se incrementó, hasta un nivel del 2.4 por ciento del PIB. Sin embargo, es necesario anotar que Brasil logró dicho resultado fundamentalmente con medidas tributarias transitorias y que aún no ha podido rectificar los problemas derivados de la Constitución de 1988, que obliga al gobierno central a compartir los ingresos fede-

CUADRO 6

INDICADORES MACROECONOMICOS Tasas de crecimiento del PIB

País	1991	1992	1993	1994	1995	1996*
Argentina	10.5	10.3	6.3	8.5	-4.6	3.0
Brasil	0.3	-0.8	4.2	6.0	4.2	3.0
Paraguay	2.5	1.8	4.1	3.1	4.7	1.3
Uruguay	3.2	7.9	3.0	6.8	-2.4	5.0
Mercosur	3.4	2.9	4.8	6.8	1.7	3.0
Inflación (diciembre a diciembre)						
Argentina	84.0	17.5	7.4	3.9	1.6	0.4
Brasil	458.4	1.129.4	2.491.0	1.173.1	23.2	10.6
Paraguay	11.8	17.8	20.4	20.1	8.9	8.8
Uruguay	81.4	58.9	52.9	44.1	35.4	25.5
Mercosur	331.6	756.2	1.656.6	780.7	16.6	7.4
Balance fiscal/PIB						
Argentina	-0.5	0.6	1.1	-0.1	-0.5	-2.0
Brasil	-0.5	-2.0	-1.4	2.0	-4.6	-4.5
Paraguay	-0.2	-1.0	-0.6	1.0	-0.3	-0.2
Uruguay	1.3	1.4	-0.8	-2.4	-1.4	-1.5
Mercosur	-0.5	-1.1	-0.6	1.3	-3.2	-3.6
Tipo de Cambio Efectivo Real; 1990 = 100						
Argentina	73.4	64.6	59.0	58.1	57.7	89.0
Brasil	124.6	134.9	120.3	101.8	88.6	65.0
Paraguay	85.9	87.7	90.6	91.5	93.9	104.3
Uruguay	87.7	81.9	69.9	66.3	64.8	80.4
Mercosur	107.8	112.0	100.6	88.2	79.5	73.0

* Estimación al 31 de enero de 1997.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, Unidad de Estadísticas y Análisis Cuantitativo.

rales con los gobiernos estatales, pero no así los correspondientes gastos públicos. En 1995, en medio de la repercusión de la crisis mexicana y de políticas monetarias severamente restrictivas, las finanzas públicas de Argentina, Brasil y Paraguay se deterioraron, a lo que se sumó la continuación del déficit fiscal del Uruguay, si bien el nivel de éste fue más bajo que el registrado en 1994. En 1996 la situación fiscal empeoró para Argentina y se mantuvo en los niveles relativos del año anterior para los otros tres. Esta es claramente el área donde los países del grupo necesitan lograr progresos más permanentes, que permitan consolidar el comportamiento armónico de las economías del Mercosur.

El proceso de aceleración del crecimiento económico en el Mercosur llevó la tasa de expansión del Producto subregional a un nivel superior al seis por ciento en 1994. Ese ritmo de expansión no se mantuvo con igual ímpetu en 1995, debido a la repercusión de la crisis económica en México que obligó a la implantación de un austero programa de ajuste fiscal en Argentina y a la restricción crediticia en Brasil. Si bien esas medidas lograron contener los desequilibrios, también es cierto que ellas resultaron en presiones receptoras en Argentina y Uruguay, así como en una desaceleración del rápido crecimiento en Brasil. En 1996 Argentina y Uruguay experimentaron una marcada recuperación, mientras que Brasil y Paraguay registraron tasas de crecimiento de tres y dos por ciento

respectivamente, algo inferiores a las anotadas el año anterior. Con todo, el crecimiento del PIB combinado del grupo que había promediado un cuatro por ciento en 1991-94, cayó al 1.4 por ciento con el conocido contratiempo de 1995 y se recuperó parcialmente en 1996, cuando registró un 3.2 por ciento.

La relativamente baja inflación experimentada recientemente por los países más grandes, junto con un clima de incertidumbre financiera que prevaleció en 1995, resultó en elevadas tasas de interés que tuvieron un efecto negativo sobre la inversión productiva y la disciplina fiscal. Es decir, las causas del alto costo real del crédito y las demandas sobre esos recursos que hace el sector público, son problemas que los países miembros del acuerdo continúan enfrentando y que deben superar.

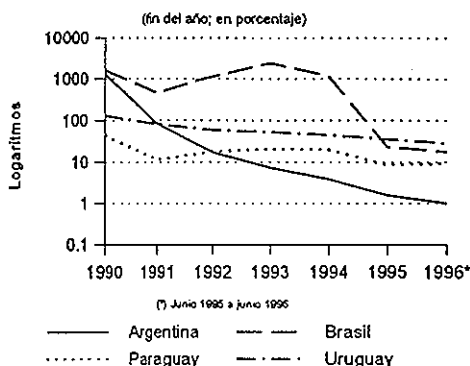
Dado que en los cuatro países aún persisten una o más causas internas de desequilibrios macroeconómicos, como deficiencias del sector financiero, debilidad de las finanzas públicas nacional o estadual o de la seguridad social, y teniendo en cuenta las dificultades que han enfrentado los gobiernos para completar esa fase de las reformas económicas, es razonable esperar que el progreso hacia la convergencia macroeconómica sea algo pausado. En Argentina se espera que la reactivación económica de 1996 se acentúe en 1997 con un crecimiento del PIB cercano al 5 por ciento, mientras que la inflación mantendrá el notablemente bajo nivel de los últimos dos

años; el déficit fiscal que se agudizó el año pasado está requiriendo difíciles medidas correctivas que podrían reducirlo hasta alrededor del uno por ciento del PIB. Por su lado, la economía brasileña después de perder fuerza en 1996 afectada por problemas fiscales, particularmente a nivel estadual, por altas tasas de interés y por un retraso cambiario, es probable que en 1997 logre recuperar el ritmo de crecimiento de 1995, vale decir de alrededor de un 4 por ciento. Paraguay y Uruguay siguen mostrando crecimiento inestable, ligado a la suerte de su comercio de exportaciones, ello no obstante, las perspectivas para ambos es de un crecimiento entre 2 y 3 por ciento en 1997, por lo que el Mercosur podría experimentar este año una expansión real cercana al 4 por ciento con respecto al año anterior; la tasa de inflación del Uruguay es ahora la más alta del gru-

po, si bien su gradual desaceleración ha sido clara a partir de 1991. En verdad, como lo ilustra el gráfico, la inflación en todo el subgrupo tiene tendencias a la baja bien marcadas en los últimos años. Un progreso en el futuro dependerá de la estabilidad macroeconómica del área.

La experiencia del Mercosur muestra que la inestabilidad y las divergencias macroeconómicas dieron lugar a desequilibrios en el comercio bilateral entre los socios y al surgimiento de fuertes presiones proteccionistas *ad hoc* en 1992 (y nuevamente en 1995). La recesión económica en Brasil durante 1991-1992 se tradujo en una demanda relativamente baja de importaciones desde la subregión (efecto ingreso); mientras que la depreciación real de la moneda brasileña vis-a-vis las otras monedas de la subregión se tradujo en una creciente expansión de las exportaciones brasileñas a los otros países miembros del Mercosur y contribuyó a quitar estímulo a las importaciones de ese país. En contraste, Argentina en ese mismo lapso se encontraba en una fase de rápida reactivación económica que, en combinación con la apreciación real del peso, resultó en un rápido crecimiento de sus importaciones y un creciente déficit comercial. En ese período Uruguay también experimentó un crecimiento rápido y apreciación del tipo de cambio, factores que incidieron en el comportamiento de su balanza comercial bilateral con Brasil. En Paraguay, el tipo de cambio efectivo real de 1991-1992 se mantuvo apreciado con rela-

INFLACION, 1990-1996



ción a los dos años anteriores, lo que se tradujo en mayores déficit comerciales con los dos socios más importantes de la subregión.

Factores exógenos contribuyeron a mitigar las presiones macroeconómicas entre los países. Por un lado, las crecientes entradas netas de capitales le permitieron a los países con elevados déficit comerciales financiarlos sin tener que recurrir a medidas cambiarias o comerciales no deseadas. Por otro lado, la reanudación de ciertos protocolos sectoriales, principalmente en el sector automotriz, y el inicio de la recuperación económica en Brasil de 1993, permitieron que el desbalance del comercio bilateral que perjudicaba a Argentina no continuara agudizándose, y por el contrario iniciasen un proceso de reversión.

Asimetrías económicas y las economías pequeñas

Si bien Paraguay y Uruguay comparten la característica de ser los dos socios menores del Mercosur, lo que les plantea desafíos particulares, entre ambos existen importantes diferencias. El ingreso per cápita del Uruguay es el segundo más alto del Mercosur, un tercio más alto que el del Brasil y equivalente a dos y media veces el de Paraguay; Uruguay tiene un sector financiero relativamente grande para el tamaño de su economía y desarrolló en

algún grado un sector manufacturero al amparo de políticas proteccionistas. Las exportaciones uruguayas están fuertemente orientadas a los dos socios mayores del Mercosur, en buena medida al amparo inicial de acuerdos bilaterales que mantienen aún su vigencia.¹⁹ Además, su carga tributaria es elevada (30 por ciento del PIB), como también lo son sus costos laborales.

Por su parte, Paraguay se caracteriza por no haber desarrollado una industria protegida; en su exportaciones predominan los productos primarios; el comercio es su sector productivo principal y en él juega un papel preponderante el contrabando de frontera. Dada su baja carga tributaria (alrededor de 15 por ciento del PIB) y la relativa ausencia de regulaciones económicas, el país podría constituirse en un polo de atracción para inversión extranjera orientada al mercado integrado. Sin embargo, el Paraguay tiene deficiencias marcadas en su capital humano, carece de un mercado de capitales, su sector financiero es débil y mal regulado; necesita mejorar sus corredores de transporte para el comercio internacional y debe preparar su sector comercial para las etapas futuras en que los incentivos al contrabando hayan desaparecido.

En materia de inversión por parte de los empresarios locales, en los dos países se observa que éstos no han respondido aún de manera notoria a las oportunidades de la integración. Las causas parecen ser: i) lenta adaptación empresarial a las condiciones

19. Convenio Argentino-Uruguay de Cooperación Económica [CAUCE] con Argentina y Programa de Cooperación Económica Brasil/Uruguay [PEC] con Brasil.

de competitividad de un mercado regional mucho más abierto que en el pasado; ii) lento cambio generacional entre los empresarios, que limita el acceso de una nueva mentalidad; iii) percepción de riesgos comerciales muy elevados, altos costos del crédito y, en algunos casos, riesgo cambiario.²⁰ El alto riesgo comercial se asocia en alguna medida a la incertidumbre sobre acceso a los mercados de los países socios. El costo del crédito está ligado a la falta de desarrollo e imperfecciones de los sistemas financieros nacionales, en tanto que el riesgo cambiario depende del grado de remoción de las causas matrices de los desequilibrios macroeconómicos en los países del Mercosur y del comportamiento de los flujos de capitales externos. En el caso del Paraguay, existe adicionalmente una carencia de recursos de inversión en el presente, debido a la aún no resuelta crisis del sistema financiero.

En el caso del Mercosur el capital privado extrarregional ha reaccionado positivamente a las oportunidades del nuevo mercado ampliado. Si bien la inmensa mayoría de las inversiones se han situado en Brasil y Argentina, los dos socios menores también han sido objeto de nuevas iniciativas. En Paraguay, una Ley que otorga incentivo tributario por cinco años está surtiendo

20. Nótese que este tipo de problema puede ser común a las empresas pequeñas de los cuatro países. La preponderancia de este tipo de empresa en la industria paraguaya y uruguaya, sin embargo, los transforman en problemas particulares de las economías pequeñas.

efecto, al punto que para 1995 se estima que la Inversión Privada Directa se incrementó en alrededor de 15 por ciento. En Uruguay, se han registrado inversiones directas con perspectivas regionales en lácteos y arroz.

En el ámbito externo, los países pequeños enfrentan por lo menos dos tipos de desventajas. Uno se deriva de las eventuales medidas específicas de comercio, como salvaguardia, que adopte uno de los países mayores al interior del Mercosur. Si un país grande impone contra todo el resto del grupo una cuota a una mercancía sujeta a un arancel cero, es muy posible que el país causante de la medida (el otro grande) agote la cuota en muy corto tiempo, en desmedro de las posibilidades de exportación de los pequeños. El otro tipo de desventaja puede derivarse de la percepción, justificada o no, de que no existen suficientes garantías para el aprovechamiento del mercado regional para las inversiones directamente productivas que se localicen en los países pequeños. En la medida que exista el temor de que el mercado único regional no está garantizado, la localización lógica de la inversión de escala regional es, *ceteris paribus*, el o los países más grandes.

El papel del sector privado en la integración

Relaciones públicas

El sector privado es el protagonista principal del Proceso de Integración.

Sin embargo, las empresas y el sector laboral no siempre se sienten plenamente involucrados en el desarrollo del Mercosur. Para que Mercosur aproveche su pleno potencial, es importante que empresas y sindicatos laborales mejoren su capacidad de interacción con las autoridades en el perfeccionamiento de la unión aduanera y la formación de un mercado común. Por otra parte, a fin de lograr apoyo público para la liberalización comercial interna y externa del Mercosur y corregir percepciones equivocadas en el exterior (como recientemente ocurrió), se necesita considerar medios de comunicación con los países de la región y con inversionistas extranjeros que no estén limitados a declaraciones presidenciales y pronunciamientos oficiales. En otras palabras, la imagen es un componente esencial para el éxito de la integración y Mercosur aún no ha desarrollado un sistema efectivo de manejo y proyección de su imagen y de su valor potencial para los agentes económicos y sociales involucrados.

Pequeñas y medianas empresas —PYMES—

A medida que la desgravación arancelaria, la apertura comercial y la integración de los mercados del grupo se han intensificado, un número considerable de empresas de los países miembros del Mercosur han enfrentado una creciente competencia intrarregional y externa. Para una minoría, este fenómeno ha generado nuevas oportunidades y procesos espontá-

neos de alianzas productivas destinadas a aprovechar el mercado ampliado sobre la base de una creciente especialización. Para otros, incluidas las PYMES, en cambio, las asimetrías existentes y las dificultades de coordinación de políticas sectoriales han acentuado las diferencias naturales de tamaño, escala y estructura productiva, colocando a este tipo de empresas en marcada desventaja en la competencia por ganar o retener participación en los mercados. En vista de que las PYMES son una fuente importante de empleo, su participación exitosa en este nuevo ambiente comercial representa un serio desafío para las autoridades del Mercosur. Estas deberán coordinar esfuerzos para generar la asociación cooperativa de empresas PYMES en busca de la complementación productiva, oferta exportable, y la especialización que les permitan sobrevivir y prosperar.

Con el doble propósito de aumentar la competitividad y mejorar el patrón de inserción internacional de las economías del Mercosur, la reestructuración debería, por un lado, identificar los sectores cuya competitividad aparente ha sido impactada negativamente por el proceso de integración. En estos sectores la estrategia empresarial debería perseguir una reconversión y adaptación a través de la reducción de costos y el aumento de la productividad, lo que requiere una mayor especialización, la ampliación de escalas, la racionalización del uso de la mano de obra, la disponibilidad de recursos financieros y la modificación del "mix"

de producción. Esto es lo que especialistas industriales denominan la "fase defensiva" pura de la reestructuración.²¹ La "fase activa" de la reestructuración, en cambio, implica un esfuerzo deliberado para mejorar el patrón de inserción internacional, y a diferencia de la anterior, no necesita partir de una dificultad estructural inicial. El objetivo en esta fase es lograr una más eficiente especialización y competitividad industrial, lo cual involucra mejorar la calidad de los procesos y productos, lo que a su vez significa una constante capacitación laboral y gerencial, la adaptación de tecnologías, la búsqueda de innovación y el acceso oportuno a la información sobre los mercados internacionales.

Los elementos importantes de una estrategia en este campo son el financiamiento, el acceso a las tecnologías adecuadas, a la asesoría técnica y al adiestramiento gerencial y laboral, el acceso a la información (comercial, normativa, legal) sobre mercados y la conexión con redes de negocios de ámbito regional. Los programas de apoyo que se propongan deben estar dirigidos no sólo a las empresas beneficiarias individuales, sino también al aparato institucional privado de apoyo a las PYMES, tales como gremios, aso-

ciaciones, fundaciones, instituciones financieras, así como a las entidades gubernamentales.

En el marco del Mercosur se desarrollaron una serie de diagnósticos sectoriales de competitividad con el apoyo de una cooperación técnica del Banco Interamericano. Las conclusiones de dichos estudios, así como las derivadas de estudios realizados a nivel nacional,²² debieran servir de base para la definición de programas concretos de apoyo a la articulación de las pequeñas y medianas empresas al comercio regional de la unión aduanera. Al respecto, se debe anotar que en el Mercosur se encuentran enfoques diversos frente a la problemática de las PYMES. La Confederación Nacional de Industrias de Brasil, por ejemplo, favorece la elaboración de un estudio que analice la vocación industrial del Mercosur, es decir la identificación de las ventajas estratégicas del sector industrial en el escenario internacional. Por el contrario, la Unión Industrial Argentina –UIA– y la Cámara de Industrias del Uruguay prefieren un estudio que profundice los problemas de reconversión industrial.²³

Turismo

El sector turismo es una fuente importante de empleo y de generación de divisas para el Brasil y, durante una corta temporada de verano, para el Uruguay. Otra importante fuente de actividad "turística" internacional (i.e., venta de servicios de transporte, hotelería, restaurantes, entretenimientos)

21. Véase Kosacoff, Bernardo et. al., *El Desafío de la Competitividad*, Buenos Aires, CEPAL-Alianza 1993.

22. "Las Pymes en la Argentina", "Estudo da Competitividade da Industria Brasileira", "Comisec: Bases para la Discusión de una Agenda Nacional (Uruguay) para la competitividad", entre otros.

23. *Gazeta Mercantil*, 5 de febrero, 1996.

particularmente en los principales centros urbanos de la región, ha sido el creciente volumen de viajes de negocios que ha promovido la apertura económica de los países del Mercosur más Bolivia y Chile. Para el resto, el potencial de aprovechamiento de las oportunidades de explotación de la demanda internacional por servicios de turismo permanece básicamente subdesarrollado. Más aún, el ritmo de crecimiento de esta industria en la región es marcadamente inferior al promedio mundial.

Los operadores multinacionales de la industria del turismo gozan de las ventajas que otorgan el reconocimiento universal del nombre, la red mundial de información y reservas, el manejo gerencial moderno, la observancia de estándares internacionales de calidad del servicio y el mejor equipamiento. En contraste, los operadores locales con frecuencia sufren de deficiencias en la capacitación del personal y de los cuadros gerenciales, desatención a los estándares de calidad mínimos aceptables y la desarticulación de la oferta de servicios de turismo, tanto a nivel nacional como regional, lo que impide la creación de circuitos turísticos subregionales que atraigan mayores corrientes de visitantes. Otros problemas de carácter general que afectan el desarrollo del turismo en la región son la falta o insuficiencia de infraestructura hotelera en los países pequeños y en general de energía, transporte y comunicaciones que permitan el emprendimiento de proyectos privados para la provisión de servicios a los

turistas y la promoción de destinos turísticos en la región en mercados externos seleccionados. Un potencial que no debiera ser desatendido, sin embargo, es el del mayor desarrollo del turismo intrarregional.

Integración de las zonas fronterizas

Las barreras comerciales entre países sólo favorecieron la formación de regiones económicamente integradas dentro de los límites nacionales de los países. Seguramente si Mercosur hubiese sido un sólo país, la forma y estructura de las regiones económicas no hubiesen sido aquellas que dictaron las fronteras nacionales bajo esquemas proteccionistas. Sin embargo, la formación de la Unión Aduanera *per se* no es suficiente para revertir esas desviaciones y conseguir el desarrollo integral de las regiones económicas naturales, en tanto persistan los desajustes entre las economías, desajustes en las políticas macroeconómicas nacionales y restricciones y excepciones a la libre circulación en beneficio de industrias o sectores económicos nacionales. La falta de estabilidad macroeconómica, de relaciones de cambio estables, de reglas de comercio claras y observadas y de marcos legales comunes de desarrollo, han tenido el efecto de negar a las zonas fronterizas la posibilidad de desarrollar auténticas regiones económicas binacionales, con una sólida base en el tráfico comercial entre los países que comparten esa frontera. Sin embargo,

cabe señalar que en ocasiones las discrepancias de política macroeconómica de dos países vecinos o las frecuentes crisis que afectaron a los países involucrados crearon temporalmente las condiciones para que floreciera un comercio de "arbitraje de frontera", no siempre enteramente legal.

Varias zonas fronterizas en el Mercosur han mantenido un activo comer-

cio entre ciudades a ambos lados de la frontera; algunas ciudades fronterizas se han convertido en importantes puntos para el tráfico comercial entre los países contiguos. Como lo muestra el Cuadro 7, por lo menos en 19 puntos fronterizos existen concentraciones de población de diverso tamaño, que dependen en alguna medida del tráfico comercial de frontera entre países vecinos. El papel económico que pue-

CUADRO 7

Poblaciones fronterizas	Frontera
1. Xuí/Chuy del Uruguay	Brasil-Uruguay
2. Santana do Livramento/Rivera	Brasil-Uruguay
3. Quaraí/Artigas	Brasil-Uruguay
4. Fray Bentos/Puerto Unzué	Uruguay-Argentina
5. Paysandú/Concepción	Uruguay-Argentina
6. Salto/Concordia	Uruguay-Argentina
7. Bella Unión/Monte Caseros	Uruguay-Argentina
8. Pasos de los Libres/Uruguaiana	Argentina-Brasil
9. Santo Tomé/Sao Borja	Argentina-Brasil
10. San Javier/Porto Xavier	Argentina-Brasil
11. Alvear/Itaqui	Argentina-Brasil
12. B. de Irigoyen/D. Cerqueira	Argentina-Brasil
13. Puerto Iguazú/Foz de Iguazú/ Ciudad del Este	Argentina-Brasil Paraguay
14. Pedro J. Caballero/Ponta Porá	Paraguay-Brasil
15. Encarnación/Posadas	Paraguay-Argentina
16. Villazón/La Quiaca	Bolivia-Argentina
17. Yacuiba	Bolivia-Argentina
18. Guayamerín/Guajará Mirim	Bolivia-Brasil
19. Cobija/Brasileia	Bolivia-Brasil

den jugar estas poblaciones fronterizas, sin embargo, se encuentra en general severamente limitado. En buena medida debido a una larga historia de restricciones institucionales a las importaciones, los corredores binacionales de transporte que podrían cruzar esos puntos de frontera en muchos casos son inexistentes o de estado tan precario que hacen el tránsito de mercancías por ellos antieconómico o impracticable, por lo menos en ciertas épocas del año. A pesar de las amplias fronteras de Bolivia con cinco países, el país carecía hasta hace muy poco de conexiones por carretera de todo clima con sus vecinos y con los puertos de ultramar; en consecuencia, sus zonas fronterizas son escasamente pobladas y económicamente deprimidas. Algo similar ocurre en el Chaco paraguayo, región que cubre más de la mitad de la superficie de ese país. Por su topografía, la frontera de Chile con Bolivia y con Argentina carece de poblaciones fronterizas. Sin embargo, el paso fronterizo Cristo Redentor, en el camino internacional que une Mendoza con Santiago y Valparaíso, se ha convertido en una de las principales vías de transporte para el comercio de Chile con Mercosur.

A medida que aumenta la integración de las economías de la subregión, deberá aumentar la actividad económica de frontera y, en algunos casos, puede darse la creación de regiones económicas binacionales, donde las

24. Félix Peña. "El Mercosur en 1995: Una Amplia Área de Comercio Libre e Integrado en el Sur de las Américas", Buenos Aires, mayo de 1995.

complementariedades pueden generar nuevas oportunidades de desarrollo económico y mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones en las fronteras. Esto plantea a los gobiernos del Mercosur más Bolivia y Chile el desafío de desarrollar actividades destinadas a hacer realidad estas oportunidades.

LAS RELACIONES COMERCIALES EXTERNAS DEL MERCOSUR

La inserción internacional del Mercosur

Desde su inicio, el Mercosur fue concebido como una plataforma para la inserción competitiva de los cuatro países miembros en los mercados hemisférico y global. La estrategia de integración, por lo tanto, está enmarcada dentro de un proceso extrovertido,²⁴ mediante el cual la subregión está abierta al comercio y a las inversiones con todo el mundo. De hecho, Mercosur fue creado como un espacio económico compatible con las reglas del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio —GATT—; los cuatro países son miembros de dicha organización y tuvieron una activa participación en la concreción de los acuerdos de la Ronda Uruguay y la creación de la Organización Mundial de Comercio —OMC—.

Desde el comienzo del proceso de integración del Mercosur hubo iniciativas para la ampliación de la cooperación económica con otros países. En julio de 1991, se firmó un acuerdo entre

los países miembros del Mercosur y el gobierno de Estados Unidos, conocido como el acuerdo "Cuatro más Uno", con el cual se estableció un mecanismo de consultas para facilitar el comercio y las inversiones entre los países signatarios. Mercosur también ha procurado estrechar lazos económicos con el resto de Sudamérica. Inicialmente ello se manifestó en una propuesta brasileña en mayo de 1994 para crear una Área de Libre Comercio de Sudamérica —ALCSA— en un plazo de diez años. Posteriormente, siguiendo el procedimiento de negociación "4 + 1", en junio de 1996 Mercosur firmó sendos acuerdos de complementación económica con Chile y Bolivia; el grupo también mantiene un diálogo con la Comunidad Andina con miras a celebrar con ésta un acuerdo de libre comercio.²⁵ Para Brasil, la integración con los países de esta región del subcontinente es especialmente importante, ya que ello le permitiría incorporar al proceso de integración a sus estados del Norte y Occidente.

En paralelo a las iniciativas sobre Sudamérica, Mercosur se encuentra discutiendo relaciones comerciales más estrechas con la Unión Europea, tradicionalmente un mercado importante para las exportaciones de la subregión. Las conversaciones entre los

dos bloques económicos se impulsaron con la firma de un acuerdo-marco en diciembre de 1995. Por otra parte, los cuatro países del Mercosur se encuentran participando activamente, como grupo, en los trabajos preparatorios para el establecimiento del ALCA. Además, la intensificación de los lazos entre el Mercosur y otros países de la región representa, en muchos casos, una expansión natural de las relaciones comerciales; estos lazos pueden servir como enlace para la eventual constitución del ALCA. La formulación de posiciones comunes no es siempre fácil para cuatro socios con situaciones económicas tan disímiles. Sin embargo, al negociar como grupo, los países del Mercosur no sólo ganan en términos de coordinación de posiciones de negociación, sino además maximizan el uso de los recursos humanos y financieros que demandan las negociaciones simultáneas en varios frentes.

La asociación de Chile con el Mercosur

Los países del Cono Sur forman una región natural que, desde que existen registros estadísticos, concentra la mayor proporción del comercio que se efectúa entre los estados latinoamericanos. Chile y los demás países del Cono Sur integraron desde el comienzo la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio —ALALC— y a partir de 1980, a su sucesora, la Asociación Latinoamericana de Integración —ALADI—, que flexibilizó el multi-

25. El diálogo se inició con Bolivia, que como ya se mencionó, firmó un acuerdo con el Mercosur. Posteriormente, Mercosur entró en conversaciones bilaterales con Venezuela y Perú. Sin embargo, recientemente los países de la Comunidad Andina decidieron negociar en bloque con el Mercosur para establecer un área de libre comercio.

lateralismo de aquélla para permitir la concertación de acuerdos preferenciales de comercio entre pares y grupos de países. La crisis de la deuda externa de comienzos de la década de los ochenta obligó a los países a limitar las importaciones, lo que afectó al comercio intra-Cono Sur y obligó a los países a emprender reformas económicas profundas, que incluyeron la apertura unilateral de su comercio con el mundo y un renovado interés por perfeccionar los acuerdos comerciales sobre nuevas bases.

En diciembre de 1994 los países del Mercosur acordaron renegociar, mediante el procedimiento "4 + 1", todas las preferencias vigentes en la ALADI entre sus miembros y cada uno de los demás países de esta Asociación. La renegociación de las preferencias comerciales revistió gran interés para Chile, por la importancia del mercado del Mercosur para sus exportaciones manufactureras, en tanto que este país, además de constituir un mercado de interés para el Mercosur, tiene el potencial de convertirse en puerto de salida a la cuenca del Pacífico para las exportaciones del grupo subregional. La plena incorporación de Chile a Mercosur, sin embargo, no se consideró una opción viable, debido a las marcadas diferencias entre el sistema arancelario de ese país —tasa única del 11 por ciento— y el AEC del grupo subregional que tiene 11 tasas que se dispersan en un rango que va desde cero hasta 20 por ciento. Así, como alternativa, el Mercosur y Chile firmaron un acuerdo de Libre Comercio

en junio de 1996 que entró en vigencia el primero de octubre de ese año.

Uno de los obstáculos principales en la negociación del acuerdo Chile-Mercosur fue acordar un tratamiento satisfactorio a ambas partes de una lista de productos sensibles para Chile que incluyó una serie de bienes de la llamada agricultura tradicional, respecto de los cuales el gobierno chileno enfrentó intensas presiones para preservarlos de la competencia de la subregión; este asunto se resolvió con el proceso de desgravación diferenciado.

El acuerdo firmado por Chile y el Mercosur compromete a las partes a: i) establecer un marco jurídico e institucional de cooperación e integración económica; ii) formar un área de libre comercio en un plazo máximo de 10 años; iii) promover el desarrollo de la infraestructura física con énfasis en las interconexiones bioceánicas; iv) promover e impulsar las inversiones recíprocas y v) promover la cooperación económica, energética, científica y tecnológica. El acuerdo contiene un calendario general de desgravación de ocho años, más once anexos que contienen listas con tratamiento de desgravación especial. Los primeros cinco anexos establecen tablas de desgravación automática en nueve y diez años respectivamente y extienden la misma en ambos casos por seis años. Otro anexo establece un plazo de quince años para alcanzar la desgravación total de los productos en él contenidos. Para el anexo referido al trigo y productos de trigo, considerados especialmente sensibles para Chi-

le, la desgravación total de los productos involucrados será efectiva hasta el 2014 (18 años después de la firma del acuerdo).

Entre 1990 y 1995 las exportaciones de Chile al Mercosur aumentaron a un ritmo promedio del 22.2 por ciento anual, mientras que las efectuadas al resto del mundo se incrementaron al 12.5 por ciento. Por su parte, las importaciones de Chile desde el acuerdo subregional crecieron en promedio al 19 por ciento en el mismo período, mientras que las provenientes del resto del mundo lo hicieron al 16 por ciento. En 1995 el Mercosur absorbió el 11 por ciento de las exportaciones chilenas y fue el origen de casi un 18 por ciento de sus importaciones.

La importancia para Chile de la relación que surge de las cifras anteriores se acrecienta por el peso que tienen las exportaciones de productos manufacturados a los cuatro países del Mercosur. El Cuadro 8 muestra los 13 principales productos, cuyas exportaciones al Mercosur excedieron los \$10 millones anuales en 1994. En él se observa que, con escasas excepciones, predominan las manufacturas, desde cátodos y alambre de cobre hasta vehículos automotores y sus partes, pasando por el metanol, papel y celulosa, entre otros. Entre los productos primarios que provee Chile sobresale el mineral de cobre concentrado, y en menor medida el salitre y el molibdeno.

Por otra parte, entre las principales importaciones chilenas desde el Mercosur también predominan los artícu-

los manufacturados, tales como vehículos y partes de los mismos, aceite de soya, torta y pellets del mismo producto, artículos de aluminio, de hierro y acero, papeles, artículos de plástico, calzado y neumáticos. Sin embargo, entre los productos más importantes que el Mercosur vende a Chile, también sobresalen algunos productos primarios, tales como el petróleo crudo, carnes, cereales, algodón, gas y café (véase Cuadro 9). El intercambio entre Chile y el Mercosur refleja, en definitiva, una cierta especialización basada en la dotación de recursos naturales, con la excepción notable del intercambio de productos de la industria automotriz, que parece estar basado más bien en acuerdos intra-industriales o sectoriales. Como lo ilustran los dos cuadros citados, Chile vende al Mercosur productos derivados de la minería del cobre y el salitre y de su industria de la celulosa y el papel, además de productos de la horticultura y fruticultura y adquiere en el grupo hidrocarburos, productos agropecuarios (que el país no produce o en los cuales es deficitario) y productos de aluminio.

Recientemente Chile se ha transformado en una importante fuente de inversiones extranjeras en la subregión del Mercosur (así como en Bolivia y Perú). Como se señala en el Anexo B, la inversión privada extranjera de Chile pasó de montos insignificantes en la década de los ochentas a un monto acumulado de \$10.700 millones en 1990-1996, de los cuales \$4.400 millones correspondieron al año 1995

CUADRO 8

CHILE: PRINCIPALES PRODUCTOS EXPORTADOS HACIA MERCOSUR

	Millones de dólares	por ciento del total
Cátodos, alambre y otros productos de cobre	221.3	16.2
Mineral de cobre concentrado	147.5	10.8
Vehículos automotores y sus partes	92.8	6.8
Metanol	72.4	5.3
Papel y celulosa	69.2	5.1
Purés y jugos de tomate	36.2	2.7
Diarios y publicaciones periódicas	31.4	2.3
Salitre	16.5	1.2
Molibdeno	15.0	1.1
Kiwis	13.4	1.0
Libros e impresos similares	13.0	1.0
Pañales y otros productos higiénicos de papel	12.4	0.9
Vinos	10.3	0.8

Fuente: División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, sobre la base del Sistema Integral de Información de ALADI.

y \$2.000 millones al primer semestre del año 1996. Del total para esos seis años, un 92 por ciento fue destinado al Cono Sur con Argentina absorbiendo el 64 por ciento del total y Perú otro 19 por ciento. El anexo también muestra que las inversiones chilenas se distribuyeron en un amplio rango de sectores, pero con una marcada concentración en energía e industrias, seguidos de comercio, banca y seguros (éste último incluye la administración de fondos privados de pensiones).

Para lograr sus objetivos de un dinámico intercambio con el Mercosur, Chile debe enfrentar desafíos en varios frentes. Por una parte, debe lograr una reconversión de su agricultura tradicional que enfrentará fuerte competencia de los socios del Mercosur. Una exitosa reconversión es importante por cuanto la agricultura tradicional está geográficamente concentrada e incluye sectores de cierta influencia política. De acuerdo a un estudio, los costos directos de producción chilenos de al-

CUADRO 9

CHILE: PRINCIPALES PRODUCTOS IMPORTADOS DESDE MERCOSUR

	Millones de dólares	por ciento del total
Petróleo crudo	322.2	15.7
Vehículos automotores y sus partes	210.8	10.3
Carnes	88.7	4.3
Aceites de soya y girasol	80.4	3.9
Cereales	61.5	3.0
Productos de aluminio	42.0	2.0
Productos de hierro y acero	39.5	1.9
Algodón	32.3	1.6
Gas de hidrocarburos	26.8	1.3
Papeles para escritura, dibujo, impresión	23.0	1.1
Torta y pellets de soya	21.7	1.1
Calzado	19.2	0.9
Materias plásticas	18.3	0.9
Café	17.9	0.9
Neumáticos	16.5	0.8
Te	10.3	0.5

Fuente: División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, sobre la base del Sistema Integral de Información de ALADI.

gunos productos agropecuarios que el país importa son entre 50 y 100 por ciento superiores a los de los países de origen de dichas importaciones.²⁶ Ello

es particularmente evidente en los casos del trigo, maíz, oleaginosas, leche y carne bovina. Se estima que la reconversión del sector podría costar hasta \$130 millones de dólares.

26. Véase Jorge Quiroz, Felipe Larraín y Raúl Labán, *El sector agrícola y agro-industrial frente al NAFTA, Mercosur*, estudio comisionado por la Sociedad Nacional de Agricultura de Chile.

Para aprovechar plenamente las oportunidades de Mercosur, Chile también necesita apoyar sus PYMES en el

proceso de identificación de mercados y desarrollo de oferta exportable, así como en las reconversiones necesarias para enfrentar la competencia de Mercosur.

Otro desarrollo es la integración física con Argentina, tanto para facilitar el intercambio como para aprovechar la posibilidad para que el país sea la puerta de Mercosur a mercados del oriente. Entre Arica y Puerto Montt, zona que incluye 11 de los 13 principales puertos chilenos sobre el Pacífico, existen 10 pasos cordilleranos de conexión con Argentina y Bolivia. De ellos, tres (el que une Mendoza con Valparaíso; La Paz con Arica, y Bariloche con Puerto Montt) son parte de corredores que permiten todo tránsito la mayor parte del año. Para el resto, el paso mismo o su carretera de acceso están en estado de regular a malo, en tanto que seis de los pasos tienen considerables tramos a más de 4.000 metros sobre el nivel del mar. Por otra parte, un oleoducto conecta yacimientos argentinos con el puerto chileno de Talcahuano, en tanto que la construcción de un tramo de 222 km. de ferrocarril entre Zapala y Lonquimay permitiría unir los sistemas ferroviarios principales de Argentina y Chile, en efecto conectando por ferrocarril los puertos de Buenos Aires y Bahía Blanca sobre el Atlántico con los de Puerto Montt, Talcahuano, San Antonio y Valparaíso sobre el Pacífico.

Los beneficios del área de libre comercio dependerán de la elaboración de una estructura institucional para el Acuerdo que permita a Chile

monitorear la instrumentación del mismo, evaluar sus resultados, resolver disputas y dialogar productivamente con Mercosur sobre la futura evolución de la relación comercial. En vista de lo avanzado del proceso de reformas y apertura en la economía chilena y la experiencia del país con sistemas modernos de regulación, un marco institucional que permita una interacción fluida entre Chile y el Mercosur podría ser también un aporte al desarrollo de este proyecto de integración.

El Acuerdo Mercosur - Bolivia

La integración con el Mercosur tiene una gran importancia para Bolivia. Este país comparte fronteras con tres miembros del grupo; también comparte proyectos de gran significación futura, como la hidrovía, el gasoducto al Brasil y los corredores bioceánicos. Dado que el costo de mano de obra y la energía en Bolivia son mucho más bajos que los de Argentina y Brasil, la integración con el Mercosur podría atraer capitales para inversiones dirigidas a exportaciones para los cuatro miembros de la Unión Aduanera. Bolivia tiene además el potencial de convertirse en el "eslabón" o "bisagra" entre la Comunidad Andina y el Mercosur. La ampliación del comercio a través de una mayor integración con el Mercosur permitiría a Bolivia una mejor utilización de su posición geográfica para desarrollar importantes proyectos de integración energética, vial, fluvial y

nuevas formas de complementación económica.²⁷

En junio de 1996, durante la cumbre presidencial del Mercosur, ese grupo firmó con Bolivia un acuerdo de libre comercio, similar al que en esa misma fecha firmó con Chile. Dicho acuerdo no es considerado necesariamente incompatible con los compromisos de Bolivia con la Comunidad Andina, ya que representa una situación similar a los casos de acuerdos de otros países miembros de la Comunidad con terceros (i.e., Colombia y Venezuela con México en el G-3; o Colombia, Venezuela y Ecuador con Chile).

Con la apertura unilateral de su comercio, Bolivia abrió su mercado a los países del Mercosur para una variedad de productos manufacturados. En cambio, a pesar de las preferencias de la ALADI, el país aún no ha podido aprovechar el mercado de este grupo para expandir y diversificar sus exportaciones. Bolivia obtuvo superávit comercial con el Mercosur hasta 1990; un año después registró un déficit de \$24 millones, el cual ha ido aumentando hasta llegar a \$135 millones en 1995. Ese déficit proviene fundamentalmente del comercio con Brasil y de la caída a partir de 1991 de los precios de las exportaciones de gas a la Argentina (véase Cuadro 10).

El Mercosur representó alrededor del 15 por ciento de las exportaciones totales bolivianas en 1995, después de haber alcanzado a casi un 34 por cien-

to del total, a fines de la década anterior. El mercado más importante de esta subregión fue Argentina (82 por ciento) seguido por Brasil (14 por ciento). Estas exportaciones se encuentran altamente concentradas en productos minerales (62 por ciento), de los cuales más de cuatro quintas partes son gas y petróleo. Las exportaciones agrícolas y de alimentos representan sólo el 12 por ciento; madera y celulosa representan un 18 por ciento (véase cuadro 11). Este último rubro, cuyo mercado es principalmente Argentina y en menor medida Uruguay, es el único de alguna consideración cuyo valor en términos absolutos fue mayor en 1994 que en 1989, pero que en 1995 se redujo en 24 por ciento. La estructura de las importaciones desde los países del Mercosur muestra también una alta concentración en Argentina y Brasil. Este último país, después de los Estados Unidos, se ha convertido en el más importante proveedor de bienes de capital e intermedios en los últimos años.

Bolivia ha contado con varios mecanismos de trato preferencial de sus productos de exportación en los países miembros del Mercosur. Al momento de firmar el Acuerdo de Libre Comercio, Bolivia contaba con 1.700 ítems con preferencias arancelarias con sus socios del Mercosur que cubrían alrededor del 90 por ciento de la oferta exportable boliviana. No obstante, dada la débil capacidad demostrada por Bolivia para penetrar los mercados del Mercosur, es probable que el impacto inicial de la desgravación aran-

27. Véase Sarah Rajapatirana, "Bolivia: Trade Policies and Integration Choices". World Bank Working Paper, 1996.

CUADRO 10

BOLIVIA: BALANCE COMERCIAL CON MERCOSUR (Millones de dólares)

	Mercosur		Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	
	Balance	Exportaciones	Importaciones	Balance	Balance	Balance	
1986	166	368	201	265	-98	0	-1
1987	15	280	265	153	-136	0	-1
1988	35	239	204	138	-102	0	-1
1989	77	276	199	160	-82	0	-1
1990	121	319	198	163	-40	-4	2
1991	-24	237	261	91	-111	-2	-2
1992	-105	166	272	49	-152	0	-2
1993	-135	152	287	-25	-109	1	-2
1994	-114	185	299	26	-141	0	1
1995	-135	160	294	-23	-128	1	-

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Direction of Trade Statistics.

celaria se concentre desproporcionadamente en las importaciones del país andino. En esas circunstancias, el sector privado boliviano deberá enfrentar el doble desafío de tener que ajustarse a una mayor competencia de los productos del Mercosur y de expandir su oferta exportable para aprovechar las ventajas que ofrece el acuerdo comercial con esa agrupación. Para lograr ese objetivo el país necesitaría programas de reconversión, estrategias de penetración de mercados y aumento de la oferta exportable.

La globalización y la integración económica regional permiten redefinir la posición geográfica de Bolivia como

una ventaja comparativa, en lugar de verse como un obstáculo para la inserción internacional de su economía. En la medida que la cuenca del Pacífico ha surgido como una de las zonas económicas más dinámicas del mundo y las economías de la región avanzan en su integración a la economía mundial, ha sido más evidente la necesidad de desarrollar los Corredores Bioceánicos que unan el Atlántico con el Pacífico. El desarrollo de este potencial podría tener un enorme impacto sobre Bolivia, no sólo en cuanto a la facilitación del comercio del Mercosur con los mercados del Pacífico Asiático, sino también por las externalidades que se

CUADRO 11

EXPORTACIONES DE BOLIVIA AL MERCOSUR, 1994 (Miles de dólares)

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Mercosur
Agricultura y alimentos	6.574	10.938	1.205	280	18.977
Productos minerales	99.051	3.247	25	0	102.323
(de los cuales son combustibles)	97.120	0	0	0	97.120
Químicos	134	53	183	0	370
Plásticos y caucho	2	72	0	0	74
Cuero y calzado	47	368	3	32	450
Madera y celulosa	24.015	1.531	224	1.068	27.378
Textiles	234	2.640	0	1	2.875
Piedra, vidrio y metales preciosos	8	263	1	0	272
Metales básicos y sus productos	1.690	0	31	1	1.722
Maquinaria y equipo	324	9	240	0	573
Equipo de transporte	0	0	0	0	0
Otros	831	28	3	0	862
Total	132.910	19.149	1.915	1.922	155.896

Fuente: División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, sobre la base de DATAINTAL.

produzcan en beneficio de la competitividad de algunas zonas productivas bolivianas que actualmente son de difícil acceso.

Como se aprecia en el mapa adjunto, los corredores bioceánicos al norte del eje Buenos Aires-Santiago, unirían los puertos de Santos, Parana-gua y Río Grande (Brasil) en el Océano Atlántico con los puertos de Arica (Chile) e Ilo (Perú) en el Océano Pacífico.

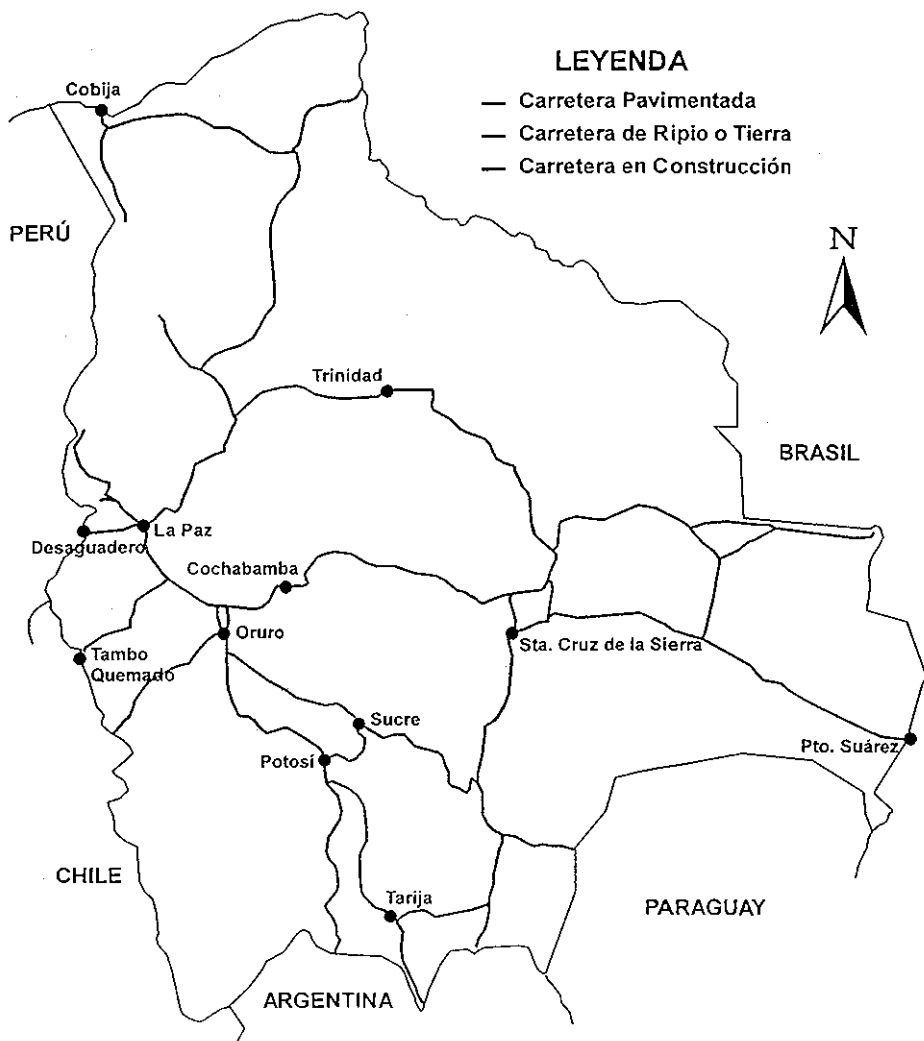
En el territorio boliviano, el corredor comprende los puntos geográficos

de Tambo Quemado-Patacamaya-Co-chabamba-Santa Cruz-Puerto Suárez de una longitud de 1.575 kilómetros. Este corredor tiene en construcción cinco tramos que cubren 456 km., a un costo de \$138 millones y necesita la construcción de dos tramos que totalizan 590 kms., más un puente, todo lo cual tiene un costo estimado de \$270 millones. Otras obras adicionales de rehabilitación y mantenimiento, por un valor de \$12 millones, completan las necesidades de financiamiento de

MAPA

BOLIVIA

RED VIAL



Este mapa, preparado por el Banco Interamericano de Desarrollo, no ha sido autorizado por ningún órgano competente y su inclusión en este documento tiene por objeto exclusivo

Departamento de Programas Sociales y Desarrollo Sostenible
Sistema de Información Geográfica (SIG/SIGIS) 25/10/96

obras de este corredor. Se han identificado además cuatro ramales: Santa Cruz-San José Chiquitos-San Matías (396 km.); Oruro-Pisiga (298 km.); San Matías-San Ramón-Santa Cruz (776 km.); y Río Seco-Desaguadero (96 km.).

Bolivia cuenta con cinco fronteras: Perú, Chile, Argentina, Paraguay y Brasil, las que, al menos hipotéticamente, podrían ser zonas de intenso intercambio comercial y fuentes de actividad económica e ingresos para la población. Sin embargo, debido a la falta de una infraestructura medianamente adecuada de transporte que conecte los centros económicos del país con los países vecinos, y a la topografía, las zonas fronterizas bolivianas son en general regiones aisladas, despobladas y deprimidas, en lugar de ser áreas que aprovechen las ventajas de la cercanía a los países vecinos. Sólo recientemente se completó la pavimentación del tramo boliviano de la carretera La Paz-Arica, la que acorta el tiempo de viaje desde la capital a ese puerto en más de la mitad y asegura la transitabilidad en todo clima. Otra importante conexión, la carretera Desaguadero-Ilo, se encuentra en construcción en territorio peruano con financiamiento de la CAF.

Entre los problemas que existen en las fronteras se destaca la falta de incentivo a una mayor inversión, por la baja densidad de población tanto del lado de Bolivia como de los países vecinos y por la falta de marcos regulatorios binacionales para el desarrollo de zonas fronterizas. En segundo tér-

mino, la inestabilidad macroeconómica del pasado, reflejada en la inflación y la volatilidad de los tipos de cambio bilaterales, particularmente durante los años ochentas, afectó negativamente el comercio y las perspectivas de desarrollo de los pueblos fronterizos. Hacia el futuro, en cambio, existen posibilidades de desarrollo de las zonas fronterizas en la medida en que se materialice la interconexión de la infraestructura de Bolivia con sus vecinos, el continuado crecimiento del comercio intrarregional y el pleno potencial de los corredores bioceánicos de exportación.

Finalmente, igual que Chile, Bolivia necesita desarrollar una estructura institucional para apoyar el acuerdo de libre comercio con Mercosur que sea adecuada para la implementación, monitoreo y evolución eficiente de las relaciones comerciales entre los dos socios.

LOS DESAFIOS PRESENTES Y FUTUROS

Mercosur, como un esquema de integración económica regional, ha sido un rotundo éxito. Con relación a su comercio al interior de la región, en un período de transición de menos de cuatro años el grupo logró su meta de implementar una desgravación lineal y automática para la gran mayoría de las partidas del arancel. Al mismo tiempo, avanzó en los trabajos preparatorios que permitieron poner en marcha la

Unión Aduanera el 1^o de enero de 1995.

Si el avance en el campo de las negociaciones y de los acuerdos políticos fue impresionante, no lo fue menos el desarrollo del comercio intrarregional propiamente tal, que estuvo acompañado de crecientes lazos de inversión, asociaciones comerciales y de negocios, transformando al sector privado en el gran protagonista del proceso. En verdad, el acelerado crecimiento y diversificación de los negocios están transformando gradualmente a los cuatro mercados nacionales en un auténtico mercado regional. Más aún, se observa que el dramático aumento de la interdependencia económica entre los países miembros está en cierto modo obligando a los gobiernos a buscar y negociar soluciones a las trabas al comercio. Esta dependencia parece sugerir que a pesar de ocasionales tropiezos, el perfeccionamiento gradual de la Unión Aduanera del Mercosur tiene buenas perspectivas de continuar en el mediano y largo plazo.

Sin embargo, como quedó en claro en las secciones anteriores de esta monografía, el camino por recorrer es todavía largo, como serán difíciles de adoptar algunos de los acuerdos y medidas de implementación de los mismos a nivel nacional. Mirando hacia el futuro, el Mercosur enfrenta una serie de desafíos que deben poner a prueba el esfuerzo y la determinación de sus líderes.

- *Profundizar las reformas económicas nacionales.* En buena medida

las posibilidades de avanzar hacia la meta de establecer un verdadero mercado común dependerá de la consolidación de las reformas económicas que se vienen introduciendo desde fines de la década pasada. La modernización de los sistemas económicos nacionales, la remoción de distorsiones en los mercados y la maduración y articulación de mercados claves, son condiciones que permitirán adoptar las medidas más difíciles de liberalización global y de integración regional de las economías de estos cuatro países.

- *Profundizar la apertura externa.* El carácter aperturista hacia el resto del mundo es uno de los rasgos distintivos del Mercosur. Su credibilidad internacional depende en gran medida de su capacidad para mantener vigente el regionalismo abierto. Esta estrategia se compone de tres niveles de liberalización comercial: la apertura unilateral, la liberalización multilateral en el marco de la OMC, y la liberalización a través de esquemas de integración. Estas acciones se refuerzan mutuamente. La integración aumenta la competencia y la experiencia exportadora, lo que a su vez establece una sólida base para una progresiva apertura unilateral y multilateral. Estas últimas exponen áreas geográficas naturales proclives a la integración y contribuyen a minimizar las distorsiones que podrían introducir las preferencias arancelarias. Lo importante a

destacar aquí es que esta fórmula requiere progreso continuo en los tres frentes; el estancamiento en cualquiera de ellos debilita a los otros dos niveles. La adherencia de los países miembros a las disciplinas de la Ronda Uruguay marcan el compromiso de grupo con el aperturismo multilateral. El desafío para Mercosur en esta área, es, en el mediano y largo plazo, continuar ampliando la cobertura y reduciendo los niveles y dispersión del arancel externo común. Sus acuerdos con Chile y Bolivia y las activas negociaciones con la Unión Europea y los países de la Comunidad Andina, así como la participación unificada del grupo en las negociaciones hacia la construcción del ALCA son muestras evidentes del propósito de multiplicar los relacionamientos comerciales con otras áreas, sobre la base de acuerdos recíprocos.

- *Fortalecer los estímulos del mercado.* Las crecientes relaciones comerciales y de inversión intrarregionales presentan una combinación de oportunidad y exigencia para el aparato productivo en el sentido de avanzar tecnológicamente, mejorar la eficiencia y competitividad y extraer las ventajas que otorgan la especialización y complementación productivas. En buena medida, el continuado éxito del desarrollo del Mercosur en el largo plazo dependerá de que las señales del mercado estimulen este tipo de adaptación del aparato

productivo, en vez de repetidas soluciones *ad hoc* a los problemas que condenen a determinadas ramas de la producción a la ineficiencia y al estancamiento.

- *Profundizar el comercio intrarregional.* En primer lugar, a pesar del notable crecimiento del comercio intrarregional de los últimos cinco años, el nivel relativo de ese comercio es aún bajo, con potencial para un crecimiento mayor al de las propias economías por muchos años. Considérese, por ejemplo, que las importaciones intrarregionales actuales representan, *grosso modo*, alrededor del 2 por ciento del Producto Interno combinado de los cuatro países. En contraste, esa relación es de más del 5.5 por ciento en el caso del NAFTA y alrededor de 14 por ciento para la Unión Europea. Mercosur tiene un amplio campo para continuar creando comercio, expandiendo y diversificando eficientemente su producción, mientras continúa avanzando en el proceso de creciente articulación con la economía internacional.
- *Perfeccionamiento de la unión aduanera.* El perfeccionamiento de la Unión Aduanera debe desembocar en su característica esencial: la libre circulación de mercaderías. Las máximas ventajas del mercado ampliado para el crecimiento económico del conjunto podrán realizarse cuando no existan restricciones aduaneras a la libre circulación de bienes (si

bien deben seguir existiendo controles de seguridad, sanitarios, de sustancias ilícitas, entre otros), dentro del espacio del Mercosur. Esta es una meta que tomará algún tiempo en ser alcanzada y requerirá de decisiones que no son fáciles, como la relativa a la distribución de las recaudaciones del Arancel Externo Común. Pero estas son cuestiones que deberán ser enfrentadas si se espera ganar los beneficios del mercado único ampliado.

- *Reglas claras y predecibles.* La inversión productiva de ámbito regional (esto es, aquella cuya factibilidad depende del acceso irrestricto de sus productos a todo el mercado del Mercosur) necesita las garantías de acceso a los mercados nacionales que sólo puede otorgar un claro sistema de normas plenamente vigente. Esto es particularmente importante para aquellas inversiones que, en ausencia de problemas de acceso a los mercados, podría localizarse en uno de los países pequeños. El desafío para el Mercosur es de continuar trabajando en el perfeccionamiento de la normativa de la unión aduanera, en la gradual eliminación de excepciones, en la cabal vigencia de las "reglas del juego" y en el establecimiento de mecanismos eficaces y expeditos de resolución de controversias.
- *Coordinar esfuerzos para el desarrollo de una red regional de transporte.* Las redes actuales de

transporte en los países de la región se desarrollaron en el marco de economías relativamente cerradas, con su comercio exterior orientado a los grandes mercados del norte. Tanto el desarrollo del mercado regional como la articulación del Mercosur con las economías que bordean el océano Pacífico dependen en buena medida del desarrollo de eficientes redes de transporte bioceánicas, que podrían incluir formas multimodales de transporte. Para ello, es necesario reforzar y hacer operativa la cooperación a nivel ministerial de los países del Cono Sur en materia de transporte y de incorporar de manera destacada la dimensión regional a la programación de las inversiones en infraestructura a nivel nacional. La clave en esta materia está en la clara priorización de los corredores regionales a desarrollar y la cooperación entre los países involucrados para asegurar el financiamiento y la oportuna ejecución de obras específicas que forman parte de tales corredores.

- *Mayor participación del sector privado en la construcción del Mercosur.* Como se ha dicho, el sector privado es el gran protagonista de la integración en el Mercosur. Sin embargo, su participación en los procesos de identificación de soluciones alternativas a problemas específicos de la integración y de negociación, para no decir nada de la toma de decisiones, ha sido es-

casa y sólo recientemente se viene perfilando con algún grado de importancia. Agrupaciones empresariales y de trabajadores, directamente interesados en las consecuencias de los acuerdos adoptados no participan informada y activamente en los trabajos de los cuerpos técnicos y decisorios del Mercosur. Más aún, en muchos casos se desarrolla en los entes representativos de esos sectores una cerrada oposición a pasos de avance en la integración que obedece más bien a la carencia en estos círculos de un análisis sistemático del impacto de tales medidas y de las alternativas. El Mercosur debe involucrar de manera organizada a representantes del sector privado que contribuyan constructivamente a la búsqueda de soluciones en el proceso de desarrollo del mercado común.

- *Avanzar hacia la etapa del mercado común.* Para alcanzar su meta última de formar un mercado común, el Mercosur deberá avanzar en áreas aún no cubiertas por la integración del grupo. Se deberá avanzar en la integración de los mercados de servicios, incluyendo banca, seguros, transporte, comercio, y consultorías y estudios, entre otros. Los mercados de trabajo y capitales deberían asimismo integrarse a fin de permitir un sustancial grado de movilidad tanto de la mano de obra altamente calificada como de los recursos de capital

necesarios para financiar emprendimientos productivos.

- *Fortalecer el intercambio de información y consulta sobre política económica.* Las economías del Mercosur iniciaron el proyecto de integración en medio de desajustes macroeconómicos que variaban considerablemente de un país a otro. Ello tendió a oscurecer las oportunidades de inversión que el nuevo Acuerdo producía; afectó seriamente la generación de ahorro interno e introdujo mucha incertidumbre a las oportunidades de negocio en el corto y mediano plazo. Estos elementos sin duda han actuado en contra de un mayor grado de integración. Sin embargo, las tendencias de los últimos tres o cuatro años han sido, en general, hacia una recuperación del crecimiento, la desaceleración de la inflación y una tendencia hacia una relativa estabilidad (con apreciación) del tipo de cambio real de los países. Es decir, a pesar de elementos de perturbación como la crisis mexicana en 1995, existe un cierto grado de convergencia en el comportamiento macroeconómico de los países del grupo que puede crear más adelante las condiciones que faciliten una cierta armonización de políticas que faciliten la integración subregional. No se debe subestimar la importancia del mantenimiento de condiciones macroeconómicas relativamente estables y sostenibles, ni su impacto en el proceso

de integración. Las consultas informales al más alto nivel entre países en este campo constituyen un buen paso inicial, pero dada la importancia de eventuales desajustes, creemos que es posible mantener y fortalecer el proceso de consulta, sin que los países pierdan su autonomía en la conducción de la política macroeconómica a nivel nacional.

- *Proyección de la imagen del Mercosur.* Existe un asunto adicional cuya importancia podría parecer como secundaria o marginal, frente a los desafíos ya enumerados, y que sin embargo merece atención. Nos referimos a la necesidad de proyectar hacia la población de los

cuatro países y hacia la opinión pública internacional una imagen justa y equilibrada de lo que el Acuerdo es y representa, sus beneficios y costos, las metas de su desarrollo y la evolución que pretenden producir sus líderes. Mucho del éxito que en definitiva alcance el proyecto dependerá del apoyo político con que cuente; ello hace necesario evitar resistencias internas o externas que estén basadas en desconocimiento o malas interpretaciones de los hechos. No se trata de hacer propaganda, sino más bien de sistematizar, evaluar y difundir información objetiva sobre el Mercosur y sus diversas características y oportunidades Δ

ANEXO A

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR

En diciembre de 1994 los países miembros aprobaron mediante el Protocolo de Ouro Preto¹ la creación de una estructura institucional para el Mercosur que modificó la establecida en el Tratado vigente y que sirve de base para el lanzamiento de la etapa de la Unión Aduanera. Una vez ratificado dicho protocolo, la siguiente estructura institucional acordada adquirió personería jurídica de derecho internacional.

- *El Consejo del Mercado Común—CMC—*. Está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los cuatro países del Mercosur. Sus funciones principales son la formulación de políticas y la negociación de acuerdos con terceros países y organismos internacionales. El CMC ya existía durante el período de transición, aunque sin personería jurídica, donde los presidentes de los cuatro países han ejercido la titularidad en las reuniones realizadas semestralmente. Esta práctica puede continuar en el futuro, como reafirmación de la voluntad política de los países de seguir impulsando el proceso de integración subregional.
- *El Grupo Mercado Común—GMC—*. Desde la firma del Tratado en 1991, éste ha sido el órgano ejecutivo del Mercosur y está integrado por cuatro representantes de cada país miembro. Sus principales funciones son desarrollar proyectos de resolución del CMC, adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de las resoluciones vigentes, negociar y firmar acuerdos por delegación del CMC y organizar las reuniones de éste.
- *La Comisión de Comercio del Mercosur —CCM—*. Este organismo está encargado de administrar las cuestiones relacionadas al comercio y proponer al GMC nuevas normas, o modificaciones de las existentes, en materia de política comercial y aduanera, así como pronunciarse sobre consultas específicas que surjan con relación a la aplicación efectiva de dichas normas, y procedimientos. La CCM tiene facultad para crear Comités Técnicos encargados de analizar temas específicos y proponer soluciones, los que en definitiva sustituirán a los Subgrupos de Trabajo del GMC y sus numerosas comisiones que funcionan a partir del Tratado de Asunción.

Continúa...

1. Suscrito por los Presidentes de los cuatro países en la ciudad de Ouro Preto, Brasil, el 17 de diciembre de 1994.

- *La Comisión Parlamentaria Conjunta.* Creada recientemente como órgano representativo de los parlamentos nacionales. Sus funciones consisten en promover la oportuna realización de los procedimientos legislativos nacionales, para la pronta entrada en vigor de las normas aprobadas a nivel subregional.
- *El Foro Consultivo Económico-Social.* Órgano representativo de los empresarios, trabajadores y consumidores que podrá formular recomendaciones al GMC, y
- *La Secretaría Administrativa del Mercosur.* Esta continúa siendo la unidad de apoyo operativo, responsable de la prestación de servicios a los órganos principales, incluyendo el mantenimiento de archivos de las resoluciones y demás documentación emanada del trabajo de dichos órganos.

Otros elementos de la institucionalidad del Mercosur, según se establecieron en Ouro Preto, incluyen el régimen para la *Solución de Controversias*. En este Protocolo se ratificaron las disposiciones del Protocolo de Brasilia de 1992 para la solución de controversias. Se prevén tres instancias: negociaciones directas; si éstas fracasan, la discrepancia se somete al GMC, el que deberá efectuar recomendaciones antes de 30 días. Finalmente, si no hubiese acuerdo, se someterá la causa a un procedimiento arbitral cuya sanción será inapelable. Si un país no cumpliera una sanción, las demás partes en la controversia podrán adoptar medidas compensatorias temporarias.

La estructura orgánica del Mercosur se caracteriza por cuerpos deliberantes y decisorios, cuatripartitos, itinerantes y que carecen del apoyo técnico institucionalizado en una secretaría de ese carácter. Este esquema, que por otra parte no sufre de las ataduras de estructuras burocráticas rígidas y costosas, sirvió adecuadamente a las necesidades del Mercosur en su etapa de transición (1990-1994). Ahora que el régimen de libre comercio y el AEC están en amplia aplicación, está por verse si la flexibilidad de la actual institucionalidad es adecuada para el continuado desarrollo de la unión aduanera y el eventual mercado común. Vale la pena anotar, sin embargo, que el protocolo de Ouro Preto permite eventuales modificaciones futuras a la institucionalidad del Mercosur.

ANEXO B

CHILE - INTEGRACION A TRAVES DE LA INVERSION SALIDA DE CAPITAL EN LOS AÑOS NOVENTAS

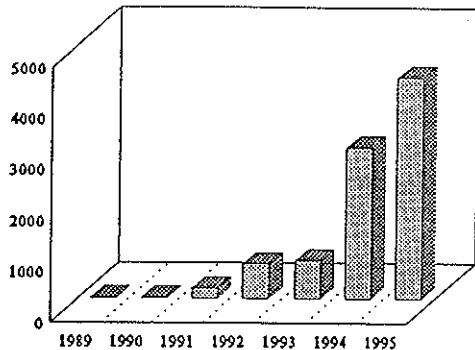
La salida chilena de capital en forma de inversión extranjera ha registrado una vertiginosa expansión en los años noventas, aumentando desde US\$15 millones en 1990 a US\$4400 millones en 1995.¹ Este rápido crecimiento de la inversión extranjera marca además la integración de Chile con sus vecinos del cono sur debido a que el 92 por ciento de la salida de capital desde 1990 hasta junio de 1996 se dirigió a la región. En los últimos seis años, las empresas chilenas han llevado a cabo alrededor de 500 proyectos en el exterior por un total de 10.700 millones de dólares. Los sectores básicos hacia donde se canalizó la inversión chilena durante el período fueron el de la energía y la industria, que recibieron 41, y 33 por ciento del total, respectivamente. Las privatizaciones, especialmente en Argentina y Perú atrajeron a varias empresas chilenas las que participaron en 28 privatizaciones en América Latina, incluyendo 26 en el sector de energía.

INVERSIONES CHILENAS SE DISPARAN

millones de dólares, 1989-1995

Las reformas provocan el surgimiento de la inversión

Entre los factores más importantes que ayudan a explicar la reciente explosión de salida de capital desde Chile, se encuentra la transformación de la economía del país desde un modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones, a otro



1. Las cifras de inversión extranjera empleadas en este informe provienen de la Cámara de Comercio de Santiago. Las cifras son inversión extranjera compiladas o "detectadas", incluyendo todos los proyectos que son reportados a través de fuentes formales e informales por las empresas inversionistas o por los receptores de fondos. Los proyectos que tienen un período de maduración superior a un año son asignados al año en que son reportados; por lo tanto, la inversión registrada, no corresponde a los desembolsos de capital. Esto explica la diferencia entre las cifras mencionadas y las del Banco Central que solamente capturan una salida total de capital por \$3100 millones entre 1990-1995.

enfoque competitivo dirigido hacia afuera y liderado por las exportaciones. Al llevarse a cabo una reducción de los aranceles a las importaciones, las empresas chilenas se vieron forzadas a volverse competitivas, y de esa manera a modernizarse, incrementar la eficiencia y adoptar nuevos conocimientos de técnicas gerenciales y mercadeo. Los conocimientos prácticos adquiridos al operar en un clima competitivo, tanto en términos de técnicas administrativas como de procesos de producción, ayudaron a desarrollar empresas chilenas que estaban preparadas para conquistar mercados extranjeros. El primer paso para muchas de estas empresas chilenas, particularmente para las que producen bienes manufacturados, fue exportar a sus vecinos del cono sur. En muchos casos, el paso siguiente fue invertir directamente en el país respectivo, una decisión estratégica adoptada para proteger o incrementar la participación en el mercado que ellas habían establecido mediante exportaciones. Invertiendo en los países del Mercosur, las empresas chilenas tuvieron la intención de asegurarse el acceso a un mercado grande creado por el tratado. Para las empresas establecidas en los sectores de energía y bancario, la presencia física en el mercado fue esencial para operar en un mercado extranjero. Para diversificar mercados y crear economías de escala, en todos los sectores las empresas chilenas se vieron estimuladas a invertir más allá de sus fronteras un aspecto de particular relevancia considerando el relativamente pequeño tamaño del mercado chileno.

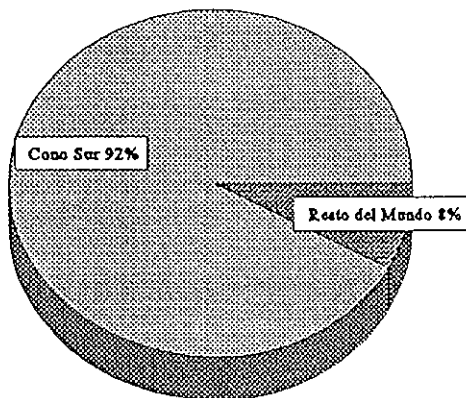
Además de los cambios ocurridos dentro de Chile, muchas de las reformas ocurridas en los países vecinos provocaron aumentos en las salidas de capital. Desde luego, el retorno a la estabilidad que siguió a la crisis de la deuda de los años ochenta y la introducción de un gran número de reformas económicas por parte de los países vecinos incrementaron sustancialmente la atracción hacia estas economías por parte de los inversionistas chilenos. Las privatizaciones en los sectores de la energía y la banca abrieron nuevas oportunidades para iniciar compromisos en el extranjero. Como Chile había pasado por el proceso de privatización varios años antes, sus empresas se habían ajustado y estaban listas para participar en las privatizaciones que ocurrían en Argentina y Perú, entre otros, a través de consorcios con otras corporaciones transnacionales.

Los cambios legislativos ocurridos en muchos países vecinos, también habían creado un entorno favorable para inversiones nuevas. La Ley de Inversión Extranjera de Argentina del año 1993, estableció un sistema no burocrático y claro para las inversiones extranjeras que no requiere autorización previa. Adicionalmente, la ley protege el derecho de repatriar capital y utilidades, y garantiza igual trato legal y constitucional a los inversionistas extranjeros. Argentina ha firmado también un conjunto de tratados para proteger y promover la inversión, incluyendo uno con Chile. En parte, como resultado de este nuevo marco legal, la inversión extranjera ha aumentado sustancialmente en Argentina.

En la actualidad, casi todos los países del hemisferio tienen legislaciones que garantizan el tratamiento nacional a la inversión extranjera. Hacia fines de 1995, Chile tenía vigentes dos tratados bilaterales con Argentina y Venezuela, uno con Ecuador aprobado por el Congreso y cuatro firmados con Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay. Sin embargo, en ese año, Chile tenía solamente un tratado —con Argentina— relacionado con la exención de la doble tributación, un acuerdo que los inversionistas actuales y potenciales desearían tener con otros países en la región. Por último, dada la creciente importancia de la inversión directa extranjera intrarregional en el cono sur, la información sistematizada y confiable es un requisito. En la actualidad, las cifras recopiladas por el Banco Central están muy por debajo de las reportadas por el sector empresarial.

INTEGRACION A TRAVES DE INVERSIONES

la gran mayoría de las inversiones de Chile van a sus vecinos



Flujos de 1990 - junio 1996.

Fuente: Cámara de Comercio de Santiago

Inversión por región

La inversión chilena en el extranjero está altamente concentrada geográficamente con el 64 por ciento de la salida de capital dirigida a la Argentina, el 20 por ciento al Perú y cinco por ciento al Brasil. La alta concentración de la inversión en Argentina y Perú se debe, en gran parte, a sus recientes privatizaciones, y a la adopción de marcos reglamentarios en sectores clave tales como los de la energía y bancario. Se espera que Brasil y Venezuela atraigan sumas más grandes en los próximos años, condicionadas principalmente, a la implementación de reformas y la privatización de empresas de propiedad estatal. Bolivia, Paraguay y Uruguay también han recibido una parte sustancial de su inversión extranjera directa total de fuentes chilenas. Como muestra el Cuadro 1, la inversión chilena se ha orientado abrumadoramente hacia sus vecinos en América Latina, sin embargo, las empresas del país han hecho importantes incursiones en mercados tan alejados como los de China, Lituania e Inglaterra (véase Cuadro 1).

CUADRO 1

INVERSIONES CHILENAS
POR DESTINO
1990 A JUNIO 1996

	Millones de dólares	porcentaje
Argentina	6.858	63.9
Perú	2.083	19.4
Brasil	586	5.5
Bolivia	293	2.7
Colombia	183	1.7
Ecuador	75	0.7
Estados Unidos	65	0.6
Cuba	61	0.6
Panamá	61	0.6
Paraguay	60	0.6
México	53	0.5
Islas Channel	50	0.5
Lituania	50	0.5
Inglaterra	45	0.4
Rusia	23	0.2
Uruguay	20	0.2
Croacia	13	0.1
China	12	0.1
Italia	6	0.1
Otros	130	1.2
Total	10.726	100.0

Fuente: Cámara de Comercio de Santiago.

Argentina, el vecino más cercano, recibe más de la mitad de la salida de capital

La inversión en Argentina ascendió a los US\$6.900 millones en el período 1990-1996, de los cuales US\$2.600 entraron a ese país en 1995 y US\$1.300 en el primer semestre de 1996. Más de 150 empresas chilenas se han convertido en propietarios totales o parciales en una amplia gama de sectores. Argentina no sólo es el principal receptor de fondos chilenos, además, es el país en el que la inversión chilena registra una mayor diversificación en términos de los sectores involucrados. Aunque el sector de energía continúa atrayendo la mayor parte de la actividad de inversión con el 55 por ciento en el período 1990-1995, las manufacturas con 29 por ciento, el comercio con siete por ciento, y la banca y finanzas con cinco por ciento, representan sectores que están atrayendo crecientes montos de capital chileno. En menor grado, pero aún importante, la industria argentina del seguro, la imprenta, las comunicaciones y otros servicios también se han beneficiado de los ingresos provenientes de su vecino.

Argentina continúa atrayendo a los inversionistas chilenos debido a que el país ha adoptado un modelo de crecimiento basado en una economía competitiva, abierta y orientada hacia afuera con aranceles externos bajos, un modelo similar al que produjo el éxito chileno. La privatización claramente abrió el camino para una mayor participación por parte de las empresas chilenas, particularmente, en sectores cruciales como la energía. Al unirse al Mercosur, Argentina se ha transformado en un lugar más interesante para la inversión. Muchas empresas chilenas están en el proceso de construir sus nichos en el mercado argentino, con planes para realizar, mediante ellos, un primer paso para ganar el acceso a un mercado de 200 millones de consumidores en el recientemente creado mercado común. Un factor adicional que ha fortalecido los flujos bilaterales de inversión es el tratado sobre tributación firmado entre los dos países en 1986 que exceptúa de doble tributación a los intereses, las rentas y las utilidades al igual que el capital y la herencia.

Una limitación enfrentada por los inversionistas chilenos, especialmente por aquéllos que desean producir bienes manufacturados transables, es el alto costo de la mano de obra argentina. En general, los costos de la mano de obra equivalen a aproximadamente al doble de los chilenos, debido en gran parte a los costos no-salariales tales como los impuestos y los beneficios. Del mismo modo, los costos financieros son, según se informa, más elevados en Argentina que en Chile.

Perú-las privatizaciones y las reformas legales atraen empresas chilenas

La inversión chilena en Perú se ha incrementado drásticamente desde 1993, como lo ha hecho también la inversión total, después de las amplias reformas (incluyendo un plan de privatización), el retorno a la estabilización económica, y la notable reducción del terrorismo. Con alrededor de US\$2.100 millones invertidos desde 1990 a junio de 1996, de los cuales US\$1.200 millones ingresaron en 1995, Chile ha llegado a ser una fuente primaria de inversión directa en el Perú y la mayor fuente del continente. A su vez, Perú es el segundo receptor de flujos chilenos, con un veinte por ciento del total. Estas inversiones se han concentrado en cuatro sectores, liderados por la energía, con aproximadamente el cincuenta por ciento del total, seguida por la industria con alrededor del 20 por ciento y la banca y el comercio con 15 y 12 por ciento respectivamente.

La nueva inversión en la banca ha modificado sustancialmente el sector, aumentando el número de bancos extranjeros desde uno, el Citibank, en 1993 a cinco en 1994. Formando parte de consorcios, los intereses chilenos están involucrados en los cuatro bancos nuevos. Aunque es muy temprano para efectuar una evaluación, estos bancos han prometido estimulantes cambios en el sistema bancario, incluyendo el creciente acceso al crédito del consumidor con rápidos períodos de aprobación (48 horas en oposición a una semana o más) y mayor competencia en términos de tasas de interés. La aprobación de la Ley Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros, en 1993, creó el marco reglamentario para un mayor desarrollo del sector y provocó el interés de los inversionistas en los bancos del Perú. Los inversionistas chilenos observaron este sector con gran interés debido a su fuerte potencial de desarrollo, con oportunidades creadas por factores tales como la falta de crédito hipotecario y el reducido número de tarjetas de crédito emitidas (menos de cien mil en Perú comparadas con un millón en Chile, en 1993) y el reducido número de cuentas (437 mil en Perú comparadas con 850 mil en Chile, en 1993). Aunque las oportunidades son muchas, persisten algunos riesgos, incluyendo los sistemas de computación insuficientes y la falta de aplicación de tecnología moderna para la supervisión financiera.²

Perú se ha beneficiado no sólo del capital de las empresas chilenas sino también de la introducción de tecnologías nuevas y de conocimientos y prácticas gerenciales. Aunque la tasa de crecimiento de la inversión extranjera en Perú ha sido muy impresionante, persisten algunos asuntos pendientes. Los inversionistas chilenos se quejan de la falta de información económica y de la

2. Esta apreciación se basa sustancialmente en el trabajo de Mario Benavente "La inversión de capitales chilenos en el mundo", 1994.

ausencia de un tratado de doble tributación. Por último, aunque los temores de un cambio de sentido en relación a las reformas recientes disminuyeron con la reelección del presidente de la república este año, algunos sectores del gobierno permanecen cautelosos frente a la inversión extranjera, creando cierta inquietud entre los inversionistas.

Bolivia-potencial enredado en la incertidumbre

Chile se ha transformado en una importante fuente de inversión extranjera para Bolivia con alrededor de US\$293 millones en flujos desde 1990 hasta el primer semestre de 1996. Aunque se han realizado importantes proyectos y el potencial para participación futura es grande, particularmente cuando el esquema de capitalización de Bolivia se ponga en marcha, el futuro está amenazado por las presiones populares contra los inversionistas chilenos en la nación andina. Los inversionistas chilenos han estado activos en una amplia variedad de sectores productivos en Bolivia, con el 33 por ciento de todas las inversiones en el sector industrial, 20 por ciento en cada uno de los sectores de la banca y la energía, y 15 y 10 por ciento en los servicios y el comercio, respectivamente. Después de incrementarse nueve veces entre 1994 y 1995, las corrientes de inversión han disminuido en un sustancial 43 por ciento en el primer semestre de 1996. El sector más afectado por esta reversión ha sido la industria, donde no se iniciaron nuevos proyectos en el primer semestre de 1996. Esto es destacable, particularmente, por el hecho de que este sector recibió el 85 por ciento de las inversiones nuevas en 1995. Si los problemas políticos pueden ser mitigados, Bolivia continuará constituyendo un lugar atractivo para los inversionistas chilenos.

Inversión en otros países del cono sur

Como el tercer receptor de salida de capital chileno, Brasil tal vez representa el potencial más grande de crecimiento futuro. Los US\$86 millones invertidos en Brasil desde 1990 hasta el primer semestre de 1996 son particularmente impresionantes, considerando que el país tiene aún que abrir a la participación del capital extranjero a sectores claves como los de la energía y de la banca. Entre 1990-1995, la industria recibió la más alta proporción de la inversión con el 83 por ciento; en cambio fue notorio que ninguna inversión se hizo en los sectores de la energía y la banca. Paraguay y Uruguay, han recibido sumas menores, aunque significativas considerando el relativo pequeño tamaño de sus

economías, con US\$61 millones y US\$20 millones respectivamente. Se puede anticipar una mayor participación; en la medida que estos países impulsaren hacia adelante programas de reforma y privatización.

Actividades fuera de la región

Aunque las inversiones chilenas han ido principalmente a sus vecinos, como lo indica el Cuadro 2, un conjunto de empresas del país se han arriestado bastante más lejos del continente con US\$65 millones invertidos en los Estados Unidos, US\$45 millones en Inglaterra al igual que montos menores en China, Croacia, Italia y otros. Un ejemplo es el de una antigua empresa chilena de calzado que recientemente constituyó una empresa conjunta en Malasia. La nueva empresa empleará tecnología chilena, mano de obra de Malasia e insumos de cuero de China, India e Indonesia para producir alrededor de dos mil pares de zapatos diarios para exportar a los Estados Unidos y Europa

Beneficios actuales. Perspectivas futuras

Los inversionistas chilenos han creado nuevas empresas y adquirido o expandido las existentes. Muchas de las empresas actuales, con una tradición de éxito, aunque temporalmente en estado de declinación, han sido fortalecidas con la infusión de capital de Chile, permitiéndoles prosperar y asegurar fuertes posiciones en el mercado. Las empresas chilenas han creado a menudo, empresas conjuntas tanto con firmas locales como con otras corporaciones transnacionales, maximizando el acceso al capital y al conocimiento práctico así como a la experiencia local, redes de contactos y participaciones en el mercado ya establecidas.

La inversión chilena en el extranjero ha beneficiado igualmente al país anfitrión y al propio. Como las empresas chilenas toman ventaja de las economías de escala e incrementan sus mercados en nichos específicos, éstas son capaces de maximizar las utilidades y así, su potencial para contribuir sustancialmente al PNB. Al dirigirse hacia afuera, las empresas chilenas son también capaces de diversificar su producción y por lo tanto, minimizar los riesgos inherentes en los ciclos de negocios internos. Al asociarse con consorcios internacionales en proyectos de inversión extranjera, las empresas chilenas adquieren acceso a nuevas tecnologías y establecen su reputación internacionalmente. El auge de la inversión extranjera chilena no muestra signos de disminución en el futuro cercano. La continua inversión en sus vecinos del cono

sur crea de hecho una integración que se mueve más allá del intercambio de bienes y servicios. En la medida que los programas de reformas y la privatización se profundicen en algunos de los vecinos de Chile, ellos se tornarán en nuevos objetivos atractivos para la inversión pública.

CUADRO 2
INVERSIONES DE CHILE POR SECTOR
1990 JUNIO 1996

	Millones de dólares	porcentaje
Energía	4.471	41.7
Industria	3.508	32.7
Comercio	1.093	10.2
Banco	747	7.0
AFP-Seguros	337	3.1
Servicio	188	1.8
Financiera	150	1.4
Comunicaciones	140	1.3
Imprenta	92	0.8
Total	10.726	100.0

Fuente: Cámara de Comercio de Santiago.