

Las uniones aduaneras:

¿Modelo de integración adecuado para los países de la región?¹

Ignacio Bartesaghi²

¹ Libro publicado por el CEFIR N° 016, año 2012. N° ISBN 978-9974-8299-2.

² Doctor en Relaciones Internacionales, Magíster en Integración y Comercio Internacional, Posgraduado en Negocios Internacionales e Integración, Licenciado en Relaciones Internacionales. Director asociado del Departamento de Negocios Internacionales e Integración de la Universidad Católica del Uruguay, docente de la Universidad de la República e integrante del Sistema Nacional de Investigadores de la ANII.

Contenido

Introducción 3

1. El fenómeno de la integración comercial 4

 1.1 Definiciones..... 5

 1.2 Motivos para integrarse 7

 1.3 Etapas de la integración económica 10

 1.4 Mecanismos de integración 20

 1.5 Multilateralismo, regionalismo y bilateralismo..... 39

2. Las uniones aduaneras y sus efectos económicos..... 42

 2.1 Breve desarrollo de la teoría clásica de las uniones aduaneras 42

 2.2 Nuevas corrientes 45

 2.2.1 Vinculadas al mercado..... 45

 2.2.2 Características del miembro previo a la conformación de la UA 54

 2.2.3 Según sus impactos 60

3. Conclusiones..... 70

Referencias bibliográficas..... 73

Introducción

El presente estudio tiene por objetivo el análisis del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y de otros procesos de integración de la región de acuerdo a lo que indica la teoría económica de las uniones aduaneras (UA), tanto en lo que refiere a las definiciones teóricas, como a los impactos económicos esperados por la instrumentación de dicha modalidad de integración. Para ello, a través de la bibliografía seleccionada, se identificaron los principales resultados -tanto positivos como negativos- esperados por la implementación de una UA, atendiendo especialmente al caso del MERCOSUR.

El desarrollo consideró como punto de partida la teoría clásica de las UA, pero presentando sus limitaciones e identificando otras visiones que buscan complementarla. La teoría fue acotada al caso del MERCOSUR, considerando tanto las características de los miembros como el grado de perfeccionamiento alcanzado por las normas referidas a la conformación de una UA en el mencionado bloque.

En el primer capítulo se desarrolla el contexto internacional que permitió la generación del fenómeno de la integración económica, luego las etapas de la integración a nivel internacional, para finalmente centrarse en las definiciones de los procesos de integración y en especial en las diferentes modalidades existentes de acuerdo a la teoría más extendida. De todos los modelos de integración relevados, se hace especial hincapié en las UA, ya que dicho nivel de integración es el que caracteriza -al menos teóricamente- al MERCOSUR.

En el segundo capítulo, se presenta la relación existente entre las UA y el desarrollo económico de los países, mediante el estudio de los aspectos más relevantes expuestos por la teoría clásica, sus limitaciones y las nuevas corrientes contemporáneas. En dicho análisis se tomó en cuenta la realidad de los países y de los procesos de integración de América Latina y el Caribe (ALC).

1. El fenómeno de la integración comercial

Previo a introducirnos en la definición de las UA como instrumento de integración, parece apropiado enmarcar la constitución de las mismas en un concepto de mayor amplitud, en particular en el que regló las relaciones internacionales una vez que finalizaron las dos guerras mundiales.

En este sentido, no puede desconocerse la influencia que en el fenómeno de la integración entre los Estados nacionales tuvo el libre comercio impulsado por Inglaterra en el siglo XVII, donde dicho país asumió un papel de preponderancia en el comercio mundial debido a la Revolución Industrial que se gestó en Europa. De todas formas, las condiciones necesarias para que el fenómeno de la integración finalmente se consolidara no pueden ubicarse antes de la culminación de la Segunda Guerra Mundial.

La integración comercial profunda entre los Estados, no fue extensiva hasta que se consolidó la etapa que la teoría de las relaciones internacionales ha denominado de “institucionalización”³, donde tanto en el plano político, como en el económico y comercial, se crearon organizaciones internacionales que hicieron posible un cambio en el relacionamiento internacional entre los países. Las mencionadas organizaciones internacionales fueron transformando el concepto que, por su origen y evolución histórica, hizo que el Derecho Internacional aceptara solo a los Estados como únicos sujetos de derecho internacional (Diez de Velasco, 2002). La organización que hizo posible la consolidación de los instrumentos de política comercial estudiados en el presente capítulo, fue la Organización Mundial del Comercio (OMC), sistema multilateral de comercio que dio un marco legal a la suscripción de acuerdos comerciales entre los Estados del tipo de los que interesan al presente estudio. Cabe recordar que el antecedente de la OMC fue el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT)⁴.

En consecuencia, si se atiende a los acuerdos suscritos por los miembros de la OMC, en su gran mayoría son congruentes y no contrarios con los principios, objetivos y normas definidas por la mencionada organización. Como lo reconoce la OMC en su último informe sobre el comercio mundial (OMC, 2011), “el establecimiento después de la guerra del sistema multilateral de comercio no redujo el atractivo de los enfoques bilaterales o regionales de los acuerdos comerciales y llevó en cambio a un período de interacción creativa y a veces de tensión entre el multilateralismo y el regionalismo”.

³ La creación de las Naciones Unidas marcó el inicio de esta nueva etapa.

⁴ Acuerdo que se creó como resultado del fracaso en la constitución de una Organización Internacional del Comercio aprobada por la Carta de la Habana en el año 1947.

A partir del comentado contexto histórico, los Estados dan inicio a la aplicación de instrumentos de integración económica, entendiendo que gracias a los mismos es posible crear riqueza y crecimiento mediante la implementación de objetivos comunes.

Los impulsores de este tipo de integración buscaban alcanzar un mercado ampliado que favorezca las economías de escala y aumente la eficiencia en la producción. De todas formas, como se verá en capítulos posteriores, todo proceso de integración, por más que se analice en términos económicos, se encuentra acompañado de implicancias políticas y sociales que no pueden desconocerse. En ese sentido, el fomento del comercio a nivel internacional presenta objetivos mucho más amplios que alcanzar la liberalización de bienes y servicios entre dos o más miembros, cumpliendo el mismo -como es reconocido por varios autores e incluso por la misma OMC-, un papel de especial importancia en la estabilidad de la seguridad mundial⁵.

1.1 Definiciones

El profesor Heber Arbuet (1997) define los procesos de integración como “todo aquel proceso que favorezca la actitud cooperaria de los estados independientes apenas trascienda la mera coordinación espontánea y posea algún grado de institucionalidad formal y hasta que la profundización del proceso abandone el ámbito de las relaciones internacionales regladas a partir del principio de independencia propio del atributo de la soberanía, para ingresar en el campo del derecho político interno, en el marco de una idea de supremacía propia del poder central del Estado (...)”⁶. El mismo autor, establece que el concepto de integración y el de soberanía son conceptos que se “complementan y que la integración profunda, la de raíz comunitaria, estructurada a partir del atributo de la supranacionalidad, es una forma de reforzar la capacidad de decisión independiente de los Estados en una nueva y difícil circunstancia histórica (...)”⁷.

⁵ Este hecho queda en evidencia cuando se comprueba que los mayores avances en la integración global han sido especialmente fuertes en momentos de estabilidad política y económica (OMC, 2011).

⁶ Arbuet Vignali, H (1997): “Soberanía e Integración ¿conceptos opuestos o complementarios?, Revista de la Judicatura, Nº38.

⁷ El concepto de integración permite contextualizar el alcance otorgado a la integración por los dos primeros Estados dispuestos a integrarse profundamente, en particular nos referimos al impulso dado por Francia y Alemania que culminó con la aprobación a través del Tratado de París, de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA). Cabe señalar,

Ya ingresando a las definiciones estrictamente vinculadas con la integración económica, autores como Bela Balassa (1961), la definieron como un proceso y un estado de situación. Como proceso, implica medidas orientadas a eliminar la discriminación entre las unidades económicas que marcan diferencias entre los Estados. Si es vista como un estado de situación, se refiere a la ausencia de formas de discriminación entre las economías nacionales.

Por otra parte, la integración económica regional también fue definida como un grupo de países de una región determinada que deciden reducir o quitar tarifas y barreras a la libre circulación de mercancías y servicios, así como también de los factores de producción (Baldwin, 1997). Años después, el mismo autor planteó diferentes niveles de integración, mencionando que los acuerdos comerciales pueden ser considerados de integración profunda o superficial⁸. En el caso de la integración profunda, se establece que sus integrantes no pueden impedir la movilidad de la mano de obra y capital, así como tampoco entorpecer la instalación de firmas extranjeras de otros países. Asimismo, plantea que los países que se integran eliminan las restricciones normativas y fiscales para las empresas extranjeras, por lo que se está frente a un cambio muy profundo de las políticas nacionales⁹. En el caso de los acuerdos superficiales solo liberalizan los aranceles y las cuotas, además de las barreras no arancelarias entre los países miembros.

que dicha comunidad es considerada un antecedente directo del Tratado de Roma, que creó en el año 1957 la Comunidad Económica Europea, hoy Unión Europea.

⁸ Como ejemplo de un acuerdo considerado de integración profunda, el autor nombra a la Unión Europea (UE), ya que se está frente a un mercado común donde los Estados no pueden restringir las importaciones de bienes y servicios originarias de otros países. Por su parte, define como integración superficial a la alcanzada por los países del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA en sus siglas en inglés), al MERCOSUR y a otros procesos de integración de ALC (también de África).

⁹ El autor mencionado considera que hay dos dimensiones diferentes en lo que define como integración profunda. Por un lado el margen extensivo y por otro el intensivo. El extensivo se refiere a un aumento en las áreas de política abarcadas por un acuerdo, mientras que el margen intensivo se vincula con la profundidad institucional del acuerdo. Las dos dimensiones pueden estar relacionadas, dado que la ampliación de la cobertura de un acuerdo puede requerir la creación de nuevas instituciones.

1.2 Motivos para integrarse

Desde David Ricardo en adelante, existe el convencimiento de que el intercambio comercial entre los países eleva el bienestar mundial¹⁰. Por lo tanto, al menos en términos económicos, debe tenerse en cuenta el costo que enfrentan algunos países por no participar en un proceso de integración. De acuerdo a un número importante de autores, el impacto es claro tanto en la erosión de preferencias, como en los otros efectos económicos que la suscripción de los acuerdos tiene frente a los no miembros (Schiff, 1996 y Schiff y Chang, 2000)¹¹. En ese entendido, adquiere relevancia el estudio de las razones por las cuales los países tienden a formar parte de un acuerdo comercial¹².

De acuerdo a la literatura económica, entre las razones que llevan a las naciones a integrarse se encuentra la denominada por algunos referentes como “natural”, explicada principalmente por la cercanía geográfica que, como será tratado más adelante, tiene entre otros efectos la disminución de los costos de transporte, lo que potencia los beneficios esperados por la integración económica (Changkyu, 2009). En otras ocasiones se hace especial hincapié en que cuando se estudian las motivaciones para integrarse, no puede olvidarse la importancia del fenómeno de la globalización, ya que el mismo ha arrastrado a todos los países del mundo, en algunos casos más allá de su capacidad de dominio (Stiglitz, 2008).

De acuerdo a una de las definiciones comúnmente aceptadas sobre lo que implica la globalización, también llamada mundialización, el Fondo Monetario Internacional (FMI) entiende el fenómeno como “una interdependencia económica creciente del conjunto de países del mundo provocada por el aumento del volumen y la variedad de transacciones transfronterizas de bienes y servicios, así como de los flujos internacionales de capitales”.

En este marco, los Estados más poderosos buscan alianzas para mantener sus niveles de competitividad, mientras que las economías más pequeñas aspiran a no quedar aisladas ni enfrentar el

¹⁰ Pero como se verá en los capítulos siguientes, otros autores, en especial la escuela “vineriana” iniciada a partir de 1950, demostraron que este concepto no es válido en todos los casos.

¹¹ Cabe señalar que la literatura revisada que ha estudiado el fenómeno de la integración a nivel internacional, coincide en los efectos de no integrarse, por lo que de cierta forma, los países, en particular los más pequeños no pueden escapar al fenómeno. Este fue el caso de la posición que debió tomar Uruguay frente a la integración argentino - brasileña iniciada en la década del ochenta (Abreu, 2000).

¹² El quedar excluido de un proceso de integración tiene implicancias de consideración en el caso de los países periféricos.

proteccionismo por no incluir sus economías a dichos acuerdos, hecho que impulsa la integración a nivel global.

Por otra parte, de acuerdo a lo establecido por Ramón Tamames (2010), algunas de las razones por las que los países negocian acuerdos comerciales son las siguientes:

- Logro de economías de escala derivadas del incremento en la producción como resultado del crecimiento en el intercambio comercial.
- Alcanzar un mercado ampliado donde se da un aumento de la competencia.
- Disminuir problemas en la balanza de pagos de los miembros participantes gracias al ahorro en divisas convertibles.
- Posibilidad de involucrarse en actividades en las que previamente no se participaba debido a la insuficiencia de su mercado interno, barrera tecnológica, incapacidad financiera.
- Aumento del poder de negociación al presentarse como bloque asociado.
- La necesidad de realizar reformas estructurales, que en caso de permanecer aislados quedarían relegadas.
- La posibilidad de acelerar el desarrollo.

Por otra parte, Paolo Giordano y Fernando Quevedo (2006) identifican, entre otros, los siguientes beneficios derivados de la integración regional:

- Consolidación de reformas unilaterales.
- Ampliación del poder de negociación en los foros internacionales.
- Favorecer la transformación productiva.
- La modernización internacional.
- Atracción de la inversión extranjera directa.

Los mismos autores establecen que en el MERCOSUR no se han registrado dichos efectos positivos (también se esperan efectos negativos), a lo que debe adicionarse que el bloque no ha logrado suscribir acuerdos comerciales de importancia económica y comercial. Este hecho tiene implicancias mayores para los socios menores aumentando como resultado “los costos de participar en el proceso de integración” (Giordano y Quevedo, 2006).

Richard Baldwin (1993) adjudica al tamaño de las economías la motivación que lleva al impulso de la integración, especialmente en lo referido al volumen del comercio afectado por los acuerdos. En ese

sentido establece que, a nivel mundial, solo la Unión Europea (UE) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA en su sigla en inglés) son acuerdos comerciales de trascendencia económica. El mismo autor otorga relevancia a las motivaciones derivadas por las acciones de política comercial seguida por otros actores de peso internacional¹³. En ese sentido, plantea que el cambio de estrategia seguido por Estados Unidos en lo que refiere a su inserción internacional a partir de la década del noventa, repercutió directamente en las motivaciones de otros Estados, incluido el mismo proceso de perfeccionamiento de la UE, las relaciones de este bloque con ALC y la incursión de China en esta misma región.

En efecto, el alineamiento en las estrategias de inserción internacional de Estados Unidos y los países europeos se hizo más evidente en la década del noventa, una vez que se iniciaron los contactos comerciales entre dichos países y el MERCOSUR. Es más, luego del fracaso de dichas estrategias plurilaterales y también de la continental lanzada a través del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), tanto Estados Unidos como los países europeos mostraron estrategias comunes, primero con los países de Centroamérica y luego con los países andinos, en especial Colombia y Perú. De todas formas, Richard Baldwin (1993) considera que no es posible adjudicar de forma rotunda a dichas estrategias las razones por las cuales los procesos se consolidan o los países se integran. En el mismo sentido, establece que no puede adjudicársele al fracaso del GATT, especialmente por el estancamiento que en su momento se le adjudicó a la Ronda Uruguay, la razón por la cual Estados Unidos apostó a la integración regional a través del NAFTA o la UE aceleró su consolidación como proceso de integración de corte profundo¹⁴.

Como lo establece la OMC (2011), entre las razones por las cuales los países se integran a través de Acuerdos de Comercio Preferencial (ACP), se ubican la necesidad de acceder a mercados más importantes, evitar la erosión de las preferencias, el aumento de la previsibilidad de las futuras políticas comerciales, el envío de señales de estabilidad a los inversores y el logro de compromisos de política denominados profundos.

¹³ Baldwin utiliza como ejemplo las negociaciones iniciadas por Estados Unidos y México (luego de cerrado el acuerdo con Canadá), que culminaron con la conformación del NAFTA debido al interés de Canadá, así como el efecto que en el mismo sentido tuvo el Mercado Único, concretado en 1992 por parte de la UE, en los países que conformaban *The European Free Trade Agreement* (EFTA).

¹⁴ Si bien muchos otros expertos reconocen que el cambio de modelo de integración del escenario multilateral al regional y más recientemente al bilateral, tiene implicancias como motivación para suscribir acuerdos comerciales, no es fácil asegurar que el mismo explicó la proliferación de este tipo de relacionamiento comercial.

Para Renato Baumann (2009), las razones por las cuales los países se integran pueden ser clasificadas en tres grupos: las relacionadas con el comercio y sus consecuencias sobre la estructura productiva, los efectos vinculados a políticas externas y los efectos sobre la actuación externa de los países participantes. En el primer grupo identifica los efectos directos vinculados con el comercio, el proceso productivo y las inversiones. En el segundo grupo menciona los impactos frente a las reformas políticas internas, la señalización de rumbos de las políticas económicas e institucionales. Por último, en el tercer grupo identifica los efectos de tipo “profiláctico”¹⁵, el aumento de la capacidad negociadora externa y las implicancias en la seguridad.

En última instancia, como se mencionó anteriormente y es reconocido expresamente por varios autores y organizaciones internacionales, se le otorga gran importancia a la ciencia política para explicar las razones por las cuales los países se terminan integrando comercialmente. En especial, las razones se concentran en la función de la integración política, el papel de las consideraciones de la política interna, la forma de los gobiernos y las instituciones, la diplomacia, burocracias y el papel de las relaciones de poder, entre otras.

1.3 Etapas de la integración económica

La integración no es un fenómeno nuevo: existen incluso antecedentes previos a la constitución del GATT, como por ejemplo el Zollverein (UA alemana), la misma Unión Aduanera de África del Sur (SACU) o el Benelux, conocidos en los tres casos como las UA más antiguas a nivel internacional. De todas formas, la extensión en el uso de los instrumentos vinculados con los procesos de integración recién logró consolidarse a partir de la posguerra, una vez que se crearon los cimientos necesarios para garantizar la paz mundial, contexto ya resumido con en el concepto de “institucionalidad” comentado en el apartado anterior.

En efecto, fue a partir de la creación del GATT en el año 1947 cuando se inició la “*primera etapa*” en lo que refiere a la integración económica internacional, al menos de forma extendida. Al respecto de la evolución, Paul Krugman (1991) entiende que desde esa fecha y hasta la década del ochenta las negociaciones regionales así como las multilaterales, fueron vistas como complementarias y substitutas, hecho que cambió desde 1980 en adelante. Para el mismo autor, el acuerdo GATT fue el

¹⁵ Evitar choques externos por permanecer a un grupo de países que le otorga más poder negociador.

que impuso la lógica de los acuerdos comerciales, fenómeno que permitió que dicho instrumento de integración comercial tuviera cerca de 30 años de éxito.

Independientemente de las negociaciones multilaterales, el primer hito en lo que a un proceso de integración “*profundo*” refiere se marcó¹⁶ con la Comunidad Económica Europea (CEE)¹⁷. De igual modo, en América Latina al impulso inicialmente de la CEPAL, se le comenzó a otorgar importancia a la estrategia de inserción internacional que deberían seguir los países, que como es sabido inicialmente estuvo centrada en una política de sustitución de importaciones acompañada de una apertura regional parcial, modelo que fracasó.

El fracaso de la “primera etapa”, al menos en ALC pero también en otras regiones como es el caso africano¹⁸, se explica por la ausencia de lazos económicos entre los miembros y por los niveles de desarrollo alcanzados por dichos países. Con respecto a la situación presentada por los procesos de integración de África, Steven Radelet (1999) plantea que cuando se dan determinadas características en los países que deciden integrarse, quizás es más conveniente la integración a través de acuerdos de cooperación y no de acuerdos del tipo comercial. Cabe recordar, que tanto en África como en ALC, se terminaron aplicando medidas contrarias a la integración impulsada en la primera etapa, como la necesidad de recaudar mediante la aplicación de aranceles, lo que impide el desarrollo de las importaciones. A su vez, dichos países continuaron impulsando el modelo primario - exportador, que no era justamente el tipo de productos demandados por los países de la región (Giordano, 2000).

Con respecto a los países de ALC, Roberto Bouzas (2011) define a esta “primera etapa” como la de “*gran diseño*”, momento en que los países concibieron a la integración como un canal apropiado para alcanzar el desarrollo (combinación de sustitución de importaciones con apertura regional acotada). Esta es precisamente la época en que se diseña la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Mercado Común Centroamericano (MCCA hoy SICA), el Pacto Andino (luego CAN) y el Mercado Común del Caribe (CARICOM). Todos los acuerdos suscritos en la “primera etapa” fueron atravesando dificultades (tanto por conflictos internos como por la crisis internacional) y tuvieron un

¹⁶ Debe tenerse en cuenta que la Comunidad estuvo precedida por el Benelux y por la CECA, dos acuerdos que son considerados junto con el Consejo de Europa antecedentes directos del Tratado de Roma.

¹⁷ Los procesos de integración concretados en ALC en la década del sesenta y setenta, formaron parte del mismo impulso iniciado con la constitución de la Comunidad Económica Europea.

¹⁸ África es el continente con la red más densa de procesos de integración (Radelet, 1999).

relanzamiento en la década del ochenta¹⁹. Las renegociaciones reconocen de cierta forma el fracaso del modelo que imperó en la década del sesenta y dio inicio a lo que se denomina la “segunda etapa” de los procesos de integración²⁰.

A esta “*segunda etapa*”, Roberto Bouzas (2011) la definió “como respuesta hacia la crisis²¹”, ya que todos los procesos debieron ajustarse a la realidad nacional de los miembros (en Centroamérica incluso con conflictos bélicos), así como a la crisis económica de fines de la década del setenta y principios de la década del ochenta²². Este nuevo período coincide con un cambio en la integración regional a nivel mundial, especialmente por la importancia otorgada al ingreso de Estados Unidos al fenómeno, hasta la fecha alejado de la estrategia de negociar bilateralmente. Al respecto, Sergio Abreu (2000)²³ entiende que esta etapa estuvo marcada por el inicio de las negociaciones para alcanzar una zona de libre comercio (ZLC) entre los países de América del Norte, el fortalecimiento de la integración en Asia a impulso de Japón, el surgimiento de China y de los “*tigres asiáticos*”, la propuesta de Bush para constituir el ALCA, la conformación de la Comunidad de Estados Independientes alrededor de la ex Unión Soviética y las posibilidades de que las negociaciones en el marco de la Ronda Uruguay del GATT no alcanzaran buen puerto.

El nuevo período estuvo marcado por cierta postergación del enfoque multilateral de integración y algunos autores como Richard Baldwin (1993) y Paul Krugman (1991) coinciden en que es la falta de liderazgo, en especial de Estados Unidos, la razón que explica la debilidad presentada por el sistema que regló el comercio mundial en los últimos 30 años. Esta falta de liderazgo es una de las razones por las cuales hasta la fecha continúan estancadas las negociaciones en el marco de la Ronda de Doha de la OMC²⁴.

¹⁹ Como ocurrió con el paso de la ALALC a la ALADI, los cambios propuestos que culminaron con la creación de la CAN, las reformas en el CARICOM, así como el paso del MCCA al SICA.

²⁰ Este fenómeno también fue visible en África, donde luego de fracasar, gran parte de los procesos buscaron un relanzamiento que en todos los casos tuvieron éxitos diversos, pero sin alcanzar la consolidación prevista por sus acuerdos originales (a excepción de la SACU).

²¹ Época conocida como la “Década perdida”.

²² Crisis del petróleo y crisis de la deuda.

²³ “Los países pequeños: Su rol en los procesos de integración”, Bizzosero, L., Abreu, S.

²⁴ De todas formas, no debe desconocerse que más allá del estancamiento actual de las negociaciones en el marco de la Ronda Doha, el escenario multilateral continúa abierto.

Al respecto, en su obra *“Is Bilateralism Bad?”*, Paul Krugman (1989) plantea que en 1980 aparecen a nivel internacional algunos signos de proteccionismo, lo que sumado a los escasos avances alcanzados en el área agrícola y los servicios en el ámbito multilateral, motivó el inicio de las negociaciones bilaterales o regionales. Como resultado, los acuerdos regionales, en especial la CEE, toman fuerza - suscripción del tratado de Maastricht- al mismo tiempo que Estados Unidos inicia negociaciones para acercarse a Canadá, lo que luego culmina en la firma del NAFTA. A su vez, concomitantemente, Asia se sumaba al fenómeno primero a impulso de Japón, pero luego de forma más extendida²⁵.

Asimismo, tanto Estados Unidos como la UE iniciaron contactos con otras regiones del mundo, especialmente con ALC. Estados Unidos lanzó la propuesta continental ALCA, que tenía por objetivo alcanzar una ZLC de “segunda generación”, desde Canadá hasta Argentina sin incluir a Cuba. Por su parte, la UE inició conversaciones con el MERCOSUR, Centroamérica y los países andinos.

Igualmente, debe tenerse en cuenta que el nuevo fenómeno no eliminó la agenda multilateral que fue transcurriendo de forma paralela a las negociaciones regionales o bilaterales anteriormente citadas. Es más, luego de un estancamiento de las mismas en los primeros años de la década del noventa, con la suscripción del Acta de Marrakech (que puso fin a la Ronda Uruguay del GATT lanzada en 1986)²⁶ y con la creación de la OMC, el escenario multilateral volvió a tomar cierta fuerza.

Si bien la agenda continuó plenamente vigente, sí es cierto que a partir de la década del setenta y ochenta, en especial desde el lanzamiento de las Rondas Tokio y Uruguay, se mostró cada vez mayor complejidad y profundidad en las negociaciones, no solo por los temas tratados (incorporación de los llamados “nuevos temas” del comercio)²⁷, sino también por el número de países que formaron parte de las rondas.

Esta nueva realidad afectó las posibilidades de cerrar las negociaciones entre los miembros, al menos en plazos razonables, hecho que actualmente es evidente en las negociaciones de la Ronda Doha

²⁵ Un ejemplo es la consolidación de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN en su sigla en inglés, hoy uno de los procesos de integración más dinámicos a nivel internacional).

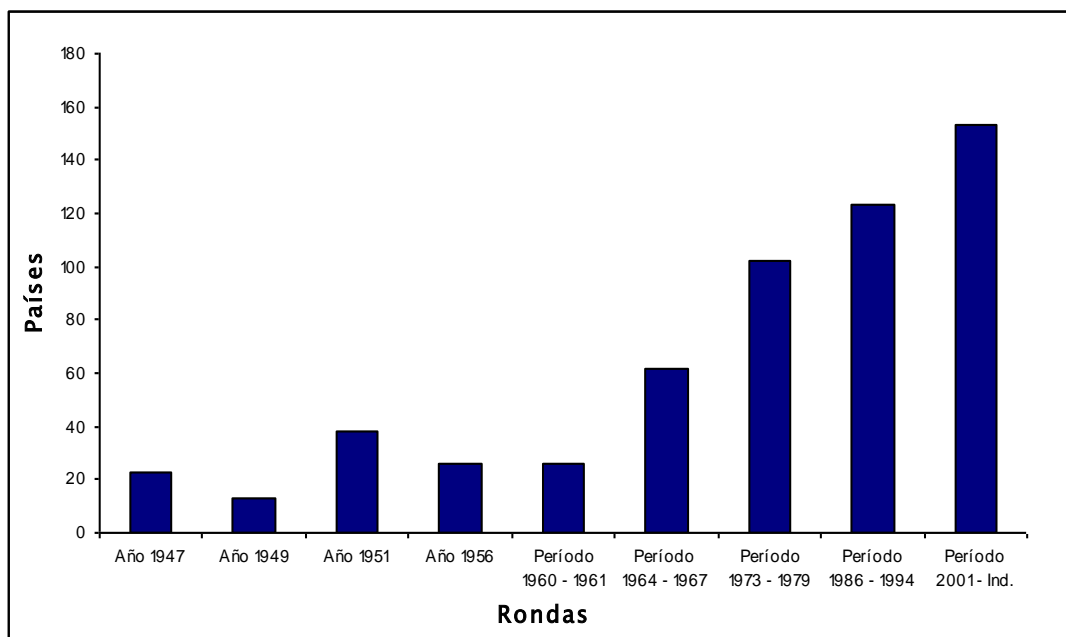
²⁶ Cabe recordar que en dicha ronda se termina de incorporar a las negociaciones sectores de suma importancia para los países en desarrollo, como por ejemplo el comercio agrícola.

²⁷ Es a partir de ese momento en que comenzó a integrarse al debate de la integración económica internacional, lo que podría simplificarse con el término utilizado de forma extendida en la literatura económica, “Regionalismo versus multilateralismo”.

(Bartesaghi y Pérez, 2010). De acuerdo a lo planteado en una gran variedad de investigaciones, un fracaso en las rondas comerciales multilaterales genera incentivos para los regionalismos, ya que como es sabido, la modalidad regional o bilateral permite avanzar en áreas de negociación que se encuentran paralizadas en el ámbito multilateral²⁸.

Este aspecto es clave para el futuro de la OMC, ya que una prolongación de las negociaciones de la Ronda Doha más allá de los promedios históricos podría implicar un fuerte golpe a la institucionalidad, a la credibilidad y a los objetivos planteados por esta institución (Baldwin y Evenett, 2011).

Gráfico 1 - Países participantes de las rondas de negociación multilateral



Fuente: elaboración propia en base a OMC.

Cabe recordar que la Ronda Doha negocia actualmente una densa agenda, que no incluye solo los temas tradicionales negociados en rondas anteriores²⁹, lo que sumado al número de países que integran la organización hace muy difícil el avance en las negociaciones.

Con respecto a la “segunda etapa” de la integración económica, Paul Krugman (1989) considera que a partir de la década del ochenta se pasa de una visión multilateral a una regional o bilateral, esta última

²⁸ En contrapartida, otros temas como el tratamiento de los subsidios internos aplicados por los países desarrollados son solo negociados en el ámbito de la OMC.

²⁹ Para conocer la extensa lista de temas negociados se recomienda acceder al sitio de la OMC, sección Ronda Doha. En: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/dohasubjects_s.htm

modalidad muy cuestionada por otros autores como Jagdish Bhagwati (1996), en especial por los impactos distorsivos que generan en el comercio mundial, hecho que no ocurre bajo una modalidad de integración multilateral. En ese sentido, se plantea que la proliferación de acuerdos regionales o bilaterales es una amenaza para el sistema económico comercial como el que propone la OMC, sugiriendo que los acuerdos de integración económica logran un efecto dominó, presionando a los países que no forman parte del proceso para que se integren a él (Baldwin, 1997)³⁰.

En referencia a un modo u otro de integración (multilateralismo o regionalismo), Paul Krugman (1991), en coincidencia con otros autores, estableció que la integración multilateral es la que beneficia mayormente a los ingresos mundiales. En efecto, concluyó que solo un bloque de integración mundial sería lo más beneficioso desde el punto de vista del bienestar global. En el mismo sentido, considera que la conformación de acuerdos del tipo ZLC o UA perjudica más de lo que favorece a la economía mundial, superando los niveles de desviación a los de creación de comercio.

En síntesis, si bien el mencionado referente plantea que la teoría de la desviación de comercio (debido al ingreso a una UA de acuerdo a la teoría clásica) es débil en términos de los resultados (Krugman, 1989), los modelos utilizados indican que el efecto neto del regionalismo reduce el bienestar global, coincidiendo con Richard Baldwin (1997) y otro gran número de expertos (Schiff, 1996; Chang, 2000).

De todas formas, no es hasta bien entrada la década del noventa -y especialmente en los primeros años del siglo XXI- cuando, debido al crecimiento exponencial de los acuerdos comerciales, y especialmente de los de menor profundidad (ZLC) (de acuerdo a la definición clásica), se puede ubicar a una “tercera etapa” que termina de consolidar el nuevo paradigma negociador iniciado en la “segunda etapa”. ALC no estuvo ajeno a este nuevo período, que estuvo impulsado por los principios del Consenso de Washington, contexto en el cual con la coincidencia de gobiernos liberales en la región, se gestó el MERCOSUR.

Este nuevo escenario, como lo asevera el Jagdish Bhagwati (1993), se encuentra caracterizado por una epidemia de acuerdos comerciales (el autor graficó el nuevo escenario como un “plato de espagueti”) suscritos por las naciones, hecho que no puede ser analizado de espaldas al fenómeno de la globalización, dado que el mismo provocó importantes cambios en los formatos de negociación característicos de la década del cincuenta. Los acuerdos negocian diferentes cronogramas de desgravación, distintos márgenes de preferencia, regímenes de orígenes distintos, así como otras

³⁰ “Las causas del regionalismo”.

disposiciones y disciplinas que no son necesariamente coincidentes entre sí, lo que dificulta la armonización internacional³¹.

Como lo indica el Cuadro 1, la OMC cuenta actualmente con 330 notificaciones que, como puede observarse, son en su mayoría acuerdos de integración económica y acuerdos de libre comercio, no UA como la conformada por Uruguay con los restantes países del MERCOSUR en la década del noventa.

A su vez, los registros indican que desde la década del noventa se ha dado un crecimiento exponencial de dichos acuerdos, justo en momentos en que el MERCOSUR suscribía una UA que era un modelo de integración instrumentado por algunos Estados en la década del cincuenta y sesenta.

Cuadro 1 – Acuerdos notificados ante la OMC

Tipo de acuerdo	Cláusula de Habilitación	GATS Art. V	Artículo XXIV	Gran total
Unión aduanera	8		9	17
Unión aduanera - Adhesión	0		6	6
Acuerdo de integración económica		97		97
Acuerdo de integración económica - Adhesión		3		3
Acuerdo de libre comercio	12		179	191
Acuerdo de libre comercio - Adhesión	0		1	1
Acuerdo de alcance parcial	14			14
Acuerdo de alcance parcial - Adhesión	1			1
Gran total	35	100	195	330

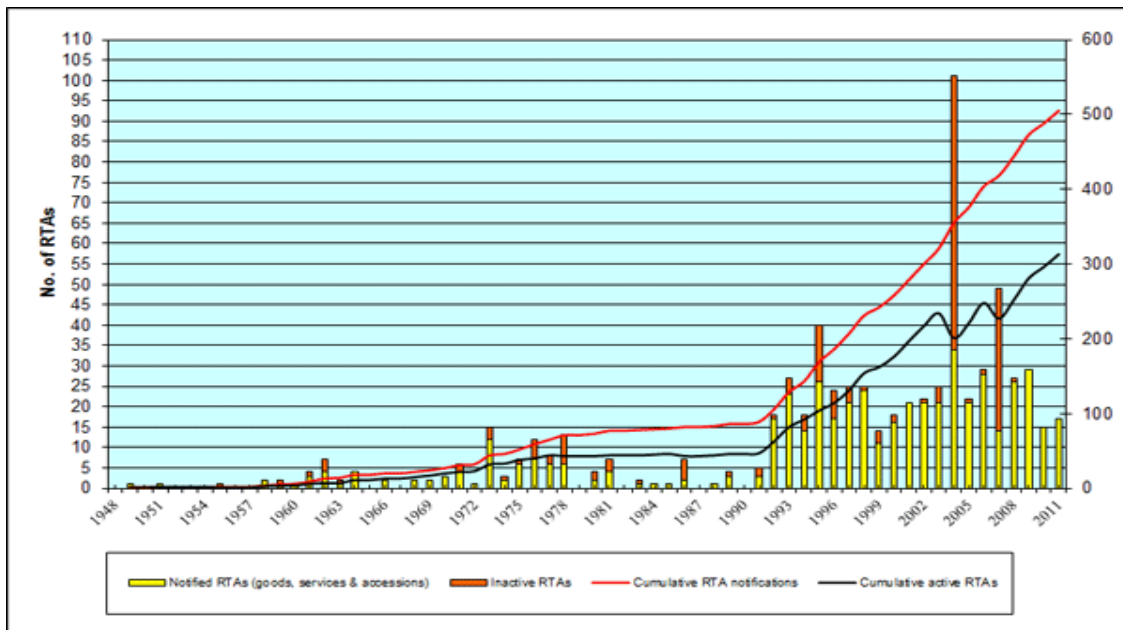
Fuente: OMC.

³¹ En menor escala, dicho fenómeno se ha evidenciado en la ALADI, donde los Acuerdos de Alcance Parcial de Complementación Económica negociados entre los miembros, aprueban disposiciones distintas que dificultan la armonización regional impuesta por la Resolución N°59.

Al respecto de los acuerdos, un reciente informe del Comité Regional de Acuerdos Comerciales de la OMC (OMC, 2012)³², identificó 61 acuerdos que en los hechos se encuentran vigentes y que todavía no han sido notificados en la OMC. Esto no solo indica que existen de hecho más acuerdos que los anteriormente mencionados, sino también que los mismos no están siendo evaluados como lo exigen las disposiciones multilaterales.

Por tanto, a partir de la década del ochenta el sistema multilateral de comercio empezó a flaquear, lo que nos lleva a preguntar ¿por qué?, ¿que llevó a que pasemos de los acuerdos regionales a los bilaterales? De acuerdo a Paul Krugman (1991), hay claros indicios de que la respuesta se encuentra en la política internacional. Por otra parte, ante la pregunta de ¿por qué se cierran más ZLC que UA en los últimos años?, Giovanni Facchini, Peri Silva y Gerald Willmann (2008)³³, concluyen que las ZLC son políticamente más viables que las UA, lo que explica la menor frecuencia en el cierre de las segundas frente a las primeras.

Gráfico 2 – Evolución de los acuerdos comerciales notificados ante la OMC



Fuente: OMC.

En lo que refiere a las tres etapas de la integración anteriormente mencionadas, algunas organizaciones y autores las definieron de diferentes formas, entre las que se destacan las definiciones de

³² Documento WT/REG/W/68.

³³ *The Customs Union Issue: Why do we observe so few of them?*

“regionalismo abierto” (CEPAL, 1994), “nuevo” y “viejo” regionalismo (Ethier, 1998; BID, 2002) o el llamado “segundo regionalismo” (Bhagwati, 1992).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), relaciona al “viejo” regionalismo con la sustitución de importaciones, apertura limitada tanto en el comercio como en las inversiones, poca apuesta al sistema multilateral, tendencia hacia el proteccionismo, tensión entre el Estado y el sector privado, inestabilidad macroeconómica, déficits de infraestructura, gobiernos autoritarios, escepticismo de Estados Unidos frente a los movimientos integracionistas.

Como es sabido, el fracaso de la política de sustitución de importaciones, la crisis económica internacional (efectos de la primera y segunda crisis del petróleo), a lo que hay que adicionarle algunos conflictos bélicos en la región, puso un abrupto final al denominado “viejo” regionalismo.

El “nuevo” regionalismo emerge en un ambiente institucional democrático y moderno, bajo el fomento de una economía de mercado³⁴. En el caso de la región, el nuevo regionalismo también contó con un contexto político regional conformado por presidentes que compartían la visión económica imperante a nivel internacional.

A través de los instrumentos de integración negociados o relanzados en esta segunda etapa, se apostó al fortalecimiento de las reformas económicas estructurales, transformación económica, atracción de la inversión extranjera directa, liberalización profunda, integración ya no solo sur – sur, sino también norte – sur (de acuerdo a varios autores y organizaciones internacionales este es uno de los cambios más dramáticos)³⁵, interés en la geopolítica, cooperación regional y funcional. Esta etapa logró una apertura significativa de ALC. En tal sentido, de acuerdo a datos del BID, entre mediados de la década del ochenta y de la década del noventa, los aranceles de la región disminuyeron de un promedio de más del 40% al 12%³⁶.

Esta importante apertura se explicó por la incidencia de las negociaciones multilaterales en el marco de la Ronda Uruguay del GATT y por el importante número de acuerdos comerciales que se suscribieron

³⁴ Al impulso de las políticas definidas en el Consenso de Washington.

³⁵ Los acuerdos Norte – Sur generarían menores niveles de desviación de comercio que los acuerdos Sur – Sur.

³⁶ Cabe señalar que, de todas formas y hasta el presente, los países de la región poseen niveles arancelarios entre 3 y cuatro veces superiores a los presentados por los países desarrollados.

en ese período. En ese sentido, si se estudian los flujos de comercio de la región en los primeros años de la década del noventa, es notorio el crecimiento del comercio intrarregional entre los países de ALC. Este fenómeno es muy visible en el caso del MERCOSUR, donde una combinación de la apertura comercial, con desregulación, estabilidad macroeconómica y paridad de tipos de cambio, forzó a un crecimiento muy importante del comercio regional, especialmente en las manufacturas (Abreu, 2000; Olarreaga y Soloaga, 1998). De cualquier forma, cabe recordar que desde un inicio los miembros del MERCOSUR, en particular los dos socios mayores, adoptaron políticas macroeconómicas y estrategias de inserción financiera internacional que eran independientes y divergentes (Polonia, 2003).

Al respecto del crecimiento del comercio intrarregional, si se considera el comercio exterior de Uruguay con los miembros del MERCOSUR, los períodos de mayor crecimiento fueron entre los años 1991 y 1994 y 2003 – 2011 luego de superado el fuerte impacto registrado por la crisis de 2001 – 2002.

Cuadro 2 – **Dinamismo del comercio intrarregional**

(Medido por Uruguay)

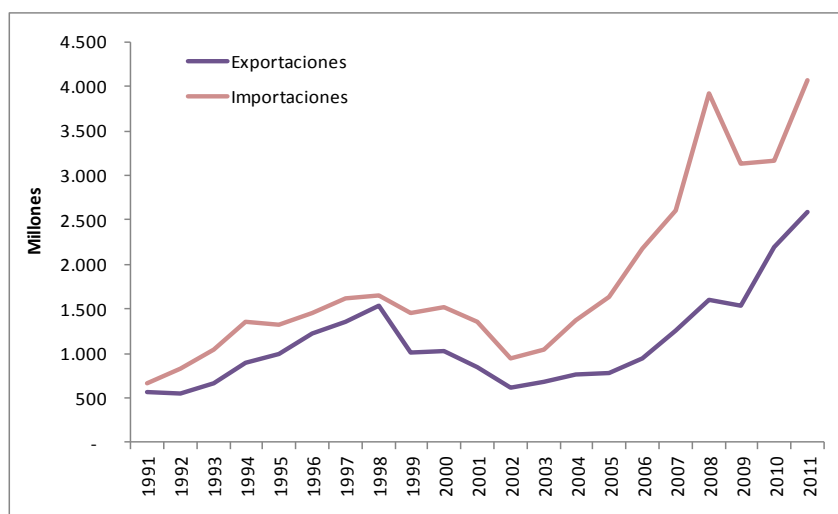
Período	Variaciones anualizadas	
	Exportaciones	Importaciones
1991 - 2011	8%	10%
1991 - 1994	17%	28%
1995 - 2000	1%	3%
2003 - 2011	18%	19%

Fuente: elaboración propia en base a WITS.

Como queda en evidencia, al menos en el caso uruguayo las importaciones han presentado un mayor dinamismo que las exportaciones, razón por la cual el país ha registrado un saldo de la balanza comercial negativa con el MERCOSUR, especialmente explicada por la relación comercial (en bienes) deficitaria que Uruguay presenta con Argentina.

Gráfico 3 – Evolución del comercio exterior de Uruguay con el MERCOSUR

(Dólares corrientes, bienes)



Fuente: elaboración propia en base a WITS.

1.4 Mecanismos de integración

La teoría clásica de los procesos de integración define a los mecanismos de integración de acuerdo a cuatro alternativas posibles, si bien otros referentes han incorporado más opciones como lo son las uniones económicas y políticas.

Además de las áreas desarrolladas a continuación, también podría clasificarse a los procesos de integración de acuerdo al número de actores que forman parte el proceso, caso de la integración multilateral, regional, subregional, bilateral o incluso unilateral.

- Áreas o sistemas de libre comercio

Implican un primer paso hacia la integración, ya que establecen preferencias comerciales recíprocas pero sin el compromiso de profundizar la relación preferencial. En esta instancia, los países mantienen el total control de su política económica. El derecho que caracteriza este tipo de acuerdos se encuentra ubicado en la esfera del derecho de naturaleza intergubernamental.

Para Bela Balassa (1961), “en un Área de Libre Comercio las tarifas y las restricciones cuantitativas entre los países participantes son eliminadas, pero cada país mantiene sus propias tarifas con respecto a los países no miembros”. El hecho de mantener sus propias tarifas con respecto a terceros, habilita a

dichos países a aplicar su propia política comercial sin tener que coordinarlas con su socio comercial. Esta modalidad de integración fue la inicialmente utilizada por los países de la región, con el doble objetivo de aumentar parcialmente el tamaño del mercado y bajar progresivamente los aranceles nacionales, pero sin perder la independencia en su política comercial.

La opción comentada no integra el Artículo XXIV del GATT, si bien puede ser autorizada por un tiempo determinado si sus miembros transitan hacia la conformación de una ZLC o UA. Los acuerdos firmados por el MERCOSUR con India y con SACU podrían clasificarse en esta categoría, ya que se comprometieron a profundizar el acuerdo en un período determinado³⁷

- Zonas de libre comercio

Supone la reducción de los aranceles y de las medidas no arancelarias entre los países que la firman, pero cada parte mantiene su política comercial común. Un ejemplo muy utilizado son los tratados de libre comercio (TLC), si bien la acepción más moderna de este concepto supera ampliamente la definición clásica de lo que se entiende como una ZLC³⁸. En este caso, se está frente a un proceso de integración de corte más profundo, que cuenta con instrumentos jurídicos necesarios para profundizar la liberalización de bienes y/o de servicios entre sus miembros. Igualmente, como ocurre en las áreas de libre comercio, los países que la integran mantienen independencia en su política comercial común. Al igual que en la modalidad anterior, en este caso el derecho intergubernamental es el característico en este tipo de acuerdos.

Las ZLC adquieren especial importancia a nivel internacional por ser uno de los mecanismos incluidos en el Artículo XXIV de GATT, como excepción al principio de No Discriminación implementado mediante la Cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF). En efecto, el mencionado artículo entiende como ZLC, a “un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminen los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas, con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio”.

La definición del artículo XXIV activó una serie de debates que continúan hasta el presente, incluso luego de aprobado el Entendimiento Relativo a la Interpretación del Artículo XXIV del GATT. Uno de

³⁷ Desde la aprobación de la Cláusula de Habilitación, al menos entre los países en desarrollo se permiten flexibilidades no previstas en el Artículo XXIV del GATT.

³⁸ Los TLC incorporan a las negociaciones otros temas que van más allá de la liberalización de los bienes y servicios y que adquieren cada vez más importancia en el comercio mundial.

los aspectos en los cuales no se ha logrado una interpretación expresa es en lo relativo al concepto de “lo esencial de los intercambios”, debate que para Félix Peña (2011) podría emerger como un beneficio a ser aprovechado por algunos países en las negociaciones comerciales actuales, mencionando especialmente la que se encuentra en curso entre el MERCOSUR y la UE³⁹. Asimismo, cabe señalar que el debate mencionado continúa hasta el presente y es reconocido expresamente por el último informe sobre el comercio mundial realizado por la OMC (2011).

La modalidad de integración comentada es parte de los compromisos asumidos en el MERCOSUR como instancia previa a la conformación de una UA, si bien en los últimos tiempos se vienen registrando ciertos desvíos que están afectando de forma cada vez más importante el libre tránsito del comercio regional. En efecto, algunos autores entienden que el bloque es una ZLC precaria, por lo que así como ocurre con la UA, debe cumplir con algunas tareas esenciales y urgentes para que se materialicen los beneficios esperados por el libre comercio (Bouzas, 2002).

Vale recordar que las ZLC han sido una de las modalidades de integración mayormente elegidas por los países de la región para asociarse comercialmente, especialmente a través de los Acuerdos de Alcance Parcial de Complementación Económica firmados al amparo de la ALADI. Es más, luego del fracaso de la denominada primera etapa de integración, los procesos de integración de la región aceptaron algunas flexibilidades para el cumplimiento de sus objetivos originarios que se ajustaban mayormente a los compromisos que impone una ZLC y no una UA o un mercado común⁴⁰. Por otra parte, como se comentó en el apartado anterior, los acuerdos a nivel internacional firmados plurilateral y bilateralmente por los miembros de la OMC son fundamentalmente ZLC.

- Las uniones aduaneras

En este caso, los países eliminan las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio⁴¹ y establecen una política comercial común frente a los países que no se encuentran dentro del acuerdo, lo que implica la conformación de un arancel externo común (AEC), considerado el componente central de las UA.

³⁹ www.felixpena.com.ar

⁴⁰ Las flexibilidades aprobadas por el Tratado de Montevideo de 1980 son un ejemplo en ese sentido.

⁴¹ De bienes y/o servicios.

Así como ocurre con las ZLC, las UA son el otro instrumento expresamente definido por el artículo XXIV del GATT como excepción al principio de No Discriminación implementado a través de la Cláusula NMF y son definidas como “la sustitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero, de manera que los derechos de aduana y demás reglamentaciones comerciales restrictivas sean eliminadas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión o, al menos, en lo que concierne a lo esencial de los intercambios de los productos originarios de dichos territorios, y que cada miembro de la unión aplique al comercio con los territorios que no forman parte de ella, los derechos aduaneros y demás reglamentaciones que en sustancia sean idénticos”.

La definición formal de lo que implica una UA genera el cuestionamiento de si realmente los países del MERCOSUR alcanzaron esta instancia de integración⁴². En efecto, los últimos estudios realizados sobre las características del AEC del bloque indicarían que se está lejos de alcanzar lo que en el artículo XXIV del GATT se denominó “en sustancia idénticos” (Vaillant, 2011)⁴³. En el mismo sentido, investigaciones realizadas sobre los resultados del proceso de negociación del AEC del MERCOSUR muestran que, si se incluyen los regímenes especiales, las listas de excepciones y los sectores no incluidos a las disposiciones del acuerdo, en su momento se llegaron a excluir cerca del 30% de las líneas arancelarias que conformaron la nomenclatura regional (Olarreaga y Soloaga, 1998; DECON, 2005⁴⁴).

Como puede observarse, la UA tal cual es definida por el GATT impone la definición de un AEC junto con la armonización de los otros instrumentos de política comercial. Este punto es de suma relevancia en el presente estudio, ya que los acuerdos comerciales suscritos por algún miembro de la UA en solitario, afectarán de forma inmediata estas dos condiciones, debiendo, al menos en términos teóricos,

⁴² Cabe recordar que la integración inicialmente propuesta por Brasil y Argentina en el Programa de Integración y de Cooperación Económica de 1986 no contemplaba la posibilidad de alcanzar una UA entre los dos Estados, sino que apostaba a privilegiar una integración sectorial con una modernización industrial. Este modelo original obedecía a una lógica de especialización intraindustrial. La misma debería favorecer la generación de economías de escala y una baja en los costos de producción que fomentara una base exportadora competitiva para el resto del mundo. A instancia de Brasil, el proceso fue migrando hacia una UA que terminó reflejando la estructura arancelaria de ese país.

⁴³ Igualmente, así como lo plantean los mismos autores que estudian el tema, las dificultades enfrentadas entre los socios del MERCOSUR para negociar el AEC, no impidieron que como resultado de su implementación (más allá de sus imperfecciones) los países integrantes del bloque bajen considerablemente los niveles arancelarios que detentaban previo a la conformación de la UA. También debe reconocerse que parte de la baja en los aranceles se debió a las reformas internas que todos los socios llevaron adelante unilateralmente desde inicios de la década del noventa.

⁴⁴ Berlinski, Kume, Vaillant, Miranda, Ons y Romero.

ser consideradas excepciones contrarias a la consolidación de una UA. Este hecho forma parte de la realidad actual de los procesos de integración de la región, siendo el caso de la CAN muy paradigmático, pero también existiendo este tipo de flexibilidades en el caso del MERCOSUR, dado el acuerdo que Uruguay alcanzó con México en 2003⁴⁵. Previo al inicio de las negociaciones con México, Uruguay había tenido contactos con Estados Unidos en el mismo sentido (Porzecanski, 2010).

En esta negociación ambos países se otorgaron preferencias recíprocas que no tienen los otros socios del MERCOSUR con el país azteca, al menos en ese grado de profundidad⁴⁶. El cuestionamiento sobre las limitaciones que presentan las UA frente a la posibilidad de negociar con terceros volvió al debate en el año 2006 cuando Estados Unidos y Uruguay iniciaron contactos para suscribir entre ellos un acuerdo comercial del tipo TLC (Bartesaghi y Pérez, 2006).

La propuesta de Uruguay para negociar independientemente del resto de los miembros del bloque, en conjunto con la etapa denominada de relanzamiento del MERCOSUR, llevaron a la aprobación de la Decisión del Consejo del Mercado Común N° 32/00, donde se establece el compromiso de que los Estados Parte negocien, en forma conjunta, acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países de extrazona, mediante los cuales se otorguen preferencias arancelarias. En definitiva, el mencionado compromiso ratifica lo que ya estaba pactado y se desprende del artículo primero del Tratado de Asunción.

Cabe recordar, que independientemente de las limitantes impuestas por una UA al margen de acción de la política comercial de los miembros, autores como Marcel Vaillant y Gerardo Caetano (2004), indicaban ocho años atrás la necesidad de marcar dos planes en términos de inserción internacional. Por un lado, una apuesta a la profundización del bloque, ya que entienden evidente los beneficios obtenidos por un acuerdo que alcance mayores niveles de profundidad e institucionalidad, beneficios que también reconocen muchos otros estudios e incluso la OMC (2011). Mientras que por otro, el denominado “plan b” donde Uruguay debe hacer gestiones para alcanzar mayores grados de libertad para suscribir acuerdos comerciales con terceros países. El desafío estaría en poder articular paralelamente las dos estrategias.

⁴⁵ Entró en vigencia en 2004.

⁴⁶ Debe tenerse en cuenta que tanto Argentina como Brasil tienen acuerdos con México en el marco de la ALADI y que se están llevando adelante intentos para alcanzar una profundización de los mismos.

Sobre el mismo tema, Isidoro Hodara (2006) explica que “los emprendimientos de integración han encontrado a lo largo de su historia ocasiones en las que debieron optar entre, por un lado, apegarse a la rigidez del modelo ideal de integración elegido (UA, para el caso del MERCOSUR) o, por otro, consensuar apartamientos del modelo que permitiesen desarrollar y fortalecieran la cohesión entre los países miembros”.

Más recientemente, debido a las dificultades que enfrenta el MERCOSUR tanto en el cumplimiento de sus compromisos internos como en el éxito alcanzado en sus negociaciones internacionales, la demanda de volver a negociar con países de extrazona volvió a entrar en escena.

En este nuevo contexto, Marcel Vaillant (2011) plantea la necesidad de que Uruguay pueda negociar acuerdos comerciales con terceros países. Defiende su posición planteando que el MERCOSUR continúa sin dar cumplimiento a las disposiciones para la conformación de una UA, que teóricamente impide a los países que la integran negociar con terceros países.

En el mismo sentido, Gabriel Oddone (2011) y Sergio Abreu (2011) cuestionan la política comercial actual seguida por el MERCOSUR y vuelven a proponer explícitamente la necesidad de alcanzar acuerdos con terceros Estados de forma independiente o adelantada del resto de los países del bloque. Por su parte, Carlos Luján (2011) concluye que los logros alcanzados por el MERCOSUR en su relacionamiento externo son “magros e insuficientes”, aspecto que continúa generando gran incertidumbre sobre el futuro del bloque en ese aspecto.

En lo que refiere a la posibilidad de negociar acuerdos con terceros, en contrapartida, existen opiniones contrarias a recuperar dicha libertad, ya que la misma perjudicaría la relación con los socios sin traer a cambio beneficios sustanciales.

Otros referentes como Félix Peña (2011) buscan soluciones intermedias, ya que plantea que al menos para el caso Argentino es necesario retroceder en algunos avances alcanzados por el bloque. Peña opina que deberían reinstalarse las salvaguardias (prohibidas por el Tratado de Asunción desde el año 1995), crear un régimen de licencias automáticas y no automáticas, regular el mercado interno mediante acuerdos sectoriales. Sin embargo, al respecto de las negociaciones externas, entiende que no podrían sellarse tratados de libre comercio por separado, ya que se estaría violentando la UA.

En suma, al menos en el caso de Uruguay, son cada vez mayores las presiones para que el país recupere su soberanía en la política comercial, especialmente desde que los beneficios esperados por la

integración son cada vez menos visibles, ya no solo por no alcanzar las metas propuestas (UA, mercado común), sino también por registrarse un retroceso en el libre tránsito de mercaderías dispuesto por la ZLC, disposiciones que hoy también están siendo incumplidas.

Volviendo a la definición teórica de las UA, para Bela Balassa (1961), “el establecimiento de una UA involucra, además de la supresión de la discriminación en el campo de los movimientos de los commodities dentro de la unión, la creación de una muralla o pared reflejada en tarifas comunes para terceros países”. Al respecto de la definición de Bela Balassa, cabe recordar que como resultado de las negociaciones para la conformación de un AEC que refleja la estructura productiva, fundamentalmente de Brasil, se presentaron algunos inconvenientes para el pleno cumplimiento de dicha política comercial, lo que lógicamente desnaturaliza parcialmente la definición teórica de una UA (Costa, 2010).

De acuerdo a lo establecido por Marcelo Olarreaga, Isidro Soloaga y Alan Winters (1999), las negociaciones tendientes a la construcción de una AEC en el MERCOSUR tuvieron un componente de política nacional ponderadas por el peso de cada país, lo que culminó en un AEC conveniente a los intereses de Brasil y en menor medida de Argentina.

Este hecho estuvo explicado porque algunos países no estuvieron dispuestos a asumir las limitaciones que este tipo de instrumentos impone a los lobbies internos que exigen mayor protección para su industria nacional.

En efecto, debido a las diferencias en la estructura productiva de los miembros del MERCOSUR se debió negociar un importante número de excepciones al AEC (listas de excepciones, regímenes especiales de importación, aranceles diferenciales para bienes de capital e informática y telecomunicaciones, sectores excluidos, falta de instrumentos comunes de defensa comercial, acuerdos comerciales bilaterales, regímenes especiales de importación como la Admisión Temporal (AT), *Draw Back*, zonas francas, doble cobro del AEC e incluso se mantiene un régimen de origen para evitar la triangulación).

El Arancel Externo Común del MERCOSUR (1)

El AEC del MERCOSUR fue aprobado en 1994 por la Decisión CMC N°22/94 del Consejo del Mercado Común. La clasificación se encuentra basada en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías aprobado por la Organización Mundial de Aduanas (seis dígitos), a la cual se le adicionaron dos dígitos más para darle mayor detalle. A esta clasificación se le conoce como Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM).

Inicialmente contó con de 11 niveles arancelarios, cuyas alícuotas se encuentran entre un mínimo de 0% y un máximo del 20%, con incrementos de 2 puntos porcentuales (las alícuotas del AEC son pares).

En el presente y de forma provisoria, cuenta con 14 niveles, pero ya no respetando los incrementos de 2 puntos en números pares. Las alícuotas llegan hasta el 35% que es el arancel comprometido por el MERCOSUR ante la OMC⁴⁷.

Cuadro 3 – Estructura del Arancel Externo Común del MERCOSUR

(A abril de 2012)

Niveles arancelarios	Número de líneas	Participación
14%	2.087	21,1%
2%	1.863	18,8%
10%	947	9,6%
18%	802	8,1%
12%	785	7,9%
16%	778	7,9%
0%	711	7,2%
26%	375	3,8%
35%	374	3,8%
20%	372	3,8%
8%	299	3,0%
6%	257	2,6%
4%	223	2,3%
28%	11	0,1%
Total	9.884	100%

Fuente: elaboración propia en base a la Secretaría del MERCOSUR.

⁴⁷ Si bien existen excepciones, el arancel consolidado ante la OMC por los países miembros no suele superar el 35%.

El Arancel Externo Común del MERCOSUR (2)

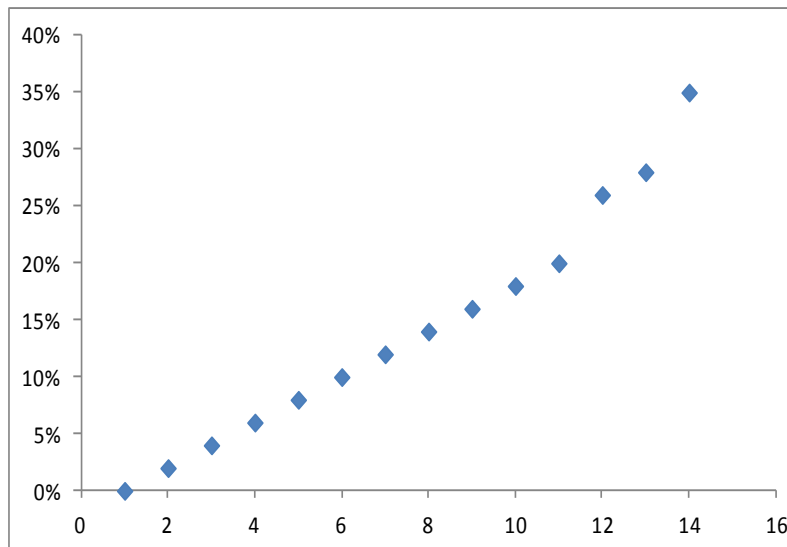
El AEC fue constituido con la lógica de que los productos con mayor valor agregado poseen un arancel más elevado, aunque la negociación para su conformación culminó contemplando otras razones como el abastecimiento regional de insumos, la dependencia en la proveeduría regional y las posiciones específicas derivadas de la misma negociación.

A lo largo de su vigencia el AEC ha sufrido diversas modificaciones, algunas de ellas temporales y otras permanentes. Las primeras fueron propuestas de Brasil una vez desatada la crisis asiática (1997), luego seguida por la reinstalación de la Tasa Estadística por parte de Argentina (las propuestas son a la suba y se dieron paralelamente a la implementación de otras medidas restrictivas al comercio). A su vez, las modificaciones pueden ser generales o, en algunos casos, específicas. Las negociaciones sobre los cambios en el AEC son llevadas a cabo por la Comisión de Comercio del MERCOSUR a solicitud de los Estados miembros.

Desde el año 1997 hasta el presente, las excepciones al AEC han sido moneda corriente en el MERCOSUR e incluso han registrado nuevos aumentos en la última cumbre de diciembre de 2011⁴⁸.

Gráfico 4 – Estructura del Arancel Externo Común

(A abril de 2012)



Fuente: elaboración propia en base a la Secretaría del MERCOSUR.

⁴⁸ Para seguir los avances alcanzados en las Cumbres del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR, se recomiendan los informes regularmente elaborados por el Departamento de Integración y Comercio Internacional de la Cámara de Industrias del Uruguay.

En: http://www.ciu.com.uy/innovaportal/v/752/24/innova.front/cumbres_mercosur.html

Al respecto de las excepciones al AEC debe tenerse en cuenta que en momentos en que se culmina la elaboración de este artículo, Brasil confirma la suba⁴⁹ de las 100 posiciones aprobadas en la reunión del Consejo del Mercado Común desarrollada en Montevideo en diciembre de 2011 por la Decisión 39/11⁵⁰. Por su parte Argentina, que cuenta con la Presidencia Pro Tempore del bloque, vuelve a plantear subas al AEC, en este caso incluso de forma más generalizada. La propuesta Argentina introdujo nuevamente el debate sobre los diferentes modelos de desarrollo seguidos por los miembros del bloque, donde los dos socios mayores presentan una agudización de las medidas proteccionistas en estos últimos tiempos, camino que no es compartido por Uruguay ni por Paraguay.

Si bien todavía no se conoce la opinión oficial de Brasil sobre la propuesta argentina, las versiones de prensa indican que los dos socios pequeños del MERCOSUR se han mostrado contrarios a ella. Más allá de los impactos concretos para Uruguay derivados de una nueva elevación del AEC -que es justo reconocer podrían mitigarse por el gran número de excepciones disponibles para nuestro país-, el hecho de aceptar una nueva suba del arancel regional implicaría minar aún más las posibilidades de que el MERCOSUR supere su profundo estancamiento y debilitamiento institucional. Por tanto, es esperable que Brasil, Paraguay y Uruguay mantengan una posición contraria a la suba del AEC presentada por Argentina a fines de junio de 2012.

De cualquier forma, en momentos de tanta incertidumbre regional y en donde los socios mayores darán rienda suelta a un sin número de propuestas de corte proteccionista (al menos hasta que no cambie el escenario internacional), se hace imperioso que Uruguay cuente con una estrategia para enfrentar estos embates y necesariamente aprovecharlos para consolidar excepciones regionales, o lo que es más importante conseguir otras nuevas. En ese sentido, no parece razonable haber aceptado la anterior suba al AEC (100 posiciones) sin lograr nada a cambio.

En el Cuadro 4 presentado a continuación, se incorporan las excepciones al AEC consensuadas con el resto de los miembros. Como resultado, se observa que el régimen de Bienes de Capital (BK) y el de Bienes de Informática y Telecomunicaciones (BIT) computados en conjunto con las excepciones en el sector vestimenta, explican el 70% de las excepciones negociadas, seguidas en menor medida por el

⁴⁹ Por un período de 24 meses. Dicha suba aún no fue confirmada por la Comisión de Comercio del MERCOSUR a través de una directiva, lo que es exigido por la Decisión CMC N°39/11.

⁵⁰ Dicha norma fue incorporada solo por Argentina y Brasil, por lo que la misma no se encuentra vigente. No se han presentado las posiciones ante la Comisión de Comercio del Mercosur que es el procedimiento definido en la norma, lo que indica que los miembros esperarán las reacciones a la última propuesta de suba generalizada.

sector automotor, si bien este último implica la mayor parte del comercio intrarregional medido en dólares.

Cabe recordar que las excepciones al AEC en algunos casos no solo afectan al arancel extrazona (vestimenta, BK y BIT, lista de excepciones y aranceles consolidados), sino que también modifican el arancel intrazona (automotor y azúcar), siendo éstas, excepciones ya no solo a la UA sino también a la ZLC negociada por las partes.

Cuadro 4 – Excepciones al Arancel Externo Común

(A abril de 2012)

Régimen	Nº de NCM	AEC promedio	Part. Excepciones	Part. AEC Total
BK y BIT	728	0,5	35,6%	7,4%
Textil y vestimenta	715	18,7	35,0%	7,2%
Vehiculos y autopartes	367	12,7	18,0%	3,7%
Lista de excepciones al AEC	224	1,0	11,0%	2,3%
Consolidado OMC	6	24,1	0,3%	0,1%
Azúcar	4	20,0	0,2%	0,0%
Sub total	2.044	12,8	100%	21%
Total AEC	9.884	11,5		

Fuente: elaboración propia en base al MEF.

A los efectos de dimensionar la importancia de las excepciones al AEC pero desde el punto de vista económico (verdadera utilización de las excepciones), seguidamente se presentan las exoneraciones pero desde el punto de vista nacional. Debe tenerse en cuenta que las excepciones nacionales no solo refieren a los rubros que no abonan el AEC por alguna exención determinada, sino que también incorporan los productos a los que se les exonera otras tasas además del arancel (como por ejemplo IVA y adelanto del IVA).

En ese sentido, en 2011, el número de regímenes especiales que afectan total o parcialmente el abono del arancel y otros impuestos nacionales ascienden a 55 y explicaron un monto cercano a los US\$ 1.711 millones de importaciones (sin considerar las compras en AT). El monto mencionado representó el 18% del total de las compras externas del Uruguay. Naturalmente, este porcentaje no incluye las excepciones por las preferencias comerciales negociadas por Uruguay con el resto de los miembros del MERCOSUR o con países de extrazona.

Cuadro 5 – Excepciones nacionales

Numero de regímenes	55
Importaciones, millones de US\$ CIF	1.711
Total recaudado IVA*, millones de US\$	224
IVA liberado*, millones de US\$	277
Arancel recaudado, millones de US\$	17
Arancel liberado, millones de US\$	110

* Incluye anticipo de IVA

Fuente: elaboración propia en base a DNA.

De los regímenes especiales nacionales, por su importancia en las importaciones se destaca el régimen de insumos agropecuarios, que en 2011 superó adquisiciones por US\$ 710 millones, liberando (dejando de recaudar) más de US\$ 43 millones solo por concepto de aranceles y más de US\$ 205 millones de IVA y adelanto de IVA.

A su vez, el número de NCM que están afectados por las excepciones nacionales ascendió a 2.620 en el año 2011, lo que representa el 27% del total de las líneas arancelarias que conforman el NCM del MERCOSUR⁵¹.

Del universo de productos mencionados, los de mayor importancia en las importaciones⁵² fueron los combustibles, en particular fuel oil y gasóleo (explicaron el 21% de las importaciones en excepción en 2011), abonos, transformadores eléctricos, insecticidas y raticidas, azúcar, automóviles para el transporte de personas, explicando, si se computan en conjunto, otro 32% del total importado bajo algún régimen de exoneración en 2011.

Ahora bien, si se computan solo los productos para los cuales se liberaron (dejaron de recaudar) aranceles en 2011, excluyendo los acuerdos, los rubros implicados bajan a 1.967 NCM. Este resultado implicaría que para el 20% del total de los NCM Uruguay se encuentra activando algún tipo de excepción al AEC, sin computar la Admisión Temporal y el TLC con México.

⁵¹ Algunos productos tienen definido un AEC del 0%, por lo que no necesariamente son considerados excepciones, sino que en algunos casos son exenciones nacionales por liberar el cobro de otros impuestos.

⁵² No incluye las adquisiciones bajo el régimen de AT.

En este caso, a nivel de producto, se destacan en orden de importancia el azúcar, los abonos, los químicos, los juegos activados con monedas, vehículos y camiones para el transporte de mercancías, motocicletas, aparatos de recepción, vehículos para el transporte de personas, entre otros.

Por otra parte, analizando la importancia económica que presentó la liberalización arancelaria, pero por régimen de excepción, el de insumos agropecuarios fue el de mayor importancia (US\$ 43 millones de aranceles liberados), seguido por las exoneraciones no declaradas (US\$ 38 millones de aranceles no cobrados) y el Decreto 316 correspondiente al sector automotor (cerca de US\$ 13 millones).

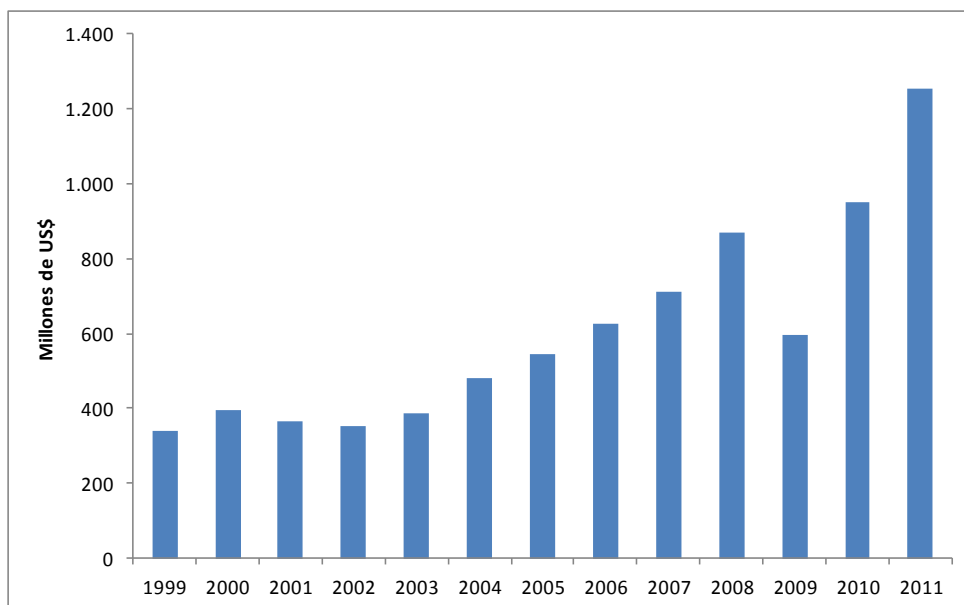
Otros importantes desvíos al AEC son el régimen de Admisión Temporal y Draw Back (permite la importación de bienes sin el pago de arancel y otros tasas con la condición de que dicha mercadería sea reexportada en un plazo determinado).

En el caso de Uruguay, se utiliza el régimen de Admisión Temporal, que presenta un impacto adicional ya que está consensuado en la normativa comunitaria, lo que habilita a este país a utilizarlo para el comercio intrazona.

Las importaciones nacionales mediante este régimen han registrado un importante crecimiento en los últimos años, transformándose en un instrumento de suma importancia para el nivel de las exportaciones industriales con destino a la región. Las compras bajo el régimen de AT alcanzaron los US\$ 1.255 millones en 2011 lo que supuso el 12% del total importado por el país.

Gráfico 5 – Importaciones uruguayas bajo el régimen de Admisión Temporal

(En dólares corrientes)

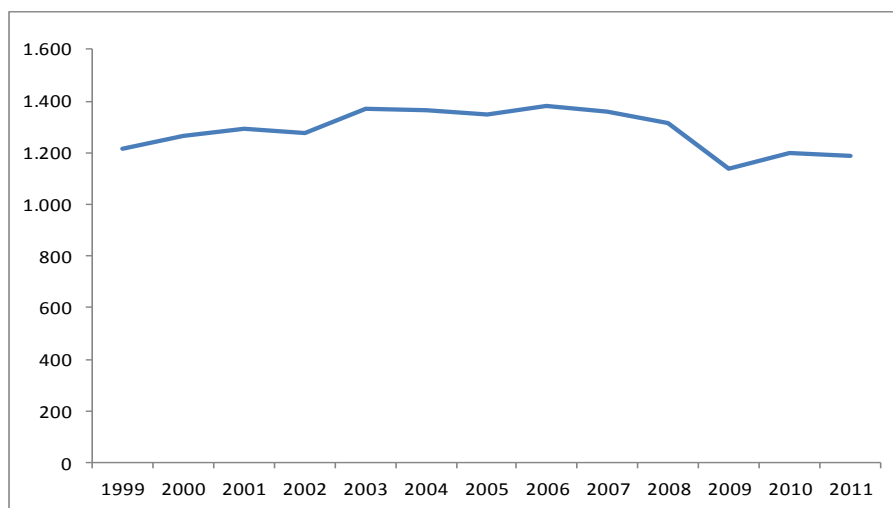


Fuente: elaboración propia en base a DNA.

Si se computa el número de NCM que operan bajo dicha operativa aduanera, vemos que estos se han mantenido bastante estables en los últimos años. Tomando el promedio importado entre los años 1999 y 2011, el número de líneas arancelarias asciende a 1.286 NCM, lo que supone el 13% del total del AEC (en 2011 alcanzaron los 1.187 NCM, 12% del total de la nomenclatura).

Gráfico 6 – Importaciones uruguayas bajo Admisión Temporal

(En número de NCM)



Fuente: elaboración propia en base a DNA.

Los datos anteriormente presentados incluyen todas las operaciones bajo AT, por lo que dicho análisis no es aplicable para definir el número de excepciones al AEC. Para ello hay que registrar las importaciones que provienen de países con los cuales Uruguay no posee un acuerdo comercial vigente.

En efecto, en 2011 las importaciones en AT desde países sin acuerdo (se consideró como acuerdos al MERCOSUR, los acuerdos en el marco de ALADI y los TLC firmados por el bloque con Egipto, Israel y Palestina⁵³. No se consideraron los acuerdos con India y con SACU por ser muy limitados en su alcance) treparon a los US\$ 820 millones y registraron operaciones en 998 NCM lo que supuso el 10% de la NCM.

A su vez, las zonas francas instaladas en los países miembros también son técnicamente excepciones al AEC, ya que al considerarse que las mismas no forman parte del territorio aduanero, tienen permitida la importación de mercaderías sin el pago del arancel y otras tasas aduaneras. Cabe señalar que, en este caso, las Zonas Francas de Manaus y Tierra del Fuego están contempladas en la normativa MERCOSUR, lo que naturalmente aumenta el impacto económico de la excepción.

Por último, como se adelantó anteriormente, las excepciones comentadas no incluyen la baja del arancel con motivo de la suscripción de acuerdos comerciales, ya que técnicamente no serían un desvío al AEC salvo que no se negocie de forma conjunta (exigencia de una UA).

De acuerdo a datos informados por Uruguay, en 2011 las importaciones preferenciales en el marco de algunos de los acuerdos comerciales vigentes o programas preferenciales ascendieron a los US\$ 2.973 millones, lo que implicó el 30% de las compras totales sin considerar AT. Las preferencias en el marco del acuerdo MERCOSUR son las de mayor importancia, explicando el 70% del total de las compras preferenciales. El arancel liberado (no cobrado) por las preferencias negociadas con los países del bloque ascendió a aproximadamente US\$ 250 millones en 2011.

En el caso de México, que sí podría ser considerada una excepción parcial⁵⁴ al AEC, las compras preferenciales ascendieron en 2011 a una suma cercana a los US\$ 100 millones, liberando aranceles por un monto cercano a los US\$ 14 millones de dólares. En este caso, los NCM involucrados ascendieron a 307 rubros en 2011, lo que supone el 3% del total de la NCM.

⁵³ El criterio es extensivo ya que en algunos casos los acuerdos no están vigentes.

⁵⁴ Es parcial porque Argentina y Brasil tienen acuerdos con este país a través de la ALADI, si bien son menos profundos que el alcanzado por Uruguay.

En síntesis, las excepciones al AEC consensuadas con el MERCOSUR sumadas a las nacionales (tomando en cuenta solo los NCM que liberan aranceles, lo que permite suponer que tienen un AEC diferente a cero), al régimen de AT (considerando solo los países con los cuales no se tiene un acuerdo comercial) y al TLC suscrito con México (bajo el supuesto de que solo Uruguay tiene preferencias con dicho país), luego de descontadas las repeticiones entre todos los regímenes y descontando los rubros que ya tienen un arancel externo del 0%, el porcentaje final de líneas de la NCM en las cuales Uruguay aplica un nivel arancelario distinto al AEC alcanza al 35% de la NCM del bloque. En otras palabras, para ese porcentaje de líneas arancelarias Uruguay no aplica el AEC negociado con los miembros del bloque.

Si se atiende a los desvíos del AEC, identificando si son al alza o a la baja, Uruguay sería el país del bloque con un mayor número de excepciones a la baja, lo que indicaría que es el socio que menos cómodo se siente con la negociación del AEC vigente (DECON, 2005). De cualquier forma, todo tipo de desvío al AEC, tanto sea al alza (por lo general los aprobados por Brasil y Argentina) como a la baja, implican restricciones al comercio intrazona e impiden el desarrollo del proceso de integración.

Debe tenerse en cuenta que todos los procesos de integración han pactado excepciones a sus normas generales vinculadas con el perfeccionamiento de la UA, incluso también la UE. La crítica en el caso del MERCOSUR se centra en que las mismas han sido discrecionales, en algunos casos de suma importancia económica (por ejemplo Zona Franca de Manaus o el comercio automotor), no se ha respetado su carácter de provisorias (postergando sucesivamente los plazos de las normas) y no se ha logrado alcanzar regímenes excepcionales comunes, si bien están siendo negociados.

A su vez, la distorsión generada desde el año 1997 hasta el presente dificulta las negociaciones del MERCOSUR con países de extrazona, ya que para presentar las ofertas se debe partir de aranceles comunes, que como se demostró anteriormente no es el caso para un gran número de sectores productivos.

Además, otra de las exigencias de las UA como es la aprobación de un código aduanero, no ha podido alcanzarse al menos en el caso del MERCOSUR⁵⁵, así como tampoco se ha definido el sistema de distribución de la renta aduanera ni la plena interconexión entre las aduanas, lo que implica otro impedimento para la conformación plena de una UA.

⁵⁵ El código aprobado en la Cumbre del Consejo del Mercado Común desarrollada en San Juan, Argentina, en el año 2010, continúa sin ser incorporado por los Estados miembros.

El nivel de excepciones anteriormente mencionado no solo estuvo presente desde la implementación, sino que se ha visto profundizado casi de forma permanente por parte de todos los socios o incluso bilateralmente sin la previa negociación con el resto de los miembros. Como resultado, la política comercial del bloque adquirió un alto grado de especificidad (DECON, 2005).

Referido a los desvíos en la implementación de la UA, Roberto Bouzas (2011) plantea que una de las razones por las cuales no se logró alcanzar el perfeccionamiento del AEC en el MERCOSUR, se encuentra vinculado a la falta de incentivos o *Trade offs* para aquellos países que, por sus características productivas, tendrían un mayor impacto por la aprobación de una tarifa común (desviación de comercio de acuerdo a la teoría clásica). En el mismo sentido, Sandra Polónia (2003) entiende que un proyecto de integración económica implica costos y para que los miembros que los enfrentan sientan que vale la pena afrontarlos, será necesario que los beneficios en términos de crecimiento e inserción sean cuantiosos.

La autora sostiene que la ausencia de este incentivo, que sí existió en la UE así como en la SACU (fondos de compensación y fondos de cohesión), termina explicando las razones por las cuales se negocian las excepciones al AEC, lo que mina uno de los objetivos centrales de este tipo de acuerdo. En definitiva, los países del MERCOSUR decidieron integrarse a una UA siempre y cuando la misma no sea plenamente materializada, lo que claramente es un contrasentido.

Asimismo, debe observarse que el modelo de integración mencionado no es el mayormente utilizado por los países para integrarse en la actualidad, ya que las preferencias son los TLC, lo que implica ZLC que incorporan a las negociaciones otros capítulos conocidos como “nuevos temas del comercio”, que al menos en el MERCOSUR han ocupado un importancia relativa en la agenda regional.

Entre los aspectos positivos de suscribir una UA, en particular como paso intermedio hacia un acuerdo de mayor profundidad (mercado común), Roberto Bouzas (2002) destaca su mayor transparencia y reducción de costos de las transacciones (no requiere de un régimen origen). Para que estos beneficios se materialicen, el mismo autor entiende necesario que se alcance una estructura de protección común, una armonización de políticas y regulaciones que puedan interferir en las políticas de protección, eliminación de controles internos al comercio y definir mecanismos para la distribución de la renta aduanera, exigencias que en muchos casos superan la capacidad de maniobra de algunos países (Bouzas, 2002).

De cualquier forma, el abandono del proyecto de alcanzar una UA por parte de los miembros del MERCOSUR debe previamente evaluar la importancia que este tipo de integración tuvo en las inversiones, en especial aquellas captadas por los miembros con la expectativa de que finalmente se concrete una UA perfeccionada. Otro de los efectos apunta al daño en la credibilidad internacional que puede suponer una modificación del proyecto original, especialmente en el curso de algunas de las negociaciones internacionales que enfrenta actualmente el MERCOSUR.

- El mercado común

En este caso, a las instancias anteriores se le suma la liberalización de los factores de producción: mano de obra y capital⁵⁶. Bela Balassa (1961) entendió que “en un mercado común, se da el caso no solamente de la eliminación de las restricciones de comercio de productos sino al movimiento de factores de producción con un grado de armonización en las políticas económicas, monetarias, fiscales y sociales, como ha ocurrido en el Mercado Común Europeo”.

Si bien el Tratado de Asunción que conformó el MERCOSUR se plantea en su artículo primero alcanzar esta instancia de integración, el bloque todavía se encuentra haciendo esfuerzos por consolidar la UA, no habiendo avanzado en las exigencias necesarias para alcanzar un mercado común. Adicionalmente, en los últimos años se han registrado algunos retrocesos incluso en la ZLC, por lo que parece cada vez más lejano el cumplimiento de las etapas que aún quedan por delante.

Vale recordar que, en la región, otros procesos de integración también definieron seguir los pasos de la UE y acordaron la conformación de mercados comunes, caso del MCCA⁵⁷, la CAN⁵⁸, el CARICOM y la ALADI, si bien en este último acuerdo como objetivo a alcanzar pero sin haber previsto una fecha determinada⁵⁹.

- La unión económica

Es el proceso de integración considerado más profundo, ya que a las exigencias anteriormente mencionadas se les adiciona la armonización de políticas macroeconómicas y la implementación de

⁵⁶ Si bien podría definirse un mercado común sin pasar por una UA.

⁵⁷ Hoy SICA.

⁵⁸ Inicialmente Pacto Andino.

⁵⁹ Tratado de Montevideo de 1980.

una moneda única. El ejemplo mayormente conocido es el de la UE, único proceso que alcanzó dicho nivel de integración⁶⁰, si bien, como es sabido, no todos los miembros de la UE forman parte de la unión monetaria.

- La unión política

Los acuerdos más profundos, en particular los que definieron alcanzar una UA y un mercado común, no limitaron su integración a lo que teóricamente imponen dichos instrumentos. Muchos de los procesos de integración de estas características han avanzado más allá del plano económico, con diferente éxito pero con un mismo objetivo. El órgano que mayormente refleja este tipo de integración es el Parlamento Regional, siendo en el caso europeo un verdadero caso de estudio, ya que ha adquirido en los últimos tiempos cada vez mayor incidencia en la toma de decisiones comunitarias (Bartesaghi, 2012).

En resumen, como puede deducirse de los modelos de integración explicados, los compromisos se vuelven más demandantes para los países a medida que se avanza en el proceso de integración. El grado de profundidad de los acuerdos alcanzados por los países ha sido estudiado de forma extendida por autores y organizaciones, especialmente por el impacto provocado en los miembros que no integran el acuerdo. En ese sentido, la OMC (2011) plantea que la integración profunda tiene efectos sistémicos, lo que implica que la misma puede imponer costos a los países que no se suman al proceso. Pero por otro lado, puede generar un nivel de integración intermedio gracias a la aprobación de normas comunes entre los Estados nacionales que se integran y el escenario multilateral, lo que es visto como positivo.

En esa línea, muchas de las áreas negociadas en un acuerdo comercial necesitan de un tipo de integración profunda que incluso sería positivo entre países en desarrollo y desarrollados, en particular por los impactos derivados de la importación de las denominadas “mejores prácticas”. Asimismo, los análisis empíricos demuestran que existe una asociación positiva entre la integración profunda y las redes de producción.

En efecto, el reciente informe sobre el comercio mundial de la OMC ya comentado (2011) establece que cuanto más profundo es un acuerdo, mayor es el flujo de comercio de piezas y componentes entre los miembros. En el mismo sentido, otras investigaciones entienden que la integración considerada profunda (la que va más allá de la eliminación de los aranceles y cuotas) es la que de acuerdo a los

⁶⁰ Algunos procesos en África alcanzaron dicha instancia pero no en el grado de profundidad de la UE.

estudios de impacto generan más ganancias para los miembros, como por ejemplo el caso de los servicios, facilitación de comercio, aumento de productividad, mejora las condiciones para la inserción económica internacional, capacidad en las negociaciones comerciales, entre otros (Baldwin y Venables, 1997; Polónia, 2003).

En el caso de ALC, el problema mayor no radica en la profundidad alcanzada por los acuerdos, ya que teóricamente los países se han integrado mediante acuerdos profundos (mercados comunes). Los cuestionamientos están centrados en el grado de cumplimiento que han alcanzado las normas aprobadas por los órganos con capacidad decisoria. Como es conocido, todos los procesos de integración de la región presentan gruesos incumplimientos a lo dispuesto en sus tratados fundacionales, hecho claramente visible en el MERCOSUR (Bartesaghi, 2011; INTAL 2011). Igualmente, si bien podría hacerse una generalización, debe tenerse en cuenta que los avances de los procesos de integración de ALC son bien distintos.

Un análisis pormenorizado del grado de materialización de las normas vinculadas con la UA y con el mercado común, indica que el SICA y el CARICOM han regionalizado en mayor medida la normativa vinculada a dichas instancias de integración si se lo compara con la CAN o con el MERCOSUR (Maldonado, 2003).

Como se verá en los siguientes capítulos, la explicación podría encontrarse en que tanto el MERCOSUR como la CAN, poseen asimetrías mayores entre sus miembros que las presentadas entre los países de las otras dos regiones, lo que redundó en una distribución un poco más pareja de los costos vinculados con la integración regional.

1.5 Multilateralismo, regionalismo y bilateralismo

Existe un debate sobre si la proliferación de acuerdos comerciales es contraria a los intereses de la integración multilateral o si, por el contrario, están directamente colaborando con la misma (Venables, 2000).

Si bien el sistema multilateral de comercio siempre ha admitido excepciones, que de acuerdo a la OMC pueden ser generales o específicas, algunos autores entienden que desde el punto de vista “lógico” no

se deberían aceptar desvíos, aunque como sabemos se permiten en el caso de los acuerdos comerciales (Espósito, 1999).

Entre las razones que justifican las excepciones en el sistema multilateral, se encuentra el reconocimiento de que mediante la integración regional se logran acuerdos de mayor profundidad, ya que son menos los países involucrados. Otros especialistas mencionan la existencia del “comercio natural” entre Estados que se encuentran geográficamente cerca y la necesidad de reconocer los acuerdos que existían previo a la conformación del GATT (Espósito, 1999).

Algunos expertos ven como contraria la integración regional con la multilateral, demandando cambios en las excepciones o directamente reclamando que se impida la suscripción de acuerdos de esa naturaleza, como las ZLC o UA (Bhagwati, 1991; Srinivasan, 1996).

Como es sabido, en las dos últimas décadas los acuerdos comerciales han trepado hasta un número histórico, alcanzando a su vez distintos formatos en relación con los que históricamente se venían suscribiendo. Al respecto, Félix Peña (2002) menciona tres denominadores comunes en cuanto a los objetivos de los sistemas de normas propios de los ACP, independientemente de su naturaleza: “garantizar el acceso a los mercados, de los bienes, servicios y personas dependiendo del tipo de acuerdo que se suscriba, establecimiento de algún grado de discriminación de los miembros con respecto al resto del mundo, por ejemplo a través de la implementación de un AEC, reglas de origen, disposiciones en materia de inversiones, compras gubernamentales y por la aprobación de otras normas comunes entre los socios, que limitan la independencia de cada integrante en la formulación de políticas públicas”.

La estadística reciente puesta a disposición por la OMC (2011) es concluyente en el crecimiento registrado por los denominados ACP. Dicha abreviatura, si bien contempla los diferentes tipos de acuerdos incluidos en la teoría clásica de la integración anteriormente desarrollada, están más concentrados en acuerdos identificados con ZLC y no con las UA que es justamente el tipo de acuerdo que caracteriza al MERCOSUR (más de 3/4 parte de los ACP serían ZLC y no UA de acuerdo a la OMC). A su vez, otra de las características de estos acuerdos es que los mismos son “transregionales”.

En ese sentido, a partir de la década del 50 se dio un crecimiento constante de este tipo de acuerdos en paralelo con un lento avance de las negociaciones multilaterales, que como se mencionó anteriormente, se hacían cada vez más complejas tanto en términos de los asuntos que se incluían a la negociación, como en el número de socios que se sumaban a la misma. En lo que refiere a la suscripción de los ACP,

según la mencionada organización en la década del 90 ya se alcanzaron unos 70 acuerdos de esas características, si bien luego de esa fecha se generó una expansión que hizo que en 2011 se cuente con más de 330 acuerdos. El tipo de convenio alcanzado en los últimos años modificó la forma de relacionarse en comparación con décadas pasadas, tanto en lo que refiere a los actores con quien se integran los países, como también a los instrumentos utilizados.

Cabe notar que los ACP adoptan distintas modalidades que pueden clasificarse según la cercanía geográfica, el ámbito multilateral o bilateral, las técnicas de integración, en especial las mencionadas anteriormente (algunas enmarcadas en el artículo XXIV del GATT o los espacios permitidos por la Cláusula de Habilitación⁶¹, aprobada en la Ronda Tokio) y por la distribución del poder económico y político entre los socios, en particular los diferentes niveles de desarrollo de sus miembros (Peña, 2005)⁶².

Los acuerdos alcanzados entre los miembros de la OMC adquieren cada vez mayor diversidad, ya que varían en sus formatos, iniciativas, mecanismos de integración, en lo que se ha denominado “geometría variable” y ha permitido la explosión de la integración (Baumann, 2009).

En lo que refiere a las razones que pueden explicar la proliferación de los acuerdos comerciales, la OMC (2011) indica que los beneficios de los acuerdos comerciales no solo se encuentran vinculados a evitar el pago del arancel (ya que en algunos casos los niveles son marginales previo a la conformación del acuerdo). En efecto, se identifican otras ventajas, por ejemplo en el despacho de las mercaderías así como en mejores tratamientos en otras temáticas vinculadas con el comercio internacional.

En el mismo sentido, la organización otorga suma importancia a las nuevas temáticas vinculadas con el comercio internacional, que como es sabido integran la gran mayoría de los acuerdos negociados entre los miembros en la actualidad. En particular, se destacan los servicios, la inversión extranjera, la

⁶¹ El MERCOSUR fue suscrito en la OMC a través de esta cláusula y no del artículo XXIV del GATT. De acuerdo a algunos estudios, el bloque cumpliría con las exigencias definidas en el Entendimiento Relativo a la Interpretación del Artículo XXIV del GATT de 1994 (Espósito, 1999).

⁶² El mismo autor establece que es posible ubicar los ACP de acuerdo a las funciones que las instituciones deben cumplir: “como la preservación de la reciprocidad en materia de intereses nacionales que subyacen al acuerdo original, la formulación de normas complementarias y secundarias respecto al acuerdo original para asegurar su implementación, adaptando los mismos de acuerdo a la profundidad alcanzada, el manejo de los conflictos que surjan entre los socios, a través de sistemas arbitrales o judiciales y la difusión de las normas y su implementación. A su vez, los ACP podrían clasificarse por el grado de interdependencia y conexión existente entre los socios, medido a través de la intensidad de los flujos comerciales, financieros y de inversiones, y la distribución del poder relativo económico y político entre los socios, en especial por las asimetrías en la interdependencia y el grado de conexión de sus respectivas economías”.

propiedad intelectual, medio ambiente y la facilitación de comercio. A diferencia de lo que se plantea en el caso de las liberalizaciones arancelarias, estas temáticas son negociadas muchas veces con una lógica NMF y con una profundidad mayor a la alcanzada a nivel multilateral, lo que no es visto como dicotómico con los objetivos multilaterales.

De todas formas, la OMC debe atender a esta nueva y compleja modalidad de integración, en especial en lo que refiere a los posibles impactos en la discriminación internacional⁶³. En efecto, el gran número de acuerdos que de hecho se han conformado y no han sido todavía notificados y el incumplimiento de las disposiciones definidas en el Artículo XXIV del GATT, la Cláusula de Habilitación y el Entendimiento Relativo a la Interpretación del Artículo XXIV del GATT, indican la necesidad de revisar la administración de las excepciones de los acuerdos comerciales notificados frente a la OMC⁶⁴.

2. Las uniones aduaneras y sus efectos económicos

2.1 Breve desarrollo de la teoría clásica de las uniones aduaneras

Existe cierto consenso en que los acuerdos regionales y en particular la implementación de una UA, en términos de sus impactos provocan disparidades entre los integrantes del bloque. El estudio del tema fue abordado desde múltiples visiones económicas y fue desarrollándose a partir de los primeros estudios de lo que es considerada la escuela clásica de las UA, impulsada por Jacob Viner (1950) y luego complementada por otros autores, entre los que se destacan Richard Lipsey (1960), Hiroshi Kitamura (1964) y Bela Balassa (1967), entre otros.

Algunos años después del desarrollo de la teoría clásica, el estudio del tema se ha expandido en la literatura económica y fue tratado por autores más contemporáneos, en especial debido al nuevo impulso que tomaron los procesos de integración regional a partir de la década del noventa. De todas

⁶³ El debate actual apuntalado por la mencionada organización multilateral, demuestra que el análisis clásico del comercio internacional basado por ejemplo en conceptos tales como país de origen, residentes y no residentes, son insuficientes para encarar la discusión que la OMC denominó "*Made in the world*". Para el Director de la OMC, Pascal Lamy, este no es un simple ejercicio académico, sino que es un debate esencial para la apropiada medición de los flujos comerciales y sus impactos en las economías domésticas. En ese sentido, la proliferación de cadenas globales requiere de un nuevo enfoque de análisis de los impactos de los acuerdos ya no solo en las medidas de frontera y normativas, sino también en las divergencias de las políticas nacionales.

⁶⁴ Las negociaciones en Doha sobre este tema no han registrado avances sustantivos.

formas, independientemente de la profundidad con la que se analizó a las UA, se siguen presentando aspectos poco concluyentes al respecto de los impactos provocados por los acuerdos comerciales en general y de las UA en particular.

En lo que refiere a la relación existente entre las UA y sus efectos económicos, fue el modelo de integración europeo el que abrió el debate sobre la conveniencia o no de suscribir este tipo de acuerdos. En tal sentido, los clásicos partieron de la base de que a través de dichos instrumentos de integración los Estados pueden fomentar el bienestar, de acuerdo a una visión de la teoría clásica de comercio asociada a la baja de los aranceles y a la especialización por ventajas comparativas reveladas. De todas formas, los clásicos demostraron que el libre comercio no es beneficioso en todos los casos, debiendo por tanto considerar sus diferentes efectos.

Jacob Viner (1950) identifica dos efectos básicos de las UA, que fueron los que motivaron los estudios posteriores.

- ***La creación de comercio:*** existe creación cuando los países miembros aumentan sus intercambios a través de la ampliación de las transacciones intrarregionales o por medio del incremento de las importaciones del resto del mundo, lo que supone un crecimiento global del comercio de los países miembros de la UA. En otras palabras, existe creación de comercio cuando la baja en los aranceles entre un determinado grupo de países permite que bienes más baratos de países socios replacen la producción interna más cara (Nagarajan, 1998).
- ***Desviación de comercio:*** existe desviación cuando los países que se integran desvían hacia el interior de la unión importaciones que antes realizaban desde terceros países, pero no se compensa dicho desvío con nuevas importaciones. Esto ocurre porque las UA discriminan en contra de las adquisiciones del resto del mundo, lo que puede provocar que se replacen bienes que son manufacturados eficientemente por otros producidos más caros en la región (Nagarajan, 1998).

De acuerdo al desarrollo de José María Aragão (1997), el análisis realizado por Viner parte del principio de la libre competencia internacional, en donde los patrones de bienestar están definidos por el consumo de productos al menor precio. En el mismo sentido, la preferencia de los consumidores por bienes a menores costos provocará una asignación de recursos entre los sectores y países, lo que tendería a la especialización y por tanto a un aumento global del comercio. La especialización llevaría a

niveles más elevados de eficiencia, reduciendo los costos, lo cual se vería traducido en un aumento del poder adquisitivo y de los niveles de consumo, con un impacto en el bienestar.

En este entendido, toda forma de organización económica que reduzca los niveles de comercio para asegurar un abastecimiento a mayor costo que los que se cubrirían con la producción nacional, pueden tener dos efectos negativos frente al bienestar. Por un lado, los países pueden sustituir importaciones a un precio superior lo que reduciría los ingresos reales y de consumo. Por otro, la disminución de las exportaciones afecta los niveles de actividad económica, lo que repercute en los niveles de ingreso.

Pero como fenómeno global, las preferencias hacia productos de menor precio generarán una especialización que orientará la asignación de recursos entre los sectores productivos y países, lo que tendrá como resultado una mayor eficiencia que reducirá los costos y afectará positivamente los volúmenes totales de comercio.

Por tanto, de acuerdo a la teoría “vineriana”, las UA producen dos tipos de efectos:

- Efecto en la producción.
- Efecto en el consumo.

Los impactos en la producción se visualizan dado los conceptos de creación o desviación de comercio ya explicados, que afectan directamente los volúmenes de producción de los países parte del proceso. De acuerdo a los diferentes efectos de los conceptos “vinerianos”, el impacto en la producción puede ser positivo o negativo. Los efectos de consumo atienden no solo a los niveles de comercio sino a la calidad de los productos, ya que pueden sustituirse productos a un menor precio, pero los mismos pueden ser de calidad inferior, lo que tendría un efecto negativo.

En resumen, podría indicarse que de acuerdo a la teoría clásica de las UA, la conformación de la misma sería positiva cuando los efectos derivados de la “creación de comercio” son superiores a los derivados de la “desviación de comercio”, lo que supondría una “creación neta de comercio”.

2.2 Nuevas corrientes

Seguidamente se desarrollan varios aportes a la teoría clásica ya mencionada, que fueron identificados como complementarios para un mejor análisis de los impactos de las UA, ya sean positivos o negativos. Los aportes fueron agrupados de acuerdo a las siguientes áreas de estudio: las vinculadas al mercado, a las características presentadas por el miembro previo a integrar la UA y, por último, según sus impactos. Dicha elección, lógicamente, implicó una definición metodológica, lo que no quiere decir que no existan otros aspectos que reforzarían aún más el objeto de estudio y que no pudieron ser abordados en esta instancia.

2.2.1 Vinculadas al mercado

- Magnitud de la UA.
- Nivel de comercio intrarregional y estructura productiva.
- Costos de transporte e infraestructura.
- Economías externas.

➤ *Magnitud de la UA*

En este caso hay cierto consenso en la literatura económica en que cuanto mayor sea la zona o más sean los países que forman parte de la unión, mayores serán los beneficios, ya no solo económicos, sino también estratégicos.

Los primeros estudios sobre las UA no consideraron la importancia del tamaño del mercado, si bien el tema pasó luego a ser estudiado de forma extendida por otros textos. En efecto, Jacob Viner (1950) no reconoce la importancia de los mercados externos en el aumento de la producción, si bien, aunque no de forma expresa, sí menciona la relación existente entre las UA y el eventual impacto en el costo unitario de la producción.

En contrapartida, Richard Lipsey (1960), Hiroshi Kitamura (1964) y Bela Balassa (1967) plantearon las limitantes que presentaba la teoría del primer autor en lo que refiere al “análisis estático de sus razonamientos”, especialmente visible en los efectos de la magnitud del mercado. Entre algunos de los aspectos no considerados, se menciona la aparición de oportunidades industriales por la

implementación de las UA, que en caso contrario no serían visibles por la escasa magnitud de los mercados nacionales⁶⁵. También se identifica el acceso a un mayor nivel tecnológico, hecho asociado con la complejidad de los mercados, el estímulo empresarial que genera una ampliación del mercado por el aumento de la competencia y el mejor aprovechamiento de los recursos ociosos. Por otra parte, algunos de los impactos de las UA se podrían ver limitados por la implementación de algunas políticas públicas, como por ejemplo en el caso de algunas producciones consideradas estratégicas, donde el análisis no puede realizarse solo desde el enfoque económico, sino que deberán considerarse aspectos políticos o sociológicos que por lo general son ignorados (Aragão,1997).

En la década del setenta, Bela Balassa (1975) ya identificó que en la UE se dio una especialización intraindustrial en la industria manufacturera, se logró el aprovechamiento de las economías de escala, se obtuvieron beneficios por la racionalización de la producción debido a un aumento en la producción por el mercado ampliado, todos efectos justamente llamados dinámicos y que van contra los efectos estáticos planteados por Jacob Viner (Nagarajan, 1998).

Por otra parte, al respecto de la magnitud de los mercados, Carlos Sánchez Vacas (2000) recuerda que Adam Smith ya planteaba la vinculación entre la productividad a través de la división del trabajo con la extensión de los mercados, indicando que el crecimiento de la productividad exigía la ampliación del mercado. En este punto, Paul Krugman (1991) también menciona los resultados positivos esperados por la ampliación del mercado en lo que refiere a la productividad, eficiencia y competencia debido a las economías de escala. En efecto, hay coincidencias sobre las limitantes que impone el tamaño del mercado en la división del trabajo y en la productividad, esta última también vinculada con la adquisición de bienes de capital, cuya demanda se encuentra relacionada con el tamaño del mercado.

Como puede observarse, para gran parte de los expertos existe una relación entre el tamaño del mercado y las economías de escala y de éstas con la relación de precios. En ese sentido, si el tamaño del mercado promueve la división del trabajo y ésta estimula la producción a gran escala, los precios tenderán a bajar, con el efecto que este fenómeno trae aparejado en el bienestar. Sobre este punto, Paul Wonnacott y Ronald Wonnacott (1967), así como W. M Corden (1972), afirmaron que la baja en el arancel llevará a que algunas empresas dejen de producir a una escala insuficiente que antes era posible por los efectos proteccionistas de un arancel, lo que fomentaría la especialización en aquellas industrias

⁶⁵ La ampliación de mercado y sus efectos en los niveles de producción no necesariamente tiene impactos positivos en los costos de producción, ya que la misma dependerá del mayor aprovechamiento de la ubicación geográfica y de la complementación entre las empresas.

que sean más eficientes. Esta especialización es vista como positiva por los autores, ya que como consecuencia de la misma los costos medios serían inferiores que la oferta extranjera, lo que hará que se potencie el comercio entre esos dos países y se lograría una mayor escala y eficiencia en la industria que eliminó el arancel.

Al respecto, Jaime De Melo, Arvind Panagariya y Dani Rodrik (1993), también reconocen las ventajas de las economías de escala en el caso de las UA. Por otra parte, Anthony Venables (2001; 2000) estudia los impactos derivados de las economías de escala por la expansión del mercado, mostrando como resultado neto un incremento en la competencia, un aumento en la escala de las firmas productoras y una baja en el costo de producción. Para los autores mencionados, la intensidad en la competencia será un aliciente para que las firmas eliminen las ineficiencias internas e incrementen como resultado su competitividad. Este efecto aumentará los incentivos para que los trabajadores aumenten su productividad y se dé una mayor interacción laboral entre las firmas.

En el mismo sentido, la OMC (2011) plantea la existencia de efectos dinámicos en los acuerdos comerciales preferenciales, mencionando a las economías de escala y a los impactos de éstas en la producción como uno de los efectos dinámicos de mayor importancia.

➤ *Nivel de comercio intrarregional y estructura productiva*

Con respecto a los niveles de comercio intrarregional, el efecto esperado es el mismo que con respecto al tamaño de la unión. En ese sentido, cuanto menor es el flujo comercial bilateral de los países que se integran previo a la conformación de la UA, menores serán los efectos positivos esperados.

Así como lo plantea Roberto Bouzas (2011), el nivel de este tipo de comercio entre los países que deciden integrarse mediante una UA, supone el nivel de interdependencia económica de los miembros y como resultado, los incentivos “para la cooperación razonable”.

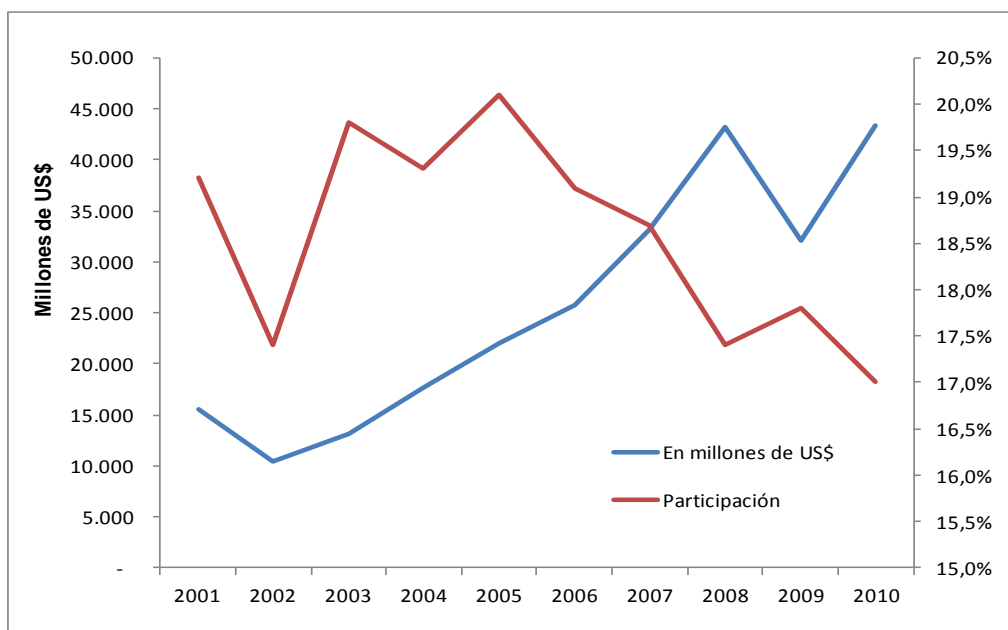
Todos los procesos de integración de la región poseen niveles de comercio intrarregional en guarismos muy inferiores a los registrados entre los miembros del NAFTA o de la UE, hecho que se encuentra muy vinculado a la estructura productiva detentada por los integrantes de la Unión. Los niveles de este tipo de comercio alcanzado por una región suele ser un indicador del desarrollo y del grado de industrialización de su oferta exportadora.

En ese sentido, regiones muy desarrolladas como la UE o el NAFTA tienen un nivel de comercio intrarregional muy elevado, alcanzando el 49% en el caso del NAFTA y cerca del 65% en el de la UE.

Por su parte, otras regiones emergentes como el MERCOSUR o la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) alcanzan niveles del 17% y 24% respectivamente (medido por las importaciones y tomando como base el año 2010).

Los niveles de comercio intrarregional entre los países miembros del MERCOSUR, si bien crecen en dólares a un muy buen dinamismo en los últimos años, pierden importancia frente al resto del mundo, lo que indica que las importaciones desde extrazona son mayores a las originarias del MERCOSUR. Como resultado, los niveles de comercio intrarregional alcanzados por el mencionado bloque, se asemejan a los registrados por África (12% en 2010 también medido por las importaciones).

Gráfico 7 – Comercio intrarregional del MERCOSUR
(Bienes, medido por las importaciones en dólares corrientes)



Fuente: elaboración propia en base a Trade Map.

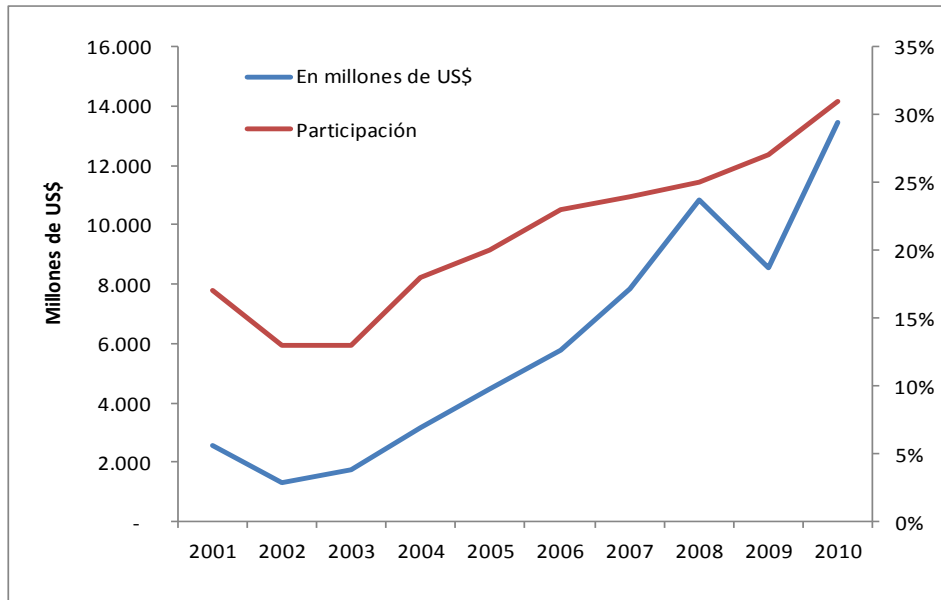
De cualquier forma, si bien el MERCOSUR debe aumentar sus intercambios comerciales, a diferencia de otras regiones como por ejemplo la africana, mantiene importantes corrientes intraindustriales en productos de media y baja tecnología, especialmente en el sector automotor (explicado por los intercambios entre Brasil y Argentina), pero también en máquinas y artefactos mecánicos, plásticos, máquinas y artefactos eléctricos, químicos y manufacturas de hierro o acero.

Asimismo, algunos estudios consideran que este indicador no puede ser concluyente en el éxito o el fracaso de un modelo de integración, ya que los guarismos de comercio alcanzados deben compararse

con la importancia de esa región en el PBI y comercio mundial. En consecuencia, es lógico que tanto Estados Unidos como la UE presenten elevados niveles de comercio intrarregional (Baumann, 2009).

Gráfico 8– Comercio intrarregional del MERCOSUR, sector automotor

(Medido por las importaciones, en dólares corrientes considerando solo el Capítulo 87 del S.A.)



Fuente: elaboración propia en base a Trade Map.

Como resultado, una de las críticas realizadas a la modalidad de integración bajo estudio atiende a que la estructura productiva de algunos países disminuye las posibilidades de beneficiarse de los impactos positivos esperados por la implementación de una UA. En el caso del MERCOSUR, los indicadores de especialización indican que si bien existen algunas diferencias en la estructura, los países miembros poseen ciertas similitudes, lo que permitiría aseverar que los beneficios esperados por la apertura comercial serían mayores con el resto del mundo que con la región (Terra, 1998).

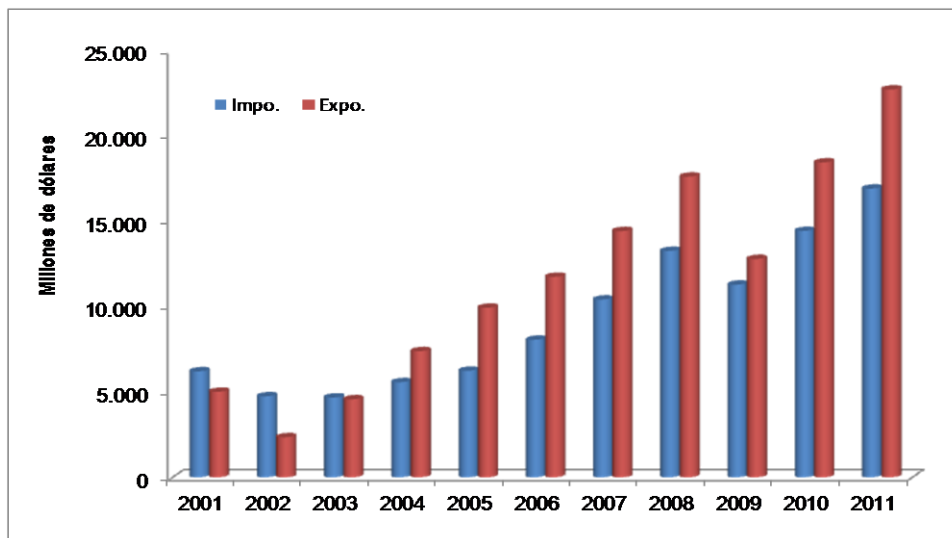
Este hecho es especialmente importante en los países en desarrollo que, como es sabido, son competitivos principalmente en productos primarios y, por tanto, lo son a nivel internacional más allá de la existencia de acuerdos comerciales.

Por lo tanto, existe una asociación entre el grado de industrialización y el aprovechamiento de este modelo de integración donde la cada vez mayor concentración de las ofertas exportables de los países en productos primarios⁶⁶ acota las oportunidades comerciales en el comercio intrarregional.

La aseveración realizada puede ser comprobada con los niveles de comercio intrarregional alcanzados por los diferentes miembros en la integración regional. En ese sentido, algunos estudios demuestran que, en el MERCOSUR, Brasil y Argentina fueron los más beneficiados justamente por contar con las estructuras productivas más avanzadas de la región, al menos comparativamente con los países que cuentan con una mayor participación de la producción primaria y agroindustrial en su estructura productiva (Nagarajan, 1998).

Gráfico 9 – Comercio bilateral entre Brasil y Argentina

(Bienes en dólares corrientes, de acuerdo a datos informados por Brasil)



Fuente: elaboración propia en base a Trade Map.

En efecto, si bien son varios los estudios que coinciden con que el MERCOSUR aumentó su comercio intrarregional en su conjunto, el aumento del mismo no puede solo adjudicarse a la liberalización comercial, sino que también deben tenerse en cuenta algunos factores de índole nacional (Polonio, 2003; Terra, 1998). En ese sentido, el indiscutido aumento del comercio intrarregional, que sigue la tendencia de profundización iniciada previo a la conformación del MERCOSUR, puede ser el resultado del crecimiento de las economías regionales, de su apertura comercial y de los cambios en las

⁶⁶ A impulso de la evolución de los precios internacionales y del patrón comercial que explica las relaciones con China (CEPAL, 2010).

especializaciones productivas que permitieron aumentar las complementariedades entre los países que participan del proceso.

A su vez, la OMC (2011) reconoce que los beneficios de los ACP van a depender de las características económicas de los países que se integren, mencionando la hipótesis de los “interlocutores comerciales naturales” que, recordemos, sugiere que los acuerdos comerciales entre países que comercian intensivamente tienen más probabilidades de generar “creación de comercio”. Para lograr este efecto en las economías de la región, parece necesario alcanzar una mayor diversificación de productos en las respectivas ofertas exportables de los miembros, especialmente en bienes industriales, con mayor proceso y contenido tecnológico, ya que son los mayormente demandados por dichos mercados desde extrazona.

Al respecto de la estructura productiva de los miembros, Jacob Viner (1950) mencionaba que existía competencia cuando los países protegen el mismo tipo de mercadería (lo que hace suponer que cuentan con una estructura productiva similar), donde como consecuencia de la implementación de la UA se dará una asignación más eficiente de los recursos. La mejora en la eficiencia permitirá la creación de comercio como resultado de la reducción de costos, lo que permitirá mayores ingresos disponibles, lo que redundará en mayores importaciones. Por el contrario, en el caso de los países con comercio del tipo complementario, lo probable es que se dé un desvío hacia la UA de productos que anteriormente se adquirirían de extrazona, pudiendo asociar a dicho fenómeno con la “desviación de comercio”.

El efecto mencionado muchas veces es asociado con lo ocurrido en el MERCOSUR⁶⁷, y en especial con los países pequeños como Uruguay, ya que una de las desventajas de las UA frente a las ZLC sería el alto costo del desvío de comercio especialmente en los países pequeños, debido a que los países tienden a sustituir producción eficiente desde el resto del mundo (buenos precios y buen nivel de calidad), frente a productos ineficientes desde la zona (DECON, 2005).

De todas formas, los eventuales impactos derivados de la desviación de comercio ocurrida luego de la conformación del AEC en el MERCOSUR, al menos en el caso de Uruguay fueron mitigados por los regímenes especiales negociados (bienes de capital, informática y telecomunicaciones, listas nacionales, admisión temporaria, insumos agropecuarios, entre otros)⁶⁸. También, especialmente en el

⁶⁷ Debe tenerse en cuenta que varios de los estudios realizados muestran resultados contradictorios.

⁶⁸ El seguimiento de las negociaciones para conformar un AEC entre los miembros del MERCOSUR puso en evidencia las dificultades que se presentaron entre los negociadores debido a las diferencias en la estructura productiva de los países,

caso del comercio con Brasil, Uruguay obtuvo ganancias por los resultados positivos derivados de la creación de comercio en el caso de algunos productos agroindustriales, donde el país pequeño posee un comercio complementario con el socio mayor del bloque.

En resumen, se dan coincidencias entre la relación de la integración económica regional y el aumento del comercio intrarregional, en el que el MERCOSUR ha registrado un crecimiento, si bien el efecto se encuentra explicado por los flujos comerciales entre Argentina y Brasil. A su vez, cabe notar la relación existente entre el comercio intrarregional y el comercio intraindustrial (BID, 2002)⁶⁹.

➤ *Costos de transporte e infraestructura*

Otro de los aspectos desarrollados por los autores clásicos refiere a los costos de transporte, que como se vio anteriormente, continúan siendo un motivador central del comercio internacional⁷⁰.

La creación de una UA que no cuente con un sistema eficiente de transporte y con la infraestructura adecuada, puede acentuar los costos vinculados al fenómeno de desviación de comercio, así como mitigar los efectos positivos relacionados con la creación de comercio.

En el caso latinoamericano, no puede desconocerse la importancia que este hecho tiene en el desarrollo, donde muchos de los países que se integran no poseen una red de conexiones de infraestructura lo suficientemente avanzada para potenciar los beneficios derivados de la integración. En ese sentido, el impulso por parte de los miembros de un sistema de transporte eficiente terminará facilitando los avances en el proceso. En el mismo sentido, la integración regional colaborará con una mejor distribución geográfica de las inversiones (Aragão, 1997).

Lamentablemente, todos los procesos de integración de ALC presentan dificultades en alcanzar una integración profunda en este sentido. Es más, podría aseverarse que la integración regional en lo que

especialmente por los temores en los efectos de la desviación de comercio. Al respecto, así como se evidencia en un reciente estudio que al respecto realizó el Centro Brasileiro de Relaciones Internacionales (Costa, 2011), si bien Brasil logró imponer la defensa de su estructura productiva en la conformación de la tarifa externa, se vio forzado a negociar un gran número de excepciones para alcanzar un acuerdo.

⁶⁹ El fomento del comercio con mayor proceso productivo, mayor tecnología aplicada, productos intensivos en mano de obra, generan una mayor economía de escala y diversificación productiva, que autores como Dani Rodrik (2004) y Ricardo Hausmann (2010) relacionan a su vez con el desarrollo económico de los países.

⁷⁰ Especialmente en las diferencias de competitividad entre los países desarrollados y en desarrollo.

refiere a la infraestructura física, ha trascendido los acuerdos comerciales, siendo tratados en otras organizaciones regionales como el IIRSA⁷¹ o la ALADI, pero hasta el momento sin el éxito deseado⁷².

La coincidencia en que la eficiencia en la infraestructura es un pilar fundamental de la integración es bastante extendida en la literatura económica, e incluso explica parte del comercio natural reconocido entre países que se encuentran próximos geográficamente.

➤ *Economías externas*

Uno de los impactos históricamente estudiados por Bela Balassa (1967), refiere a la importancia de las economías externas. Impacto definido como la ventaja que los agentes obtienen de “forma gratuita” por el comportamiento seguido por terceros países.

De acuerdo al mencionado autor, las economías externas pueden definirse como estáticas, tecnológicas o dinámicas. Las primeras se encuentran asociadas con el aumento de las inversiones, las interacciones directas entre productores por un espacio único donde se eliminan obstáculos que antes lo impedían y los fondos comunes que ponen a disposición nuevos recursos. En el caso de las tecnológicas se destacan la divulgación de conocimientos, sistemas de organización y cualificación del trabajo.

Por último, se asocia a las economías externas dinámicas con los beneficios económicos derivados de la interacción entre empresas industriales. Uno de los ejemplos citados atiende a los efectos externos favorables que permiten que una empresa expanda su producción, ya sea por más demanda o por alguna innovación. Este hecho tendrá incidencia en el precio y favorecerá a quienes demanden ese producto, así como también a la industria que provea insumos para ese sector. Eventualmente, otras empresas podrían verse beneficiadas por la producción de bienes sustitutivos o complementarios a los

⁷¹ Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana.
<http://www.iirsa.org/index01.asp?CodIdioma=ESP>

⁷² La falta de infraestructura y comunicaciones, sumada a la inestabilidad política y a la burocracia administrativa, serían algunas de las razones que han explicado el fracaso de la integración regional en África (Radelet, 1999). El mismo autor, recomienda que en los casos en que no estén dadas estas condiciones la mejor forma de integrarse no pareciera ser mediante acuerdos del tipo comercial sino en base a acuerdos de cooperación más focalizados en los impactos esperados.

producidos por la empresa. En todos los casos se estaría ante una expansión de la industria en su conjunto⁷³.

Al respecto de las economías externas, diversos estudios demuestran que la conformación de una UA entre los miembros del MERCOSUR favoreció al resto del mundo, ya que los niveles arancelarios, luego de negociado el Tratado de Asunción, son sustancialmente menores a los previamente fijados por sus miembros (Polónia, 2003).

2.2.2 Características del miembro previo a la conformación de la UA

- El nivel de los aranceles antes y después de la UA.
- Diferencias en el ingreso de los miembros.

➤ *El nivel de los aranceles antes y después de la UA*

La teoría clásica entiende que es esperable que se cree más comercio en aquellos sectores donde existían elevados niveles arancelarios, mientras que el mismo efecto ocurriría en el caso de la desviación de comercio en aquellos sectores donde por motivo de la UA se eleven los aranceles de las importaciones de terceros países.

Los autores coinciden en que lo habitual es que los aranceles luego de conformar una UA se definan al alza y no a la baja, lo que tendría un efecto en el resto del mundo. En las negociaciones para la conformación de una AEC en el MERCOSUR, lógicamente, los niveles globales propuestos estuvieron en el centro de la escena, ya que la conformación de la tarifa común debía incentivar la competitividad externa de los Estados evitando la conformación de una barrera que restableciera una política de sustitución de importaciones en la región. Esta negociación, que no fue sencilla, claramente se potencia cuando entre sí negocian países con estructuras productivas distintas. Para los países pequeños, el riesgo de conformar una AEC con aranceles más elevados que el que tenían previo a sumarse a la UA,

⁷³ Los posibles impactos mencionados explican la razón de por qué tantos autores, e incluso la OMC, plantean el efecto sistémico de la integración a nivel internacional, donde muchos de los efectos económicos pueden derivar de acciones de política comercial tomadas por otros países.

provocaría una desviación de comercio en proporciones superiores a los de creación de comercio⁷⁴. De cualquier forma, en el caso del MERCOSUR, finalmente los aranceles aprobados luego de conformada la UA fueron inferiores a los promedios presentados por los miembros de forma previa a la conformación del bloque.

Paul Krugman (1991) reconoce que la formación de una UA no necesariamente debería estar acompañada por una rebaja en el arancel que los miembros poseían previo a la conformación del bloque, lo que a su juicio provocaría un efecto positivo derivado de la especialización comercial. De forma coincidente, Jaime De Melo, Arvind Panagariya y Dani Rodrik (1993) establecen diferencias entre las ZLC y las UA, entendiendo que luego de la instrumentación de la primera no es esperable la suba del arancel con respecto a terceros, mientras que en el caso de las UA es habitual la suba del arancel. Otro de los puntos resaltados por los mismos autores refiere a la existencia de un lobby, especialmente en el caso de las UA, tendiente a aumentar los aranceles para proteger los sectores menos eficientes. También encuentran diferencias entre los dos modelos en lo que refiere a la libertad para aplicar las propias políticas comerciales, quedando en el caso de las UA restringidas a una nueva autoridad común⁷⁵.

Este último es un punto de central importancia para Uruguay, ya que al poseer un mercado pequeño y una especialización en productos agrícolas y agroindustriales, el país necesita de mercados fuera de la zona, a los que actualmente accede pero sin preferencias comerciales.

⁷⁴ Al respecto, especialmente en el caso latinoamericano, debe tenerse en cuenta que muchos países hacen un uso indiscriminado de otros instrumentos de política comercial que no son identificados en el análisis clásico (aranceles), provocando un efecto negativo aún mayor al derivado por la suba de los aranceles. A su vez, muchos estudios parten de la base de una definición racional de los niveles arancelarios de los productos de la región, hecho que no es necesariamente correcto. En consecuencia, muchos de los niveles tarifarios no indican en todos los casos el reflejo de la estructura productiva interna, ya que en muchas oportunidades fueron definidos por lobbies que no reflejan una racionalidad productiva del país o son un reflejo de los resultados de las negociaciones internacionales que culminaron con la aprobación del AEC.

⁷⁵ Los mismos autores no desconocen otras complicaciones generadas por las UA si se las compara con las ZLC, en especial en lo que refiere a los efectos de la triangulación comercial por las diferencias arancelarias. Por su parte, entre los aspectos positivos de la comparación entre los dos tipos de acuerdos, mencionan que en una UA podría existir la posibilidad de que el país menos proteccionista lleve al más proteccionista a la baja de los aranceles. De todas formas no puede desconocerse que este hecho dependerá del tamaño relativo de los países que se integran. A su vez, en una UA se valora positivamente el hecho de no contar con un régimen de origen, ya que en muchos casos el mismo es utilizado como medida proteccionista para impedir el libre comercio negociado en este nivel de integración. En ese sentido, la existencia de un régimen de origen en el MERCOSUR sería una señal más de las debilidades que presenta la aseveración de que el bloque ha alcanzado esta instancia de integración.

Cabe recordar que el MERCOSUR no alcanzó acuerdos de importancia económica para sus miembros⁷⁶, fracasando el modelo de inserción internacional de regionalismo abierto planteado en momentos en que se suscribió el tratado. Sobre este punto y como se desarrolló en el capítulo sobre UA, son muchos los especialistas que plantean la necesidad de recuperar la independencia en la política comercial del país.

Acuerdos firmados por el MERCOSUR desde su constitución

- MERCOSUR – Chile
- MERCOSUR – Bolivia
- MERCOSUR – CAN
- MERCOSUR - Perú
- MERCOSUR - India
- MERCOSUR - SACU
- MERCOSUR - Israel
- MERCOSUR - Egipto
- MERCOSUR - Palestina

Otros autores clasifican los costos y beneficios por ingresar a una UA desde el punto de vista del importador (Zalazar, 2006), asociando los niveles de los aranceles de los miembros previo a su integración con el impacto en la rentas públicas, debido a la eliminación de los aranceles luego de conformada la UA.

Vale considerar que el impacto fiscal en los aranceles ha sido notorio en el caso de Paraguay, especialmente en las negociaciones para alcanzar la eliminación del doble cobro del AEC en el MERCOSUR y la aprobación del sistema de distribución de la renta aduanera (Bartesaghi, 2011; INTAL, 2011).

➤ ***Diferencias en el ingreso de los miembros***

La teoría clásica de las UA, entiende que son dispares los efectos esperados por la integración comercial a través de esta modalidad. De igual forma, plantea que los impactos pueden mitigarse o

⁷⁶ Si bien se encuentra negociando acuerdos que de concretarse, podrían cambiar dicha aseveración, (Bartesaghi, 2012).

expandirse de acuerdo a las características que presenten los países que la conforman y a las políticas de ajuste y compensación aprobadas por los miembros.

En efecto, hay coincidencias en que, de no existir mecanismos que contemplen las diferencias de estructura de los países, los beneficios derivados de la integración regional suelen distribuirse de forma asimétrica (por ejemplo en los flujos de comercio e inversiones). Los acuerdos identificados con la “primera etapa” de los procesos de integración, o con el también llamado “viejo regionalismo”, contaron con mayores mecanismos de ajuste o de contemplación de las asimetrías en relación a los acuerdos implementados en la definida como segunda o “tercera etapa” de los procesos de integración, el llamado “nuevo regionalismo”.

De acuerdo a la literatura económica revisada, los mayores beneficios económicos esperados de la integración comercial se dan entre aquellas regiones donde hay una mayor intensidad del comercio. En el caso de las UA se hace hincapié en la similitud de las industrias que se integran así como en la diversificación de los productos de exportación y en donde existen intermediarios financieros establecidos, lo que en definitiva está relacionado con el grado de desarrollo del país.

En tal sentido, así como lo plantea Ivarth Palacio Salazar (2006), las condiciones mencionadas anteriormente sí estaban presentes en Europa en momentos en que se decidió crear la CEE, pero claramente estaban ausentes en Latinoamérica, que como sabemos apostó a la creación de acuerdos de la misma profundidad.

La teoría clásica de las UA parte de la base de que los países que se integran poseen un nivel adecuado de desarrollo que evita grandes disparidades de costos de producción y por tanto niveles de competitividad, hecho que no es necesariamente así, especialmente en los modelos de integración de la región. En ese sentido, cabe recordar que en momentos en que se dieron los primeros pasos en la integración regional e incluso cuando se suscribió el MERCOSUR, los países de la región presentaban estructuras productivas distintas, detentaban diferencias considerables en el ingreso y existían flujos de comercio intrarregional muy poco representativos en el comercio mundial.

Asimismo, los países del MERCOSUR contaban con un desarrollo regional muy desequilibrado, lo que genera distorsiones en términos de competitividad y provoca una concentración de la actividad en las regiones más avanzadas de la región (Abreu, 2000). Dicha asimetría, sumada a los escasos niveles de comercio regional, potencia la falta de incentivos de los países mayores en integrarse con los socios menores, debido a lo modesto de las interdependencias. El mencionado análisis nos lleva al

cuestionamiento de si era posible que los países de ALC y de la región en particular, obtuvieran beneficios positivos con el formato de integración que decidieron implementar; en el caso del MERCOSUR, como se sabe, una UA.

En contrapartida, Anthony Venables (2001)⁷⁷ considera que la literatura clásica de las UA aporta pocas líneas de investigación para responder a algunos cuestionamientos. En especial apunta a las dificultades existentes en identificar cuáles son las ganancias o las pérdidas asociadas al ingreso de una UA, especialmente si atendemos a las características de sus socios. De todas formas, el mismo autor atiende al ejemplo de la UE, donde se demostró que ha existido una convergencia en el ingreso de los países más pequeños como por ejemplo Irlanda, España y Portugal.

Sin embargo, otros estudios demuestran que no se da el mismo efecto en otros acuerdos que están compuestos por países de bajos ingresos, donde puede incluso darse el efecto contrario⁷⁸.

En este sentido, tomando el análisis clásico sobre la creación y desviación del comercio, Anthony Venables (2001) entiende que las economías con altos ingresos tienden a la convergencia, mientras que las de bajos ingresos a la divergencia. Explica este fenómeno por las ventajas comparativas de sus miembros en relación con el resto del mundo y entre ellos. Las ventajas presentadas entre los integrantes de la UA terminan definiendo el comercio de manufacturas y por tanto la creación y desviación de comercio de acuerdo a la teoría clásica.

Para dicho autor, las ventajas comparativas que presentan los países pueden explicar el tipo de comercio que tienen. Por ejemplo, si la ventaja⁷⁹ se ubica en la habilidad de la mano de obra, el que posee ventaja frente al otro tiende a vender productos manufacturados, mientras que el país que no posee esta ventaja vendería productos agrícolas. Esta aseveración vuelve a poner en escena la relación que existe entre la sofisticación de la estructura productiva de los países y las oportunidades de crear o desviar comercio.

⁷⁷ “*Winners and losers from regional Integration Agreements*”.

⁷⁸ Entre los ejemplos utilizados, se menciona el caso de Kenya en el *East African Common Market* o el caso de Guatemala o el Salvador en el Mercado Común Centroamericano.

⁷⁹ Cabe señalar que las ventajas que se obtienen pueden ser entre los miembros de una UA, pero no con el resto del mundo, lo que termina provocando el efecto de desviación de comercio, ya que el comercio se basa entre ventajas comparativas regionales y no globales.

En el caso de las colocaciones de productos agrícolas que eran exportadas por el miembro que no tenía habilidad en mano de obra, serían exportaciones regionales con una base de competitividad global, por lo que podría asociarse al concepto de creación de comercio. Cabe recordar que este fue un tema de importancia en la relación comercial de Uruguay con Brasil en los primeros años de la década del noventa, incluso siendo uno de los motivos que explicaron el ingreso del país al MERCOSUR⁸⁰.

Al igual que en el caso de Anthony Venables, otros expertos aseveran que el aumento de los flujos de comercio entre dos países provoca un aumento y convergencia del ingreso. Además, este efecto se vería potenciado cuando los países que comercian están geográficamente cerca, poseen un lenguaje común y existe un intercambio de conocimientos entre los países (Changkyu, 2009)⁸¹.

Debe tenerse en consideración que las distorsiones anteriormente mencionadas no consideran algunas variables de importancia. Entre las más relevantes se destacan los posibles beneficios esperados por el intercambio tecnológico, la inversión extranjera directa, la generación de clusters, la integración productiva así como las políticas de redistribución, entre otras, que son impactos dinámicos esperados por la conformación de una UA y analizados por la teoría contemporánea.

Asumiendo que los efectos clásicos esperados por la implementación de ZLC o UA provocan efectos negativos en algunos países, en especial si se centra el análisis en los países en desarrollo, Jaime De Melo, Arvind Panagariya y Dani Rodrik (1993) plantean que bajo determinadas condiciones es posible obtener resultados positivos con motivo de la implementación de acuerdos de esta naturaleza. En

⁸⁰ Anthony Venables afirma que el país que cuenta con ventajas comparativas intermedias, le irá mejor que el que tiene ventajas comparativas extremas. En este sentido, entiende que cuando las economías que integran una UA son de bajos recursos, la división desigual de los costos y beneficios causa divergencias, donde el que tiene menos ventajas acrecienta su pobreza y por lo tanto la disparidad en el ingreso. Por el contrario, en el caso de los países de elevados recursos, donde los dos cuentan con habilidades en la mano de obra, el que tiene una ventaja relativa menor, siendo por ejemplo en la UE el caso de España frente a Alemania, converge en su ingreso, mientras que en el caso de los países de bajos recursos se da una divergencia. Todo parte de que tanto Alemania como España ya poseían una ventaja comparativa global (nivel de desarrollo adecuado), si bien con diferencias entre ellos, la misma es global y basada en una estructura productiva sofisticada. En el caso de muchas economías en desarrollo, se está frente a ventajas comparativas solo regionales y con niveles poco apropiados de industrialización.

⁸¹ La teoría clásica de comercio entiende que los países de bajos ingresos se verían afectados por la constitución de una UA (divergencias en el ingreso), mientras que los de altos ingresos convergen y por tanto se verían beneficiados. Las divergencias, además de por los efectos clásicos ya mencionados (desviación de comercio) se identifican en los cambios en los precios relativos y la relocalización de las inversiones. En ese sentido, a través de un análisis clásico de las ventajas comparativas, algunos autores demuestran que la integración incrementa la movilidad de los factores productivos, lo que tiene implicancias en los precios relativos provocando distorsiones. En contrapartida, los beneficios esperados por la implementación de una UA podrán visualizarse en las relocalizaciones en base a las ventajas comparativas de los miembros o por el logro de economías de escala o aglomeraciones productivas.

particular, partiendo de los estudios de M. Ohyama (1972) y M. Kemp y H. Wan (1976), demuestran que dos países pueden adoptar un AEC sin afectar al resto del mundo y favorecerse ellos. Para alcanzar dicho efecto deberán elegirse las tarifas atendiendo al tipo de comercio interno y externo que caracteriza a dichos países antes de implementarse la unión⁸².

Otra de las herramientas que no puede desconocerse refiere al papel de la compensación, que si bien los expertos reconocen es de dificultosa implementación en los países en desarrollo, permite mitigar las secuelas de los afectados por la implementación de una UA. Dicho tema, junto con las políticas de reconversión y contemplación de las asimetrías, son conceptos ampliamente difundidos en los procesos de integración a nivel mundial, aunque no en el caso del MERCOSUR, que demoró años en incorporarlos, al menos de forma definitiva y formal. En la actualidad, la contemplación de las asimetrías forma parte de la agenda regional y nacional de los miembros⁸³. Al respecto, distintos especialistas plantean que los diferentes niveles de ingreso per cápita que suelen presentar los países que se integran en este tipo de acuerdos, provocan relocalizaciones de las industrias en los países de mayor desarrollo, por lo que de no aplicar fondos especiales que contemplen dicha situación, los países de menor desarrollo relativo se verán afectados⁸⁴.

En suma, el análisis anteriormente desarrollado pone de manifiesto las dificultades que enfrentan las economías para medir adecuadamente los resultados – ya sean positivos como negativos – esperados por la suscripción de acuerdos comerciales. Esta dificultad, se potencia aún más por las disimilitudes en los desarrollos relativos de los miembros.

De todas formas, en el contexto internacional actual, el no integrarse no es una opción, especialmente debido al ya mencionado impacto que sufren los países por quedar excluidos.

2.2.3 Según sus impactos

- Relación de términos de intercambio.

⁸² Anthony Venables (2001) menciona que dicha posibilidad fue tratada por James Meade (1955), que planteaba que si las barreras con los no miembros del acuerdo tienen forma de restricciones cuantitativas, el efecto de los acuerdos comerciales sería beneficioso para todos los miembros, ya que no se daría una sustitución de las importaciones de extrazona.

⁸³ Especialmente a partir de la conformación del FOCEM en el año 2005.

⁸⁴ La UE ha sido uno de los acuerdos de referencia en los temas vinculados a los fondos de compensación.

- Efectos de la desviación de comercio.
- Eliminación de las distorsiones al consumo y armonización de las normas.
- Integración productiva.
- Captación de inversiones.
- Poder negociador.

➤ *Relación de términos de intercambio*

Para Paul Krugman (1991), uno de los efectos de las UA no considerados por la teoría clásica refiere al impacto en la mejora en la relación de términos de intercambio, beneficio que se consigue a expensas del resto del mundo. La conformación de este tipo de acuerdos afectará a los países que no la integran más allá de que se suban o no los aranceles con respecto a terceros⁸⁵. Algunos países deciden asociarse comercialmente entre sí sabiendo que generarán desvío de comercio, pero, de acuerdo a la teoría “vineriana”, dicho impacto negativo podría ser superado por los efectos positivos derivados de la mejora en los términos de intercambio que se generan a expensas del resto del mundo.

Por su parte, Jaime De Melo, Arvind Panagariya y Dani Rodrick (1993), también reconocen mejoras en los términos de intercambio por la suscripción de este tipo de acuerdos. A su vez, Anthony Venables (2000) plantea que los cambios en los flujos de comercio pueden modificar las relaciones de precios, mejorando como resultado la relación de términos de intercambio de los miembros de la UA, pero, como especificaban otros referentes, a costas del resto del mundo.

El mismo autor menciona el caso del MERCOSUR a través de los estudios empíricos realizados por Alan Winters y Won Chang (1998), donde Brasil vio un declive en los precios relativos de las importaciones de los países no miembros del bloque.

Otro de los frutos esperados por una mejora en la relación de términos de intercambio, que surge de la combinación de los impactos de la desviación y creación de comercio, es una mejora en el saldo de la balanza comercial de bienes de los miembros (Salazar, 2006).

⁸⁵ Ejemplifica mencionando el impacto que para Estados Unidos tuvo el ingreso de los nuevos miembros de la UE, especialmente en el sector agrícola.

➤ *Efectos de la desviación de comercio*

La teoría de Jacob Viner sobre la desviación de comercio ya desarrollada marcó la literatura económica, especialmente en la etapa del “viejo regionalismo”, ya que existe una relación muy marcada entre ese período y el aumento de los niveles arancelarios.

En efecto, los estudios de Bela Balassa (1975) demostraron que en el caso de la UE la creación de comercio superó ampliamente a la desviación de comercio. Más adelante, los autores que estudiaron los acuerdos de la etapa denominada como “nuevo regionalismo”, si bien volvieron a otorgarle importancia al fenómeno (Bhagwati y Panagariya, 1996), los efectos negativos se fueron relativizando debido a la necesidad de incorporar otras variables y de computar adecuadamente el efecto positivo de la creación de comercio, generada por la derivación simultánea de la apertura multilateral, regional y unilateral (Nagarajan, 1998).

De cualquier forma, atendiendo a los acuerdos de ALC, algunos estudios han demostrado a través de modelos de equilibrio general computable, que los resultados favorables por la creación de comercio han sido mayores que los derivados de la desviación de comercio (BID, 2002). Asimismo, debe reconocerse la existencia de otras investigaciones que concluyen lo contrario, demostrando la desviación de comercio generada en los procesos de integración de la región, especialmente en aquellos productos que no cuentan con niveles de competitividad internacional. Algunos autores analizaron los impactos para el MERCOSUR, concluyendo que existía desviación de comercio, dado que los países comerciaban entre sí productos que no podían colocar de forma competitiva en el exterior (Yeats, 1997; 1998).

En lo que refiere a las mediciones sobre la desviación o creación de comercio en el MERCOSUR de acuerdo a la teoría clásica, existen resultados dispares que no permiten concluir al respecto. De cualquier forma, sí hay coincidencia en que el comercio entre los miembros del MERCOSUR aumentó considerablemente, especialmente entre Argentina y Brasil, que explican el gran porcentaje del comercio regional (Nagarajan, 1998).

A los efectos de contrastar la posibilidad de que en el MERCOSUR se haya registrado desviación de comercio, como lo aseveran algunos autores, Nigel Nagarajan (1998) analizó el crecimiento del comercio intrarregional entre los miembros en los primeros años de apertura del proceso de integración, teniendo en cuenta el tipo de producto, pero midiendo el mismo en conjunto con el crecimiento de las importaciones desde el resto del mundo. En efecto, los resultados muestran un fuerte

crecimiento del comercio intraindustrial, pero paralelamente, todos los miembros, a excepción de Uruguay, aumentaron significativamente la participación de las importaciones en el PIB.

El análisis por producto permite identificar si las importaciones desde el MERCOSUR remplazan a las importaciones desde el resto del mundo pero en un grado significativo y no en proporciones menores. En algunos productos, para el caso de Brasil y de Argentina se demostró un incremento en la orientación regional (generando en algunos casos importantes corrientes de comercio intraindustrial), pero se define que los resultados están dentro de los lineamientos normales del comercio intrabloque previo a la conformación del MERCOSUR. Como resultado, algunos autores entienden que una parte importante del incremento de las corrientes comerciales en algunos bienes, pueden explicarse por las corrientes previas a la conformación de la UA.

En síntesis, los estudios de Nigel Nagarajan (1998) no tienen como meta objetar que no se hayan registrado desvíos en el comercio, ya que es notorio en algunos productos el cambio hacia proveedores del MERCOSUR que se veían beneficiados de altos niveles de protección efectiva. Por el contrario, sin desconocer ese efecto, el mencionado autor apuesta a la identificación de sus impactos negativos atendiendo al grado de tecnología de los bienes comercializados entre los socios (bienes intermedios y de tecnología básica donde han encontrado cierta especialización y por tanto son corrientes comerciales “eficientes”) y al crecimiento de las importaciones desde el resto del mundo (los países miembros siguen adquiriendo los bienes de alta tecnología desde el resto del mundo). Este análisis permite aseverar que el efecto del desvío de comercio por la UA formada por los miembros del MERCOSUR, es al menos poco convincente.

Los resultados realizados por Inés Terra (1998) llegan a resultados similares en lo que refiere a los efectos del desvío de comercio en el MERCOSUR, estudiando particularmente el caso de Uruguay. Sobre el tema concluye que el bloque ha tenido muy pocos efectos derivados del desvío de comercio (pocas ramas industriales registraron desvío de comercio), ya que lo que ha predominado es la creación de comercio, lo que tendría un impacto positivo en el bienestar. A su vez, algunas ramas industriales exportadas por Uruguay, si bien tuvieron una reorientación hacia la región, ya poseían un elevado índice de concentración regional previo a la conformación del MERCOSUR y no tienen posibilidad de colocarse en otros mercados.

Por otra parte, los efectos del ingreso de Uruguay al MERCOSUR sí serían notorios por la apertura en la oferta doméstica, lo que demuestra el fuerte proceso de ajuste por el cual atravesó la economía

nacional. Los estudios realizados indican que la oferta doméstica pierde participación en varias ramas industriales y que las importaciones regionales y extra regionales ganan participación en el consumo doméstico (Terra, 1998).

Al respecto del fenómeno de desviación y creación de comercio, Paolo Giordano (2000) plantea que los flujos comerciales se encuentran mayormente asociados a la evolución de los tipos de cambio que a la aplicación de los instrumentos de política comercial. Es clara la importancia del tema en el MERCOSUR, explicando la similitud de las políticas cambiarias de los países del bloque el importante crecimiento del comercio regional, así como su abrupta caída registrada a partir de la devaluación de Brasil del año 1999.

Por su parte, las posibilidades de creación o desviación del comercio no pueden ser atendidas solo desde la lógica comercial, ya que muchas veces dejan de depender de ésta y comienzan a tener importancia los factores sociológicos y políticos. Si bien la teoría clásica utiliza estos conceptos solo para el comercio, especialmente el de bienes, otros autores estudian los impactos de la creación y desviación de comercio en las inversiones (Baldwin y Haaland, 2004).

Con el paso de los años, se fueron agregando elementos complementarios a los conceptos de creación y desviación de comercio aportados inicialmente por Jacob Viner (1950). Como se adelantó en apartados anteriores, autores como Richard Lipsey, Hiroshi Kitamura y Bela Balassa, cuestionaron a Jacob Viner en este punto.

Estos últimos autores consideraban que no todos los efectos derivados de la desviación de comercio pueden ser considerados negativos para el país que los sufre. Como lo plantea Anthony Venables (2000), luego de analizar los trabajos empíricos sobre el impacto de la creación y desviación de comercio, los resultados no permiten concluir que la desviación de comercio es económicamente negativa para los miembros, sin contar con información sobre los costos relativos y la estructura de los aranceles.

Las mediciones de impacto que simulan los efectos derivados de los cambios en las políticas comerciales como los aranceles, permiten medir los cambios en los niveles de producción, los precios relativos y los ingresos reales. De acuerdo a dichos estudios, la creación y desviación de comercio generados por la implementación de los acuerdos comerciales “provocan impactos relativos en el bienestar” (Baldwin y Venables 1997). Asimismo, tal cual lo plantea la OMC (2011), los grupos de presión organizados con peso suficiente en las preferencias políticas de los gobiernos, podrían hacer

que el desvío de comercio esperado por la aprobación de un ACP, sea viable económicamente si se aprueban políticas públicas que mitiguen las secuelas esperadas.

En el mismo sentido, en cuanto a la desviación de comercio, respecto a la cual se debe partir del hecho de que los estudios no son concluyentes, la OMC (2011) plantea que si bien es posible el efecto negativo de la desviación de comercio en algunos acuerdos y sectores, el mismo no podría ser considerado como un aspecto clave para la conformación de un acuerdo comercial. En el mismo sentido, para Paul Krugman (1991) parece poco probable que el efecto neto de la implementación de una UA sea negativo, ya que le otorga a la geografía una mayor importancia que a los efectos derivados por la suscripción de acuerdos comerciales, mencionando que “las ganancias potenciales de comercio son mayores”. Al respecto, entiende que el impacto de la desviación de comercio termina siendo limitado frente al del “comercio natural”, que genera un comercio desproporcionado entre los países cercanos que a su entender supera los costos de la desviación de comercio.

Por tanto, al respecto de este fenómeno que, vale recordar, es central en la teoría clásica de las UA, los autores más contemporáneos le otorgan una importancia menor e impiden de cierta forma valorar la conveniencia o no de participar de dichas instancias. A modo de síntesis, como lo plantea Ivarth Palacio Salazar (2006), “las ganancias o pérdidas netas para los países miembros y no miembros después de la formación de las integraciones económicas no son fácilmente determinables a priori. Ellas dependen de las fuerzas económicas que predominen en cada caso particular, y varían de producto a producto según la elasticidad de los precios de demanda y oferta”.

➤ *Eliminación en las distorsiones de consumo y armonización de las normas*

Entre el número de ganancias no consideradas en la visión clásica de las UA, Paul Krugman (1991) destaca los frutos por la reducción de las distorsiones en el consumo que pueden hacer incluso que el fenómeno de la desviación de comercio sea positivo. Uno de los beneficios derivados de las UA, y en especial de una instancia aun más profunda, como lo son los mercados comunes, se encuentra vinculado a la armonización de las políticas públicas y creación de instituciones comunes, que incluso trae aparejado beneficios superiores a las preferencias comerciales (Hirschman, 1971).

Entre los efectos esperados por la creación de instituciones se destaca el hecho de que se aumente la comunidad en la toma de las decisiones, lo que hace perder peso a los intereses nacionales versus los

internacionales, mejorando como resultado la eficiencia en el diseño de las políticas públicas. A su vez, algunos países obtendrían mayores beneficios en un formato de instituciones comunes, ya que a través del mismo se alcanzan metas que no era posible implementar individualmente. Asimismo, a nivel regional existe una mayor flexibilidad institucional en su diseño, lo que aumenta las adaptaciones de acuerdo a los intereses de los miembros.

Otros autores reconocen explícitamente los beneficios de la integración profunda (caso de las UA) como motivador para iniciar reformas internas, así como para solidificar su posterior respeto (Venables, 2000). Este fenómeno es especialmente importante en el relacionamiento comercial que se genera entre los países en desarrollo y los desarrollados, ya que se da gran importancia a la adopción de las “mejores prácticas” que provocan una estandarización de la normativa internacional (OMC, 2011). Al respecto, debe tenerse en cuenta que los beneficios institucionales derivados de este tipo de acuerdos, son válidos si existe un traspaso real de autoridad y se verán mayormente beneficiados si los países que se integran tienen objetivos comunes.

En el caso de muchos de los acuerdos de la región, si bien se ha aprobado un gran número de normas tendientes a la armonización y eliminación de distorsiones, así como también se ha generado una densa institucionalidad, al no cumplirse la normativa aprobada en su marco se elimina la eficacia de las normas comunitarias. Dicho incumplimiento inhabilita la aprobación de la legislación necesaria para evitar los desvíos provocados por la constitución de una UA. En ese campo, el incumplimiento de las resoluciones a las que ha arribado el Sistema de Solución de Controversias (SSC) del MERCOSUR por parte de los Estados miembros, presenta un fuerte impacto negativo (Bartesaghi, 2010). Al respecto, el éxito alcanzado por la UE como proceso de integración, especialmente en lo que refiere al acatamiento de las normas, tanto las originarias como las derivadas, radica principalmente en un respeto irrestricto del SSC aprobado por la Unión.

En suma, para que la integración logre eliminar las distorsiones entre los miembros y armonizar las normas nacionales, especialmente en los casos donde se integran países tan disímiles, el nivel de compromiso entre las partes debe ser muy fuerte, ya que en caso contrario no se podrá enfrentar con éxito la presión de los lobbies sectoriales (Polónia, 2003).

➤ *Integración productiva*

Uno de los enfoques poco desarrollados por la teoría clásica refiere a cómo la generación de cadenas de suministro o los sistemas de producción verticales pueden provocar beneficios que superen los esperados por los impactos clásicos producidos por la creación y desviación de comercio. En efecto, como lo plantea la OMC (2011), la posibilidad de que entre los miembros se comercialicen componentes utilizados en la producción de productos finales, puede terminar modificando los cálculos de creación y desviación de comercio.

En ese sentido, en el MERCOSUR como en otros acuerdos de integración que alcanzaron la profundidad de una UA, se suele hacer mucho énfasis en la necesidad de alcanzar niveles más elevados de integración productiva entre los miembros. Al respecto, cabe señalar que si bien el bloque no alcanzó los niveles de integración esperados de acuerdo a la teoría económica, sí se visualizan algunos sectores que han avanzado en esta área, al menos si se comparan los avances con respecto a otros procesos de integración como la CAN o el SICA (AECID, 2010).

De acuerdo a la OMC (2011), el impacto positivo de la integración productiva está siendo notorio en algunos países que conforman la ASEAN. Al respecto de este último proceso de integración, corresponde señalar que a diferencia de lo ocurrido con el MERCOSUR, los miembros aprobaron políticas activas en pos de lograr la integración productiva en determinados sectores (ASEAN, 2008)⁸⁶. En el caso del MERCOSUR, si bien existen algunas líneas estratégicas y programas en funcionamiento al respecto de la integración productiva, los resultados alcanzados hasta la fecha son magros e insuficientes.

➤ *Captación de inversiones*

Si bien la relación entre la suscripción de acuerdos comerciales y la captación de inversiones es un tema que ha sido ampliamente estudiado en la literatura económica, así como ocurre con los conceptos clásicos del comercio, los estudios no llegan a establecer una relación definitiva.

En efecto, si bien los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) crecieron en gran medida desde la suscripción de algunos acuerdos comerciales (claro ejemplo de México y el NAFTA, en particular los flujos que dicho país captó desde los Estados Unidos), los resultados no son concluyentes en que ésta

⁸⁶ *Asean Economic Community Blueprint.*

sea la razón que generó el impulso “principal” de dichos flujos de inversión. Otras variables parecerían tener más importancia que los acuerdos comerciales, entre las que se destacan el tamaño de las economías, la regulación interna, la modernización institucional, las reformas nacionales, entre otras.

Los estudios sobre la temática, si bien con las limitaciones recién mencionadas, indicarían que Brasil ha sido el país del MERCOSUR que mayormente se ha beneficiado de la captación de IED desde que se conformó el proceso de integración.

La inestabilidad jurídica que atraviesa el MERCOSUR debido al incumplimiento de sus normas comunitarias, en especial las vinculadas con la ZLC, afecta directamente la expansión de los negocios con la región a través de la captación de IED. Esta incertidumbre, potenciada por el desconocimiento y descrédito de las resoluciones aprobadas en el marco del SSC del MERCOSUR, lleva a que las corrientes de IED sean captadas por los mercados más grandes, ya que, naturalmente, éstos son el destino natural de las corrientes comerciales.

➤ *Poder negociador*

Como fue desarrollado en apartados anteriores, el aumento del poder negociador es una de las razones valoradas por los países que se integran comercialmente. En efecto, la integración desde un punto de vista estratégico permite identificar que la conformación de una UA aumenta el poder negociador, superando los niveles que se obtenían individualmente. Vale recordar que éste ha sido uno de los argumentos que justificaron el ingreso de Uruguay al MERCOSUR. A su vez, la importancia de este tema ya fue manejada por Jacob Viner (1950) para explicar los efectos que la conformación de la UE tendría con respecto a los Estados Unidos (De Melo, Panagariya y Rodrick, 1993).

El aumento del poder negociador, y naturalmente para las economías más pequeñas que se integran a un bloque comercial, adquiere especial importancia en el nuevo escenario internacional que explican las relaciones internacionales en el siglo XXI. En ese sentido, las relaciones entre Estados, que a su vez ya han perdido relevancia frente al siglo pasado, ya no pueden ser explicadas por un poder unipolar liderado por Estados Unidos, sino que debe incorporar a otras naciones al centro de poder, en especial las economías en desarrollo como China, India, Brasil, Rusia y Sudáfrica (BRICs⁸⁷).

⁸⁷ De acuerdo a las circunstancias, Sudáfrica es incorporada a la sigla BRIC acuñada por Goldman Sachs.

En este nuevo contexto histórico, las diferentes naciones han decidido integrarse a grupos de poder, políticos pero también económicos, para enfrentar este nuevo escenario, aún en plena transformación y con algunos destinos todavía inciertos. El poder negociador no debe limitarse solo a las ganancias del país pequeño, sino que también encuentra réditos para los países hegemónicos que deben “mostrarse” al mundo como líderes naturales de determinada región. Este es el caso de Brasil en el MERCOSUR, si bien con notorias diferencias respecto a los liderazgos como el alemán o el francés en la UE. En efecto, Brasil parece otorgarle a este tema una importancia creciente, para lo cual deberá mantener una cohesión tanto en el MERCOSUR como en Sudamérica (UNASUR), si al menos pretende seguir jugando en las primeras ligas de las relaciones internacionales.

Desde otra óptica, la importancia otorgada al poder negociador implica aspectos vinculados con la geopolítica, ya que se les reconoce a los procesos de integración una importancia que, como se mencionó en varias oportunidades, va más allá de la integración económica y comercial.

En esos términos, como lo plantea el BID (2002), muchas veces los acuerdos son utilizados como vehículos para consolidar democracias débiles, para solucionar conflictos fronterizos, para promover el desarme y la paz, entre otras razones de corte político y no comercial. A su vez, se otorga importancia a los acuerdos comerciales desde el punto de vista del inicio de un proceso de profundización de las relaciones de los miembros. Muchos acuerdos comerciales son un punto de partida para luego transformarse en acuerdos más profundos, contándose con el ejemplo de la UE, acuerdo que lógicamente superó el nivel de integración ideado inicialmente con la aprobación del Tratado de Roma (BID, 2002).

También se visualiza a la integración regional como un canal para garantizar que las reformas económicas iniciadas por los Estados sean irreversibles, hecho que adquiere relevancia en las señales que el país que se integra le hace llegar a la comunidad internacional (Giordano, 2000).

Por último, otros de los beneficios esperados por la integración regional es el aumento de la capacidad negociadora a nivel técnico de los países, donde se menciona como ejemplo el caso de las negociaciones de los países de ALC con Estados Unidos a través del ALCA, ya que los países de la región lograron presentar posiciones de forma coordinada de acuerdo a los diferentes esquemas de integración (CEPAL, 2003).

3. Conclusiones

Una vez revisada la teoría de las UA desarrollada por los autores clásicos y contemporáneos más representativos, cabe preguntarse si la misma permite dimensionar acertadamente los impactos de este tipo de instrumento de política comercial.

Como se demostró a lo largo del presente estudio, las UA han sido un instrumento de integración ampliamente utilizado en el continente americano, que tomó como modelo el proceso de integración de la Unión Europea iniciado en la década del cincuenta.

El grado de perfeccionamiento alcanzado por las diferentes UA de ALC y especialmente los logros del MERCOSUR en este sentido, permiten cuestionar el éxito de este modelo de integración. Algunas de las razones que explican la imposibilidad de cumplir con los objetivos originarios de los acuerdos podrían encontrarse tanto en la teoría misma de las UA como en la propia idiosincrasia latinoamericana, donde de cierta forma existe una retórica integracionista.

En lo que refiere a la teoría económica, se observa cierta coincidencia en que el éxito esperado por la instrumentación de una UA depende en gran parte del equilibrio relativo a los países que conforman la misma, realidad que no se da en el caso del MERCOSUR. Al respecto de estas disparidades, la no contemplación de las asimetrías mediante fondos de compensación y reconversión -como los existentes en otros acuerdos del mismo nivel- favorecieron los incumplimientos que, lamentablemente, caracterizan en mayor o menor medida a todos los procesos de ALC.

A esta realidad se le deben adicionar otras debilidades que enfrentaron los diferentes miembros de las UA de la región, tales como las deficiencias en infraestructura física (transporte, telecomunicaciones y energía), la escasa integración productiva, los bajos niveles de comercio de servicios, una institucionalización poco desarrollada (en particular la vinculada con la aprobación de normas comunitarias, la contemplación de las asimetrías y la solución de controversias) y una baja sofisticación de la oferta exportable de la región, que impide niveles apropiados de comercio intrarregional, en especial el intraindustrial.

En todas las temáticas mencionadas, los procesos de la región han fracasado. En efecto, ALC no logró introducir dichos temas en la agenda regional, al menos con la fuerza que ameritarían. Los escasos

avances registrados en algunas de las áreas comentadas se explican más por el impulso del denominado comercio natural -característico de países limítrofes- que por las normas comunitarias aprobadas en el marco de los acuerdos.

Una de las mayores asimetrías que existen entre los miembros de las UA de la región, es la distancia entre las estructuras productivas de los países que las integran. Las asimetrías de Colombia y Perú en la CAN, así como la de Brasil y Argentina en el MERCOSUR son un claro ejemplo de esa realidad.

Ahora bien, ¿qué efectos concretos puede traer aparejado el poseer tales asimetrías?

En el caso del MERCOSUR, la lógica bilateral con la que operan Brasil y Argentina es parte de los efectos, lo que naturalmente tuvo implicancias en la evolución del proceso de integración en un sin número de áreas de negociación, impactando especialmente a los dos socios menores.

Las dificultades presentadas en las negociaciones para conformar un AEC entre los miembros del bloque se encuentran directamente relacionadas con las diferentes estructuras productivas. ¿Por qué se debe proteger un producto que no se produce nacionalmente? Los incentivos para llevar adelante este tipo de política pública se encuentran en la teoría económica de las UA, pero los mismos no fueron incorporados en las negociaciones que culminaron en la aprobación de un incompleto arancel comunitario.

En los procesos de integración de la región, también se identifican otros impactos económicos de envergadura, tales como los dispares niveles de crecimiento en el espacio geográfico, lo que provocó que las nuevas inversiones se ubiquen en mayor grado en los países poseedores de mayores mercados internos, de mejores instalaciones en infraestructura y de un sector industrial más diversificado.

Por otra parte, el análisis de los acuerdos comerciales de la región en un marco más ampliado de las relaciones internacionales, permite aseverar que estos procesos no leyeron adecuadamente los cambios registrados en términos comerciales y económicos en la última década. Esta coyuntura obliga a los procesos de integración a un “aggiornamiento” para enfrentar el nuevo escenario internacional, que desde ya hace un década integra a los países a través de otros instrumentos de política comercial, con otros actores, con una nueva agenda comercial y pondera otros áreas más allá de la arancelaria.

Si bien algunos acuerdos de la región muestran cierta reacción, caso del SICA y de algunos países de la CAN, el MERCOSUR continúa inmerso en una agenda que podría denominarse del pasado. Mientras tanto, otras naciones aumentan y consolidan su camino hacia el desarrollo gracias a la identificación de

las nuevas oportunidades en el escenario internacional. Cabe aclarar que para ello, no solo se están aplicando acertadas políticas en su inserción internacional, sino también y especialmente, en su política interna.

En síntesis, la integración económica es considerada un instrumento que pretende alcanzar metas mucho más allá de las económicas, como las políticas o sociales. Igualmente, si nos centramos en las primeras, existen en la literatura económica y en la experiencia práctica, elementos suficientes para aseverar que la integración favorece, en mayor medida, a aquellos países que tienen un alto desarrollo en los intercambios comerciales y que poseen industrias más sofisticadas.

Las condiciones mencionadas estuvieron presentes cuando se conformó la UE, pero no lo estaban cuando ALC inició sus primeros pasos hacia la integración, que además, apostó a ser tan profunda como la europea. La historia de la integración latinoamericana, especialmente la reciente, demuestra que tales condiciones continúan ausentes, mostrando en algunos casos el olvido de los principios fundacionales que erigieron dichos procesos de integración.

Dado el limitado éxito del MERCOSUR en lo que refiere al cumplimiento de sus objetivos originarios, los cambios en el contexto internacional ya comentados y las diferencias en los modelos de desarrollo que aún persisten entre los miembros, cabe preguntarse, luego de transcurridos más de 20 años de la firma del Tratado de Asunción, si no es hora de discutir una reformulación del proceso de integración. Este parecería ser el único camino para aumentar la cohesión regional y evitar el quiebre definitivo del proceso de integración.

Referencias bibliográficas

ARAGAO, J., *La Teoría Económica y el proceso de integración de América Latina*, Revista de la Integración, N°2, Buenos Aires, 1997.

ARBUET, V., *Soberanía e Integración ¿conceptos opuestos o complementarios?*, Revista de la Judicatura N°38, diciembre 1997.

BALASSA, B., *The Creations and Trade Diversion in the European Common Market*, 1967.

BALASSA, B., *Tariff protection in industrial countries, an evaluation*, 1967.

BALASSA, B., *El desarrollo económico y la integración*”, México, 1965.

BALASSA, B., *Teoría de la integración económica*, Biblioteca Uthea de Economía, México, 1964.

BALDWIN, R. y PATRICK L., “*Multilateralizing Regionalism. Challenges for the global Trading System*”, WTO, 2009.

BALDWIN, R., FORSLID, R y HAALAND, I, *Investment Creation and Investment Diversion: Simulation Analysis of the Single Market Program*, 2004.

BALDWIN, R. y VENABLES, A., *Regional Economic Integration*, 1995.

BALDWIN, R., *A Domino Theory of Regionalism*. Graduate Institute of International Studies, University of Geneve, 1993.

BARRIOS, O., *Unión aduanera, conveniencia y alternativa de desarrollo en Centroamérica*, 2007.

BARTESAGHI, I., *La Agenda Externa del Uruguay*, Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay, 2012.

BARTESAGHI, I., *La evolución de la institucionalidad europea. El caso del Parlamento Europeo*, Universidad Nacional de La Plata 2012.

BARTESAGHI, I., *El Mercado Común del Sur 1991 – 2010*, Cámara de Industrias del Uruguay, 2011.

- BARTESAGHI, I., *El Sistema de Solución de Controversias en el MERCOSUR: Las opiniones consultivas*, Cámara de Industrias de Uruguay, 2010.
- BARTESAGHI, I. y PÉREZ, S., *La Ronda Doha, evolución de las negociaciones y eventuales impactos para Uruguay*, Universidad de Montevideo, 2009.
- BARTESAGHI, I. y PÉREZ, S., *Análisis de los eventuales impactos para la industria derivados de la firma de un TLC con Estados Unidos*”, Cámara de Industrias del Uruguay, 2006.
- BARTESAGHI, I., *Estado actual de los procesos de integración regional de América Latina y el Caribe*, Cámara de Industrias del Uruguay, 2005.
- BAUMANN, R., *Integración Regional – La importancia de una geometría variable y de pasos paralelos*, CEPAL, Oficina Brasil, 2009.
- BHAGWATI, J., *Termites in the Trading System: How Preferential Agreements Undermine Free Trade*, Oxford University Press, 2008.
- BHAGWATI, J., *Acuerdos comerciales regionales en el GATT/WTO: Artículo XXIV y el requisito comercial interno*, 2002.
- BHAGWATI, J. y HUDEC, Roberto E., *Comercio y armonización justos, vol. 1, Análisis económico*, 1996.
- BHAGWATI, J., *Regionalism and multilateralism: an overview*, 1993.
- BHAGWATI, J., *The World Trading System at Risk*, 1991.
- BID, *El nuevo regionalismo en América Latina*, 2002.
- BIZZOZERO, L. y ABREU, S., *Los países pequeños: Su rol en los procesos de integración*, 2000.
- BOUZAS, R. y FANELLI, J.M., *Mercosur: integración y crecimiento*, 2002.
- BÚCHI, H., *La transformación económica de Chile. El modelo del progreso*, Santiago, 2008.
- CABALLERO, S., *El proceso de integración del MERCOSUR a través de las teorías de la integración regional*, 2011.

- CAETANO, G. y VAILLANT, M., *¿Qué MERCOSUR necesita Uruguay? ¿Qué Uruguay necesita el MERCOSUR?*, 2004.
- CASANOVA, D., *Algunos aspectos del derecho económico de integración regional en América Latina, con especial referencia al derecho andino*, 1973.
- CEFIR, *MERCOSUR 20 años*, coordinado por Gerardo Caetano, 2011.
- CHANG, W. y WINTERS, A., *How regional blocks affect excluded countries: the price effects of MERCOSUR*, 1998.
- CHOI, CH., *Does Bilateral Trade Lead To Income Convergence?* 2009.
- CORDEN, W.M., *Economies of scale and Customs Unión Theory*, Journal Political Economy, 1972.
- COSTA, R., *MERCOSUR y la negociación de la tarifa externa común*, CEBRI, 2010.
- CURI, *Reflexiones para un MERCOSUR viable*, 2006.
- DECON, *Desvíos del AEC y Regímenes Especiales de Comercio en el MERCOSUR*, 2005.
- DECON, *Aranceles a las Importaciones en el MERCOSUR: El camino al Arancel Externo Común*, 2005.
- DE LA TORRE, A. y KELLY, M., *Regional trade arrangements*, 1992.
- DE MELO, J., PANAGARIYA, A. y RODRIK, D., *The new regionalism*, 1993.
- DIEZ, V., *Las Organizaciones Internacionales*, Editorial Tecnos, Madrid, 2002.
- ESPÓSITO, C., *El MERCOSUR entre el regionalismo y el multilateralismo*, 1999.
- ETHIER, W.J., *Regionalism in a Multilateral World*, 1998.
- FACCHINI, G., SILVA, P. y WILLMANN, G., *The Customs Union Issue: Why do we observe so few of them*, 2008.
- FERNANDEZ, W., *MERCOSUR, Economía, Política, y Estrategia en la Integración*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1992.

GIORDANO, P y QUEVEDO, F (2006): “Apertura e inserción internacional en la estrategia de desarrollo del Uruguay”.

GIORDANO, P., *La regionalización de los mercados en América Latina*, 2000.

INTAL, BID, *Serie de informes subregionales de integración, (MERCOSUR, SICA y CAN)*.

JOHNSON, H., *Teoría económica del proteccionismo, la negociación arancelaria y la formación de las uniones aduaneras*, 1965.

KEMP, M. y WAN, H., *Proposition Concerning the Formation of Customs Unions*, 1976.

KITAMURA, H., *La teoría económica y la integración de las regiones subdesarrolladas*, México, 1964.

KRUGMAN, P. y MAURICE, O., *Economía internacional – Teoría y Política*, 1999.

KRUGMAN, P., *The Move Toward Free Trade Zones*, 1991.

KRUGMAN, P., *Is Bilateralism Bad?* 1989.

LIPSEY, R., *Teoría de las uniones aduaneras: la desviación del comercio y el bienestar*, 1977.

LIPSEY, R., *The Theory of Customs Unions: a general survey*, 1977.

MALDONADO, R., *Avance y vulnerabilidad de la integración económica de América Latina y el Caribe*, 2003.

MARTIN, S., *Economías de escala. Economías externas e integración económica*, Universidad Complutense de Madrid, 2003.

MEADE, J., *The theory of the customs unions*, 1955

MERCOSUR, *Un foco para el proceso de integración regional*, Secretaría del Mercosur, Vaillant, M., Ventura, D. y Perrotti, A., Montevideo, 2004.

NAGARAJAN, N., *La evidencia sobre el desvío del comercio con el MERCOSUR*”, 1998.

ODONE, G., *Neo proteccionismo en la región: Motivos y oportunidad*, 2011.

OLARREAGA, M., SOLOAGA, I. y WINTERS, A., *What’s behind MERCOSUR’s common external tariff?* 1999.

- OLARREAGA, M. y SOLOAGA, I., *Endogenous Tariff Formation: The Case of MERCOSUR*, 1998.
- OMC, *Informe sobre el comercio mundial. La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia*, 2011.
- OMC, *Los textos jurídicos, los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones comerciales Multilaterales*.
- OSCÁTEGUI, J., *La teoría de las uniones aduaneras: el enfoque tradicional*”, 1999.
- OHYAMA, M., *Trade and Welfare in General Equilibrium*”, 1972.
- PEÑA, F., *Tendencias que inciden en la gobernabilidad global: Un telón de fondo para navegar en la nueva realidad internacional*, 2012.
- PEÑA, F., *El sistema GATT – OMC en un mundo distinto al que le dio origen ¿Puede esperarse un impulso renovador de la conferencia Ministerial de Ginebra?* 2011.
- PEÑA, F., *“Preservar lo esencial, Flexibilizar lo metodológico: La adaptación de la OMC, la UE y el MERCOSUR a nuevas realidades internacionales*, 2011.
- PEÑA, F., *Concertación de intereses, efectividad de las reglas del juego y calidad institucional en el MERCOSUR*, 2003.
- PEÑA, F., *La implementación de los acuerdos de preferencias regionales y sus normas: las experiencias de la Asociación Latinoamericana de Integración y el MERCOSUR*”. Revista Integración & Comercio N°23, Julio-Diciembre, 2002.
- PÉREZ ANTON, R., *Política exterior uruguaya, siglo XXI*, 2011.
- POLÓNIA, S., *Mercosur, en busca de una nueva agenda: Dilemas y alternativas de una agenda comercial*, INTAL, 2003.
- PORZECANSKI, R., *No voy en tren, Uruguay y las perspectivas de un TLC con Estados Unidos (2000 – 2010)*, 2010.
- PROGRAMA DE COOPERACIÓN MERCOSUR – AECID, *La integración productiva en la nueva agenda del MERCOSUR*, 2010.

RADEL, S., *Regional Integration and Cooperation in Sub – Sahara Africa: Are Formal Trade Agreements the Right Strategy?* 1999.

RED MERCOSUR, *15 años del MERCOSUR*, 2006.

SALAZAR, P., *Un modelo conceptual del comercio internacional*, Revista de Economía & Administración, Vol. 3, N°1, 2006.

SANCHEZ, V., *El crecimiento en la teoría de la integración económica*, Departamento de Economía e Historia Económica, Universidad de Salamanca, 2004.

SANCHEZ, V., *Magnitud del mercado y externalidades*, 2000.

SCHIFF, M., *Regional Integration and Development in Small States*, The World Bank, 2002.

SCHIFF, M. y CHANG, W., “*Market Presence, Contestability, and the Terms of Trade Effects of Regional Integration*”, 2002.

SCHIFF, M., *Small Is Beautiful*, The World Bank, 1996.

SRINIVASAN, T. N., *Regionalism and the World Trade Organization: Is Non-Discrimination Passed?* 1996.

STIGLITZ, E. y CHARLTON, A., *Comercio justo para todos*, 2008.

TAMAMES, R., *Estructura económica internacional*, Madrid, 2010.

TERRA, I., *El comercio exterior del Uruguay en los noventa. Creación y desvío de comercio en la región*, 1998.

TERRA, I., *Uruguay en el MERCOSUR: Perspectivas del Comercio Intrarregional*, 1998.

VAILLANT, *Brasil y sus tres vecinos del Sur. 2 décadas de integración en 7 dimensiones*, Red Mercosur.

VAILLANT, *Recuperar la soberanía comercial del Uruguay*, Red Mercosur, 2011.

VAILLANT, *Unión aduanera, libre circulación de mercaderías y distribución de la renta aduanera en el Mercosur*, 2010.

VAILLANT, *Convergencias y divergencias en la integración sudamericana*, CEPAL, Santiago de Chile, 2007.

VENABLES, A., *Profundización del MERCOSUR y el desafío de las disparidades*, BID, 2005.

VENABLES, A., *Winners and Losers from Regional Integration Agreements*, London School of Economics and CEPR, 2001.

VENABLES, A., *International trade; regional economic integration*, 2000.

VINER, J., *The Customs Union Issue*, N. York, 1950.

WONNACOTT, R. y WONNACOTT, P., *“Free Trade between the United States and Canada: Fifteen Years Later.* 1982.

WONNACOTT, R. y WONNACOTT, P., *Free trade between the U.S and Canada*, 1967.