

---

## Mercosur: Evolución y perspectivas

---

Documento base para presentación en seminario:  
"15 años de Mercosur: Evaluación y perspectivas"

**Dante Sica<sup>1</sup>**

**MARZO DE 2006**

---

<sup>1</sup> Dante Sica es Director de abeceb.com y Ex Secretario de Industria, Comercio y Minería de la República Argentina.

## ÍNDICE

---

Introducción.....	4
<b>1. La marcha del Mercosur .....</b>	<b>5</b>
1.1. Antecedentes, constitución y los primeros pasos .....	5
1.2. Las etapas de la integración .....	7
<b>2. El Mercosur y las alteraciones de las estructuras económicas de los socios .....</b>	<b>12</b>
2.1. Cambios en las variables macro de los 4 países entre 1991 y 2005 .....	12
2.2. Cambios de estructuras productivas .....	17
2.2.1. Los cambios dentro de la industria manufacturera .....	18
2.2.2. Los cambios dentro del sector agropecuario .....	22
2.2.3. El estado de la integración en el sector de servicios.....	23
2.2.4. La estructura del intercambio comercial al interior del bloque .....	24
2.3. Los grandes debates en el proceso de integración.....	30
2.3.1. La caracterización de las asimetrías: análisis global.....	31
2.3.2. El impacto para países grandes y países chicos .....	32
2.3.3. Las divergencias entre Argentina y Brasil: aspectos productivos, inversiones, comercio y PyMEs.....	33
2.3.3.1. El tamaño relativo de las economías.....	34
2.3.3.2. La inversión extranjera directa (IED) entre Argentina y Brasil .....	35
2.3.3.3. La comparación en términos de PyMEs exportadoras .....	36
2.2.4. El tratamiento sectorial .....	39
2.2.4.1. La discusión sobre el sector automotriz.....	40
2.2.4.2. La evolución de los sectores bajo monitoreo comercial y las implicancias del MAC .....	42
2.2.4.3. El Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC) .....	43
<b>3. Estado actual y perspectivas de la integración .....</b>	<b>44</b>
<b>3.1. Las percepciones sobre el proceso de integración.....</b>	<b>44</b>
3.1.1. Argentina .....	44
3.1.2. Brasil .....	45
3.1.3. Uruguay .....	45
3.1.4. Paraguay.....	46
<b>3.2. Un balance sintético del Mercosur .....</b>	<b>46</b>
3.2.1. Comprender desde el Pasado.....	46
3.2.2. El Presente .....	48
3.2.2.1. Los temas pendientes .....	48



3.2.2.2. Los principales logros.....	49
3.2.3. <i>Las perspectivas del Mercosur</i> .....	51



## Introducción

---

En este documento se lleva a cabo un análisis sobre el proceso de integración en el Mercosur, con motivo de sus 15 años de vida. El objetivo es hacer una revisión sobre algunos tópicos de interés que permitan caracterizar la evolución y performance del bloque en términos de sus dimensiones económica, comercial e institucional.

Se parte con un examen de los primeros pasos de la integración regional, sus motivos, desafíos y etapas de desempeño, según variables consideradas oportunas. Luego se ahonda sobre los cambios a nivel macroeconómico que se sucedieron en el Mercosur y su impacto en la estructura productiva del bloque y de sus socios, haciendo foco sobre la industria manufacturera y las alteraciones de los patrones de comercio.

Posteriormente, se exponen los principales debates surgidos en la propia dinámica del proceso, que ayudan a explicar el estado de incertidumbre sobre el futuro del bloque. En esta sección, se resaltan temas de particular relevancia como la relación entre Argentina y Brasil en su faz productiva y comercial, y las debilidades del tratamiento sectorial en el curso del Mercosur.

Por último, se exhiben algunos elementos a modo de balance sobre los avances y los temas aún pendientes, así como una mirada sobre las perspectivas del Mercosur.

## 1. La marcha del Mercosur

---

### 1.1. Antecedentes, constitución y los primeros pasos

En la década del 80 hubo acercamientos importantes entre Argentina y Brasil, que se plasmaron en la firma de gran cantidad de acuerdos sectoriales, los cuales fueron los precursores de la zona de libre comercio y la posterior constitución de una Unión Aduanera en el marco del Mercosur. Los acuerdos entre Argentina y Brasil sentaron un precedente positivo para la región, que luego fue capitalizado por medio de la unión de Uruguay y Paraguay, y la conformación de un proyecto de integración más ambicioso.

La creación del Mercosur se da en un contexto internacional marcado por la influencia del Consenso de Washington. Durante la primera mitad de la década del 90, hubo una abundante oferta de capitales a escala global, hecho que facilitó el crecimiento de las economías periféricas y el desarrollo del comercio mundial. Muchos países de América Latina (entre ellos, México, Argentina y Brasil) se fueron incorporando progresivamente al grupo de “mercados emergentes” y se vieron ampliamente favorecidos por las nuevas corrientes de inversión, las cuales financiaron parte de sus reformas estructurales.

Por otra parte, se da también en esta década un fuerte crecimiento de los acuerdos regionales de comercio a nivel mundial que complementaron las reformas estructurales y los procesos de liberalización.

Todos estos cambios contribuyeron a la atracción de capitales y al aumento de la Inversión Extranjera Directa, lo que acompañado de las medidas nacionales de privatización, apertura de mercado y liberalización comercial, generaron un clima propicio para la integración.

Desde la creación del bloque, hubo dos etapas claramente diferenciadas por los acuerdos que las regían. Hasta 1995 el bloque se guiaba por el Tratado de Asunción, y en aquel período el Mercosur cumplió plenamente con su mandato. Este tratado establecía un Mercado Común pero contemplaba plazos de transición hasta el 1 de enero de 1995 para cumplir con el objetivo. Durante este periodo de transición los países miembros lograron eliminar los aranceles intrazona para la gran mayoría del universo arancelario.

A medida que el periodo de transición llegaba a su fin, las presiones de los sectores productores de bienes sensibles (hasta el momento en listas de adecuación) fueron creciendo dado que sus problemas de competitividad persistían.

A partir de 1995 con la aplicación del Protocolo de Ouro Preto y su mandato de conformación de una Unión Aduanera, se hicieron visibles los problemas que acompañarían al Mercosur durante su vigencia.

El primer signo de conflicto se manifestó en el momento de fijar el Arancel Externo Común (AEC). Las diferencias de las estructuras productivas y de protección de los 4 países obstaculizaron la fijación de aranceles por producto. Mientras Argentina, Uruguay y Paraguay buscaban menor protección para productos manufacturados y relativamente mayor para el sector agrícola, Brasil proponía medidas diametralmente opuestas. La solución llegó después de arduas negociaciones en las que igualmente debieron contemplarse innumerables excepciones al AEC.

Otro problema fue el referido a Reglas de Origen. Según el acuerdo, debían aplicarse a productos exceptuados del AEC que se encontraran en convergencia ascendente o descendente hacia en nivel acordado, a productos para los que existía una política comercial diferenciada (automotriz y azúcar), y casos excepcionales que determinara la Comisión de Comercio del Mercosur.

Debido a los problemas generados en la práctica se buscó, a través de una nueva agenda, apuntalar la consolidación y profundización del bloque. En el plano de consolidación se trabajó sobre el Código aduanero del Mercosur, las medidas no arancelarias, los subsidios y el Régimen de Adecuación interno. A su vez, se intentó consolidar los dos sectores que más problemas generaban entre los miembros, como son el automotriz y el azucarero.

Por otra parte, se avanzó en profundizar partes del acuerdo que no habían sido objeto de un análisis más profundo ni reglamentados. En este esquema, encontramos el Protocolo de Servicios, de Compras Gubernamentales, las políticas que distorsionan la competitividad, los regímenes especiales de importación y lo referente a la propiedad intelectual.

Durante los últimos años de la década del 90 se diluyeron los temas de esta agenda. En lo referente a las asimetrías, los avances fueron escasos dado que los Estados Parte se resistieron a someterla a una mayor disciplina. La regulación de las prácticas desleales de comercio requería consenso por parte de los 4 estados para tomar decisiones, y esto resultó difícil de lograr. Las perforaciones al AEC requirieron la aplicación de reglas de origen a la totalidad del universo arancelario, frustrando la libre circulación de bienes y anulando los principales beneficios de la unión aduanera. El protocolo de servicios firmado en 1997 no establecía plazos ni procedimientos, por lo que recién entro en vigencia en el 2005. El Protocolo de Compras Gubernamentales aún no entro en vigencia.

Así se llegó al año 2000, donde los problemas sin solución habían deteriorado la idea inicial del bloque, por lo que los Estados Partes encararon una nueva etapa en el proceso de integración regional y firmaron varios "relanzamientos" del Mercosur, que tuvieron como objetivo fundamental el fortalecimiento de la Unión Aduanera, tanto a nivel intracomunitario como en el relacionamiento externo.

En los años subsiguientes se puede decir que distintas situaciones modificaron la agenda desplazando al Mercosur del lugar de privilegio que ocupaba, por lo que los avances en materia institucional fueron mínimos y en su mayoría de carácter simbólico. En la actualidad, el bloque ha vuelto a ganar posiciones en la agenda y se plantean nuevos desafíos a resolver.

## 1.2. Las etapas de la integración

En los momentos iniciales de la integración, los avances institucionales del Mercosur tenían un correlato en lo económico y en lo comercial, observándose trayectorias ascendentes a nivel macro en la producción, el consumo, el intercambio comercial intrazona y la recepción de inversión extranjera. Esto permitía que las ganancias de la integración fuesen generalizadas, que el comercio intraindustrial se acrecentase y que las diferencias entre las dimensiones productivas de los miembros del bloque tendieran a disminuir.

Pero luego de esa primera fase de ganancias más o menos equitativamente distribuidas, las falencias institucionales en el proceso de integración y las sucesivas crisis macroeconómicas de los países socios, perturbaron el desarrollo, generando un ambiente desfavorable y propicio al surgimiento de diversos conflictos de tipo comercial. Ello trajo consigo, en una mirada de largo plazo, mayores disparidades productivas, reducción del comercio intraindustrial, y la definición de un nuevo patrón de intercambio en la región, en el que Brasil se potencia como proveedor de productos de mayor valor agregado, acentuando su perfil industrial mientras que el resto de los socios, incluida la Argentina, comienzan a experimentar una tendencia hacia la precarización de su estructura productiva.

Es posible encarar el análisis de la evolución del Mercosur distinguiendo tres etapas de características disímiles: una, que se extiende entre 1991 y 1998, en la cuál los estados partes atravesaron por una coyuntura favorable, con un rápido crecimiento de los flujos comerciales intrabloque a partir de la desgravación arancelaria, dando la impresión de estar viviendo años dorados en la integración; una segunda etapa, desde 1999 y 2002, caracterizada por volatilidades extremas de las economías, fuertes crisis coyunturales, importante caída de los niveles de actividad y comercio, y ahondamientos de las asimetrías subyacentes; y finalmente, una tercera etapa que se extiende hasta la actualidad, en la cual los países atraviesa un nuevo

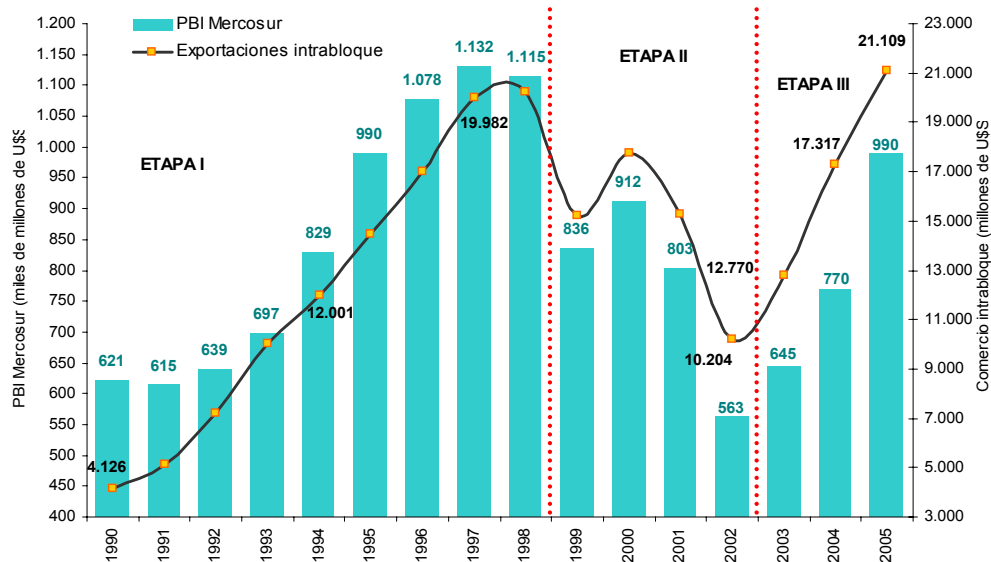
período de crecimiento económico y comercial, aunque matizado por los insistentes reclamos de parte de los países más perjudicados y el surgimiento de conflictos sectoriales intrabloque.

A grandes rasgos, pueden trazarse las particularidades más notorias de cada etapa. En la primera, se produce simultáneamente un crecimiento económico, comercial e institucional del bloque; en la segunda se ingresa en una retracción económica y comercial, en tanto la parte institucional sufre un lógico estancamiento, para llegar a la tercera etapa con una nueva expansión tanto de las economías como del comercio, aunque éste último mostrando un nuevo perfil de crecimiento: no ya hacia adentro sino principalmente hacia extrazona.

Durante la primera etapa, las economías del Mercosur crecieron fuertemente apoyadas fundamentalmente en el favorable contexto externo y en la recepción de flujos internacionales de capital. Este crecimiento fue acompañado por una expansión aún más pronunciada del intercambio intrabloque, que fue la consecuencia lógica de la eliminación de los aranceles.

Luego de la crisis de los mercados emergentes, el impacto sobre la región fue muy profundo, y originó el comienzo de una etapa de fuertes volatilidades de los ciclos económicos y una importante caída del comercio intrazona.

Mercosur: PBI y Exportaciones Intrabloque



Fuente: abeceb.com.

En la etapa de expansión, todas las economías del bloque tuvieron importantes desempeños positivos, mostrando tasas de crecimiento muy altas. El PIB en dólares del bloque llega a un



récord de U\$S 1.132.000 millones en 1997 y las exportaciones intrazona alcanzan los U\$S 20.234 millones en 1998.

Sin embargo, la situación es diferente en la segunda etapa, donde los rendimientos son desparejos entre las 4 economías, a pesar de que todas sufren las consecuencias de la crisis. Así, pueden distinguirse 2 tipos de comportamientos; por un lado, la Argentina y Uruguay, donde el impacto es considerablemente mayor y la volatilidad del ciclo económica se torna muy pronunciada; y por otro lado, Brasil y Paraguay, donde si bien el crecimiento se vuelve mucho más lento (incluyendo la pérdida de significatividad internacional del PIB de Brasil producto de la devaluación), la inestabilidad se mantiene relativamente bajo control.

En esta segunda etapa, el PIB en dólares del bloque se derrumba a U\$S 563.000 millones en 2002, una caída del 50,3% respecto de 1997. A su vez, las exportaciones a extrazona llegan a U\$S 10.204 millones ese mismo año, lo que equivale a una caída de casi 49% respecto de 1998.

Finalmente, en el tercera etapa todos los países crecen, y muestran saludables indicadores económicos que permiten inferir que la actual etapa de expansión no será efímera. De todas maneras, el crecimiento es más acelerado en los países que más sufrieron la etapa de crisis (Argentina y Uruguay). El PIB en dólares del Mercosur llega a U\$S 990.000 millones en 2005, implicando un crecimiento de 76% respecto de 2002; mientras que las exportaciones intrazona llegaron el año pasado a U\$S 21.109 millones, con un crecimiento de 107% respecto de 2002.

Por su parte, en lo referido a la inversión, los flujos experimentaron un considerable incremento en la primera etapa, cuando los capitales internacionales se comenzaron a volcar masivamente en las economías emergentes, especialmente aquellas que, como las de la región, hicieron importantes esfuerzos por implementar reformas estructurales.

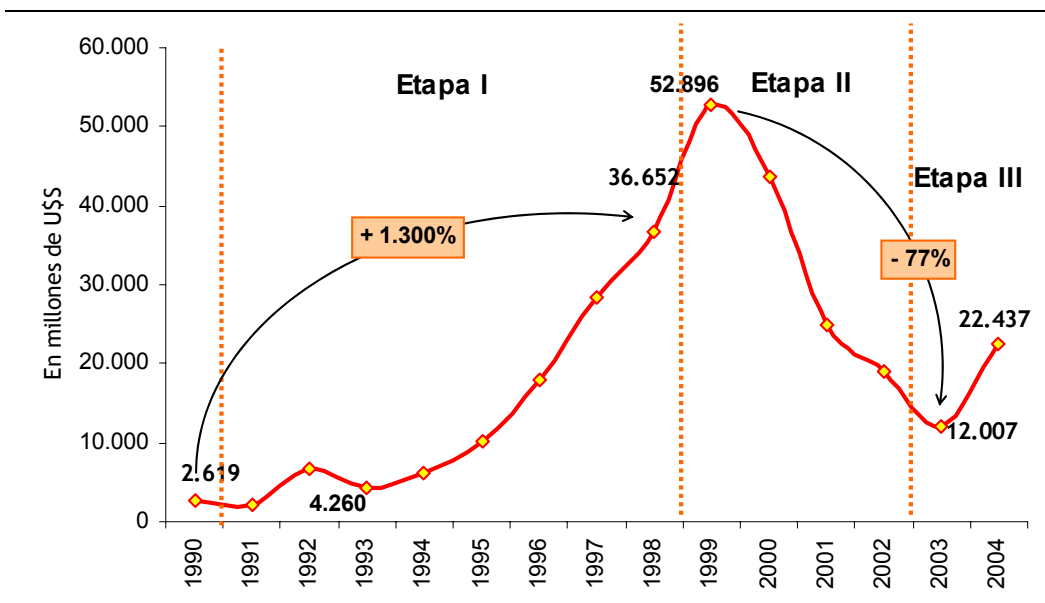
De esta forma, la recepción de IED se vuelve significativa durante esta etapa, y crece aceleradamente hasta que se revierte el contexto externo positivo, de la mano de la pérdida de confianza de los inversores en la solidez de las economías emergentes. Así, la IED recibida por el Mercosur en 1998 fue 14 veces la recibida en 1990.

A partir del año 2000, los capitales extranjeros abandonan la región y se concentran en los países asiáticos. Esto implicó que en 2003 se alcanzara el mínimo nivel recepcionado de IED desde 1996, equivalente a sólo U\$S 12.000 millones y casi 4 veces y media inferior al máximo nivel de IED recibida por el Mercosur, de U\$S 52.896 millones en 1999.

Respecto del comportamiento de esta variable, se advierte un cierto rezago respecto de la evolución del ciclo económico de las economías del Mercosur, que presumiblemente puede

explicarse por el desconocimiento de los inversores extranjeros de la realidad regional. El crecimiento de la IED en la región se hace patente recién en 1996, luego de varios años de crecimiento y de reformas estructurales; a partir de la crisis, el retiro de la inversión extranjera sólo se efectiviza a partir del año 2000; y actualmente, si bien los flujos están recuperándose paulatinamente, aún se encuentran lejos de los niveles de la segunda mitad de la década pasada.

Inversión Extranjera Directa (IED) en el Mercosur. En millones de U\$S



Fuente: abeceb.com.

Concluyendo, cada etapa tiene sus características particulares para la integración en el seno del Mercosur. Desde la creación del bloque se presenta una etapa sumamente positiva, que tiene su final y su reversión a partir de 1998; desde entonces, tiene lugar una violenta crisis económica, con repercusiones hasta la actualidad, que implica el retroceso del bloque en diversos aspectos, y fundamentalmente en lo que respecta a su relieve internacional.

Posteriormente, con el final de la crisis, se retoma un período de crecimiento acelerado, con características muy similares a la primera etapa. Pero, es indudable que, en muchos aspectos, esta nueva etapa es diferente, y tales diferencias son, en algunos casos, positivas y, en otros casos, decididamente negativas.

Un rasgo destacable es que parece producirse un retorno a la bilateralidad inicial, característica de la etapa previa a la conformación del Mercosur. Los temas relacionados con la institucionalidad del bloque, tales como el programa de trabajo 2004-2006, que incluye la



instauración de la libre circulación intrazona de bienes como tema principal, avanzan muy lentamente y sin progresos apreciables, lo que ha provocado las protestas de los socios menores; por su parte, el comercio bilateral Argentina-Brasil es lo que ha concentrado los principales esfuerzos, ya sea a través de la firma del Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC) o de las negociaciones para renegociar el acuerdo automotriz.

Esquema de evaluación del Mercosur

	Actividad	Comercio intrazona	Institucional
Etapa I			
Etapa II			=
Etapa III			?

Fuente: abeceb.com

## 2. El Mercosur y las alteraciones de las estructuras económicas de los socios

### 2.1. Cambios en las variables macro de los 4 países entre 1991 y 2005

El análisis del comportamiento de las economías del Mercosur, a menudo queda relegado al estudio de hechos puntuales, modelos políticos contrapuestos y polémicos, decisiones de política económica que causan impactos de corto plazo o fenómenos exógenos de impacto directo e inmediato. Con esta base se realizan juicios de valor que califican el desenvolvimiento de las economías, criticando a algunas de ellas y exaltando a otras como ejemplos a seguir.

Sin embargo, cuando se analiza de manera más general y con una visión de largo plazo, el comportamiento de las economías del Mercosur puede arrojar resultados inesperados y esclarecedores en muchos casos.

Variación % de las principales variables macroeconómicas. Período 1991-2005.

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
<b>PIB real</b>	50,7%	43,3%	32,2%	36,9%
<b>PIB per cápita (US\$)</b>	-21,5%	58,0%	-16,7%	33,3%
<b>IED *</b>	368,6%	1.548,1%	-7,1%	-
<b>Expo Intrazona</b>	288,0%	407,8%	251,9%	43,1%

\* Variaciones correspondientes al período 1991 - 2004.

Fuente: abeceb.com.

Desagregando la evolución del PIB de los 4 países del Mercosur por décadas, puede concluirse a grandes rasgos que las economías evolucionaron de manera relativamente similar en toda la etapa de vigencia del bloque, y que las principales diferencias en el ritmo de crecimiento económico ocurrieron durante la década del '80.

No puede negarse que la década del '80 fue muy mala en términos de crecimiento para gran parte de Latinoamérica; sin embargo, ha impactado de muy diversas maneras en los países. Restringiéndonos a los países del Mercosur, puede verse que el principal perjudicado fue Argentina, el único país que experimentó una contracción del producto real durante la década. Por su parte, el de mejor comportamiento relativo fue Paraguay, que relegó además a Brasil y Uruguay.

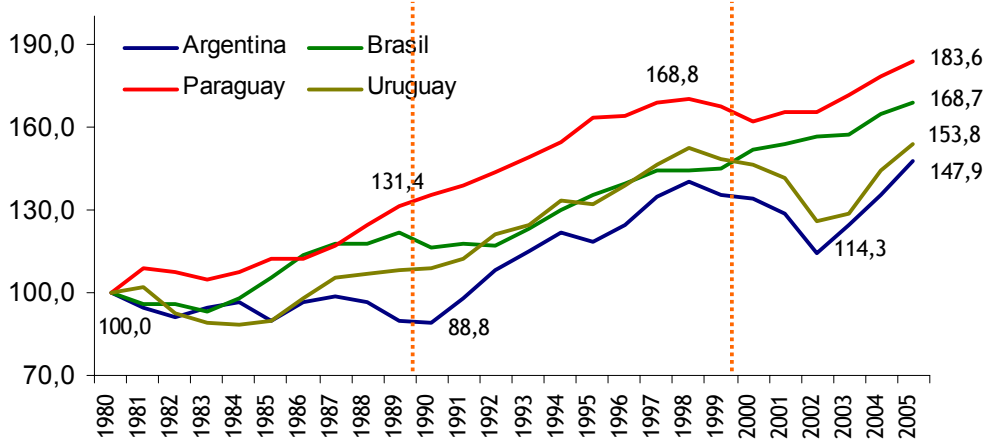
El Mercosur se constituye a principios de la década del '90, y a partir de allí la evolución de las 4 economías es muy parecida, ya que todos los países crecen a tasas importantes. Argentina, Uruguay y Paraguay transitan senderos que son casi paralelos a lo largo de toda la década. Por su parte, Brasil experimenta un crecimiento más mesurado, y pierde terreno frente a sus socios.

La década actual comienza de manera turbulenta para el Mercosur. Argentina, Uruguay y Paraguay la empiezan con una fuerte crisis económica que se inicia en 1999, y la cual Paraguay se recupera ya en 2001, en tanto que Argentina y Uruguay se derrumban, y sólo comienzan el proceso de recuperación hacia 2003. Brasil sigue una trayectoria diferente, ya que sufre antes los efectos de la crisis de los mercados emergentes, hacia 1998, y habiendo devaluado a tiempo su moneda ingresa ya en la siguiente década con crecimiento de su economía.

Los últimos años, han sido de elevado crecimiento para todos los países; y actualmente, cuando se observa la ubicación relativa de las 4 economías respecto del punto de partida de 1980, se encuentra que se ubican en la misma posición que a finales de la década del '80.

Entonces, la conclusión siguiente es que el crecimiento asimétrico de las economías que se produjo durante la década del '80, se mantiene inalterado hasta la actualidad. Queda ver que responsabilidad tiene la creación del Mercosur en la evolución similar de los países miembros.

Serie histórica del PIB real para países del Mercosur. Base 1980 = 100.



Fuente: abeceb.com.

El análisis de las tasas reales de crecimiento del PIB de los 4 países del Mercosur confirma las conclusiones previas. Paraguay fue el país que más creció en la década del '80 (3,1% en promedio), incluso más que el crecimiento promedio experimentado hasta la actualidad. Por su

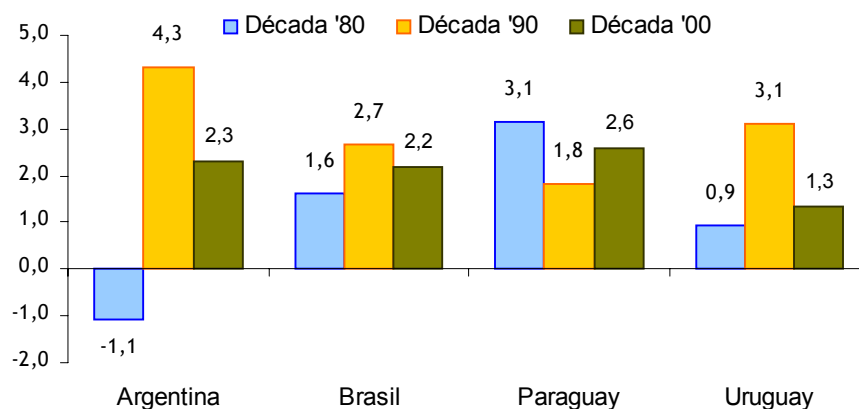
parte, la Argentina representó el caso opuesto, con una contracción promedio de su PIB de -1,1%. Además, a excepción de Paraguay, para los restantes países dicha década fue la de peor performance de todos los años analizados.

Posteriormente, en la década del '90 fue Argentina el país que creció más rápido en el Mercosur, con una tasa promedio de expansión de su economía de 4,3%. A su vez, para la Argentina, la década del '90 fue la de mayor crecimiento en todo el período, situación que también ocurre con Uruguay y Brasil. Por su parte, Paraguay es el que se expandió en este lapso a menor ritmo (1,8%).

Se verifica en la década pasada, que si bien Argentina y Uruguay tuvieron buenas performances de crecimiento, simultáneamente se expandieron las asimetrías con Brasil en muchos sectores de la industria, que más tarde generarían dificultades en el comercio intrazona y pondrían trabas al avance de la integración.

Finalmente, en lo que va de la década actual, Argentina, Brasil y Paraguay crecieron a tasas que fluctúan entre 2,2 y 2,6%, en tanto Uruguay ha sido el de peor performance, expandiéndose en promedio apenas un 1,3%.

Tasa de crecimiento real del PIB. Promedio por década. En %



Fuente: abeceb.com.

Por lo visto previamente, las diferencias de políticas o de modelos económicos aplicados por los países del Mercosur no parecen haber sido determinantes en la explicación del crecimiento real de largo plazo de los mismos. Esto es particularmente apreciable entre Argentina y Brasil, los líderes naturales del bloque.

Si bien es cierto que distintos modelos económicos causaron resultados dispares en el corto plazo, estas diferencias fueron compensándose y desapareciendo en el mediano plazo. Esto parece indicar que la variable explicativa más determinante del crecimiento ha sido el Mercosur, y que las diferencias apreciables de política entre los países miembros han sido tan sólo discrepancias de matices con escasa incidencia.

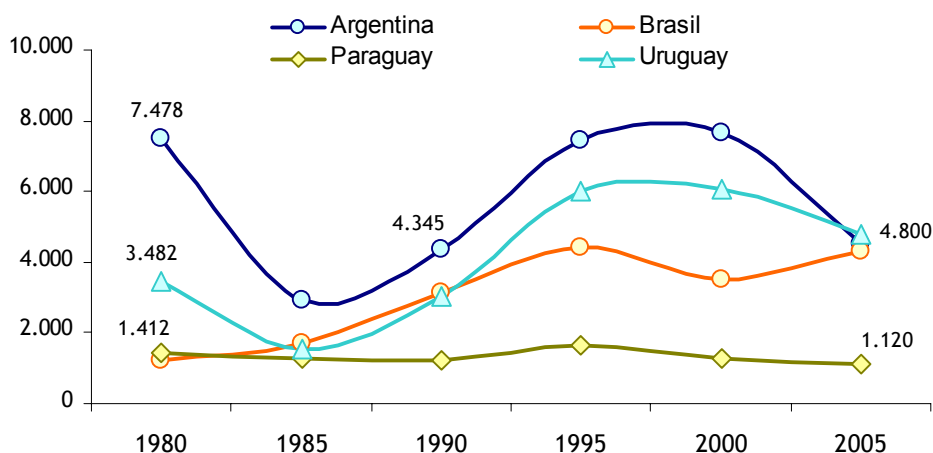
Si se contrasta el desempeño de las economías del Mercosur con un país asociado al mismo, y que se trata de Chile, que ha seguido un modelo de crecimiento verdaderamente diferenciado, puede apreciarse un comportamiento muy diferenciado.

Chile desde 1980 creció 2,5 veces más que Paraguay, el de mejor desempeño en el Mercosur, triplicando su PIB real en los 25 años analizados. A su vez, tomando desde 1991, momento de la creación del Mercosur, Chile creció 4,2 veces más velozmente que Argentina, el país de mejor desempeño desde la creación del bloque.

La evolución del producto per cápita de las economías del Mercosur replica aproximadamente el comportamiento descrito previamente del crecimiento real de las economías. A inicios de la década del '80, la Argentina era el país de mayor producto per cápita (US\$ 7.478), con amplia diferencia respecto de los restantes países. Pero la situación cambió radicalmente en los siguientes 10 años: el producto per cápita de Argentina se contrajo fuertemente, mientras el de Brasil y Uruguay aumentó, produciéndose una igualación relativa de los niveles. Sólo Paraguay, debido a un acelerado crecimiento poblacional, se alejó de la confluencia.

Posteriormente, durante la década del '90, el elevado crecimiento de la economía argentina volvió a impulsar su producto per cápita por encima del resto de los países del Mercosur, aunque la crisis que comenzó a finales de la década volvió a reducirlo a niveles equivalentes a los de Uruguay y Brasil.

PIB per cápita de los países del Mercosur, para años seleccionados. En U\$S



Fuente: abeceb.com.

Por su parte, los flujos de inversión extranjera directa (IED) se mantuvieron en niveles muy bajos durante la década del '80 para los 4 países. Sin embargo, en el comienzo de la siguiente década experimentaron un considerable incremento, incluso en los casos de Uruguay y Paraguay, cuando los capitales internacionales se comenzaron a volcar masivamente en las economías emergentes, especialmente aquellas que, como las de la región, hicieron importantes esfuerzos por implementar reformas estructurales.

De esta forma, la recepción de IED se vuelve significativa durante esta etapa, y crece aceleradamente hasta que se revierte el contexto externo positivo, de la mano de la pérdida de confianza de los inversores en las economías emergentes.

Actualmente, con la recuperación de una coyuntura estable y de crecimiento sostenido en la región, las inversiones productivas externas comenzaron a fluir nuevamente hacia las economías del Mercosur, aunque sin alcanzar los niveles promedio de la década pasada.

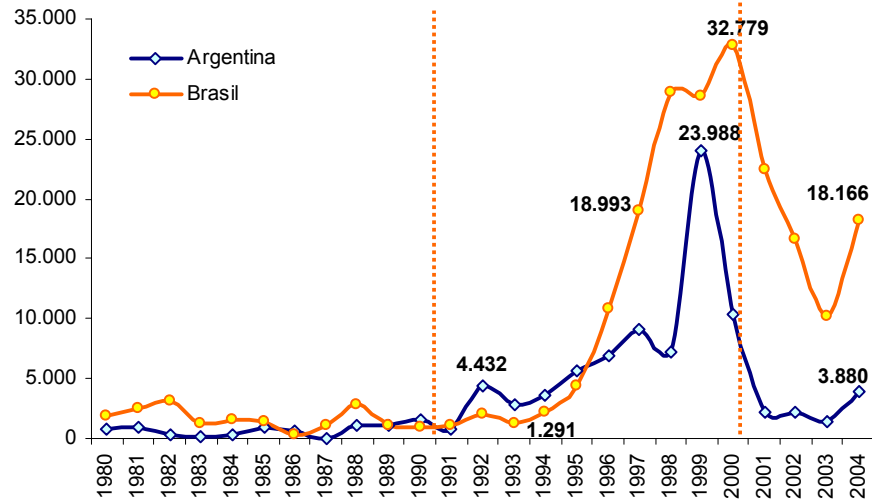
El aumento de la IED en Argentina fue muy pronunciado en la década pasada, de la misma manera que también fue muy pronunciada la declinación causada por la etapa de crisis. Posteriormente, la recuperación de la economía, a pesar de haber tenido un gran vigor, no fue capaz de revertir la desconfianza de los inversores extranjeros, y como resultado la IED aun no ha retornado al país en niveles apreciables.

Por su parte, en Brasil ocurrió una dinámica parecida, sin embargo la caída al final de la segunda etapa de la integración no fue tan pronunciada como en Argentina. De esta forma,



mientras en este país el promedio de IED recibido en los últimos años es apenas la mitad del promedio recibido en la primera etapa de la integración, en Brasil es casi el doble.

Inversión extranjera directa en Argentina y Brasil. Serie histórica. En millones de U\$S

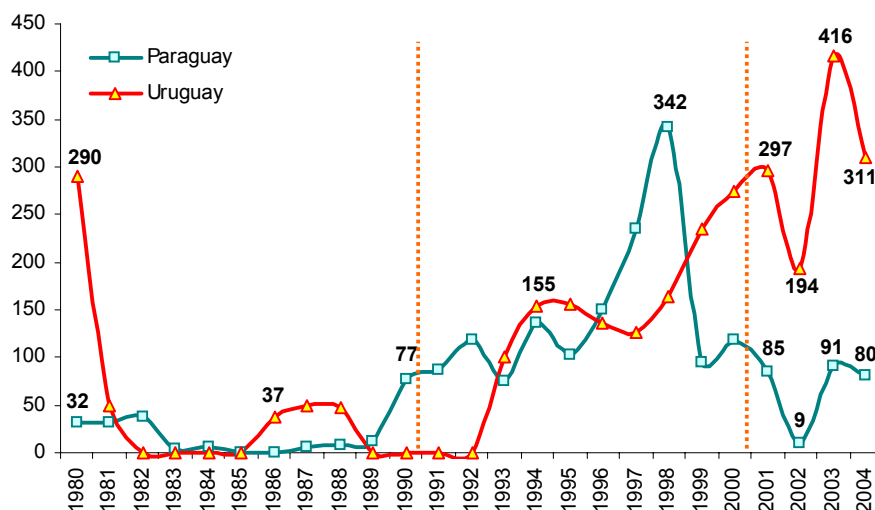


Fuente: abeceb.com.

Uruguay ha experimentado por su parte un crecimiento notable de la IED desde principios de la década pasada, y si bien sufrió fuerte oscilaciones en la etapa de crisis, es evidente que ha logrado convertirse en un centro de atracción de inversiones.

Finalmente, Paraguay experimentó un crecimiento de la IED recibida a finales de la década del '80, y desde aquel momento se mantuvo en esos niveles, aún en la actualidad.

Inversión extranjera directa en Uruguay y Paraguay. Serie histórica. En millones de U\$S



Fuente: abeceb.com.

## 2.2. Cambios de estructuras productivas

Sin dudas, durante los años de vida del Mercosur se evidenciaron múltiples elementos que incidieron sobre la performance económica de los socios, incluyendo entre estos a los cambios que generó el propio proceso de integración. Como manera de síntesis, pueden considerarse tres grandes grupos de factores explicativos.

Uno de ellos fueron los factores exógenos, caracterizados principalmente por “shocks” externos que a lo largo de toda la década del noventa influyeron de manera determinante sobre la suerte de las economías emergentes.

En segundo lugar, debe destacarse que, si bien se trató de un lapso en el que predominó el crecimiento económico para los socios del Mercosur, se mantuvieron latentes las debilidades macro de estas naciones plasmadas en fuertes oscilaciones del nivel de actividad.

Por último, también se percibió un impacto propio sobre la macroeconomía del bloque en su conjunto derivado de la integración. Esta ayudó a impulsar variables como el PBI y el nivel de comercio intrazona, entre otras, a partir de una mayor interdependencia. Pero este creciente grado de interrelación entre las economías fue asimétrico en el sentido que la incidencia de los países grandes sobre los pequeños creció mucho más que a la inversa.

Citando algunos números, la evidencia empírica demuestra que las estructuras productivas de los países del Mercosur se trastocaron en los últimos 15 años. La conformación del bloque influyó en estos cambios, no obstante lo cual no fue el único factor explicativo.

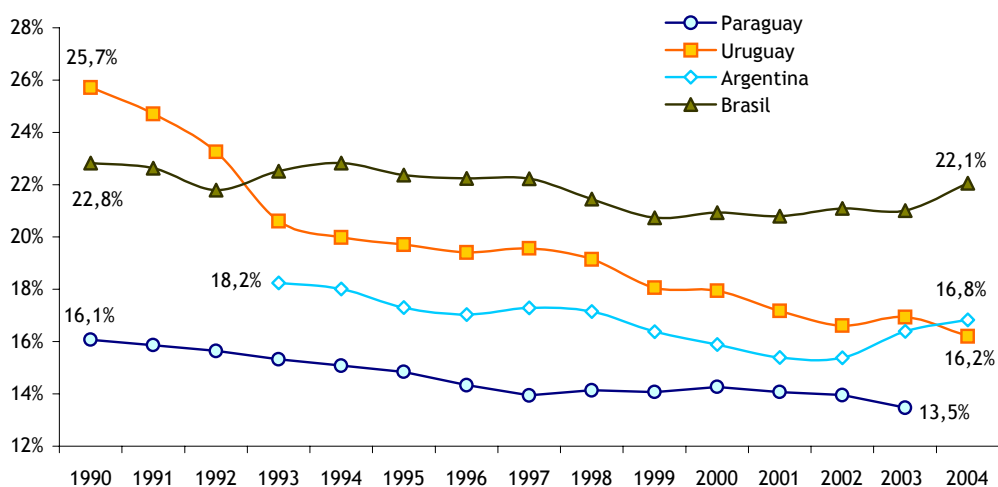
En líneas generales Brasil ganó lugar como base productiva manufacturera en la región, mientras los países más pequeños (Uruguay y Paraguay) vieron acentuar el peso del sector agropecuario. Por su parte el rubro de servicios, que en todos los países representa más de la mitad del PBI, vio crecer su importancia en naciones como Argentina y Uruguay en los últimos 15 años.<sup>2</sup> A continuación se detallan algunas tendencias que deja la evidencia empírica sobre los cambios en las estructuras productivas.

### 2.2.1. Los cambios dentro de la industria manufacturera

Si se analiza el peso que la industria manufacturera dispone en el PBI de cada país, se encuentran los siguientes hechos significativos:

- Como es de esperar, Brasil es el país más industrializado de la región en la actualidad y en el que es mayor la relación industria/PBI superando el 22%. Le siguen Argentina y Uruguay con ratios mayores al 16% y, por último, Paraguay con poco más del 13%.
- Si se observan las tendencias desde 1990, es notoria la pérdida de participación de la industria en Uruguay y en Paraguay, leve en Argentina y cierta estabilidad en el caso de Brasil.

Peso de la industria en el PBI de cada país. En participación %



Fuente: abeceb.com.

<sup>2</sup> En todos estos casos, las participaciones de cada rubro se consideró en relación al PBI constante de cada país.

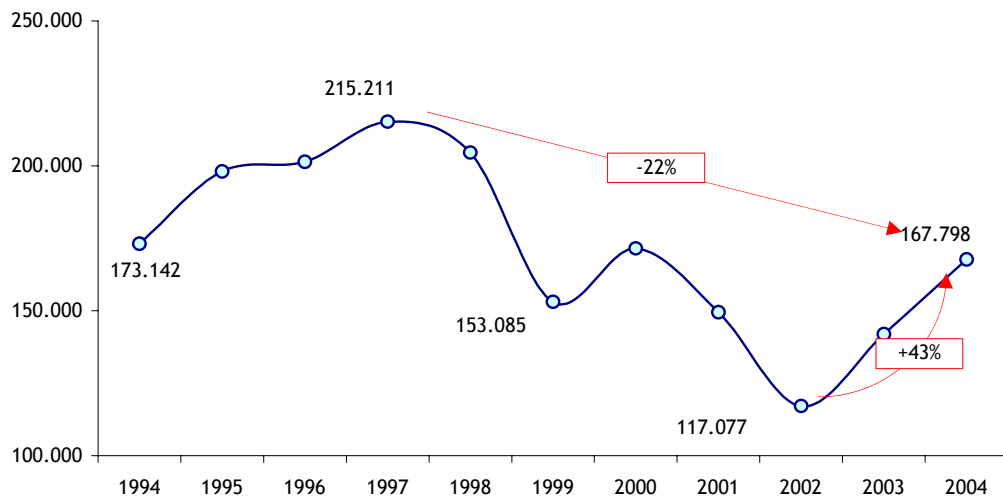
Peso de la industria en el PBI de cada país. En part. %, promedio por periodos

País	Promedio		
	90-94	95-99	00-04
Argentina	18,1%	17,0%	16,0%
Brasil	22,5%	21,8%	21,3%
Paraguay	15,6%	14,3%	13,9%
Uruguay	22,9%	19,2%	17,0%

Fuente: abeceb.com en base a fuentes oficiales de cada país y estimaciones propias.

- La industria del Mercosur mostró importantes oscilaciones en la última década. Consolidando los niveles de la industria de cada socio, se obtiene que la producción industrial del bloque se encuentra un 22% debajo del pico histórico, aunque está en plena expansión desde el año 2002 (+43%). Sin dudas, el efecto de las devaluaciones en Brasil y Argentina fue determinante para explicar la tendencia descendente desde 1998 a 2002, mientras que contrariamente se presencia una reversión de la tendencia desde 2003 en adelante.
- Entre 1994 y 2004, desagregando en términos de socios, Argentina perdió importancia en el total de la industria del Mercosur, mientras que Brasil aumentó su participación. Por su parte, los países menores

Industria manufacturera del Mercosur. En millones de U\$S. Período 1994-2004



Fuente: abeceb.com, estimaciones propias en base a datos oficiales

Participación % de cada socio en el total de la industria manufacturera del Mercosur. En millones de US\$

	1994	1998	2002	2004
Argentina	26,5%	26,1%	17,4%	20,2%
Brasil	70,9%	71,3%	80,1%	77,5%
Uruguay	1,9%	2,0%	1,8%	1,7%
Paraguay	0,7%	0,7%	0,7%	0,6%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: abeceb.com, estimaciones propias en base a datos oficiales.

Tomando como el comportamiento de la producción industrial física de cada socio, desagregada por sectores en la última década, se pueden remarcar algunos hechos significativos que avalan los resultados precedentes.

- En términos de difusión o generalización del crecimiento, existen diferencias entre los países. En Argentina 10 de los 12 bloques sectoriales tienen una producción superior a la de 1995, en Brasil 17 de 23; pero contrariamente, en los países menores la proporción es inferior a la mitad (5 de 19 en Uruguay y 7 de 28 en Paraguay).
- En Argentina, entre los principales sectores en alza estuvieron el químico, metálicas básicas, papel y cartón y caucho/plástico, en muchos de los cuales la industria argentina dispone de cierto posicionamiento en el ámbito regional e internacional. En Brasil, el crecimiento estuvo direccionado hacia la producción de maquinaria de transporte/automotriz, maquinaria y equipos inclusive los eléctricos, sector químico (limpieza y farmacéutico) y papel.
- En los casos de Uruguay y Paraguay, la estructura industrial se sesgó hacia una menor cantidad de sectores. En el país charrúa con una orientación hacia la refinación de petróleo, la industria del cuero y los sectores de papel, químico y alimentos. En lo referido a Paraguay, sobresalió la expansión de rubros como cuero/pieles, y alimentos y bebidas.

Participación % de cada socio en el total de la industria manufacturera del Mercosur. En millones de US\$

Argentina: Principales sectores en alza		Uruguay: Principales sectores en alza	
Sustancias y Productos Químicos	67,7%	Refinería de petróleo	197,7%
Industrias Metálicas Básicas	52,4%	Industria del cuero	115,8%
Papel y Cartón	43,1%	Fabricación de papel y productos de papel	43,8%
Caucho y Plástico	41,9%	Sustancias químicas industriales	21,1%
Productos Textiles	36,0%	Productos alimenticios	8,2%
Productos Minerales no Metálicos	25,9%		

Brasil: Principales sectores en alza		Paraguay: Principales sectores en alza	
Otros equipamientos de transporte	10,8%	Cueros y pieles y productos similares excepto calzados	38,7%
Máquinas y aparatos eléctricos	4,9%	Productos alimenticios excepto bebidas y tabaco	34,1%
Perfumes y productos de limpieza	4,0%	Industria de bebidas	30,1%
Celulosa, papel y productos de papel	3,7%	Industrias alimenticias diversas	28,5%
Vehículos automotores	3,6%	muebles y accesorios de madera	26,2%
Maquinaria y equipos	3,3%	otros productos químicos	7,1%
Farmacéutico	2,4%	Imprentas, editoriales e industrias conexas	3,5%
Metalurgia básica	2,4%		
Alimentos	2,0%		
Madera	1,8%		

Nota: en los casos de Paraguay y Uruguay se consideró como últimos datos los del año 2003.

Fuente: abeceb.com en base a fuentes oficiales de cada país

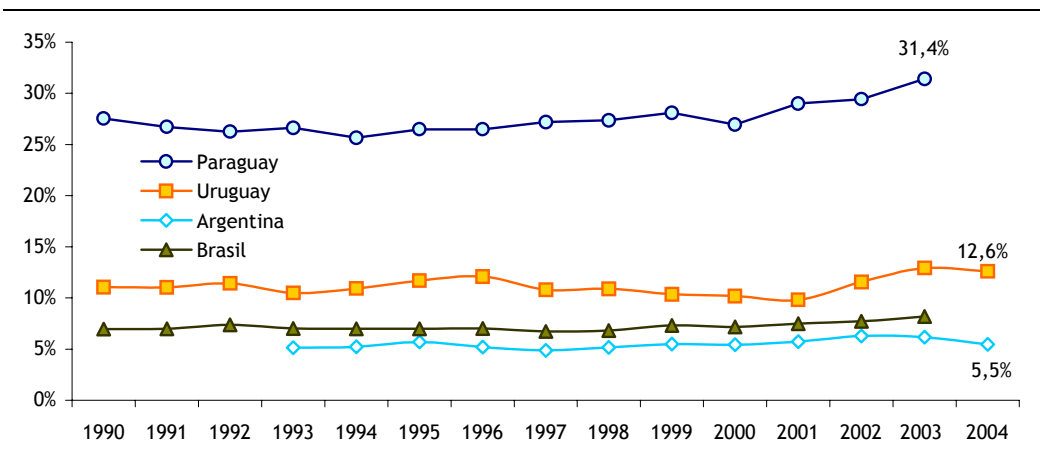
### 2.2.2. Los cambios dentro del sector agropecuario

Dada la disponibilidad de recursos naturales, los países del Mercosur se caracterizaron históricamente por disponer de una base agropecuaria importante aprovechando esas ventajas comparativas y la competitividad asociada.

Durante el lapso en el que se vivió el proceso de integración, la fisonomía del sector agropecuario se modificó parcialmente en la región. Se evidenciaron varios factores que incidieron en la performance global de este sector, entre los que se destacan la tecnificación en la producción que permitió una mejora de la productividad, los cambios en los precios internacionales de los distintos productos (con niveles favorables en los últimos años) y las realidades macroeconómicas de los socios. Si se analiza en términos agregados lo acaecido en los últimos años, se encuentran varias cuestiones que vale la pena destacar.

- En principio, una cuestión clave es que se mantuvieron asimetrías de tamaño entre los países, a las cuales se les agregan las diferencias en las estructuras productivas. En principio, se observa un sesgo a una mayor producción agropecuaria en los países menores (Paraguay y Uruguay). Dicha actividad representa el 31,4% del PIB paraguayo y el 12,6% del PIB de Uruguay. En los casos de Argentina y Brasil, el peso es inferior al 10%.
- Asimismo, el sector agropecuario tendió a ganar lugar en las estructuras productivas de cada país, en especial, en las naciones menores desde el año 2001. Desde 1990 a 2004, en Argentina, la participación del sector agropecuario creció de 5,1% a 6,2%; en Brasil pasó de 7% a 8,2% mientras que en Uruguay y Paraguay fue más importante (de 11,1% a 12,6% y de 27,5% a 31,4%, respectivamente).

Evolución del peso del sector agropecuario en el PBI de cada país



Fuente: abeceb.com.

En estos resultados hubo factores que incidieron de manera importante. Así, por ejemplo, en Brasil se verificó en los últimos años una tendencia al autoabastecimiento en los principales productos agrícolas (trigo, arroz, etc.), que se explica por la propia política de Brasil de fomentar estas actividades y demandar más calidad a los productos de Argentina y Uruguay (por

ejemplo en trigo y arroz), así como el hecho de que en todos los países comenzó a ganar lugar de manera importante la producción de soja, desplazando a otros cereales.

También influye la buena coyuntura de precios internacionales, que indujo un fuerte proceso de inversiones en capital destinado a la producción agrícola, con la finalidad de incrementar la producción y expandir las exportaciones hacia extrazona. Tal dinámica fue además acentuada por la devaluación brasileña, que incentivó al resto de los países del bloque a vender su producción en mercados de extrazona.

En el caso de las economías pequeñas, este proceso es más acentuado debido al cambio de sus estructuras productivas en la última década, que se concentró en bienes de elevada competitividad, y como éstos eran en general productos del agro, su producción y en consecuencia las exportaciones se hicieron más primarizadas.

### ***2.2.3. El estado de la integración en el sector de servicios***

Más allá del comportamiento vislumbrado en lo relativo a bienes también es necesario considerar la situación en servicios, un sector que dispone de un gran peso en las estructuras productivas de cada país. En los casos de Uruguay y Argentina representa más del 65% del PBI, mientras que en Brasil gira en torno al 58% y en Paraguay en un ratio cercano al 50%.

En lo referido al proceso integrador se han dado pasos importantes hacia la liberalización de los servicios en el Mercosur, aunque todavía resta cierto camino.

El Tratado de Asunción, en su artículo primero, estableció que el Mercado Común implicaba, entre otros aspectos, la libre circulación de los servicios entre los países de la región, reconociendo que sin la libertad para que los prestadores de servicios puedan establecerse, ingresar y egresar, así como comerciar sin restricciones, discriminaciones ni cláusulas innecesariamente gravosas, el Mercosur no sería un Mercado Común.

Para cumplir con este objetivo, se negoció el Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios, aprobado por Decisión CMC N° 13/97 del 15 de diciembre de 1997. Dicho Protocolo estableció que los Estados Partes mantendrían sucesivas rondas de negociaciones anuales a efectos de completar en un plazo máximo de diez años, contados a partir de la entrada en vigor del Protocolo, con el Programa de Liberalización del Comercio de Servicios en el Mercosur. Asimismo, el Grupo de Servicios, creado por resolución GMC N° 31/98, fue creado con el objeto de cumplir con dicho Programa.



Desde diciembre de 2005 el Protocolo se encuentra en vigor, con lo cual rige plenamente el plazo de 10 años para la liberalización completa del comercio de servicios en el Mercosur, mediante la ampliación de los compromisos específicos ofrecidos por cada Estado Parte.

El mismo, que tiene en cuenta el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y los compromisos asumidos por los Estados Partes en el AGCS, contiene tres elementos: marco de normas y disciplinas generales; anexos que tratan de condiciones especiales en relación con determinados sectores; y, listas Nacionales de compromisos específicos en materia de acceso al mercado y de trato nacional.

Dentro del marco normativo se encuentran reglas o disciplinas que generan dos tipos distintos de obligaciones: las obligaciones generales, se aplican a todos los sectores de servicios, y las obligaciones específicas que se circunscriben únicamente a los sectores en que los países realizan ofertas.

En lo vinculado a los anexos sectoriales, el Protocolo comprende disposiciones específicas, las cuales establecen aclaraciones específicas para ciertos sectores como movimiento de Personas Físicas proveedoras de servicios; servicios Financieros; servicios de Transporte terrestre y por agua; y, servicios de transporte aéreo.

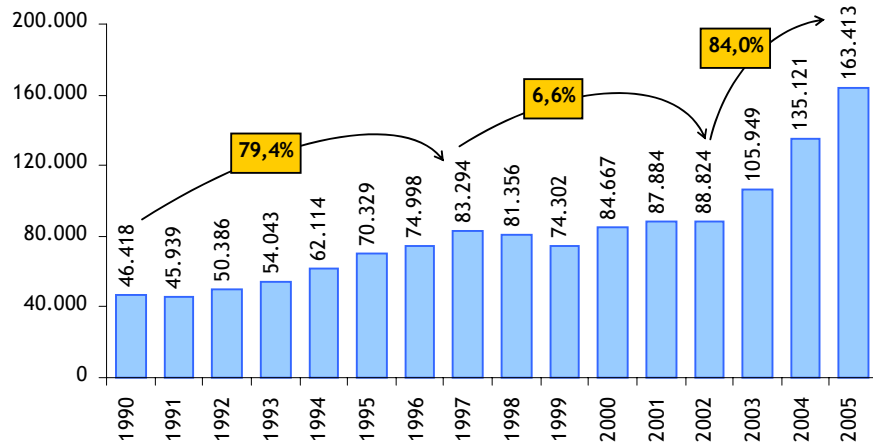
Asimismo, de los cuatro modos de prestación de servicios que contempla el Protocolo: Modo 1 (Consumo en el exterior); Modo 2 (Consumo Transfronterizo), Modo 3 (Presencia comercial) y Modo 4 (Movimiento de personas), es en este último en el que se ha presentado mayores avances, aunque no se encuentran plenamente en vigor.

#### ***2.2.4. La estructura del intercambio comercial al interior del bloque***

Las exportaciones conjuntas de los países del Mercosur comenzaron a acelerarse hacia mediados de la década pasada, producto del creciente proceso de integración regional e internacional que caracterizó al bloque en aquella etapa.

Entre 1990 y 1997, las exportaciones totales del bloque se expandieron un 79,4%, mientras desde este último año hasta 2002, producto del período de depresión económica que caracterizó a la región, éstas se incrementaron en apenas 6,6%. Desde entonces, comenzó un período de fuerte recuperación de las economías, que se apoyó en buena parte en la expansión de las ventas al exterior; así las exportaciones del bloque aumentaron un 84% a partir de aquel año.

Serie histórica de exportaciones del Mercosur. En millones de U\$S



Fuente: abeceb.com.

Brasil es el país que explica en mayor medida la evolución de las exportaciones del Mercosur, ya que sus ventas al exterior explican más del 60% de las mismas. Sin embargo, la participación de cada país ha ido variando en los últimos 15 años, si bien no en una gran medida.

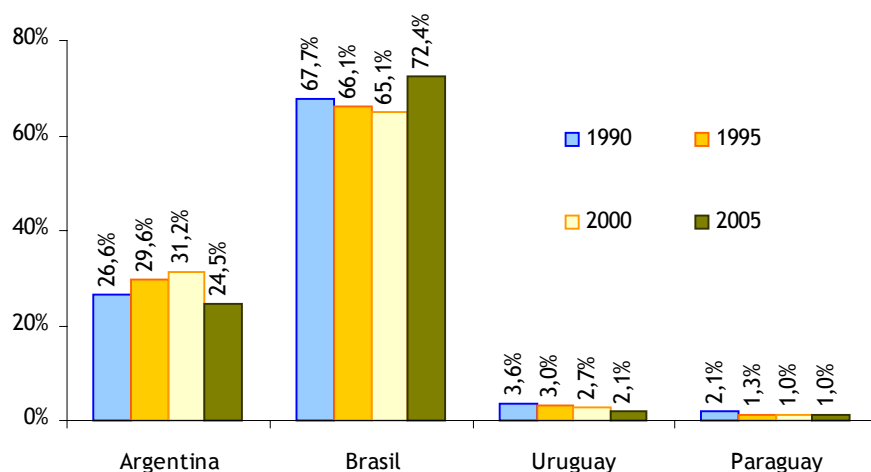
En la década del '90, el único que ganó participación en las exportaciones del bloque fue Argentina, que pasó de representar un 26,6% a un 31,2%. Por su parte, los restantes 3 países del bloque perdieron participación en dicha década.

Sin embargo, en el último quinquenio se revirtió esta situación y fue Brasil el que creció fuertemente, llegando en 2005 a representar un 72,4% de las exportaciones del Mercosur, 7 puntos porcentuales más que en 2000. La Argentina perdió mucho terreno, pasando a representar un 24,5%, lo que implicó que de significar casi un tercio de las exportaciones del bloque en 2000, se retrajo a casi un cuarto de las mismas en 2005.

Este resultado se vincula con el lanzamiento de un programa de políticas activas de Brasil para expandir las exportaciones rápidamente, sobretodo de productos industriales. Este programa se materializa por medio de eventos, ferias y promociones de todo tipo de los productos brasileños en el resto del mundo, complementado con una fuerte política de asistencia a la producción industrial.

En lo que respecta a los países menores, Uruguay siguió perdiendo participación y Paraguay se mantuvo.

Participación por países en las exportaciones totales del Mercosur



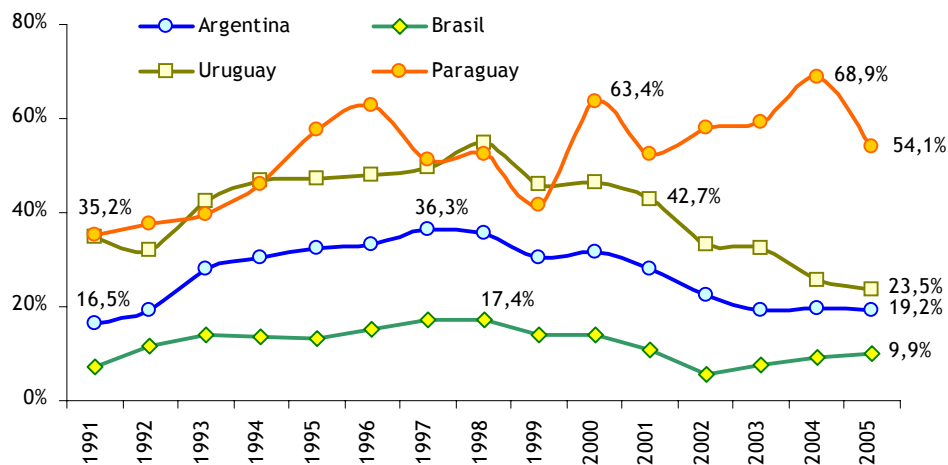
Fuente: abeceb.com.

Los países del Mercosur tienen distinta estructura exportadora, derivada de las diferencias de tamaño de mercado y estructura productiva. Así, mientras Brasil destina más del 90% de sus exportaciones a extrazona, Paraguay coloca más de la mitad de sus ventas externas en el mercado de intrazona.

Salvo en el caso de Paraguay, que ha tenido en sus exportaciones a intrazona un comportamiento volátil, en Argentina, Brasil y Uruguay se ha repetido un comportamiento específico: en los primeros años del Mercosur, la significatividad de las ventas a intrazona se incrementó en los 3 socios; y posteriormente, con el comienzo de la crisis económica y el achicamiento del mercado interno de los países de la región, ésta comenzó a caer paulatinamente hasta la actualidad.

Indudablemente, las dificultades internas del bloque y los desajustes macroeconómicos propios de una fuerte recuperación, incidieron en que las compras del bloque no se recuperaran al ritmo de la demanda del resto del mundo. Además, la reestructuración productiva operada en Brasil, que comenzó a sustituir fuertemente importaciones de bienes primarios y de capital, contribuyeron a que la demanda interna del Mercosur perdiera vigor.

Proporción de las exportaciones intrazona de los 4 países del Mercosur en las exportaciones totales



Fuente: abeceb.com.

Analizando las partidas exportadas a intrazona por los países del bloque<sup>3</sup>, puede obtenerse un reflejo de la estructura productiva de cada uno, y de aquellos que son sus productos más competitivos.

La Argentina concentra su oferta en 3 complejos: petroquímico, trigo y automotriz; pero también muestra buena performance en sectores como el plástico y químico, en los que se dispone de buena inserción a nivel regional.

También se observa que el destino más relevante de los principales productos vendidos por Argentina es Brasil, que compra más del 90% de las ventas del país al Mercosur. Para partidas de menor importancia comienzan a ganar lugar los mercados de Uruguay y Paraguay.

Respecto del 2000, hay una variación bastante considerable de las principales partidas exportadas, con fuertes aumentos en la mayoría de ellas, y una caída pronunciada sólo en el caso de trigo y vehículos (coches de turismo).

<sup>3</sup> Se analizó los casos de Argentina, Brasil y Uruguay solamente, debido a la escasez de datos relativos a Paraguay.

Exportaciones argentinas al Mercosur, por principales partidas y participación destinos. Año 2005 y variación respecto de 2004

NCM	Descripción	Monto (mill. U\$S)	Var. % respecto año 2000	Part. % por destino		
				Brasil	Paraguay	Uruguay
2710	Aceites de petróleo o de mineral bituminoso, excepto los aceites crudos.	710	41,4%	83,1%	13,4%	3,5%
1001	Trigo y morcajo (tranquillón).	609	-28,3%	99,4%	0,00%	0,59%
8704	Vehículos automóviles para el transporte de mercancías.	462	-3,0%	94,1%	1,7%	4,2%
8708	Partes y accesorios de vehículos automóviles.	406	55,1%	98,5%	0,2%	1,3%
8703	Coches de turismo y demás vehículos automóviles concebidos principalmente para transporte de personas.	365	-45,2%	93,0%	1,1%	5,9%
3901	Polímeros de etileno en formas primarias.	287	625,7%	93,0%	2,3%	4,7%
2711	Gas de petróleo y demás hidrocarburos gaseosos.	279	50,3%	85,1%	11,2%	3,7%
3808	Insecticidas, raticidas, fungicidas, herbicidas, inhibidores de germinación y desinfectantes.	169	154,3%	75,7%	13,2%	11,1%
4011	Neumáticos (llantas neumáticas) nuevos de caucho.	104	85,6%	88,4%	7,3%	4,3%
3004	Medicamentos, dosificados o acondicionados para la venta al por menor.	101	-23,0%	54,6%	12,7%	32,7%
Total		7.602	-9,4%	82,2%	6,6%	11,1%

Fuente: abeceb.com.

En comparación, en las principales partidas que Brasil vende al Mercosur hay mayor peso de los productos de mayor valor agregado, tales como automóviles, celulares, autopartes, tractores, maquinarias y plásticos.

También ocurre que el principal país socio, Argentina, compra más del 90% de tales partidas, mientras que las ventas a Uruguay y Paraguay son más bien marginales.

Es destacable también que las principales 9 partidas exportadas por Brasil al Mercosur han experimentado un crecimiento relevante en el último quinquenio, ya que se relacionan todas

ellas con los principales rubros en los que aumentó la producción industrial brasileña en los últimos años.

Exportaciones brasileñas al Mercosur, por principales partidas y participación destinos. Año 2005 y variación respecto de 2004

NCM	Descripción	Monto (mill. U\$S)	Var. % respecto año 2000	Part. % por destino		
				Argentina	Paraguay	Uruguay
8703	Coches de turismo y demás vehículos automóviles concebidos principalmente para transporte de personas.	1.292	181,7%	95,9%	1,0%	3,1%
8525	Aparatos emisores de radiotelefonía, radiotelegrafía, radiodifusión o televisión.	669	63,4%	94,8%	1,0%	4,2%
8704	Vehículos automóviles para el transporte de mercancías.	661	123,4%	92,1%	2,5%	5,4%
8708	Partes y accesorios de vehículos automóviles.	502	40,3%	91,4%	2,0%	6,5%
8701	Tractores.	367	697,1%	90,3%	4,4%	5,4%
2601	Minerales de hierro y sus concentrados, incluidas las piritas de hierro tostadas (cenizas de piritas).	309	129,3%	98,1%	1,9%	x
3901	Polímeros de etileno en formas primarias.	300	68,8%	86,6%	5,6%	7,8%
2710	Aceites de petróleo o de mineral bituminoso, excepto los aceites crudos.	283	360,6%	63,3%	20,2%	16,6%
4011	Neumáticos (llantas neumáticas) nuevos de caucho.	206	48,2%	67,3%	26,4%	6,3%
8471	Máquinas automáticas para tratamiento o procesamiento de datos y sus unidades.	185	-8,1%	99,2%	0,6%	0,2%
Total		11.726	51,6%	84,6%	8,2%	7,2%

Fuente: abeceb.com.

En el caso de Uruguay, la estructura de sus principales exportaciones a intrazona es bastante diferente. Hay en este caso una participación mucho más acentuada de productos de menor valor agregado, entre los que se cuentan material de envasado, arroz, malta, autopartes, caucho y papel.

Si bien el principal mercado de intrazona para Uruguay es Brasil, en muchas de las partidas también son muy relevantes las compras de Argentina, como en el caso de autopartes, papel y cartón y tubos y perfiles.

Para Uruguay se produce también un aumento importante de las exportaciones a intrazona en las principales partidas respecto de 2000, particularmente en artículos para envasar, autopartes y preparaciones químicas.

Exportaciones uruguayas al Mercosur, por principales partidas y participación destinos. Año 2005 y variación respecto de 2004

NCM	Descripción	Monto (mill. U\$S)	Var. % respecto año 2000	Part. % por destino		
				Argentina	Brasil	Paraguay
3923	Artículos para el transporte o envasado, de plástico.	78	670,6%	21,9%	77,7%	0,3%
1006	Arroz.	75	0,9%	2,5%	97,5%	x
1107	Malta (de cebada u otros cereales), incluso tostada.	72	74,0%	x	94,2%	5,8%
8708	Partes y accesorios de vehículos automóviles.	44	141,0%	86,6%	13,3%	0,1%
4005	Caucho mezclado sin vulcanizar, en formas primarias o en placas, hojas o tiras.	39	49,2%	9,9%	90,1%	x
3402	Agentes de superficie orgánicos, preparaciones tensioactivas, preparaciones para lavar.	28	990,0%	27,8%	67,9%	4,2%
4810	Papel y cartón estucados por una o las dos caras con caolín u otras sustancias inorgánicas.	22	9,5%	46,6%	43,9%	9,5%
402	Leche y nata (crema), concentradas o con adición de azúcar u otro edulcorante.	21	-13,1%	1,3%	97,9%	0,7%
7306	Tubos y perfiles huecos, de hierro o acero.	18	96,2%	29,9%	70,0%	0,1%
201	Carne de animales de la especie bovina, fresca y refrigerada.	17	-58,6%	15,5%	84,5%	x
Total		811	-8,8%	33,1%	59,7%	7,2%

Fuente: abeceb.com.

### 2.3. Los grandes debates en el proceso de integración

La intención de esta sección es detallar algunos de los principales debates surgidos del proceso de integración regional, en especial desde la segunda mitad de los años '90.

En todo proceso de integración, las asimetrías son un aspecto muy importante a tener en cuenta, ya que pueden abortar las posibilidades de progreso de los aspectos institucionales del bloque. Las disparidades entre los distintos países que buscan integrarse pueden manifestarse por diferencias importantes de tamaño o grado de desarrollo, o por disparidades de intereses, que deben ser cuidadosamente analizados a fin de perseguir un objetivo mutuamente beneficioso a todos los socios.

A menudo pueden ser subsanadas por el ejercicio de liderazgo de parte del país más poderoso y/o avanzado de la integración; sin embargo, cuando este mecanismo falla se puede poner en peligro el logro de los objetivos.

### ***2.3.1. La caracterización de las asimetrías: análisis global***

Las desigualdades iniciales dentro del Mercosur se profundizaron con las devaluaciones primero del real y después del peso argentino, que agravaron las asimetrías y contribuyeron a crear un clima de incertidumbre.

Las asimetrías mismas pueden sintetizarse en 2 grandes ejes de conflictos: el primero enfrenta a los 2 países chicos (Uruguay y Paraguay) con los 2 grandes (Argentina y Brasil) fundamentalmente por las cuestiones de disparidades; y el segundo, se refiere a los recurrentes conflictos entre Argentina y Brasil, sobre todo en la faz comercial.

En consecuencia, los principales problemas intrabloque, que ponen en peligro el proceso mismo de integración, pueden caracterizarse en los siguientes grupos:

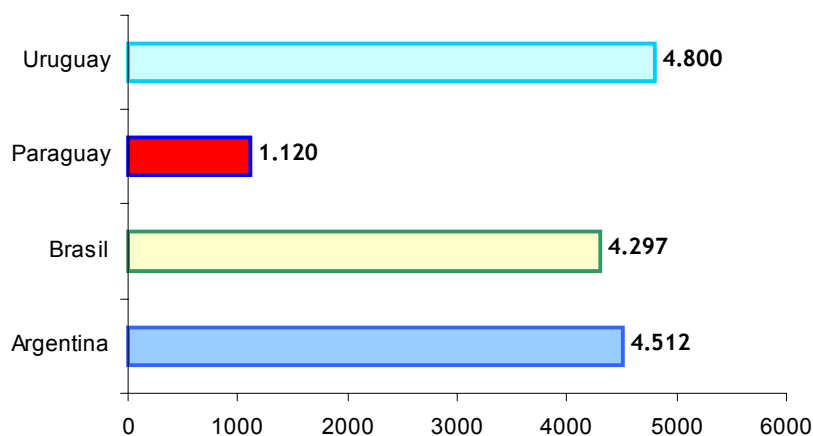
1. Problemas estructurales: Los estados miembros del bloque tienen diferencias sustanciales que no pueden superarse, debido a que son de carácter estructural: el PBI de Brasil representa el 79,7% del total, el de Argentina el 17,9%, el de Uruguay el 1,7% y finalmente Paraguay aporta el 0,7%.
2. Problemas autogenerados: hay dificultades propias del proceso de integración. Los objetivos iniciales del bloque han sido dejados de lado o demorados en el tiempo. Un claro ejemplo de ello es que las normas que surgen de los órganos del bloque no son debidamente internalizadas por los miembros. Aproximadamente, el 50% de la normativa no ha entrado en vigencia por falta de internalización.



3. Problema de inestabilidad de flujos comerciales: El comercio intrabloque está estrechamente vinculado con el PBI de los estados miembros. Con la gran volatilidad económica que presentan los socios, no se puede lograr un flujo de comercio estable.

A su vez, las posibilidades de liderazgo en el Mercosur se ven coartadas por las limitaciones propias del país más grande del bloque: Brasil. Si bien marca una diferencia apreciable en término del tamaño de su economía y desempeño comercial, Brasil es un país con importantes dificultades internas, por lo que sus posibilidades de ejercer materialmente el liderazgo del bloque y pagar los costos de la integración son limitadas.

PIB per cápita de los socios del bloque. Año 2005. En U\$S



Fuente: abeceb.com.

### 2.3.2. El impacto para países grandes y países chicos

Las motivaciones de los países chicos por ingresar al Mercosur, de acuerdo a un análisis de ventajas y desventajas, se asocian más a los costos de no hacerlo que a los beneficios por hacerlo.

Desde el punto de vista de los beneficios, ambos países tienen escasa complementariedad con Argentina y Brasil, es decir, muy poco de lo que ambos producen no es también elaborado por los socios principales. Por tal razón, no existían ventajas comerciales en la integración; menos aún cuanto que el establecimiento de un arancel externo común (lógicamente más elevado para productos industriales, de manera de proteger las industrias incipientes o débiles del bloque) significaba un encarecimiento de los productos de alto valor agregado, que constituyen el grueso de sus importaciones.

Como contrapartida, ingresando en el bloque podían tener acceso a los mercados de Argentina y Brasil sin trabas, aumentando su atractivo para la localización de las inversiones extranjeras.

Por el lado de los costos, no ingresar en el bloque hubiera implicado una fuerte pérdida de atractivo económico e injerencia política como consecuencia de una situación de mayor aislamiento, restringiendo seriamente la capacidad de atraer capitales productivos del resto del mundo.

Indudablemente, para ambos países, en su ingreso al bloque, era fundamental que se reconociera las asimetrías existente entre los socios menores y los socios mayores, y que a la par se reflejara en normas concretas que instaran a las economías más grandes a conceder beneficios y privilegios con el fin de eliminar las asimetrías de escala.

### ***2.3.3. Las divergencias entre Argentina y Brasil: aspectos productivos, inversiones, comercio y PyMEs***

Más allá de las grandes disparidades que tienen las economías brasileña y argentina, exhiben algunos puntos comunes que cabe destacar: ambas entran en la categoría de países emergentes; en los años '90 encararon reformas estructurales profundas (aunque con distinto énfasis y alcance) y se beneficiaron de la expansión de sus economías; en ambas, en los últimos años se acentuó la volatilidad macro y se dieron fuertes crisis (mucho más severa en la Argentina). Finalmente el peso de ambos países es importante a nivel regional, aunque Argentina tenga escaso peso internacional, a diferencia de Brasil. Además, para ambos la deuda es una carga difícil de sobrellevar.

Por otro lado, existen divergencias claras en cuestiones tales como la estructura productiva, la afluencia de inversión extranjera directa (IED) y las políticas públicas proactivas dirigidas al sector productivo, entre otras.

En términos generales, y con el objetivo de establecer un marco introductorio de análisis, las asimetrías entre Argentina y Brasil pueden ser clasificadas en 3 tipos diferentes: i) estructurales, ii) coyunturales y iii) de políticas.

Las asimetrías estructurales remiten a las diferencias de tamaño existentes entre los principales socios del Mercosur, lo que otorga a Brasil ventajas naturales en términos de economías de escala, derivadas de una mayor dotación de factores. Por ejemplo, en 2003 Brasil

poseía el 79% de la población total del Mercosur, el 75% del PIB y el 71% de las exportaciones del bloque.

Las asimetrías coyunturales se refieren a las asincronías de los ciclos económicos en ambos países, signados por las diferencias en las políticas económicas ejecutadas. En la década del '90 la Argentina inicia su ciclo expansivo con Brasil en recesión, por lo tanto el intercambio bilateral arrojaba un déficit para el primero; a partir de 1993 ambos países crecen simultáneamente y el comercio bilateral aumenta fuertemente en ambos sentidos. El advenimiento de la crisis del tequila afectó duramente a la Argentina, mientras Brasil continuó con su ciclo expansivo y el balance del comercio bilateral comenzó a favorecer claramente a la Argentina. En 1998, se frena la economía de Brasil y aumentan sus exportaciones hacia Argentina; luego, este país también entra en recesión y el comercio bilateral se frena significativamente, con un derrumbe de las exportaciones brasileñas en 2002 a raíz de la grave crisis argentina. Recién ahora, ambas economías se ubican en un ciclo expansivo, acompañado por un creciente intercambio bilateral.

Finalmente, las asimetrías de políticas se vinculan con las diferentes formas de intervención estatal en la economía, a través de la ejecución de políticas tales como ayudas internas y mecanismos de incentivos. Estos instrumentos se encuentran vinculados al tamaño de las economías y a los recursos económicos e institucionales disponibles en las mismas, lo que define la capacidad de cada país para subsidiar la producción, la inversión y las exportaciones. Así, tales mecanismos se hacen presentes de una forma importante en Brasil, y en mucho menor grado en Argentina. Estas ayudas aplicadas a empresas o sectores intensifican la movilización de los efectos de escala, sobreincentivan la incorporación de tecnología y provocan un efecto de acumulación de "*learning by doing*" que se refleja finalmente en la competitividad.

### 2.3.3.1. El tamaño relativo de las economías

Comparando el PBI de Argentina y el de Brasil en dólares, según el tipo de cambio nominal observado, resulta que la economía brasileña sólo fue 1,1 veces mayor que la de Argentina en 1980, pasando la diferencia a 5,1 en 1989, 1,7 en 1992, 4,9 en el 2002 y 4,5 en el 2005, sólo por citar algunos años elegidos de manera discrecional. Pero esta medición presenta muchas fluctuaciones que no responden a la realidad de las economías sino a las variaciones bruscas del tipo de cambio nominal en uno de los dos o ambos países. Por ejemplo, los efectos de las devaluaciones nominales de Argentina en 1989 y 2002 o, en menor medida, la de Brasil en 1999, generan alteraciones importantes en la serie.

Con la finalidad de evitar las distorsiones causadas por la alta volatilidad del tipo de cambio en ambos países, se optó por una comparación de los PBI valuados en dólares, utilizando el tipo

de cambio de Paridad de Poder Adquisitivo (US\$ PPA). Según esta medición, el nivel de producción de Brasil era 2,5 veces superior al de Argentina en 1989, llegando a la mayor brecha en 1989 (3,4 veces) para luego comenzar una trayectoria descendente en los primeros años del proceso de integración del Mercosur. En 1994, la brecha era de 2,7 veces y en 1998 se redujo a 2,6, pero desde entonces se amplió ininterrumpidamente hasta el 2002 cuando llegó a 3,4. Finalmente, en el 2005 esta brecha se habría reducido a poco menos de 3 veces.

En síntesis, durante los '80 la Argentina fue perdiendo relevancia en relación a Brasil, aunque esta situación se revirtió en la primera mitad de los '90, cuando el crecimiento económico argentino fue mayor al brasileño, fundamentalmente debido a los primeros resultados de la integración. Pero, ya en la segunda mitad de la década, los problemas propios de ambas economías (rezago cambiario y acumulación de deuda en Brasil, e inicio de la crisis en Argentina) y la falta de definición institucional en la evolución del Mercosur, jugaron un rol negativo para la Argentina, lo cual terminó incrementando las diferencias de dimensión entre ambas economías.

¿Cuántas veces más grande es la economía brasileña que la Argentina? PBI de Brasil en relación al de Argentina

Por décadas	US\$	US\$ PPA
Promedio 1980-1989	2,4	2,8
Promedio 1990-1999	2,4	2,8
Promedio 2000-2005	3,5	3,0
Promedio 1980-2005	2,6	2,8
Años seleccionados	US\$	US\$ PPA
1994	2,1	2,7
1998	2,6	2,6
2005	4,5	3,0

Fuente: abeceb.com en base a datos del FMI.

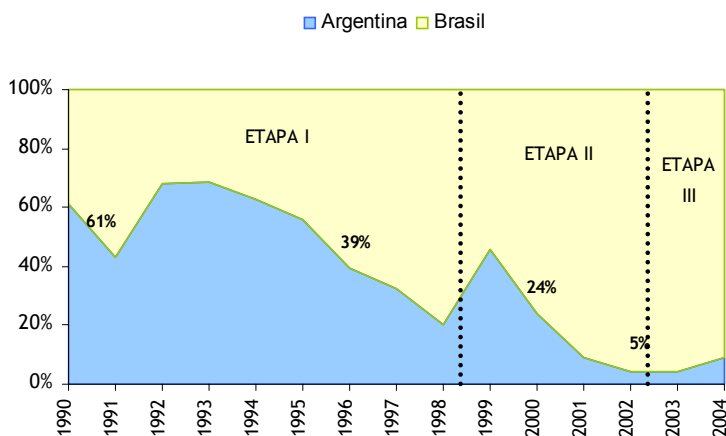
### 2.3.3.2. La inversión extranjera directa (IED) entre Argentina y Brasil

Durante la década del '90, el flujo de IED a nivel internacional se volcó hacia los países en desarrollo,<sup>4</sup> con lo que Argentina y Brasil, como países emergentes, fueron grandes beneficiarios. Tomando los niveles de inversión de ambos como región (IED regional) en relación al total mundial, la participación conjunta de Argentina y Brasil pasó del 1,2%, al 3,0% en 1995 y al 3,1% en el 2000.

<sup>4</sup> En 1980 los países en desarrollo atraían el 15,2% de la IED mundial, en 1990 el 17,7% y para 1995 lograban un 34,5%, a pesar de la crisis de México. Aunque hacia el 2000, la participación se redujo a los niveles de 1990, debe destacarse que, de todos modos, el monto de IED fue un 565,8% mayor a aquel año y un 114,2% al de 1995.

La etapa más positiva del Mercosur, en términos de absorción de IED, se dio hasta 1998, fase en la que en Argentina y Brasil se observaban trayectorias ascendentes de la producción, el consumo y el comercio. A partir de entonces, las sucesivas crisis macroeconómicas y las indefiniciones en el proceso de integración, crearon un ambiente desfavorable para la Argentina. La situación de las inversiones extranjeras directas acompañó la trayectoria de este ciclo. Entre 1990 y 2000, Brasil se llevó el 60% de la IED destinada a la región; pero en el período 2001-2004 este porcentaje se incrementó fuertemente hasta el 91,7%. Solamente en el año 2004 las IED al país vecino eran el 89,6% del total.

Distribución de la IED entre Argentina y Brasil. En %



Fuente: abeceb.com en base a Dirección de Cuentas Internacionales y Banco Central de Brasil.

### 2.3.3.3. La comparación en términos de PyMEs exportadoras

La relación comercial entre Argentina y Brasil también debe estudiarse a partir del comportamiento de las empresas según el tamaño de las mismas. Algunas cuestiones de porqué es importante esto en el comercio bilateral Argentina-Brasil se exponen a continuación, con un análisis para el año 2004.

Brasil dispone de un mercado interno significativamente mayor, aunque con un nivel medio de ingresos inferior al de Argentina y mayores problemas distributivos. De todas maneras, el tamaño de mercado es un elemento importante para definir las decisiones empresarias ya que le aportan mayores posibilidades de escala de producción.

Previo al análisis comparativo de la situación de las PyMEx en Argentina y Brasil, fue necesario realizar un trabajo de homogenización de los criterios metodológicos empleados en cuanto a

rango de exportaciones para definir el universo PyMEx, ya que dichos criterios tienen de hecho ciertas discrepancias.

Aspectos metodológicos para homogeneizar la información de las PyMEx entre Argentina y Brasil

Brasil		Argentina		Categoría Homogénea
Categoría	Rango de exportaciones	Categoría	Rango de exportaciones	
Persona Física	-	Micro	Menos de U\$S 10 mil	PyMEx
Micro	Hasta U\$S 400 mil	Micro-Pequeña	Entre U\$S 10 mil y 100 mil	
		Mediano-Chicos	Entre U\$S 100 mil y 400 mil	
Pequeña	Hasta U\$S 3,5 millones	Mediana	Entre U\$S 400 mil y U\$S 3 millones	Grandes
Mediana	Entre U\$S 3,5 millones y U\$S 20 millones	Grande	Más de U\$S 3 millones	
Grande	Más de U\$S 20 millones			

Fuente: abeceb.com.

El sector PyMEx argentino es importante en tamaño en relación al brasileño. Esto daría cuenta de la importancia de las PyMEs en el entramado productivo de nuestro país y también de las “debilidades” de competitividad que tiene Argentina en muchos sectores en comparación con Brasil.

Por otra parte, la relación en empresas grandes exportadoras entre ambos países es muy despareja, disponiendo Brasil de 13,6 veces la cantidad de firmas que tiene Argentina. Esto puede explicarse por las cuestiones de escala de producción antes citadas, la atracción de grandes empresas que generó Brasil en los últimos años ayudada también por un constante apoyo público, entre otras.

Cantidad de empresas exportadoras según tamaño. Año 2004.

Categoría	Brasil	Argentina	Relación Brasil/Argentina
PyMEx	11.435	13.359	0,86
Grandes	9.467	693	13,66
Total	20.902	14.052	1,49

Fuente: abeceb.com.

La relación entre grandes empresas en términos de comercio no es tan elevada como lo era en términos de cantidad de empresas. Quizás esto se explique porque las empresas grandes de Argentina tienen mayor propensión a exportar que la de Brasil, las cuales también disponen de un elevado grado de ventas en el mercado interno.

Monto exportado según tamaño de empresas. Año 2004

	Brasil	Argentina	Relación Brasil/Argentina
PyMEx	2.785	3.056	0,91
Grandes	93.690	30.395	3,08
Total	96.475	33.451	2,88

Fuente: abeceb.com.

Analizando la relación comercial bilateral entre Argentina y Brasil, según tamaño de empresas puede notarse la incidencia del entramado PyME. Tomando el caso del año 2004, Argentina representa el 7,6% de las exportaciones brasileñas. Si se desagrega por tamaño de empresas, esta participación es levemente superior en las PyMEx.

Exportaciones brasileñas a Argentina. Año 2004. En millones de U\$S

	A Argentina	Total	Part. %
PyMEx	221	2.785	7,9%
Grandes	7.152	93.690	7,6%
Total	7.373	96.475	7,6%

Fuente: abeceb.com.

Por su parte, el grado de dependencia de las firmas argentinas del mercado brasileño es mayor a la inversa: casi el 16% de las exportaciones argentinas se dirigen a aquel país. Para las PyMEx argentinas esta participación de Brasil es mayor (19,7%) lo que denota la influencia del mercado regional para las firmas de este tamaño.

Exportaciones argentinas a Brasil. Año 2004. En millones de U\$S

	A Brasil	Total	Part. %
PyMEx	601	3.056	19,7%
Grandes	4.731	30.395	15,6%
Total	5.331	33.451	15,9%

Fuente: abeceb.com.

El déficit comercial de Argentina con Brasil se explica por el comportamiento de las grandes empresas. Entre las PyMEs existe saldo favorable para nuestro país.

Saldo comercial bilateral Argentina-Brasil. Año 2004. En millones de U\$S



Fuente: abeceb.com.

#### 2.2.4. El tratamiento sectorial

Cuando se discutía sobre las fórmulas instrumentales que tendría el Mercosur, en los primeros años de la década del '90, luego de la firma del Tratado de Asunción, estaba claro para los que seguían el tema desde los ámbitos privados y públicos, que existían asimetrías entre las economías de los socios.

Un reflejo claro de esa percepción lo constituyó la adopción de Regímenes de Adecuación, con carácter transitorio y cronogramas preestablecidos. La idea que sustentó ese instrumento es que existían diferencias entre los países respecto de ciertos sectores productivos, que impedirían o tornarían muy dificultosa la sobrevivencia de los más débiles dentro de éstos. Este instrumento constituyó un sustituto a la aplicación de salvaguardias dentro del bloque, las que fueron solicitadas inicialmente por la Argentina y denegadas por Brasil.

Entre los sectores "sensibles" que la Argentina decidió colocar al amparo de este instrumento se contaban los textiles, calzado y línea blanca. En el caso de los dos primeros, también fueron elegidos por el resto de los países del bloque para ponerlos al amparo de la competencia directa.

En consecuencia, ya en aquel momento era posible advertir cuales eran los sectores con dificultades de competitividad en la región.



Con el pasar de los años, pudo apreciarse que aquél instrumento no resolvía las situaciones diferenciales de los socios. Se hacía patente que la única forma de resolverlas implicaba la adopción de decisiones a los más altos niveles de Gobierno para discutir a fondo las dos causales principales de aquellas diferencias: las políticas de incentivos y las necesidades de reconversión hacia adentro de algunos de dichos sectores.

#### *2.2.4.1. La discusión sobre el sector automotriz*

La evolución de la vinculación del sector automotriz en Argentina y Brasil en los últimos 10 años se puede dividir en 3 etapas diferenciales.

La primera etapa, que comprende el lapso entre 1994 y 1998, estuvo caracterizada por el crecimiento de ambas economías, fomentado por un aumento del consumo interno y del intercambio comercial. Esta etapa fue muy positiva para la integración, verificándose un importante crecimiento del comercio intrazona y de la afluencia de inversiones externas; sin embargo, ya en este período comienza a revelarse un fortalecimiento de las divergencias iniciales entre los países, que provocarían muchas dificultades a corto plazo, con el fin de la coyuntura externa favorable.

La segunda etapa, que se inicia en 1999 y concluye en 2002, muestra en la Argentina a un sector automotriz que comienza a declinar producto de la recesión económica local y de los cambios en el contexto mundial y regional. Las matrices de las principales empresas automotrices evidencian una mayor racionalidad en las decisiones de inversión en el Mercosur, en el cual era notoria la sobrecapacidad instalada para producir vehículos.

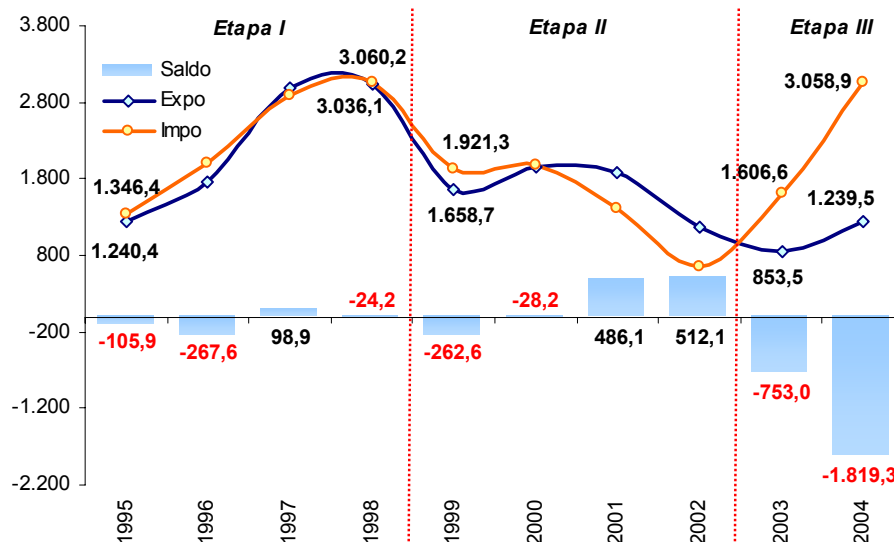
Por su parte, empiezan a apreciarse los impactos de las políticas públicas en el sector automotriz aplicadas en especial en Brasil, aumentando las divergencias dentro de la región. A su vez, había incertidumbre sobre el régimen de comercio administrado; en tanto que las necesidades de escala dieron una mayor importancia al tamaño del mercado interno a la hora de decidir donde invertir. Como consecuencia, se detiene el proceso de inversiones iniciado en Argentina a principios de los '90, y Brasil pasa a ser el destino generalizado de los capitales extranjeros dirigidos a la industria automotriz que ingresaron a la región. Aproximadamente el 100% de la IED del sector se dirige a este destino en esta etapa.

También se amplían las asimetrías entre los países en cuanto a los aspectos productivos: el nivel de fabricación de Brasil pasa a ser 6,4 veces el de Argentina, mientras que en la etapa anterior había sido de 4,5 veces.

Por último la tercera etapa, entre 2003 y la actualidad, constituye un período de recuperación de la economía argentina, con un impulso preponderante del sector automotriz a partir de los bajos niveles de producción y utilización de la capacidad instalada. De todas maneras, la recuperación de la actividad en Argentina, a pesar de su fortaleza, exhibió claramente las desventajas de competitividad con respecto al sector brasileño, repercutiendo en este caso el agravamiento de las asimetrías como consecuencia de las secuelas de la crisis previa.

Estas diferencias tuvieron su lógico correlato en un intercambio comercial cada vez más desequilibrado entre ambos países.

Intercambio Comercial Argentina-Brasil de Vehículos Automotores, Piezas y Autopartes. En millones de U\$S



Nota: Se contemplan todas las posiciones de los distintos ítems del Decreto 660/2000 del sector automotriz.  
Fuente: abeceb.com en base a INDEC.

Actualmente, el estado de la negociación indica que a pesar de que la actividad automotriz en Argentina logró recuperar parte del terreno perdido y muestra indicadores favorables en la coyuntura, se mantiene aún una amplia diferencia entre los socios mayores del Mercosur. De esta manera, el gobierno argentino planteó unilateralmente la falta de condiciones para la liberalización del comercio automotriz con Brasil, que estaba pautada a partir de enero de 2006, a la espera de condiciones más adecuadas. Las razones de tal decisión se pueden relacionar con los siguientes problemas: asimetrías en el ciclo de inversiones, divergencias productivas y déficit comercial creciente.

En consecuencia, los negociadores de ambos países acordaron prorrogar el régimen actual de comercio administrado por 6 meses, hasta mediados de 2006, buscando ganar tiempo para llegar a un nuevo acuerdo estructural que rijan el comercio entre ambas naciones en el mediano plazo.

#### *2.2.4.2. La evolución de los sectores bajo monitoreo comercial y las implicancias del MAC*

Durante el 2003, Argentina y Brasil vivieron una de las coyunturas más complejas la relación bilateral, lo que condujo a la conformación de la Comisión de Monitoreo del Comercio entre Argentina y Brasil en el mes de octubre del mismo año, en Buenos Aires. El objetivo era promover el entendimiento entre los privados de ambos países en sectores puntuales, lo que debía decantar en restricciones voluntarias a las exportaciones y/o acuerdos de precios de exportación de las ventas brasileñas a la Argentina o viceversa.

Los primeros productos que fueron incorporados en la Comisión pertenecían al sector textil y a la denominada línea blanca, y posteriormente fueron agregándose productos puntuales pertenecientes a diversos rubros; tales como calzado, cilindros de GNC, aire acondicionado, baterías, etc. También Brasil comenzó a hacer uso este instrumento, incorporando a las negociaciones productos sensibles tales como lácteos, vino, cebolla, etc.

El monitoreo del comercio es una herramienta que se ajusta bien a situaciones donde existen grandes jugadores de ambos lados, por lo que tales restricciones no son otra cosa que una distribución de los mercados, o acuerdos de precios relativamente fáciles de cumplir; aunque debe observarse que justamente en mercados con esas características no se han dado, al menos en esta coyuntura, conflictos que fuera necesario llevar a la mesa de la Comisión.

Respecto de las razones que llevaron a la creación de esta Comisión, se argumenta desde el lado argentino la existencia de fuertes incentivos (tales como crédito subsidiado) del Gobierno brasileño para impulsar la producción y atraer las inversiones, además de las notorias diferencias de escala y capacidad financiera en casos como el ya comentado de la línea blanca. Otro factor destacable es la mayor dependencia que tienen los sectores productivos argentinos de los insumos importados para producir (sobre todo en algunos sectores de línea blanca), a diferencia de Brasil.

Del lado brasileño se ha apuntado a la insuficiente capacidad instalada de las empresas argentinas (luego de algunos años de caída de la inversión), observándose la falta de actualización tecnológica en algunos casos.

Aún así, las negociaciones al amparo de la Comisión de Monitoreo Comercial fueron avanzando, y los resultados auspiciosos que se produjeron en 2004 alentaron la incorporación de nuevos productos.

La situación actual marca que, considerando la totalidad de los casos en los cuales hay acuerdo o bien existen demandas de los productores locales por controlar las importaciones desde Brasil, el volumen de las exportaciones brasileñas a la Argentina afectadas por negociaciones al amparo de la Comisión de Monitoreo es un 8,7% del total. De esta manera, se puede concluir que la incidencia de este régimen es relativamente acotado, más aún considerando que el Gobierno argentino ha buscado frenar nuevos pedidos de incorporación.

#### 2.2.4.3. *El Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC)*

Finalmente, y luego de casi un año y medio de negociaciones, la Argentina y Brasil acordaron la aplicación de un mecanismo formal, que implica una suerte de regulación al comercio bilateral a nivel de sectores.

Este instrumento tiene en principio los mismos objetivos que la Comisión de Monitoreo del Comercio: en primera instancia busca inducir a los sectores privados de ambos países a acordar una resolución amigable, de manera que no sea necesario recurrir a la aplicación del MAC. De no tener éxito en esta etapa, y si a través de un proceso de investigación se demuestra que el sector afectado sufre un daño importante, el Gobierno reclamante puede aplicar el MAC, pero está obligado a aplicar como máximo en un período de 90 días un Programa de Adaptación Competitiva (PAC) a fin de reconvertir al sector de la industria dañado, lo que implicaría un esfuerzo fiscal y organizativo de importancia.

Básicamente, el elemento relevante aportado por el MAC consiste en institucionalizar un mecanismo de regulación del comercio, que hasta el momento existe pero se encuentra sustentado únicamente en la voluntad de las partes para alcanzar soluciones a los problemas.



### **3. Estado actual y perspectivas de la integración**

---

Para hacer un repaso del estado actual del Mercosur y sus perspectivas, pueden traerse a colación diversos elementos de análisis. Por un lado, es útil hacer una lectura de la percepción de cada socio en relación a su situación particular en el bloque. Por otra parte, debe tenerse en cuenta un balance con una mirada integral que contemple las motivaciones del pasado, las principales cuestiones aún pendientes y los logros del presente y, a partir de ello, dar lugar a comentarios sobre los temas clave para el futuro del bloque.

#### **3.1. Las percepciones sobre el proceso de integración**

Si bien pueden observarse distintas posturas individuales que darían cuenta de intereses divergentes en el bloque regional y de diferentes lecturas sobre los beneficios obtenidos de la integración, esto no impide que se mantenga la fortaleza del proceso en su conjunto. A continuación se detallan algunos pormenores implícitos que formarían parte de las posturas actuales de cada socio en el Mercosur.

##### **3.1.1. Argentina**

El efecto combinado de las asimetrías industriales, tanto como consecuencia de la escala como de los incentivos brasileños a la inversión, producción y exportación, y el gran impacto negativo de la crisis, ha provocado una sensación de incomodidad del país con el estado actual del Mercosur.

La Argentina mantiene firmes sus aspiraciones de consolidar su industrialización y entiende que, en las actuales circunstancias, con una desventaja tan marcada con respecto a Brasil, el objetivo es difícil de lograr.

Los crecientes déficit comerciales en la relación bilateral son apenas un reflejo natural de las asimetrías actuales, más aún teniendo en cuenta que el comercio entre ambos países, por razones de falta de complementariedad de las economías, se centra principalmente en bienes de origen industrial.

Por lo tanto, los reclamos a Brasil, inicialmente desde el ámbito privado, se han generalizado, y apuntan a lograr un equilibrio industrial que respete lo estipulado por el Tratado de Asunción. Sin embargo, el problema más importante es que la voluntad argentina y el cumplimiento de las

normativas del bloque por parte de Brasil, no parecen ser suficientes para que aquel país consolide su posición industrial. En el estado actual del bloque, se requiere de la iniciativa brasileña para permitir la recuperación de las capacidades productivas de Argentina.

### **3.1.2. Brasil**

El Mercosur parece tener poco que ofrecer a Brasil en las condiciones actuales, sobretudo en términos de desarrollo económico y comercial. La estrategia de relacionamiento futuro del país es hoy más amplia y aspira a concretar acuerdos de libre comercio con la mayor cantidad posible de países en corto tiempo, de manera de lograr un buen posicionamiento internacional ante el avance de los países que constituyen su principal competencia (China, India, Rusia, etc.).

En este marco, el papel del Mercosur se relaciona con las aspiraciones de Brasil de convertirse en un país gravitante a nivel internacional, mostrándose como el líder en Sudamérica. En este sentido, es esclarecedora la iniciativa brasileña en la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, haciendo notar que sus aspiraciones están más allá del bloque.

Sin embargo, en Brasil se reconoce la necesidad de mantener una alianza con la Argentina, ya que esta relación tiene un valor agregado estratégico además de económico; y por esa razón, es dable esperar que preste mucha atención al bloque en el futuro inmediato.

### **3.1.3. Uruguay**

Debido a su característica de país pequeño en términos relativos que no dispone de una industria importante por defender, Uruguay tiene una postura agresiva en el proceso de integración regional. Lo importante para un país de sus características es lograr abrir las puertas de los mercados externos para colocar su producción especializada, principalmente de índole agropecuaria.

En consecuencia, los escasos resultados conseguidos por el Mercosur en materia de integración con el resto del mundo son indudablemente un factor que causa incomodidad, e induce al país a plantearse otras alternativas de crecimiento, como de hecho ha sucedido.

Por ello Uruguay solicita ante todo la consolidación de la Unión Aduanera, además de normas internas que sean capaces de armonizar la captación de inversiones y compensen las diferencias

de tamaño entre las economías que ha causado transferencia de los flujos de inversión hacia los país más grandes.

Recientemente, hubo reclamos respecto de la aplicación del MAC a la relación bilateral entre Argentina y Brasil, por entender que este tipo de mecanismos nada tienen que hacer en un bloque donde los bienes, servicios y personas deberían circular sin restricciones. Además, este instrumento no resuelve los problemas de fondo, que sólo podrían ser atacados adecuadamente a través de la efectiva instauración de la Unión Aduanera.

#### **3.1.4. Paraguay**

Este es el país más relegado del bloque; su estructura productiva se asemeja en gran parte a una economía agropecuaria con un reducido desarrollo industrial. En un principio, se mantenía la expectativa de que la integración regional iba a acelerar en el país la captación de inversiones y el desarrollo de los escasos sectores industriales preexistentes.

Bien pronto se vio que los resultados estaban muy lejos de tales pretensiones, y no sólo que la economía paraguaya no se diversificó y creció durante los años del Mercosur, sino que tendió a concentrarse en escasos sectores que encontraban mercado fundamentalmente en los países de la región.

De todas formas, lo más preocupante para Paraguay es que los años de integración no produjeron un desarrollo socioeconómico de la población, y la mitigación de los elevados índices de pobreza e informalidad en su economía.

Como consecuencia, este descontento derivó poco tiempo atrás en un acercamiento con los Estados Unidos, en medio de un eventual proyecto de integración económica con la primera economía mundial. Finalmente, tal amenaza no se materializó y Paraguay reafirmó su pertenencia al Mercosur. Sin embargo, el bloque tiene cada vez más requerimientos para que los beneficios generados por la integración, ya sean mucho o poco, lleguen de alguna manera a las economías de menor tamaño.

### **3.2. Un balance sintético del Mercosur**

#### **3.2.1. Comprender desde el Pasado**

Aunque sea un lugar común, no está de más repetirlo: es menester partir del pasado para contar con mayores herramientas para comprender el presente. Aquí debe retrotraerse a la previa del bloque. Argentina y Brasil presentaban coincidencias - a mediados de la década del '80- en cuanto a necesidades derivadas de su presente institucional y de su inserción internacional; pero también mostraban diferencias y asimetrías que el tiempo acrecentaría.

Con respecto a lo primero, ambos habían atravesado períodos de dictaduras militares y éstas habían exacerbado antiguos problemas de desconfianza entre los dos países. Al recuperarse el ciclo democrático en los dos países, había crecido la conciencia de la necesidad de modificar ese clima. Por otra parte, ambas naciones se enfrentaban a un acelerado proceso de concentración de la economía internacional, tanto desde el punto de vista de la producción y comercialización como desde la organización política de los Estados (conformación de bloques integrados). Se extendía, en los dos países, la preocupación de "quedarse afuera del proceso".

En cuanto a las diferencias, se manifestaban tendencias dispares en las estructuras productivas de cada país. Mientras que en Argentina el proceso de desindustrialización y abandono de políticas industriales activas llevaba había comenzado en 1976, Brasil había aprovechado esa misma década para reforzar el proyecto industrialista. Esta asimetría continuó profundizando posteriormente.

Puede decirse, entonces, que ambos países tenían necesidades confluentes que justificaban un proceso de integración económica, pero partiendo de situaciones de integración y desarrollo internos de sus estructuras productivas muy disímiles, en favor de Brasil.

Por otro lado, en relación a la metodología de integración hubo cambios importantes. Con la posterior incorporación de Uruguay y Paraguay, Argentina no pudo o no supo aprovechar, a través de sistemas de alianzas estratégicas, la presencia de esos dos países en favor de un mayor poder de negociación conjunto frente a Brasil. Por otro lado, los pasos iniciales de las negociaciones se llevaron a cabo con un criterio sectorial: acuerdos bilaterales en sectores previamente identificados; técnica que luego fue reemplazada por el avance en bloque.

La metodología original posibilitaba un trabajo "fino" de detección de asimetrías y discusión - caso por caso- de las posibles soluciones lo que podría haber facilitado mecanismos de complementación industrial e integración de cadenas productivas. La metodología posterior generó un "ocultamiento" de las asimetrías detrás del gran objetivo macro de la Unión Aduanera. El resultado es conocido por todos; ese gran objetivo no pudo llevarse a cabo a pesar de la década trascurrída, al mismo tiempo que las asimetrías entre Argentina y Brasil se profundizaban.





### 3.2.2. El Presente

#### 3.2.2.1. Los temas pendientes

Si tomamos una foto del Mercosur actual, y focalizamos la atención sobre los instrumentos de los que se carece o sobre aquellas cosas que no funcionan adecuadamente, podríamos resaltar varios aspectos. Algunos de ellos se exponen seguidamente.

Desde la institucionalidad:

- Ausencia de un mecanismo que asegure el cumplimiento de las normas dictadas (aproximadamente un 35% no están vigentes por falta de incorporación a los sistemas jurídicos nacionales);
- Mecanismos institucionales decisorios basados en el consenso, que se transforma en poder de veto y consecuentemente en parálisis.

Desde las políticas y los instrumentos:

- AEC imperfecto, con múltiples perforaciones: Regímenes especiales de importación diferenciales según el Estado Parte; Listas nacionales de exclusión, entre otros;
- Multiplicidad de cobro del AEC/Restricciones a la libre circulación de bienes;
- Políticas e instrumentos comerciales comunes incompletos (Falta armonizar regímenes tan sustanciales como la Admisión temporaria y el "Draw-back"; se carece de una legislación aduanera completa armonizada, etc.);
- Ausencia de Políticas e instrumentos de defensa comercial comunes (Régimen de salvaguardias frente a terceros; Instrumentos "antidumping"/subvenciones frente a terceros);
- Aplicación de mecanismos "antidumping" intrazona;
- Reiteración de conflictos comerciales sectoriales;

Desde las negociaciones comerciales con terceros:

- Multiplicidad de frentes de negociación externos, originado en:
  1. El ya citado temor de "quedar afuera" del proceso global;
  2. La convicción estratégica que el frente externo podía ser un instrumento indirecto para "forzar" la consolidación del Mercosur hacia adentro;
  3. Las necesidades estratégicas de liderazgo de Brasil

Como toda fotografía, la realidad que muestra es incompleta. Por ello, es menester mostrar los logros que se alcanzaron en estos años, y algunas tareas que están en pleno desarrollo y que no aparecen en esa "foto".

### 3.2.2.2. *Los principales logros*

Entre los logros, sin dudas, pueden destacarse varios ítems significativos. De todas maneras aquí se plantean dos hechos considerados de relevancia por su peso propio y por impulso que le dan al proceso: el sistema de solución de controversias y la eliminación del doble cobro del AEC.

#### ► ***El Sistema de Solución de Controversias***

Todo esquema de integración requiere de un sistema operativamente eficaz y dispositivamente confiable de solución de controversias; la razón de ello es que resulta imposible la existencia de un proceso de estas características sin conflictos y es menester encauzar y dar solución a los mismos.

El Tratado de Asunción previó (artículo 3 y Anexo III) un mecanismo de solución de controversias que, posteriormente fue impuesto mediante el Protocolo de Brasilia en 1991. En dicho Protocolo se estableció un procedimiento arbitral por el cual la presentación que efectuara un Estado debía ser comunicada al otro Estado a través de la Secretaría Administrativa y elevada a un Tribunal.

Ya en el año 2000, con 5 años de experiencia en la marcha del bloque, se habían advertido las principales limitaciones del Protocolo de Brasilia. Por un lado, los laudos arbitrales emitidos fueron desparejos en cuanto a su calidad jurídica. Por otro lado, se dio el caso de Tribunales que emitieron opiniones contrarias sobre un mismo tema en sucesivos laudos.

Es por ello que el Consejo instruyó para la elaboración de una nueva norma, superadora del Protocolo de Brasilia. Ello se cristalizó en el "Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el Mercosur", suscripto en el año 2002 y con vigencia desde 2004. Argentina tuvo un papel destacado en las negociaciones, impulsando tres innovaciones que fueron incorporadas a dicho texto. Las mismas se detallan a continuación.

- Cláusula de "opción de foro" y correspondiente exclusión, para evitar que una misma controversia pueda ser sustanciada en dos ámbitos (por ejemplo Mercosur y OMC).
- Creación del Tribunal Permanente de Revisión.

- Fortalecimiento de las reglas a aplicar en el período “post laudo”. Se consagraron principios básicos tales como la proporcionalidad o equivalencia que debe existir entre la medida compensatoria adoptada y el perjuicio ocasionado por el incumplimiento del laudo, o la obligación de intentar que la suspensión de concesiones se efectúe de ser posible en el mismo sector o sectores afectados en la controversia, entre otros.

De este modo, las difíciles negociaciones llevadas a cabo produjeron un salto cualitativo en las reglas y procedimientos del bloque, de clara trascendencia para la consolidación del mismo.

#### ► **La eliminación del doble cobro del AEC**

La Decisión CMC N° 54/04 establece dos grandes temas. Por un lado, delinea un programa para eliminar la multiplicidad del cobro del AEC, cuyo núcleo central debe entrar en vigencia luego de 2008; por otro lado, impulsa la obligatoriedad de resolver como condición previa a la eliminación de la multiplicidad del cobro del AEC el Código aduanero del Mercosur, la interconexión en línea de los sistemas informáticos aduaneros y la distribución de la renta aduanera.

La Decisión 54 tiene una trascendencia muy superior a lo que podría deducirse a simple vista del concepto de la eliminación del doble cobro del AEC. En el horizonte asoman el territorio aduanero común y el mercado interior único, la eliminación de las perforaciones al AEC y política de defensa comercial común. Incluye, en fin, un nivel de compromiso muy superior al actual. Indudablemente, esto constituye un hito que debe destacarse, dado su relevancia estratégica y sus implicancias de mediano plazo.

La Decisión se dictó con el fin de eliminar la duplicidad (o eventualmente multiplicidad) en la cobranza del AEC en la circulación intra Mercosur de productos importados desde un tercer país, luego de ser nacionalizados en el Estado Parte importador desde extrazona; ya sea que esos productos no sufran transformación, o que sean utilizados como insumos para producir un nuevo producto.

La Decisión condiciona la entrada en vigencia plena de la eliminación de la duplicidad señalada (en una fecha no determinada pero fijada para no antes de 2008), a la previa aprobación e implementación del Código Aduanero del Mercosur, la interconexión informática de los sistemas de gestión aduanera de los Estados Partes y un mecanismo para la distribución de la renta aduanera.

No puede dejar de señalarse que las acciones desarrolladas desde 2004, que se han plasmado hasta aquí en las Decisiones del Consejo N° 54/04 y posteriormente 37/05 han generado un estado de fuerte movilización y participación de estamentos de decisión política y de áreas estatales y privadas involucradas por estas normas y los objetivos perseguidos. Ello preanuncia batallas más duras seguramente, en la medida que a partir de este momento se pone en marcha una segunda etapa mucho más comprometida que la implementada por la Declaración CMC N° 37/05. Pero nadie podrá rehuirla, porque todos aceptaron “jugar este juego”.

### **3.2.3. Las perspectivas del Mercosur**

Al repasar las distintas etapas del proceso de integración, lo que resalta con mayor nitidez es el elevado grado de volatilidad que ha caracterizado tanto internamente como externamente a los países. Esto ha obligado a mantener cierto grado de flexibilidad en la integración para otorgar margen a la ejecución de políticas individuales que resultaban imprescindibles en el marco de inestabilidad comentado.

Lógicamente, este panorama resultó en un ambiente propicio para el seguimiento de las discrepancias a nivel bilateral, que ocuparon a los países en la discusión de mecanismos aptos para lidiar con los inevitables desequilibrios. La Comisión de Monitoreo funcionó aceptablemente y fue capaz de cumplir con los objetivos pautados, pero indudablemente no constituye una solución estructural a los desequilibrios. Para ello se requiere la voluntad política de iniciar un camino de reestructuración de los sectores “sensibles”, aceptando pagar los costos del proceso de adaptación: primero, a la competencia regional, y posteriormente, a la competencia internacional.

También aparece como necesario diseñar una estrategia de complementación productiva en la región, favoreciendo la integración de procesos productivos y de constitución de cadenas productivas regionales. No puede faltar en este contexto la participación colaborativa de los gobiernos de ambos países favoreciendo e impulsando el proceso con políticas activas.

Con miras al futuro, las dificultades en cada sector podrían resolverse rescatando el espíritu del PICE, impulsado por los gobiernos de Alfonsín y Sarney, avanzando desde lo micro a lo macro. Paralelamente, se debe continuar con la implementación de una integración productiva generalizada a nivel de la industria, con el fortalecimiento de políticas que asistan la competitividad, y haciendo hincapié en las negociaciones, con la finalidad de abrir las puertas de nuevos mercados a la producción regional.

Tanto Argentina como Brasil necesitan ampliar sus propios mercados para ganar peso en el escenario de las negociaciones internacionales. Por las relativas semejanzas de sus estructuras productivas, necesitan adoptar una postura consensuada frente a los avances en discusiones del ámbito multilateral, tales como "Agricultura" y "Mercados No Agrícolas" en la Ronda de Doha. En adelante, que ambos países muestren la capacidad de trabajar conjuntamente en todos estos frentes constituye el principal desafío en el camino hacia la integración.

Por otra parte, la agenda institucional del Mercosur se encuentra representada por el programa 2004-2006, que comprende dos de los temas de mayor envergadura para el futuro del bloque: los relativos a la libre circulación de bienes y la eliminación de la multiplicidad de cobro del AEC, ambos íntimamente relacionados.

La decisión 54/04 constituye un verdadero camino crítico para la conformación definitiva de la Unión Aduanera y, por lo tanto, para la consolidación del bloque. Si se advierten avances en el tratamiento de esta decisión, será una señal de que las decisiones políticas habrán llegado en el sentido de consolidar el bloque, rompiendo con las inercias actuales. Por lo contrario, las demoras en obtener resultados será una muestra de las dificultades para avanzar en el diseño previsto en el Tratado de Asunción.

Como compromisos salientes en la agenda del Mercosur, puede citarse a:

- La implementación plena de la eliminación de la multiplicidad del cobro del AEC;
- Eliminación de la aplicabilidad intrazona de los instrumentos "antidumping" y compensatorios;
- Implementación de instrumentos de defensa frente a prácticas comerciales desleales por terceros;
- Eliminación de las perforaciones al AEC;
- Elaboración e implementación de legislación aduanera común, de base y reglamentaria. Ello supone lograr consensos sobre asuntos como "territorio aduanero único", "infracciones aduaneras", "prescripción de la acción" y otros temas importantes aunque de menor envergadura;
- Armonización de incentivos a la inversión, la producción y la exportación.

Existe una serie de compromisos (fundamentalmente los establecidos en el Programa de Acción 2004/2006) bastante ambiciosos. Si el Mercosur logra avanzar en los compromisos asumidos, se producirá sin duda una notoria profundización de la integración, al mismo tiempo que dará señales claras hacia fuera de mayor consistencia del bloque. Si por el contrario, el

Mercosur nuevamente incumple con las metas planteadas, se estará pavimentando el camino hacia su lenta dilución.

En cuanto a las obligaciones del conjunto del Mercosur, debe abandonar la ilusión de resolución de su conflictiva agenda interna desde las negociaciones externas.

En síntesis, los aspectos positivos y negativos resaltados, son parte de una misma realidad. Es cierto que el Mercosur sufre de anemias y exclusiones, pero también lo es que cada avance que se produce -a veces con lentitud y contradicciones- constituye un mojón firmemente establecido en el suelo del bloque.

De todas maneras, es innegable que el estado actual del bloque genera incertidumbre sobre sus perspectivas a futuro. Deben valorarse los avances logrados y el consenso aún latente sobre la profundización de la integración. Los desafíos son grandes, tanto en su agenda interna como externo, en ambos casos vinculados, dado que sólo con un bloque consolidado en su interior podrá hacerse frente a los mayores requerimientos de las negociaciones internacionales. Asimismo, debe sostenerse con firmeza la búsqueda permanente de una distribución equitativa de los beneficios entre todos los socios como sostén central del proceso integrador.