

**¿Son los acuerdos comerciales un camino al libre comercio?**

**El caso del Mercosur**

Martín Simonetta

Fundación *Atlas 1853* // Universidad de Belgrano (UB)

Lecturas en torno de la Escuela Austriaca de Economía

**Abstract**

*¿Son los acuerdos regionales un camino al libre comercio o, por el contrario, una necesaria vía al "mega-proteccionismo"? Ésta es la pregunta central de un debate abierto en el terreno académico y político, en un momento en el cual la cantidad de acuerdos regionales alcanzan su punto máximo en la historia de la humanidad.*

*A través de una aproximación desde la teoría de la Elección Pública, el trabajo sugiere que las negociaciones tendientes a liberar el comercio interno (LCI) entre países, conducen en forma necesaria a una mejor situación en términos de libre comercio como resultado no voluntario de la interacción de grupos de interés en busca de rentas de los países involucrados. Por su parte, en las negociaciones tendientes a establecer una tarifa externa común (TEC) entre países respecto del resto del mundo, la interacción de los grupos de interés tiene resultados inciertos en términos de libre comercio. Se analiza puntualmente el caso del Mercado Común del Sur.*

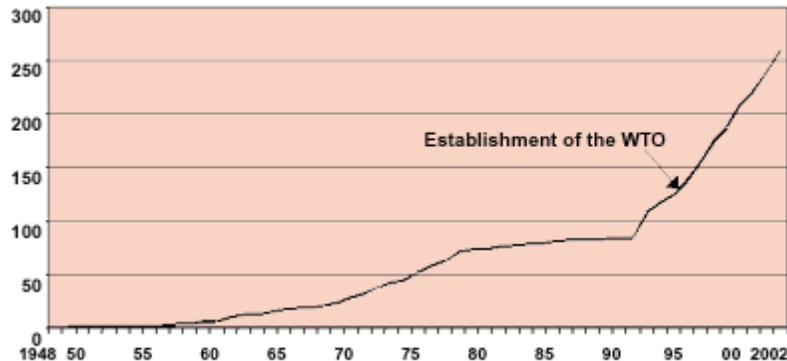
¿Son los acuerdos regionales un camino al libre comercio o, por el contrario, una necesaria vía al "mega-proteccionismo"? Ésta es la pregunta central de un debate que se encuentra abierto en el terreno académico y en el político, en un momento en el cual la cantidad de acuerdos regionales alcanzan su punto más alto en la historia de la humanidad. Según los registros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) unos 250 acuerdos regionales de comercio fueron notificados hasta diciembre del 2002, mientras que en enero de 1995 sólo 130 estaban en esa situación, lo cual nos da una idea del creciente ritmo de aparición de nuevos tratados comerciales. El organismo estima que hacia fines del 2005 la cantidad de acuerdos en vigencia alcanzaría al número de 300 .<sup>1</sup>

A primera vista, la realidad muestra la convivencia de acuerdos que han incrementado las restricciones de acceso a los mercados por parte de terceros países con otros que, contrariamente, han mejorado la situación en términos de libre comercio. De este modo, la Política Agrícola de la Unión Europea y el régimen automotriz del Mercosur son señalados como claros ejemplos del así llamado "mega-proteccionismo". Por el contrario, la liberación del comercio interno de los países del NAFTA, los acuerdos de libre comercio firmados por Chile con México y Canadá, e inclusive la liberación del comercio

intra-zona del Mercosur, son considerados procesos que han contribuido a mejorar la situación en términos de libre comercio.

### **Evolución de los Acuerdos Regionales de Comercio en el Mundo (1948-2002)**

#### **Cantidad de acuerdos en vigencia**



Dado lo anterior, ¿cuál es la causa de estos resultados tan dispares? ¿cuáles son las fuerzas que actúan determinando que mientras algunos acuerdos incrementan el grado de libre comercio, otros aumentan el nivel de cierre de las economías?

Desde la teoría económica, diversos académicos han realizado estudios empíricos identificando los resultados, en términos de eficiencias / ineficiencias generadas por los distintos acuerdos comerciales. Entre ellos, en los últimos años, ha cobrado especial interés el trabajo del economista principal del Banco Mundial, Alexander J. Yeatts –*Does Mercosur's Trade Performance Justify Concerns about the Effects of Regional Trade Arrangements? YES!*<sup>ii</sup>- que señala las graves distorsiones generadas por el proteccionismo regional de bienes altamente intensivos en capital, especialmente el sector automotriz.

La perspectiva del presente trabajo es que los resultados –en términos de mayor o menor libre comercio- de los acuerdos regionales se encuentran condicionados por complejos procesos de negociaciones sobre bienes públicos, tales como restricciones arancelarias y no arancelarias- en los que los grupos de interés influyen –buscando maximizar su utilidad- sobre la determinación de la política comercial externa de los estados. En consecuencia, el presente trabajo pretende ser una primera aproximación a la comprensión de la lógica de las negociaciones comerciales internacionales y su hipótesis central es la siguiente:

*Las negociaciones tendientes a liberar el comercio interno (LCI) entre países, conduce en forma necesaria a una mejor situación en términos de libre comercio (menores niveles arancelarios y no arancelario) como*

*resultado no voluntario de la interacción de grupos de interés rent-seekers de los países involucrados. Por su parte, en las negociaciones tendientes a establecer una tarifa externa común (TEC) entre países respecto del resto del mundo, la interacción de los grupos de interés tiene resultados inciertos en términos de libre comercio.*

Desde el punto de vista académico, el presente trabajo puede ser encuadrado dentro de la corriente que originalmente se conociera como Non-Market Decision Making (toma de decisiones en ámbitos diferentes al mercado) o estudio de los procesos de elección pública (Public Choice), caracterizada por el individualismo metodológico –originario de la ciencia económica- al análisis de las políticas públicas.<sup>iii</sup>

No es objeto de este trabajo discutir sobre los beneficios o no del libre comercio, sino que simplemente nos preguntaremos si –asumimos el libre comercio como meta- los acuerdos regionales de comercio son un medio hacia tal fin.

## **I. ECONOMÍAS CERRADAS, GRUPOS DE INTERÉS Y BÚSQUEDA DE RENTAS**

*“No es muy difícil averiguar quiénes han sido los inventores de todo este sistema mercantil: no fueron los consumidores, cuyos intereses se olvidaron por completo, sino los productores, cuyos intereses se favorecieron con tanta diligencia.”*

Adam Smith, *La riqueza de las naciones*.<sup>iv</sup>

En las últimas décadas, los estudios desarrollados en el ámbito de la economía política internacional comenzaron a estudiar los procesos de toma de decisiones que determinan la política comercial externa de las naciones. Este enfoque significó un importante avance en la comprensión de los procesos de formación de la política comercial externa de los países, y fue alejando concepciones un tanto “maniqueas” predominantes en este campo en las que los “buenos” persiguen el libre comercio y los “malos”, el proteccionismo.

De esta manera, la percepción que Adam Smith expresara en *La riqueza de las naciones* en relación a los factores políticos determinantes de las políticas mercantilistas que no por casualidad fuera agregado por Smith en la tercera edición a la obra, cuando ingresó a la Comisaría de Aduana como funcionario en 1778- comenzó a desarrollarse con el rigor metodológico de las modernas ciencias sociales.

A lo largo del presente capítulo, trataremos de profundizar la comprensión del rol de los grupos de interés en los procesos de formación de la política de importaciones de las naciones procurando demostrar las siguientes afirmaciones, a saber:

- I. La determinación de la política de importaciones de un país representa un "juego de suma cero" entre los productores domésticos (industria nacional) y los consumidores de un determinado bien.
- II. Los productores domésticos –como grupo relativamente pequeño- cuenta con una alta capacidad de acción colectiva para organizarse para alcanzar fines comunes. Contrariamente, los consumidores –como grupo relativamente grande- enfrentan una situación opuesta.
- III. En consecuencia, es esperable que la capacidad de los productores domésticos de influir en la determinación de la política de importaciones sea mayor que la de los consumidores.
- IV. Los procesos de negociaciones comerciales internacionales, que conducen a la firma de acuerdos comerciales internacionales, son parte de la política comercial externa de un país y, en consecuencia, deben considerarse sujetos a estas mismas reglas.

La determinación de la política de importaciones de un país representa una situación de "suma cero" en la que –al menos en el corto plazo- la situación óptima para los productores domésticos es la máxima restricción de productos de competidores del resto del mundo al mercado interno, ya sea a través de aranceles de importación, cuotas, derechos antidumping y antisubsidios, cláusulas de salvaguardias, restricciones "técnicas", entre otras. Contrariamente, para los consumidores la situación óptima es la de máxima apertura en la que tendrían la máxima oferta posible de bienes domésticos más extranjeros.

Pero estos grupos –de intereses opuestos- compiten en franca desigualdad, a favor de los productores domésticos que, aún representando a un pequeño sector de la población, prevalecen sobre los consumidores. Al respecto se ha referido extensamente el fallecido profesor de la Universidad de Maryland, Mancur Olson explicando la paradójica situación por la que los grupos pequeños prevalecen sobre los más numerosos a la hora de actuar en forma colectiva, por ejemplo, para impulsar una política de importaciones favorable.

Afirma Olson que la teoría sociológica clásica asume que si los ciudadanos tienen un interés político común se organizarán y lucharán en favor de tal interés, lo cual se contrapone a lo que observamos en la realidad. Lo que sucede es que los altos costos de transacción necesarios para concretar la acción colectiva, el carácter difuso de los potenciales beneficios, sumado a la imposibilidad de excluir comportamientos *free-riders*, diluyen los incentivos para actuar.<sup>v</sup>

Como contracara a las dificultades enfrentadas por los consumidores para actuar colectivamente, los pequeños grupos cuentan con un poder organizacional desproporcionado para la acción colectiva. Olson denomina "coaliciones de distribución" o "grupos de intereses especiales" a aquellos dedicados a actividades de búsqueda de rentas.

Olson coincide con Buchanan en el sentido de que cree que las organizaciones para la acción colectiva están preponderantemente orientadas a la lucha por la distribución de la renta y la riqueza, y no al aumento de la producción en su conjunto.<sup>vi</sup> Se trata de "coaliciones de distribución" u organizaciones que se dedican a lo que una valiosa tendencia de la bibliografía especializada denomina "búsqueda de renta.

	<b>Mancur Olson</b>	<b>James Buchanan</b>
Actores que buscan ganancia por medios distintos al mercado	Coaliciones de distribución o grupos de intereses especiales.	<i>Rent seekers</i>
Efecto económico	Reducción de eficiencia global de la economía y agregan valor para sus miembros.	Estancamiento y destrucción neta de valor.

Dada esta situación de intereses concentrados / difusos, sus implicancias sobre la política comercial externa son claras, según afirma Paul Krugman:

*"Lo que Mancur Olson (1965) nos enseñó es que, en tales circunstancias, no deberíamos esperar que la política gubernamental refleje cualquier definición razonable del interés público. La presión política es un bien público y tiende a ser ofrecida en provecho de grupos pequeños y bien organizados. En el caso de la política comercial, con pocas excepciones, esto significa productores, productores de bienes exportables y productores de bienes que compiten con las importaciones. Los consumidores, quienes se habrían beneficiado con importaciones baratas, o con los menores precios que prevalecerían si las empresas no fueran subsidiadas para proveer bienes a los extranjeros más que a ellos mismo, cuentan muy poco."*<sup>vii</sup>

Asimismo, el premio Nobel de Economía Douglass North en *The Economics of Public Issues* se refiere claramente respecto a esta cuestión:

*... la razón por la que los librecambistas ganan en los argumentos y los proteccionistas ganan en los votos es que la competencia internacional frecuentemente afecta a un sector angosto y específico de la industria, tal*

*como los textiles, calzados y automóviles. Debido a la concentración de los beneficios, que se incrementan cuando el Congreso vota en favor de restricciones comerciales, puede ser recaudado suficiente dinero en tales industrias para convencer al Congreso de imponer tales restricciones.*<sup>viii</sup>

A lo largo de siglos, tan importante ha sido la influencia de la industria local sobre la política comercial que ha originado una especie de discurso "neo-mercantilista" con fuertemente arraigado en la opinión pública. De esta forma es fuertemente aceptada la idea de los perjuicios generados por una balanza comercial "negativa", o el hecho de que los países "sufran" importaciones, que sean "penetrados" por productos extranjeros, que las importaciones "destruyan" puestos de trabajo, etc. Asimismo, en materia de negociaciones comerciales internacionales, ningún buen "técnico" debe desconocer expresiones tales como el "otorgamiento de concesiones de importación" o la "obtención de preferencias arancelarias para la exportación" y, obviamente, una negociación exitosa es aquella en la que se han obtenido más preferencias para la exportación que otorgado concesiones de importación.

En este sentido, Krugman afirma que para comprender el sentido de las negociaciones comerciales internacionales es necesario tener presente tres reglas acerca de los objetivos de la negociación para los gobiernos: 1) las exportaciones son buenas; 2) las importaciones son malas; 3) manteniéndose iguales las restantes circunstancias, un incremento equivalente en las importaciones y exportaciones es bueno. En consecuencia, el pensamiento del GATT/OMC es claramente mercantilista ya que se presume que cada país, actuando por sí sólo, preferiría subsidiar sus exportaciones y restringir sus exportaciones.

El supuesto filosófico necesario de esta concepción "neo-mercantilista" es lo que Carlos Escudé denomina "la falacia antropomórfica" en el discurso de las relaciones internacionales, es decir una visión unívoca de los intereses del estado, que le atribuye características sólo aplicables a los individuos. Al respecto afirma Escudé:

*"Postulo en primer lugar que toda invocación de la "dignidad", el "orgullo" o el "honor" nacionales constituye una extrapolación a la nación de conceptos que son válidos para el individuo, que tiene un sistema nervioso y una espina dorsal, y que es un todo superior a la suma de sus partes. Estos conceptos, sin embargo, no son válidos o aplicables para las colectividades, que no tienen una espina dorsal sino en términos de una mala metáfora, y que desde el punto de vista de la razón de ser del Estado no constituyen "todos" superiores a la suma de sus partes ..."*<sup>ix</sup>

En síntesis, los grupos de interés tienden a influenciar en su favor, y en detrimento del resto de la economía, el cierre de los mercados a fin de limitar el acceso de sus competidores. De este modo, esta cuestión se ve limitada en países con gobiernos

limitados e impermeables a estas influencias pero es altamente vulnerable en otros con instituciones endeble, donde el sector público es virtualmente "colonizado" o literalmente constituido en herramienta de los grupos de interés predominante. Tal es el caso de Argentina y una importante porción de los países de América Latina.

### **Naturaleza del Rent Seeking en la política comercial externa**

El hecho de que los grupos de interés procuren alcanzar sus objetivos por medios diferentes a la competencia en el mercado abierto es casi parte de la esencia humana. Lo harán en la medida en que sea menos costoso influir en la determinación de las políticas públicas que persuadir a los consumidores de que compren su producto o servicio. Afirma Buchanan que la actividad de búsqueda de rentas está directamente relacionada al *scope* y rango de la actividad del gobierno en la economía, al tamaño relativo del sector público.<sup>x</sup>

En países en los que las instituciones son permeables a estos intereses prevalecen conductas y reglas de juego que orientan las energías sociales a la búsqueda de rentas -es decir de rentabilidad empresarial derivada de privilegios, monopolios o favores- por sobre la búsqueda de legítimas ganancias. Tal ha sido la práctica predominante por lo menos a lo largo del siglo XX en la mayor parte de los países de América Latina, originando sectores productivos nacidos y criados a la sombra del paraguas de una economía protegida.

El concepto de búsqueda de renta (*rent seeking behavior*) ha sido elaborado por James M. Buchanan para describir el comportamiento económico en marcos institucionales en que los esfuerzos de los individuos por maximizar valor generan pérdida social más que beneficio social. Como contracara, el concepto de búsqueda de ganancias (*profit seeking behavior*) describe la conducta empresarial en un escenario institucional abierto y competitivo, donde la relación consumidor/empresario se plantea en términos de ganar-ganar, y no de suma cero.<sup>xi</sup>

La teoría económica se ha referido vastamente al valor creado a partir del intercambio voluntario, tal como menciona Douglass North en su artículo "The Value of Free Trade", el intercambio voluntario crea nueva riqueza y ambas partes ganan. Dejan algo de menor valor a cambio de algo de mayor valor. En este sentido, los intercambios son desiguales. Pero es esta naturaleza desigual la que es la fuente de la productividad omcre,emtada que se produce cuando el intercambio se realiza.<sup>xii</sup>

## II. LA LÓGICA DE LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES

En base al cuerpo teórico comentado hasta el momento, intentaremos comprender la "lógica" de las negociaciones internacionales. En consecuencia, en este capítulo intentaremos demostrar que:

- I. Los precios de negociaciones comerciales internacionales son parte de la política comercial externa de un país y, en consecuencia, serán afectados por las mismas reglas.
- II. Las negociaciones tendientes a liberar el comercio (LCI) entre países llevan necesariamente a una mejor situación en términos de libre comercio como resultado no voluntario de la interacción de grupos de interés *rent seeker* de los países involucrados.
- III. Por su parte, en las negociaciones tendientes a establecer una tarifa externa común (TEC) entre países respecto del resto del mundo, la interacción de los grupos de interés puede significar en términos de libre comercio.

### **Efectos del comportamiento *rent seeking* en la Liberación del Comercio Intrazona**

Como afirmamos anteriormente, los grupos de interés de los productores domésticos tienen mayor capacidad de influir en la determinación de las políticas comerciales de los países que los consumidores de los productos en cuestión. En consecuencia, en el campo de las negociaciones comerciales internacionales podemos inferir que estos grupos actuarán de dos formas a efectos de buscar rentas:

- I. Por el lado de las exportaciones, buscarán ingresar a un tercer mercado con un beneficio adicional al que gozan sus competidores o reducir la diferencia de costos que los separa de los productores locales de aquel mercado, a través de una reducción arancelaria / no arancelaria.
- II. Por el lado de las importaciones, limitar el ingreso de productos importados competitivos.

Dados estos intereses, los sectores productores-exportadores (relativamente eficientes) influirán proactivamente sobre el gobierno promoviendo la concreción de acuerdos comerciales con aquellos países en los que tengan interés de ingresar o incrementar la participación de sus productos. Por su parte, los sectores productores de bienes "sensibles" a las importaciones (relativamente ineficientes) procurarán influir sobre el gobierno a fin de evitar la firma de acuerdos comerciales con países cuyos productos sean competitivos o, en su defecto, garantizar que sus productos serán exceptuados de la liberalización del comercio a través de tratamientos especiales.

En consecuencia, es de esperar que se inicien negociaciones entre dos o más países cuando la influencia de los sectores exportadores (entre otros factores) sea superior a la de los grupos opuestos a la liberación comercial.

Una vez iniciado el proceso de negociación para la liberación del comercio interno, dados los supuestos del comportamiento rent seeking, la presión ejercida por los grupos exportadores sobre los gobiernos implicará presión sobre los sectores "sensibles". Tengamos en cuenta, la afirmación de Paul Krugman, anteriormente citada, por la que en las reglas de juego de las negociaciones comerciales internacionales (dada la exclusión de los consumidores):

- Las exportaciones son buenas;
- Las importaciones son malas;
- Ergo, el país A sólo abrirá su mercado para algunos productos de su interés a cambio de que el país B haga lo propio para otros productos de su interés.

En consecuencia, el éxito de un proceso de liberación comercial interna entre un grupo de países implica, necesariamente, una reducción de las barreras al libre comercio entre ellos, como consecuencia involuntaria de la influencia de los grupos exportadores sobre los gobiernos de los países involucrados.

Asimismo, no se produce retroceso respecto de las barreras existentes con los restantes países del resto del mundo, ya que se mantienen iguales.<sup>xiii</sup>

Mancur Olson advierte sobre este tipo de fenómenos donde comportamientos económicos esencialmente "perversos" generan una mejora en la eficiencia del sistema:

*"hay que tener en cuenta algo que sí limita en cierta medida las pérdidas causadas por las coaliciones de distribución: en ocasiones, algunas de dichas pérdidas anulan los efectos de otras, o los desplazan. Un grupo de presión agrario puede conseguir eliminar determinado arancel aplicado a la maquinaria agrícola, o bien los fabricantes de automóviles puedan limitar la protección otorgada a la industria siderúrgica. Adviértase que, en casos como estos, **el esfuerzo de grupos de intereses específicos puede llevar a un aumento en la eficiencia y la renta de la sociedad**, pero las ganancias no se difunden por toda la sociedad de manera que el grupo de intereses específicos obtenga una participación igual al porcentaje que representa de capacidad la generación de renta de la sociedad. Por el contrario, los integrantes del grupo de intereses específico consiguen una parte muy elevada del beneficio social total que provoca su actividad.*"<sup>xiv</sup>

Paradójicamente, nos encontramos frente a una situación en la que conductas buscadoras de rentas llevan a una mejora en términos de libre comercio por parte de los dos países involucrados en la negociación.

Haciendo un paralelo con el concepto de "mano invisible" desarrollado por Adam Smith, que ilustraba los efectos positivos sobre la sociedad de acciones de los individuos en post de su interés personal, en este caso nos encontramos frente a una especie de mano invisible rent seeker, en la que la acción buscadora de rentas de los grupos exportadores del producto X del país A beneficia a los consumidores de ese producto del país B. Involuntariamente, se produce una alianza de facto entre los consumidores del producto X del país A y los productores del país B, y viceversa.

### **Efectos del comportamiento *rent seeking* en el establecimiento de una Tarifa Externa Común**

A diferencia del caso la liberación intra-zona, en las negociaciones comerciales entre dos o más países para el establecimiento de una tarifa externa común no existe oposición entre los intereses de los grupos rent seekers y el resultado es diametralmente opuesto al anteriormente descripto.

En la determinación de la TEC los intereses se presentan del siguiente modo:

- El interés de los productores domésticos de sensibles de los países es llevar al máximo posible el nivel de barreras comerciales y no tienen conflicto de intereses entre sí.
- El interés de los grupos exportadores en la determinación de la TEC es difuso, aunque puede actuar como límite para evitar incremento de barreras para la importación extra-zona de sus insumos.
- El consumidor, como mencionamos a lo largo del trabajo, no cuenta con capacidad efectiva para actuar colectivamente en el proceso de negociación comercial internacional.

El arancel máximo consolidado por cada uno de los países ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) también puede actuar como techo a una TEC infinitamente alta. En el caso de Argentina es del 35%.

### **III. MERCOSUR: ¿BLOQUE CERRADO AL MUNDO?**

*"Los hallazgos de este estudio constituyen la más convincente y perturbadora evidencia de que los acuerdos regionales pueden ser perjudiciales tanto para los países miembros como no miembros."*

Alexander Yeats, *Does MERCOSUR's Trade Performance Justify Concerns About the Effects of Regional Trade Arrangements?*  
**YES!**<sup>xv</sup>

Este acuerdo nace el 26 de marzo de 1991, a través del Tratado de Asunción, con el objetivo de establecer un mercado común para el 1 de diciembre de 1994 que implicaba: libre circulación de bienes y servicios, adopción de un arancel externo común (AEC), libre circulación de factores productivos y armonización de políticas sectoriales y macroeconómicas entre los países miembros.<sup>xvi</sup>

<b>Tabla I</b>				
<b>El Mercosur, entre los acuerdos comerciales del mundo</b>				
<b>Comercio de mercancías de acuerdos regionales seleccionados, 2003</b>				
<b>Acuerdo comercial</b>	<b>Cantidad de países miembros</b>	<b>Exportaciones (miles de millones de dólares)</b>	<b>Importaciones (miles de millones de dólares)</b>	
1	APEC	21	3.136	3.469
2	Unión Europea	15	2.901	2.920
3	NAFTA	3	1.162	1.715
4	ASEAN	10	451	389
5	CEFTA	8	211	252
6	Mercosur	4	106	69
7	Comunidad Andina	5	53	39

Fuente: World Trade Organization (WTO).

Anticipándonos a las conclusiones que desarrollaremos a lo largo del presente estudio, destacamos la forma en que el establecimiento de un arancel externo común (AEC) incrementó el nivel arancelario de los países, generando una fortaleza que representó un mayor para el intercambio con países extra-zona. Asimismo, vedó a los miembros de firmar acuerdos de libre comercio en forma bilateral con otros países, limitando la profundización de la apertura por esa vía. Como aspectos positivos, la eliminación de barreras a la libre circulación de bienes intra-zona permitió dismantelar una arraigada política de aislamiento económico entre estos países vecinos, permitiendo un fuerte crecimiento del intercambio intrazona, y colaboró fuertemente en la disolución de hipótesis de conflicto militar pre-existentes.

### **El Mercosur liberó el comercio entre los miembros**

Sorprendentemente, en menos de cuatro años (1991-1995), los países de Mercosur llevaron a cero los aranceles intra-zona para una importante porción de las posiciones arancelarias, dejando atrás intereses proteccionistas basados en prejuicios y los supuestos peligros de "invasiones comerciales", especialmente entre los socios mayores, Argentina y Brasil.

Esto se implementó a través de un Programa de Liberación Comercial que estableció un cronograma de reducción automática y lineal de los derechos de importación entre los socios.<sup>xvii</sup> Hacia fines de 1994, los objetivos del PLC habían sido casi completamente alcanzados y un 85% de las posiciones arancelarias contaban con un arancel intra-zona igual a cero. Los restantes productos, los más conflictivos, quedaron relegados a regímenes especiales.

Como veremos más adelante, el comercio entre los países miembros creció a un ritmo superior al del comercio extra-zona en el período en que se liberó el comercio intra-zona. De esta forma, en el período 1990-1995 las exportaciones argentinas al Mercosur se incrementaron un 270% mientras que las ventas al resto del mundo sólo 70%. Algo similar ocurrió con Brasil, cuyas exportaciones al Mercosur crecieron 366% y al resto del mundo 48% (ver tabla III).

De esta forma, el Mercosur pasó de tener en 1990 un comercio intrazona equivalente al 8.9% del total y en el año 2000 el comercio intrazona pasó a representar el 20,9% del total. Es decir que la participación del comercio intrazona se duplicó. Mientras las exportaciones globales del Mercosur crecieron a una tasa promedio anual del 6% las exportaciones extra-Mercosur lo hicieron a una tasa del 5% anual promedio pero las intra-Mercosur lo hicieron a una tasa del 16% promedio de la década.<sup>xviii</sup>

### **El MERCOSUR incrementó las barreras comerciales con terceros países**

A partir del 1 de enero de 1995, entró en vigencia la Tarifa Externa Común (TEC) que implicó la armonización de los derechos de importación de los cuatro socios en niveles unificados. Para Argentina, que tiempo tras había reducido drásticamente en forma unilateral sus aranceles, significó incrementar sustancialmente su nivel de protección arancelaria como resultado de equiparar sus derechos de importación con los altos niveles de un país con una fuerte industria nacida bajo la sustitución de importaciones como es Brasil.

A efectos de mensurar tal incremento arancelario, en el marco de la Fundación Atlas hemos calculado la moda o arancel más frecuente en cada capítulo de la Nomenclatura Comercial del MERCOSUR en la situación previa y posterior a la adopción de la TEC y hemos comprobado que sobre un total de noventa y siete capítulos arancelarios, en setenta y uno los aranceles de Argentina se incrementaron, en diez se mantuvieron sin variación y en dieciséis descendieron.<sup>xix</sup>

<b>Tabla II</b>	
<b>En el Mercosur, el Proteccionismo fue Contagioso</b>	
<b>Variación de los Derechos de Importación de Argentina, tras la adopción del Arancel Externo Común del MERCOSUR</b>	
Variación	Capítulos arancelarios del NCM
Mayores aranceles de importación	71
Iguales aranceles de importación	10
Menores aranceles de importación	16
Total	97
Fuente: El cálculo se ha realizado considerando estadísticamente la "moda" (arancel más frecuente) de cada capítulo. Fundación Atlas en base a datos ALADI.	

En este sentido, podemos afirmar que la adopción de un arancel externo común con Brasil implicó que Argentina se "contagiara" del mayor proteccionismo de Brasil, el más poderoso actor en las negociaciones. A modo de ejemplo, podemos señalar que mientras Argentina, hasta 1994, aplicaba un arancel del 0 % para los bienes de capital y los de informática y telecomunicaciones, tras el establecimiento del TEC pasó a aplicar tasas del 14 % y 16 % respectivamente, en dos sectores claves para una economía en etapa de reconversión y crecimiento.

En consecuencia, si analizamos la década de 1990 completa vamos a comprobar que el crecimiento del comercio intra-Mercosur creció a un nivel muy superior que el comercio con el resto del mundo: en el caso de las exportaciones de Argentina 356% contra 113% y 764% contra 517% en los referente a las importaciones; en el de Brasil, 488% contra 75% en las exportaciones y 233% contra 160% en las importaciones.

<b>Tabla III</b>		
<b>Argentina</b>		
<b>Crecimiento del Comercio con MERCOSUR y el Mundo</b>		
<b>Exportaciones</b>		
	<b>Destino</b>	
<b>Período</b>	<b>Mercosur</b>	<b>Mundo</b>
1990-95	270%	70%
1990-00	356%	113%
<b>Importaciones</b>		
1990-95	453%	394%
1990-00	764%	517%

<b>Brasil</b>		
<b>Crecimiento del Comercio con MERCOSUR y el Mundo</b>		
<b>Exportaciones</b>		
	<b>Destino</b>	
<b>Período</b>	<b>Mercosur</b>	<b>Mundo</b>
1990-95	366%	48%
1990-00	488%	75%
<b>Importaciones</b>		
1990-95	198%	139%
1990-00	233%	160%
Fuente: Estudios de competitividad territorial. Estrategias comerciales y productivas en el Mercosur. Autores: Edgardo Figueroa y Federico Villalpando.		

### **El MERCOSUR impidió la firma otros acuerdos comerciales en forma unilateral**

Desde su nacimiento, el MERCOSUR como bloque no ha firmado ningún acuerdo con países de mayor productividad relativa. Entre los que sí ha concretado se destacan el Acuerdo de Complementación Económica con Chile (ACE 35) y con Bolivia (ACE 36), mientras que otras negociaciones más relevantes como el Acuerdo de Libre Comercio e las Américas (ALCA), el acuerdo 4+4 con los países de la Comunidad Andina de Naciones (Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), con México y con la Unión Europea, entre otros no avanzan o lo hacen mínimamente.

Esto se explica por la "amenaza" que implica para los productores del Mercosur –muchos de ellos dudando de su competitividad internacional- la apertura al resto del mundo. En este sentido, lo más destacado es el caso del ALCA lo cual constituye para la industria sustitutiva de Brasil y la Argentina una seria amenaza para los "cotos de caza" que durante tantos años supo generar y regionalizar, manteniendo a sus sectores productivos aislados de la mayor productividad de países como los Estados Unidos y Canadá.

En síntesis, si lo analizamos desde la perspectiva del libre comercio, el Mercosur ha sido exitoso en su liberación comercial intrazona pero, contrariamente, ha incrementado la adopción de una TEC ha incrementado el cierre de la economía argentina.

### **REFLEXIONES FINALES**

Dada la experiencia internacional, la apertura unilateral de la economía parece una medida excepcionalmente implementable. Algunos países que lo han implementado, tal

como en el caso de Chile, lo han hecho en el contexto de un régimen no democrático donde la relevancia del costo político de tales medidas es menor.

Dado lo anterior, y en base a lo realizado a lo largo del trabajo, consideramos que los acuerdos de libre comercio sí son un camino adicional, más realista y factible aunque evidentemente más lento, hacia el libre comercio.

Asimismo, la competencia de grupos *rent seeking* por mejorar su acceso a los mercados genera una dinámica positiva, un círculo virtuoso, que -a la postre- determina una reducción de las barreras comerciales. Esta dinámica tiene mucho en común con la del "competitive federalism" desarrollada por los teóricos de la Elección Pública.<sup>xx</sup>

El caso del Mercosur es interesante porque se pueden ver los dos efectos: la mejora de la apertura intra-zona y el empeoramiento del acceso de productos de terceros mercados post TEC.

Por su parte, la orientación de los Estados Unidos de firmar acuerdos de libre comercio bilaterales con los países del hemisferio –como ha hecho con México, Canadá, Chile, el Mercado Común Centroamericano- ejerce una presión interesante para definir cambios hacia un nuevo Mercosur.

Nuestra propuesta es transformar el actual Mercosur en un "Mercosur light", es decir que mantenga las preferencias arancelarias a nivel comercio intra-zona pero que: a) posibilite a cada país fijar su nivel arancelario; b) posibilite a cada miembro, en forma individual, firmar acuerdos de libre comercio con terceros países. De esta forma, el acuerdo dejaría de bloquear el proceso de apertura y permitiría la existencia de un proceso dinámico de competencia por mejor acceso a terceros mercados que actualmente se encuentra congelado.

Consideramos que esta propuesta es factible y realista en vista de la situación de estancamiento del proceso de integración y de las presiones existentes en pos de una zona de libre comercio hemisféricas.

## Notas:

---

<sup>i</sup> World Trade Organization (WTO).

<sup>ii</sup> Yeats, Alexander J., Does MERCOSUR's Trade Performance Justify Concerns About the Effects of Regional Trade Arrangements? YES!, 1996.

<sup>iii</sup> Para profundizar en la metodología y alcances de la teoría de la elección pública se sugiere la lectura de la obra editada por James M. Buchanan y Gordon Tullock, *The Theory of Public Choice-II*, University of Michigan, pág. 23, Michigan, 1984.

---

<sup>iv</sup> Smith, Adam, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, pág. 590, Fondo de Cultura Económica, quinta reimpression, México D.F., 1987. No por casualidad este párrafo fue agregado por Smith en la tercera edición de la obra, elaborada tras su incorporación como funcionario a la Comisaría de Aduanas en 1778.

<sup>v</sup> Olson, Mancur, *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, pág. 41, Yale University Press, New Haven, 1982. Afirma Olson: "Si el consumidor ... dedica unos cuantos días a organizar un boicot que proteja sus intereses, habrá sacrificado tiempo y dinero. Qué obtendrá con ese sacrificio? En el mejor de los casos, el individuo logrará que su causa avance algo (a veces, en medida imperceptible). Se a como fuere, habrá conseguido una minúscula participación en la ganancia que obtenga de su acción." En relación al problema del free-rider afirma: "Dado que cualquier ganancia se aplica a todos los miembros del grupo, aquellos que no contribuyen para nada al esfuerzo conseguirán tanto como los que efectuaron su aporte personal. Vale la pena "dejar que lo haga otro", pero el "otro" tampoco tiene demasiados incentivos para actuar a favor del grupo".

<sup>vi</sup> Olson, Mancur, *The Rise ...*, punto 4 "Implicaciones".

<sup>vii</sup> Krugman, Paul, "The Move Toward Free Trade Zones", pág. 27, en *Policy Implications of Trade and Currency Zones*, The Federal Reserve Bank of Kansas City, 1992.

<sup>viii</sup> North, Douglass C., Le Roy Miller, Roger y Benjamin, Daniel K., "The Value of Free Trade" en *The Economics of Public Issues*, décima edición, pág 184. Harper Collins College Publishers, New York, 1996.

<sup>ix</sup> Escudé, Carlos, *Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*, pág. 51 y ss., Editorial Planeta, Política y Sociedad, Buenos Aires, 1992.

<sup>x</sup> Buchanan, James M.; Tollison, Robert; y Tullock, Gordon, "Rent Seeking and Profit Seeking" en *Towards a Theory of Rent Seeking Society*, Texas A.M. University, Laredo.

<sup>xi</sup> Buchanan, James M., "Rent Seeking and Profit Seeking" en *Toward a Theory of the Rent Seeking Society*, Texas A & M University Press, 1981. La bibliografía en relación a este tema es amplia, por ejemplo: Johnson, David B., *Public Choice. An Introduction to the New Political Economy*, pág. 327 y ss., Mayfield Publishing Company, California, 1991.

<sup>xii</sup> North, Douglass, "The Value of Free Trade", pág. 185.

<sup>xiii</sup> Cabe señalar que, en los procesos de liberación del comercio entre países existe el término "preferencia arancelaria" que representa un porcentaje de descuento sobre el arancel de importación general del país A que goza el país B para ingresar un producto al país A. Así, por ejemplo, sobre un arancel base del 10%, una preferencia del 80% representa un arancel 2% y una del 100% un arancel del 0%.

<sup>xiv</sup> Olson, Mancur, *The Rise ...*, (punto 4, Implications)

<sup>xv</sup> Yeats, Alexander J., *Does MERCOSUR's Trade Performance Justify Concerns About the Effects of Regional Trade Arrangements? YES!*, 1996.

<sup>xvi</sup> Artículo 1 del Tratado de Asunción.

<sup>xvii</sup> Anexo I del Tratado de Asunción.

<sup>xviii</sup> *Estudios de Competitividad Territorial. Estrategias comerciales y productivas en el Mercosur*. Autores: E: Edgardo Figueroa y Federico Villalpando.

<sup>xix</sup> Martín Simonetta, *Bases para la Integración al Mundo de la Economía Argentina* en "Soluciones de Políticas Públicas para un País en Crisis". Fundación Atlas, Buenos Aires, Argentina, 2003.

<sup>xx</sup> James Buchanan, "Federalism and Individual Sovereignty", *Cato Journal*, vol. 15. The Cato Institute, Washington D.C. (1996), pág. 206.